

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

(seconde partie de la loi de finances)

Volume 1 : Examen des articles

(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, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, 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.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. - CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 38* **Crédits du budget général**11
- *ARTICLE 39* **Crédits des budgets annexes**16
- *ARTICLE 40* **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**17

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 41* **Autorisations de découvert**19

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 42* **Plafonds des autorisations d'emplois de l'État**20
- *ARTICLE 43* **Plafonds des emplois des opérateurs de l'État**25
- *ARTICLE 44* **Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière**28
- *ARTICLE 45* **Plafonds des emplois de diverses autorités publiques**30

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2019 SUR 2020

- *ARTICLE 46* **Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement**32

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE 47 A (nouveau)* (Art. 150-0 B ter du code général des impôts) **Ajustement des modalités de calcul du quota de réinvestissement pour le bénéfice du report d'imposition en cas d'apport-cession suivi d'un réinvestissement dans diverses entités de placement à risque**35
- *ARTICLE 47 B (nouveau)* (Art. 150 U du code général des impôts) **Prorogation pour deux ans des dispositifs d'exonération applicables en matière d'imposition de plus-values des particuliers en cas de cession de biens immobiliers au profit direct ou indirect d'organismes chargés du logement social**41

• ARTICLE 47 C (nouveau) (Art. 746 du code général des impôts) Diminution du droit de partage en cas de séparation de corps, de divorce ou de rupture d'un pacte civil de solidarité	44
• ARTICLE 47 D (nouveau) Réduction temporaire de la durée minimale de la détention des titres dans le cadre d'un contrat de partage	47
• ARTICLE additionnel après l'article 47 D (nouveau) (Diverses dispositions du code général des impôts, du livre des procédures fiscales, du code monétaire et financier, du code du patrimoine, du code de la construction et de l'habitation et de la loi n° 2013 907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) Remplacement de l'impôt sur la fortune immobilière par un impôt sur la fortune improductive	50
• ARTICLE 47 (Art. 1382 I [nouveau], 1464 G [nouveau], 1463 A, 1463 B, 1466 D, 1586 nonies, 1639 A ter, 1640 du code général des impôts) Exonération de contribution économique territoriale et de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des activités commerciales situées dans des zones de revitalisation des commerces en milieu rural	55
• ARTICLE 48 (Art. 1382 H [nouveau], 1464 F [nouveau] du code général des impôts) Exonération de contribution économique territoriale et de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des activités commerciales situées dans des zones de revitalisation des centres-villes	68
• ARTICLE 48 bis (nouveau) (Art. 2333-26, 233-41 du code général des collectivités territoriales) Suppression de la taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements sans classement ou en attente de classement	75
• ARTICLE 48 ter (nouveau) (Art L. 2333-30, L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales et art. L. 312-1 du code du tourisme) Mise en place d'un régime spécifique aux « auberges collectives » pour l'application de la taxe de séjour	81
• ARTICLE 48 quater (nouveau) (Art. L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales) Collecte deux fois par an de la taxe de séjour due par les plateformes d'intermédiation locative	84
• ARTICLE 48 quinquies (nouveau) (Art. 199 novovicies du code général des impôts) Prorogation et assouplissement du dispositif « Denormandie » de réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire dans l'ancien avec réhabilitation	87
• ARTICLE 48 sexies (nouveau) (Art. 302 bis ZG du code général des impôts) Répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes	93
• ARTICLE 48 septies (nouveau) (Art. 1383-0 B du code général des impôts) Assouplissement des modalités de mise en œuvre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des logements qui ont fait l'objet de dépenses d'équipement améliorant leur performance énergétique	96
• ARTICLE 48 octies (nouveau) (Art. 1383 B, 1466 D, 44 sexies-0 A et 44 sexies du code général des impôts) Prolongation du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes	99
• ARTICLE 48 nonies (nouveau) (Art. 1384 A du code général des impôts, art. L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation) Modalités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'obtention du prêt à taux zéro pour les logements anciens en location-accession	103
• ARTICLE 48 decies (nouveau) (Art 1458 du code général des impôts) Aménagement de l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les sociétés de presse	106
• ARTICLE 48 undecies (nouveau) (Art. 1468 du code général des impôts) Exonération de cotisation foncière des entreprises pour les petites entreprises de la batellerie artisanale	108
• ARTICLE 48 duodecies (nouveau) (Art. 1499-00 A et 1382 F du code général des impôts) Qualification des équipements indissociables des installations de stockage de déchets en locaux professionnels et non industriels	111

• ARTICLE 48 terdecies (nouveau) (Art. 1519 C du code général des impôts) Affectation de 10 % des ressources de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'Office français de la biodiversité	116
• ARTICLE 48 quaterdecies (nouveau) (Art. 1519 F du code général des impôts) Baisse du tarif de l'IFER pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque	120
• ARTICLE 48 quindecies (nouveau) (Art. 1519 HA du code général des impôts) Création d'un tarif différencié d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les installations de gaz naturel liquéfié	123
• ARTICLE 48 sexdecies (nouveau) (Art. 1519 I du code général des impôts) Suppression de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties applicable aux tourbières	126
• ARTICLE 48 septdecies (nouveau) (Art 45 de la loi de n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015) Complément d'information sur les hypothèses de révision du zonage ZRR dans le rapport prévu à l'article 45 de la LFR pour 2015	128
• ARTICLE 48 octodecies (nouveau) (Art. 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 7 de la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2020 du bénéfice du classement en zones de revitalisation rurale pour des communes qui devaient initialement perdre ce bénéfice au 1^{er} juillet 2020	132
• ARTICLE 48 novodecies (nouveau) Régime fiscal des sommes versées par le comité d'organisation des jeux Olympiques et paralympiques de 2024 au chronométreur officiel des compétitions	137
• ARTICLE 48 vicies (nouveau) Rapport relatif à l'IFER sur les stations radioélectriques	141
• ARTICLE 49 (Art. 244 quater B, 1729 B du code général des impôts) Abaissement du taux forfaitaire des dépenses de fonctionnement prises en compte pour le crédit d'impôt recherche	144
• ARTICLE 49 bis (nouveau) (Art. 220 quaterdecies du code général des impôts) Augmentation du taux du crédit d'impôt pour la production de films et œuvres audiovisuelles étrangers pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels	159
• ARTICLE 49 ter (nouveau) (Art. 244 quater B du code général des impôts) Aménagement des modalités de prise en compte dans l'assiette du CIR des opérations confiés à des sous-traitants	164
• ARTICLE 49 quater (nouveau) (Art. 244 quater B) Remise d'un rapport sur les dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche	168
• ARTICLE 50 (Art. 238 bis et 238 bis AB du code général des impôts) Rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat	176
• ARTICLE 50 bis (nouveau) (Art. 83 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) Maintien du bénéfice du prêt à taux zéro dans le neuf en zones peu tendues	192
• ARTICLE 50 ter (nouveau) (Art. 35 bis, 39 terdecies, 206, 239 octies, 279 et 794 du code général des impôts) Limitation dans le temps de dépenses fiscales	195
• ARTICLE 50 quater (nouveau) (Art. 39 decies A du code général des impôts) Inclusion des véhicules bi-carburants équipés d'un moteur dual fuel de type 1 A dans le suramortissement des poids lourds	206
• ARTICLE 50 quinquies (nouveau) (Art. 64 bis, 72 ter [nouveau], 93 A et 102 ter du code général des impôts) Neutralisation des transitions entre régimes de microentreprise et régimes réels pour les bénéficiaires agricoles et non commerciaux	209
• ARTICLE 50 sexies (nouveau) (Art 75-O C du code général des impôts) Facilitation du passage d'un régime d'imposition agricole au régime de l'impôt sur les sociétés	213

• ARTICLE 50 septies (nouveau) (Art. 155 du code général des impôts) Définition du caractère professionnel de l'activité de loueur en meublé	215
• ARTICLE 50 octies (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A et 199 terdecies-0 AA du code général des impôts) Aménagement de la réduction d'impôt « Madelin »	218
• ARTICLE 50 nonies (nouveau) (Art 220 sexies et 220 quaterdecies du code général des impôts) Plafonnement de dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma	226
• ARTICLE 50 decies (nouveau) (Article 244 quater O du code général des impôts) Prorogation du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	232
• ARTICLE 50 undecies (nouveau) Expérimentation dans deux régions d'une possibilité pour les sociétés de tiers-financement de distribuer l'éco-prêt à taux zéro	236
• ARTICLE 50 duodecies (nouveau) (Article 244 quater X du code général des impôts) Stabilisation du nombre annuel de logements financés par des prêts conventionnés éligibles au crédit d'impôt applicable aux bailleurs sociaux pour l'acquisition ou la construction de logements sociaux outre-mer	240
• ARTICLE 50 terdecies (nouveau) (Article 244 quater X du code général des impôts) Élargissement du crédit d'impôt dont bénéficient les bailleurs sociaux à raison de la rénovation de logements sociaux outre-mer aux opérations dans des logements achevés depuis plus de vingt ans et situés dans les quartiers prioritaires de la politique la ville (QPV)	243
• ARTICLE 51 Création d'une taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage	246
• ARTICLE 52 Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) et simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels	253
• ARTICLE 53 (Art. 256, 258, 258 A, 259 D, 262 ter, 269, 271, 275, 286 ter, 286 quinquies [nouveau], 287, 289-0, 289, 291, 293 A, 296 quater, 298 sexdecies F, 298 sexdecies G, 298 sexdecies H [nouveau], 298 sexdecies I [nouveau], 258 B et 302 bis S du code général des impôts, art. L. 102 B du livre des procédures fiscales, article 193 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Transposition de la directive (UE) 2017/2455 du 5 décembre 2017 relative au régime de TVA du commerce électronique	271
• ARTICLE 54 (Art 298 sexdecies J [nouveau] du code général des impôts) Obligation d'information à la charge des exploitants d'entrepôts logistiques	292
• ARTICLE 55 (Art. 1740 D [nouveau] du code général des impôts et art. L. 16 C et L. 228 du livre des procédures fiscales) Publication de la liste des plateformes qui ne coopèrent pas avec l'administration fiscale	299
• ARTICLE 55 bis (nouveau) (Art 790 G, 800, 1649 quater B quater et 1681 septies du code général des impôts) Télédéclaration des donations et successions et détermination par voie réglementaire des impositions devant faire l'objet de téléprocédures	309
• ARTICLE 55 ter (nouveau) (Art. L. 166 AA [nouveau] du livre des procédures fiscales) Transmission de l'éligibilité fiscale de l'épargnant au livret d'épargne populaire par l'administration fiscale sur demande des établissements bancaires	314
• ARTICLE 56 Mise en œuvre de la facturation électronique dans les relations interentreprises et remise d'un rapport sur les conditions de cette mise en œuvre	318
• ARTICLE 57 Possibilité pour les administrations fiscale et douanière de collecter et exploiter les données rendues publiques sur les sites internet des réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme	322
• ARTICLE 58 (Art. 6, 170 et 175 du code général des impôts) Simplification des obligations déclaratives et des modalités d'établissement des impositions en matière d'impôt sur le revenu	347
• ARTICLE 58 bis (nouveau) (Art. 312-1 du code général des impôts) Extension du prêt d'accession sociale aux bénéficiaires d'un bail réel solidaire	357

• ARTICLE 58 ter (nouveau) (Art. 31 du code général des impôts) Prorogation du dispositif « Louer abordable »	359
• ARTICLE 58 quater (nouveau) (Art. 150-0 D et 199 terdecies-0 AB [nouveau] du code général des impôts et art. 3332-17-1 du code du travail) Création d'une réduction d'impôt pour les investissements au sein des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général dans le domaine du logement	361
• ARTICLE 58 quinquies (nouveau) (Art. 195 du code général des impôts) Conditions d'attribution de la demi-part fiscale aux conjoints survivants d'un titulaire de la retraite du combattant	373
• ARTICLE 58 sexies (nouveau) (Art. 199 undecies B, 217 undecies et 244 quater du code général des impôts) Passage de quinze ans à dix ans de la condition de durée d'exploitation minimale sur zone des navires de croisière ayant bénéficié d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer	376
• ARTICLE 58 septies (nouveau) (Art. 199 terdecies du code général des impôts) Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés	380
• ARTICLE 58 octies (nouveau) (Art. 199 novovicies du code général des impôts) Restriction de la réduction d'impôt « Pinel » aux logements situés dans un bâtiment d'habitation collectif	386
• ARTICLE 58 nonies (nouveau) (Art. 199 novovicies du code général des impôts) Application du dispositif « Denormandie ancien » à des travaux d'amélioration	390
• ARTICLE 58 decies (nouveau) (Art. 200 du code général des impôts) Augmentation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons au profit des associations luttant contre la violence domestique	393
• ARTICLE 58 undecies (nouveau) Expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel »	398
• ARTICLE 59 (Art. L. 422-1 et L. 422-6 du code des assurances, et 1630 [nouveau], 1649 quater B quater, 1681 septies, 1723 quindecies du code général des impôts) Obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances et des contributions assimilées	410
• ARTICLE 59 bis (nouveau) (Art. L. 213-10-2 du code de l'environnement) Évolution du tarif de la redevance pour pollution de l'eau non domestique	416
• ARTICLE 59 ter (nouveau) (Art. L. 213-11-15-1 du code de l'environnement) Ouverture de la possibilité de mutualisation du recouvrement et de la gestion des redevances des agences de l'eau au sein d'une seule agence	420
• ARTICLE 59 quater (nouveau) (Article L. 311-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) Suppression de la possibilité pour l'Ofii d'assurer le recouvrement de diverses taxes et droits de timbre	422
• ARTICLE 59 quinquies (nouveau) (Art. 283 du code général des impôts) Instauration de l'autoliquidation de la TVA pour les transferts de certificats de garantie d'origine et de capacités dans le secteur de l'énergie	424
• ARTICLE 59 sexies (nouveau) (Art 302 bis K et 302 bis K bis du code général des impôts) Généralisation des téléprocédures pour les taxes aéronautiques	426
• ARTICLE 59 septies (nouveau) (Art. 1635 bis N du code général des impôts) Transfert de la perception du droit de timbre pour la validation du permis de chasser aux agences de l'eau	433
• ARTICLE 59 octies (nouveau) (Art. 1671 du code général des impôts) Exception à l'obligation de représentation fiscale des débiteurs non établis en France pour l'application de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu	435
• ARTICLE 59 nonies (nouveau) (Art. 1751 A [nouveau] du code général des impôts [nouveau] et art. L. 286 B [nouveau] du livre des procédures fiscales) Protection des agents de l'administration fiscale en charge des aviseurs fiscaux	438

• ARTICLE 59 <i>decies</i> (nouveau) (Art. L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales (nouveau) et article 109 de la loi n° 2016-2017 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017) Codification et extension à la taxe sur la valeur ajoutée du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux	447
• ARTICLE 59 <i>undecies</i> (nouveau) Extension aux sociétés d'investissement immobilier cotées du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux	452
• ARTICLE 59 <i>duodecies</i> (nouveau) (Art. L. 16 du livre des procédures fiscales) Renforcement du pouvoir de contrôle de l'administration fiscale en matière de plus-values sur actifs numériques	456
• ARTICLE 59 <i>terdecies</i> (nouveau) (Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005) Modification du document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales	458
• ARTICLE 59 <i>quaterdecies</i> (nouveau) (Art. 2 de l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019) Clarification relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations en rapport avec les dispositifs fiscaux transfrontières	462
• ARTICLE 59 <i>quindecies</i> (nouveau) (Art. L. 213-9-1 et L. 561-5 du code de l'environnement, art. 106 et 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996, art. 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, art. 142 de la loi n° 2001-420 relative aux nouvelles régulations économiques, art. 128 et 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, art. 113 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art. 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, art. 136 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, art. 186 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, art. 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, art. 160 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, art. 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, art. 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 206 et 218 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Rassemblement en un article unique de l'ensemble des fondements législatifs des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances	466
• ARTICLE 59 <i>sexdecies</i> (nouveau) Rapport au Parlement sur l'avantage successoral de l'assurance-vie	474
• ARTICLE 60 (Art. 258, 271, 277 A, 286 ter, 286 ter A [nouveau], 287, 289 A, 291 bis, 292, 293, 293 A, 293 A quater [nouveau], 298, 298 sexdecies I [nouveau] et 1695 du code général des impôts ; art. 113 114 et 120 du code des douanes ; art. 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Simplification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès des entreprises	477
• ARTICLE 60 bis (nouveau) (Art. 283 bis et 293 A ter du code général des impôts) Coordinations relatives à la définition des opérateurs de plateforme en ligne	491
• ARTICLE 60 ter (nouveau) (Art L. 135 ZE du livre des procédures fiscales) Possibilité pour l'Institut de France et les académies de passer des conventions de mandat avec des prestataires privés pour sécuriser la gestion de certaines prestations en encaissement et décaissement	493
• ARTICLE 61 Unification des modalités de déclaration et de recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes	497
• ARTICLE 61 bis (nouveau) (Art 285 duodecies du code général des impôts et art. L. 16 E du livre des procédures fiscales) Application des modalités de recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaires aux taxes sur les boissons non alcooliques et à la taxe générale sur les activités polluantes et adaptation technique pour assurer un niveau de contrôle similaire	509

• ARTICLE 61 ter (nouveau) (Art. 1599 ter A, 1599 ter C, 1599 ter K, 1609 quinovicies, du code général des impôts ; art. L 136-1-1 du code de la sécurité sociale ; art. L 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail ; art. 37, 39, 41 et 42 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel) Report d'un an du transfert aux URSSAF et à la MSA du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance	516
• ARTICLE 61 quater (nouveau) (Art. 1609 quaterovicies du code général des impôts) Suppression de la possibilité de faire financer par la taxe d'aéroport les sas Parafe ..	524
• ARTICLE 62 (Art. L. 115-7 et L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée et article 1609 sexdecies B du code général des impôts) Rééquilibrage des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée	528
• ARTICLE 62 bis (nouveau) (Art. 1601, 1601-0 A et 1602 A du code général des impôts) Réforme du financement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat	537
• ARTICLE 63 (Art. 302 B, 302 D, 302 D bis, 568, 572, 575, 575 B, 575 E, 575 E bis, 575 M, 1698 D) Alignement progressif de la fiscalité du tabac applicable en Corse sur celle applicable sur le continent, à compter de 2022, sur une période de cinq ans	540
• ARTICLE 64 Compensation des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active (RSA)	547
• ARTICLE 65 Contribution de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) à la transformation des entreprises adaptées	553
• ARTICLE 65 bis (nouveau) (Art. L. 6331-35 et L. 6331-38 du code du travail) Fixation dans la loi des taux de la cotisation spécifique au secteur du BTP en matière d'apprentissage et de formation professionnelle	558
• ARTICLE 66 Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2020	561
• ARTICLE 67 Augmentation maîtrisée de certaines prestations sociales et suppression de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité	566
• ARTICLE 68 (Article L. 432-1 du code des assurances) Interdiction de l'octroi de garantie de l'État au commerce extérieur pour la recherche, l'extraction et la production de charbon	570
• ARTICLE 69 Octroi de la garantie de l'État au titre de prêts de l'Agence française de développement (AFD) au Fonds vert pour le climat (FVC)	578
• ARTICLE 70 Octroi de la garantie de l'État à la Banque africaine de développement dans le cadre du dispositif dit AFAWA (« Affirmative Finance Action for Women in Africa »)	581
• ARTICLE 71 (Art. 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009) Prorogation de la garantie des prêts à taux zéro du dispositif « Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise » (NACRE)	584
• ARTICLE 71 bis (nouveau) (Art. L. 6353-3 du code des transports) Instauration d'un droit de délaissement au profit de certains propriétaires d'habitations riveraines d'un aéroport ayant fait l'objet d'un projet de transfert	590
• ARTICLE 71 ter (nouveau) (Art. L. 5151-11 et L. 6333-2 du code du travail) Autorisation de la Caisse des dépôts et consignations à recevoir et gérer les fonds destinés au compte d'engagement citoyen	593
• ARTICLE 71 quater (nouveau) (Art. 212 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Extension de la garantie octroyée à l'emprunt de l'UNESCO pour la rénovation d'un de ses bâtiments	597
• ARTICLE 71 quinquies (nouveau) Modalités de répartition de la fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux départements	600
• ARTICLE 72 Création d'une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité spécifique à l'outre-mer	605

- **ARTICLE 72 bis (nouveau) (Art. 266 quindecies du code des douanes) Augmentation à compter de 2021 des objectifs d'incorporation d'énergies renouvelables dans la filière essence**610
- **ARTICLE 72 ter (nouveau) (Art. 266 quindecies du code des douanes.) Règles de traçabilité des matières premières pour la prise en compte de l'énergie contenue dans les biocarburants**615
- **ARTICLE 72 quater (nouveau) (Art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale) Réévaluation de la fraction du produit du droit à consommation sur les tabacs affectée au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac**.....617
- **ARTICLE 72 quinquies (nouveau) (Art. 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 et article L. 542-11 du code de l'environnement) Financement des GIP dans le cadre de l'implantation de Cigéo/Andra**619
- **ARTICLE 72 sexies (nouveau) (Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011) Prélèvement sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris (SGP)**.....622

- EXAMEN EN COMMISSION**.....633

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2020 - CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 38

Crédits du budget général

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le projet de loi de finances pour 2020.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par mission détaillée à l'état B qui lui est annexé.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 501 162 462 802 euros en autorisations d'engagement et de 478 009 018 493 euros en crédits de paiement.

L'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, porté ces crédits à 501 323 940 900 euros en autorisations d'engagement et 478 052 496 591 euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 161,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et une augmentation de 43,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, les modifications des crédits des missions issues des travaux de l'Assemblée nationale se répartissent de la façon suivante.

Crédits par mission avant et après les votes de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

Mission	Texte déposé à l'Assemblée nationale		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action et transformation publiques	339,2	434,8	339,2	434,8	+ 0,0	+ 0,0
Action extérieure de l'État	2 880,0	2 874,9	2 873,5	2 868,4	- 6,5	- 6,5
Administration générale et territoriale de l'État	4 052,7	3 977,1	4 046,2	3 970,6	- 6,5	- 6,5
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 011,3	2 957,9	2 995,2	2 941,8	- 16,1	- 16,1
Aide publique au développement	7 315,6	3 284,8	7 299,2	3 268,4	- 16,4	- 16,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 146,2	2 159,9	2 146,2	2 159,9	+ 0,0	+ 0,0
Cohésion des territoires	15 075,2	15 156,8	15 060,0	15 141,6	- 15,2	- 15,2
Conseil et contrôle de l'État	776,4	705,0	776,4	705,0	+ 0,0	+ 0,0
Crédits non répartis	450,0	150,0	440,0	140,0	- 10,0	- 10,0
Culture	2 992,7	2 959,1	2 985,1	2 951,5	- 7,6	- 7,6
Défense	65 346,9	46 075,3	65 348,1	46 076,5	+ 1,2	+ 1,2
Direction de l'action du Gouvernement	813,6	793,7	810,9	791,0	- 2,7	- 2,7
Écologie, développement et mobilité durables	13 210,6	13 274,8	13 183,2	13 247,4	- 27,4	- 27,4
Économie	1 870,1	2 325,3	1 866,9	2 322,0	- 3,3	- 3,3
Engagements financiers de l'État	38 330,3	38 505,2	38 328,8	38 503,7	- 1,5	- 1,5
Enseignement scolaire	74 171,5	74 034,0	74 160,3	74 022,7	- 11,3	- 11,3
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 511,5	10 457,1	10 498,3	10 444,0	- 13,1	- 13,1
Immigration, asile et intégration	1 933,6	1 818,1	1 927,8	1 812,3	- 5,8	- 5,8
Investissements d'avenir	0,0	2 175,3	0,0	2 057,3	+ 0,0	- 118,0
Justice	9 099,4	9 388,3	9 100,0	9 388,9	+ 0,6	+ 0,6
Médias, livre et industries culturelles	580,9	590,8	578,7	588,6	- 2,1	- 2,1
Outre-mer	2 555,9	2 409,5	2 545,9	2 399,5	- 10,0	- 10,0
Pouvoirs publics	994,5	994,5	994,5	994,5	+ 0,0	+ 0,0
Recherche et enseignement supérieur	28 669,8	28 681,6	28 651,8	28 663,5	- 18,1	- 18,1
Régimes sociaux et de retraite	6 227,7	6 227,7	6 227,5	6 227,5	- 0,2	- 0,2
Relations avec les collectivités territoriales	3 813,6	3 451,9	3 813,6	3 451,9	+ 0,0	+ 0,0
Remboursements et dégrèvements	141 018,3	141 018,3	141 130,3	141 130,3	+ 112,0	+ 112,0
Santé	1 140,2	1 143,5	1 125,0	1 128,3	- 15,3	- 15,3
Sécurité	21 372,4	20 492,4	21 364,8	20 484,8	- 7,6	- 7,6
Solidarité, insertion et égalité des chances	25 520,7	25 492,4	25 560,4	25 532,1	+ 39,8	+ 39,8
Sport, jeunesse et vie associative	1 423,1	1 227,7	1 414,6	1 219,2	- 8,5	- 8,5
Travail et emploi	13 518,7	12 771,6	13 731,7	12 984,6	+ 213,0	+ 213,0
Total	501 162,5	478 009,0	501 323,9	478 052,5	+ 161,5	+ 43,5

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Ces mouvements de crédits résultent de plusieurs amendements déposés par le Gouvernement lors des première et seconde délibérations de la seconde partie du projet de loi de finances.

Outre différents mouvements internes aux missions, **ces amendements ont eu pour objet, lors de la première délibération :**

- de minorer de 7,0 millions d'euros les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » afin de tirer les conséquences de l'adoption d'un amendement à l'article 6 du projet de loi de finances, visant à maintenir le droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge. La suppression de cette taxe affectée à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), initialement proposée par le Gouvernement, avait en effet donné lieu à l'inscription d'une dotation à due proportion dans les crédits 2020 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation;

- de majorer de 112,0 millions d'euros les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » afin de tirer les conséquences d'un amendement adopté en première partie du présent projet de loi de finances, qui introduit une revalorisation des valeurs locatives des résidences principales soumises à la taxe d'habitation au dernier indice des prix à la consommation connu en septembre 2019 ;

- de majorer de 2,0 millions d'euros les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », tout en minorant de 2 500 000 euros les crédits versés à SNCF Réseau pour la compensation fret, afin d'augmenter de 4,5 millions d'euros la dotation budgétaire en faveur de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ;

- de minorer de 25 750 euros les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et de majorer du même montant les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » afin de rétablir les crédits dédiés au soutien de la politique en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les outre-mer à leur niveau de la loi de finances initiale pour l'année 2019 ;

- de majorer de 253,0 millions d'euros les crédits de la mission « Travail et emploi » afin de tirer les conséquences budgétaires du retrait de l'article 79 du projet de loi de finances recentrant les exonérations en faveur de l'aide à domicile, ainsi que du report de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 du décret recentrant l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises, prévu en complément de l'article 30 ;

- de minorer de 15,0 millions d'euros les crédits de la mission « Santé » afin de tirer les conséquences des mesures annoncées par le Gouvernement en faveur d'une politique d'immigration maîtrisée. Il s'agit notamment de prendre en compte l'effet sur les crédits de l'aide médicale de l'État des mesures visant à renforcer les exigences de juste accès à ce droit tout en luttant contre les détournements abusifs ;

- de majorer de 500 000 euros les crédits de la mission « Santé » afin de tirer les conséquences de l'instauration d'un régime de présomption d'imputabilité des dommages causés par le valproate de sodium et ses dérivés à un manque d'information de la mère sur ses effets indésirables, tout en intégrant l'économie liée à la fusion du collège d'experts et du comité d'indemnisation ;

- de majorer de 30,0 millions d'euros les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », consacrés à la mise en œuvre des mesures de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance annoncée le 14 octobre 2019 par le Secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé, auxquels s'ajouteront 20 millions d'euros par redéploiement ;

- de majorer de 14,0 millions d'euros les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'agissant des crédits budgétaires alloués au versement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), afin de tirer les conséquences de l'adoption d'un amendement prévoyant une modification du mode de calcul de l'ASI, et de prendre en compte le coût lié à la revalorisation exceptionnelle prévue par décret du plafond de l'ASI de 723 à 750 euros en avril 2020, ainsi que l'économie engendrée par la revalorisation des pensions d'invalidité des exploitants agricoles, qui réduit à due concurrence l'ASI qui venait compléter ces pensions ;

- de majorer de 100 000 euros les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », dans le cadre d'une réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS), renommée aide à la vie familiale et sociale ;

- de minorer de 118,0 millions d'euros les crédits de la mission « Investissements d'avenir » afin d'assurer la neutralité d'une ouverture de crédits effectuée sur la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »¹ à hauteur de 100 millions d'euros et de tenir compte d'une ouverture nette à hauteur de 18 millions d'euros sur le programme 193 dans le cadre des redéploiements prévus en fin de gestion 2019 sur les programmes d'investissements d'avenir.

En **deuxième délibération**, les amendements ont d'abord eu pour objet de procéder à une **réduction de crédits sur une grande partie des missions** afin de :

- répartir une minoration de crédits sur un grand nombre de missions pour tenir compte des votes intervenus dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Les missions non concernées sont les missions « Action et transformation publique », « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », « Conseil et contrôle de l'État », « Crédits non

¹ Voir infra, article 40.

répartis », « Défense », « Justice », « Investissements d'avenir », « Pouvoirs publics », « Relations avec les collectivités territoriales » et « Remboursements et dégrèvements » ;

- tirer les conséquences annoncées lors du « rendez-vous salarial » de 2019, pour l'ensemble des missions concernées ;

- revenir sur un mouvement de crédits adopté en première délibération en faveur du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- revenir sur la création d'un programme « Évaluation et hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés » au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;

- revenir sur deux amendements adoptés en première délibération tendant à subventionner les écoles de production dans la mission « Travail et emploi ».

Votre rapporteur général, dans la mesure où cet article procède à la récapitulation des différents choix effectués sur ces missions, propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE 39

Crédits des budgets annexes

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le projet de loi de finances pour 2020, conformément à la répartition détaillée à l'état C du présent projet de loi.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 2 302 476 165 euros en autorisations d'engagement et de 2 297 471 165 euros en crédits de paiement.

L'Assemblée nationale a porté ces crédits à 2 302 598 067 euros en autorisations d'engagement et 2 297 593 067 en crédits de paiement.

Cette augmentation de 121 902 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement est due à un amendement présenté par le Gouvernement lors de la deuxième délibération du projet de loi de finances et tendant à tirer les conséquences sur la mission « Contrôle et exploitation aériens » des décisions annoncées lors du rendez-vous salarial 2019¹.

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

¹ Voir supra le commentaire de l'article 38.

ARTICLE 40

**Crédits des comptes d'affectation spéciale
et des comptes de concours financiers**

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule des ouvertures de crédits **des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** figurant dans le projet de loi de finances pour 2020, conformément à la répartition détaillée à l'état D du présent projet de loi.

S'agissant des **comptes d'affectation spéciale**, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 81 392 839 886 euros en autorisations d'engagement et 81 194 989 886 euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces crédits.

S'agissant des **comptes de concours financiers**, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 128 494 968 433 euros en autorisations d'engagement et 128 736 341 763 euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale a porté ces crédits à 128 694 968 433 euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 200 millions d'euros et 128 836 341 763 euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 100 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a en effet adopté, sur la proposition du Gouvernement, un amendement tendant à créer un nouveau programme au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », doté de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement afin de porter les prêts octroyés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), gérés le cas échéant par les opérateurs chargés de la mise en œuvre du PIA. Ces crédits permettront d'octroyer un prêt à la société Soitec dans le cadre du plan « Nano 2022 ».

Cette opération est neutre pour le budget de l'État dans la mesure où un autre amendement a annulé des crédits de paiement à hauteur de 100 millions d'euros sur la mission « Investissements d'avenir »¹. Les 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement correspondantes, déjà consommées en 2017, feront l'objet d'un retrait d'engagement.

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

¹ Voir supra, article 38.

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 41

Autorisations de découvert

Commentaire : le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2019, au titre des comptes de commerce, à la somme de 19 896 809 800 euros. La plus grande partie de ce découvert concerne, à hauteur de 19,2 milliards d'euros, le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », principalement au titre des opérations relatives à la dette primaire et la gestion de la trésorerie.

Le II fixe les autorisations de découvert accordées au ministre chargé des finances et des comptes publics, pour 2019, au titre des comptes d'opérations monétaires, au montant de 250 millions d'euros, qui correspond au compte « Pertes et bénéfices de change ».

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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 2020 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 42

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Commentaire : le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2020.

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

Le présent article fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** pour 2020.

Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale, de 1 950 428 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une diminution de 3 088 ETPT par rapport au plafond de 1 953 516 ETPT inscrit dans la loi de finances initiale pour 2019 ou une diminution de 3 382 ETPT par rapport au plafond de 1 953 810 ETPT fixé par le projet de loi de finances rectificative pour 2019, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en nouvelle lecture.

S'agissant du **schéma d'emplois**, c'est-à-dire de l'effet des créations et des suppressions d'emplois, le solde est positif en 2020, s'élevant à 192 créations en équivalents temps plein (ETP) dans les ministères.

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

Schéma d'emploi

(en équivalents temps plein)

Ministère ou budget annexe	LFI 2019 (format 2020)	PLF 2020
Action et comptes publics	- 1 947	- 1 653
Agriculture et alimentation	- 140	+ 130
Armées	+ 466	+ 300
Cohésion des territoires	- 15	- 8
Culture	- 50	- 15
Économie et finances	- 280	- 282
Éducation nationale	- 1 800	-
Enseignement supérieur, recherche et innovation	-	-
Europe et affaires étrangères	- 130	- 81
Intérieur	+ 2 143	+ 1 347
Justice	+ 1 300	+ 1 520
Outre-mer	+ 23	+ 35
Services du Premier ministre	+ 191	+ 169
Solidarités et santé	- 250	- 203
Sports	-	- 40
Transition écologique et solidaire	- 811	- 797
Travail	- 233	- 226
Budget annexe « Compte et exploitation aériens »	-	-
Budget annexe « Publications officielles et information administrative »	- 38	- 4
TOTAL	- 1 571	+ 192

Source : exposé des motifs du présent article 42

Les créations d'emploi, à hauteur de 3 167 ETP, concernent en particulier le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et le ministère des armées.

Les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche conservent leurs effectifs.

Les suppressions d'emplois concernent, à hauteur de 2 975 ETP au total, le ministère de l'action et des comptes publics (- 1 653 ETP), ainsi que ceux de la transition écologique et solidaire (- 797 ETP) et de l'économie et des finances (- 282 ETP).

Le schéma d'emploi prévu pour 2020 contribue à hauteur de - 2 476 ETPT à l'évolution des plafonds annuels d'autorisations d'emplois.

La diminution des plafonds annuels d'autorisations d'emploi s'explique également :

- par l'effet en année pleine des variations d'effectifs intervenues en 2019 (augmentation de 863 ETPT). Cet effet résulte des dates d'arrivée et de départ des agents ;

- par les mesures de périmètre et de transfert (diminution de 1 991 ETPT) : il s'agit pour l'essentiel de la mise en place de secrétariats généraux communs aux préfetures et directions départementales au ministère de l'intérieur, au transfert d'emplois du ministère de la Culture vers ses opérateurs (diminution de 1 168 ETPT) et au transfert de 154 ETPT du ministère des armées vers la direction des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA-DAM) ;

- par des corrections techniques (augmentation de 514 ETPT).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition du Gouvernement, un amendement tendant à fixer le plafond des autorisations d'emploi de l'État à 1 943 119 ETPT, soit une diminution de 7 309 ETPT.

Évolution des plafonds d'autorisation d'emplois des ministères au cours de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale

(en équivalents temps plein travaillés ou ETPT)

Ministère ou budget annexe	Texte déposé	Texte adopté	Évolution
I. Budget général	1 939 264	1 931 970	- 7 294
Action et comptes publics	122 029	121 582	- 447
Agriculture et alimentation	29 799	29 799	+ 0
Armées	271 125	270 746	- 379
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	291	291	+ 0
Culture	9 593	9 593	+ 0
Économie et finances	12 294	12 100	- 194
Éducation nationale et jeunesse	1 022 849	1 019 085	- 3 764
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 992	6 992	+ 0
Europe et affaires étrangères	13 524	13 524	+ 0
Intérieur	292 469	290 410	- 2 059
Justice	88 011	87 617	- 394

Outre-mer	5 583	5 583	+ 0
Services du Premier ministre	9 759	9 708	- 51
Solidarités et santé	7 436	7 450	+ 14
Sports	1 529	1 529	+ 0
Transition écologique et solidaire	37 382	37 362	- 20
Travail	8 599	8 599	+ 0
II. Budgets annexes	11 164	11 149	- 15
Contrôle et exploitation aériens	10 544	10 544	+ 0
Publications officielles et information administrative	620	605	- 15
Total général	1 950 428	1 943 119	- 7 309

Source : commission des finances, à partir de l'article 42 du présent projet de loi de finances

Cette évolution résulte principalement de l'application de l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, introduit à l'initiative de votre commission des finances, qui prévoit que le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

Ce dispositif a été mis en œuvre pour la première fois en loi de finances rectificative pour 2018, avec un amendement de coordination au projet de loi de finances pour 2019.

En 2020, selon l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, les plafonds d'emplois des ministères et des budgets annexes sont abaissés de - 7 178 ETPT. La correction porte surtout sur les ministères de l'éducation nationale (- 3 764 ETPT) et de l'intérieur (- 2 059 ETPT). Ces corrections, devraient permettre de porter la vacance attendue en 2020 sur l'ensemble des ministères à 1,0 %.

Par ailleurs, un transfert de 124 ETPT du plafond des autorisations d'emplois du ministère de l'économie et des finances vers le plafond d'emplois des opérateurs résulte du passage, au 1^{er} janvier 2020, du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES) aux responsabilités et compétences élargies (RCE) définies à l'article L. 711-9 du code de l'éducation, qui implique que le GENES rémunèrera désormais directement sur son budget et sous son plafond d'emplois, l'ensemble de ses agents.

Enfin, 14 ETPT sont transférés du plafond d'emplois des opérateurs vers celui de l'État en raison de la constitution d'un nouveau service à compétence nationale (SCN) rattaché à l'administration centrale du ministère

des Solidarités et de la santé, chargé de définir la stratégie de transformation numérique des systèmes d'information mutualisés des agences régionales de santé et de mettre en œuvre ces projets.

Enfin une correction est réalisée sur une imputation sur le plafond d'autorisation d'emplois des Services du Premier ministre, avec un abaissement de 1 ETPT.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que le présent article applique la correction du plafond des autorisations d'emploi introduite à son initiative dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022. Cette correction permet de redonner un sens aux plafonds annuels d'autorisations d'emplois par ministère, qui s'étaient parfois éloignées de la réalité des emplois.

Dans la mesure où cet article procède à la récapitulation des choix effectués sur les missions en matière d'emploi et de masse salariale, votre rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la seconde partie du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE 43

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Commentaire : le présent article fixe le plafond des emplois des opérateurs de l'État pour 2020.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe le **plafond des emplois des opérateurs de l'État** pour 2020.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe ce plafond à un niveau de 402 032 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 401 849 ETPT en loi de finances initiale pour 2019, soit une augmentation de 183 ETPT.

Les schémas d'emploi, en diminution de 239 équivalents temps plein (ETP) ont un impact positif de 188 ETPT sur le plafond d'emplois.

Les créations d'emploi concernent les politiques de l'emploi (+ 395 ETP), avec notamment la création de 1 000 emplois à Pôle emploi dans le cadre de la mise en place du plan pauvreté et de la réforme de l'assurance chômage et la politique d'asile (+ 189 ETP). À l'inverse, les effectifs diminuent pour les opérateurs dans les ministères de la transition écologique et solidaire (- 276 ETP, malgré la création de 200 ETP pour la Société du grand Paris), ainsi que pour les opérateurs dans les ministères de l'agriculture et de l'alimentation (- 190 ETP), de la solidarité et santé (- 143 ETP) et de l'Europe et affaires étrangères (- 106 ETP) ;

En second lieu, des mesures de périmètre diminuent le plafond des autorisations d'emploi de 776 ETPT, en raison principalement de la sortie du champ des opérateurs de l'Agence nationale de santé publique et de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, qui rejoignent le champ des opérateurs de la sécurité sociale, ainsi que de la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et l'Agence nationale du sport.

Par ailleurs, des mesures de transfert et des corrections et abattements techniques entraînent une augmentation de 1 948 ETPT, tandis que l'effet en année pleine des schémas d'emplois 2019 diminue les plafonds de 1 177 ETPT.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2019, voté en nouvelle lecture par les deux assemblées, a toutefois abaissé ce plafond à 401 613 ETPT, donc l'augmentation proposée par le projet de loi de finances pour 2020 est en fait de 419 ETPT.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements tendant :

- sur la proposition du Gouvernement, à augmenter de 124 ETPT le plafond des autorisations d'emplois du GENES, transférer 14 ETPT entre le plafond des opérateurs de l'État et celui de l'État sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » et à corriger une erreur d'imputation sur la mission « Direction de l'action du Gouvernement »¹;

- sur la proposition de M. Joël Giraud au nom de la commission des finances, à rehausser le plafond des autorisations d'emploi des parcs nationaux de 8 ETPT et à diminuer à due concurrence les plafonds de cinq autres opérateurs de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ;

- sur la proposition du Gouvernement, à relever de 20 ETPT le plafond d'emplois de Voies navigables de France (VNF), afin de permettre le recrutement de travailleurs saisonniers.

Le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'État s'établit ainsi à 402 163 ETPT, en augmentation de 131 ETPT.

Mission	Texte déposé	Texte adopté	Évolution
Action extérieure de l'État	6 324	6 324	
Administration générale et territoriale de l'État	355	355	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 882	13 882	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	1 278	1 278	
Cohésion des territoires	639	639	
Culture	15 483	15 483	
Défense	6 937	6 937	
Direction de l'action du Gouvernement	591	592	+ 1
Écologie, développement et mobilité durables	19 292	19 312	+ 20
Économie	2 496	2 496	
Enseignement scolaire	3 233	3 233	

¹ Voir les éléments d'explications apportés supra à l'article 42.

Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 106	1 106	
Immigration, asile et intégration	2 173	2 173	
Justice	625	625	
Médias, livre et industries culturelles	3 102	3 102	
Outre-mer	127	127	
Recherche et enseignement supérieur	259 638	259 762	+ 124
Régimes sociaux et de retraite	294	294	
Santé	134	134	
Sécurités	293	293	
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 041	8 027	- 14
Sport, jeunesse et vie associative	692	692	
Travail et emploi	54 445	54 445	
Contrôle et exploitation aériens	805	805	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	47	47	
Total	402 032	402 163	+ 131

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où le présent article procède à la récapitulation des choix effectués sur les missions en matière d'emploi et de masse salariale des opérateurs, votre rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la seconde partie du présent projet de loi de finances.

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

ARTICLE 44

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

Commentaire : le présent article détermine, pour 2020, le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF).

Le présent article détermine, pour 2020, le **plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière**.

Les établissements à autonomie financière sont définis à l'article 66 de la loi de finances initiale pour 1974¹, qui prévoit que « *l'autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

Ces établissements font partie du réseau d'action culturelle de la France à l'étranger.

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, l'ensemble des crédits alloués aux établissements à autonomie financière sont regroupés au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Seuls les agents expatriés affectés dans ces établissements sont comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des Affaires étrangères. Les agents de droit local en sont exclus. Ces établissements ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs de l'État car ils n'ont pas la personnalité morale.

C'est pourquoi le présent article prévoit un plafonnement spécifique pour les autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière. Ce plafond est exprimé en équivalents temps plein (ETP) et non en équivalents temps plein travaillés (ETPT) comme les autres plafonds d'autorisations d'emploi. Il s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

¹ [Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973](#) de finances pour 1974.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un plafond de 3 411 ETP, contre 3 449 dans la loi de finances initiale pour 2018. La diminution de 38 ETP s'explique par leur transfert vers le plafond d'emplois ministériel en raison de la fermeture de quatre établissements qui correspondent, selon le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État », à ceux installés en Norvège, au Brésil, au Costa Rica et au Canada.

*

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

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

ARTICLE 45

Plafonds des emplois de diverses autorités publiques

Commentaire : le présent article détermine, pour 2020, le plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques.

Le présent article détermine, pour 2020, le **plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques**. Cette dénomination englobe des autorités administratives indépendantes (AII) et certains organismes qui, telle l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), ont perdu cette qualité lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un plafond global de 2 589 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 2 558 ETPT en loi de finances initiale pour 2019, soit une augmentation de 31 ETPT.

Cette augmentation concerne :

- l'Autorité des marchés financiers (AMF, + 10 ETPT), en raison des nouvelles missions confiées à cet organisme dans le cadre de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE) et à un élargissement du périmètre des assujettis dans le cadre du Brexit ;

- le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA, + 6 ETPT), afin de répondre à de nouvelles missions conférées notamment par la loi du 22 décembre 2018 sur la lutte contre la manipulation de l'information et dans la perspective de la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur Internet ;

- l'Agence française de lutte contre le dopage (+ 4 ETPT), par transfert dans le cadre de l'évolution du dispositif des conseillers interrégionaux antidopage (CIRAD) ;

- l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER, + 11 ETPT), au titre de l'extension de ses missions notamment sur la régulation du secteur aéroportuaire ou des activités de gestionnaire d'infrastructures de la RATP.

Évolution du plafond des autorisations d'emploi de diverses autorités publiques

(en équivalents temps plein travaillé)

Nom	Plafond en loi de finances initiale pour 2019	Plafond dans le projet de loi de finances pour 2020 adopté par l'Assemblée nationale	Évolution de 2019 à 2020
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	70	74	+ 4
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	1 050	1 050	
Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)	83	94	+ 11
Autorité des marchés financiers (AMF)	475	485	+ 10
Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)	284	290	+ 6
Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C)	65	65	
Haute Autorité de santé (HAS)	425	425	
Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)	65	65	
Médiateur national de l'énergie (MNE)	41	41	
Total	2 558	2 589	+ 31

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

TITRE III

REPORTS DE CRÉDITS DE 2019 SUR 2020

ARTICLE 46

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Commentaire : le présent article vise à majorer les plafonds de reports de crédits de paiement de certains programmes, de l'exercice 2019 sur celui de 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur ce programme.

Cette règle s'apprécie de manière séparée sur les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel, d'une part, et sur les crédits inscrits sur les autres titres du programme, d'autre part. Le plafond de report de ces derniers peut être majoré par une disposition de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale prévoit de faire bénéficier **cinq** programmes de l'exception à la règle du report :

- le programme « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement », compte tenu du report d'une opération de traitement de dette d'un État étranger ;

- le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », compte tenu du report sur 2020 du financement d'une opération immobilière ;

- le programme « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », compte tenu notamment du report d'investissements informatiques ;

- le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », compte tenu d'un report d'attributions de produits destiné à financer des programmes immobiliers ;

- le programme « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Action et transformation publiques », au titre de dépenses immobilières réalisées dans le cadre du Grand plan d'investissement (GPI).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, étendu à **quinze** autres programmes l'exception à la règle de report :

- le programme « Interventions territoriales de l'État » de la mission « Cohésion des territoires », compte tenu du caractère pluriannuel des dépenses du programme ;

- le programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », compte tenu des délais de traitement des dossiers relatifs aux dotations de soutien exceptionnel aux collectivités portées par le programme ;

- le programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », compte tenu du retard pris dans le lancement de certains projets locaux, notamment les contrats de convergence et de transformation ;

- le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », compte tenu notamment du décalage de certaines opérations d'investissement ;

- le programme « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé », compte tenu du report de crédits pour lesquels un besoin en 2020 est avéré ;

- le programme « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », compte tenu du décalage dans le temps de dossiers d'indemnisation de personnels ;

- le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », compte tenu du report de crédits pour lesquels un besoin en 2020 est avéré ;

- le programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », compte tenu du calendrier des dépenses du Plan d'investissement dans les compétences ;

- le programme « Statistiques et études économiques » de la mission « Économie », compte tenu du décalage de dépenses liées à des opérations immobilières ;

- le programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », compte tenu du calendrier des remboursements forfaitaires des candidats aux élections européennes qui s'étale sur deux exercices ;

- le programme « Facilitation et sécurisation des échanges » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », en raison des perspectives de dépenses du projet *Passenger Name Record* et des crédits d'intervention destinés aux débiteurs de tabac ;

- le programme « Plan France Très haut débit » de la mission « Économie », compte tenu du rythme de réalisation de certains projets ;

- le programme « Fonds pour la transformation de l'action publique » de la mission « Action et transformation publiques », compte tenu du décalage de dépenses du Grand plan d'investissement ;

- le programme « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi », compte tenu du calendrier des dépenses du Plan d'investissement dans les compétences ;

- le programme « Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État » de la mission « Action et transformation publiques », compte tenu du rythme d'avancée des projets.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'exception demandée par le présent article, dans sa rédaction issue des débats à l'Assemblée nationale, concerne 20 programmes. Ce nombre est plutôt inférieur à la moyenne constatée ces dernières années, puisqu'elle concernait 28 programmes dans les lois de finances initiales pour 2016 et pour 2015, 29 programmes dans la loi de finances initiale pour 2017, 15 programmes dans la loi de finances initiale pour 2018 et 23 programmes dans la loi de finances initiale pour 2019.

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

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 47 A (nouveau)
(Art. 150-0 B ter du code général des impôts)

**Ajustement des modalités de calcul du quota de réinvestissement pour le
bénéfice du report d'imposition en cas d'apport-cession suivi d'un
réinvestissement dans diverses entités de placement à risque**

**Commentaire : le présent article modifie les conditions et les délais de
réinvestissement indirect du produit de cession des titres apportés dans le
cadre du régime de « l'apport-cession ».**

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE REPORT D'IMPOSITION DANS LE CADRE DU RÉGIME DE « L'APPORT-CESSION »

En principe, **les gains nets tirés de la cession à titre onéreux de parts ou actions d'une société** sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu en application de **l'article 150-0 A du code général des impôts**, quand bien même le propriétaire s'engagerait à réinvestir le produit de la cession dans d'autres entreprises. Depuis le 1^{er} janvier 2018, ces plus-values sont imposées au taux de 12,8 % en application du prélèvement forfaitaire unique (PFU)¹.

Ces gains nets sont également assujettis aux **prélèvements sociaux** sur les revenus du patrimoine, dont le taux est de 17,2 %, ce qui porte le taux d'imposition global à 30 %.

Cela étant, **l'interposition d'une société holding que le redevable contrôle permet de bénéficier d'un report d'imposition**, sous réserve de respecter une **condition de réinvestissement** d'une fraction du produit de la cession.

¹ Article 287 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Pour bénéficier de ce régime, prévu à l'**article 150-0 B ter du code général des impôts**, le propriétaire doit tout d'abord apporter ses titres à une société qu'il contrôle, soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt équivalent.

Le régime du report d'imposition permet de décaler l'imposition effective de cette plus-value à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux à une date ultérieure. Autrement dit, même si l'entrepreneur « vend » ses titres à sa holding, cet événement n'entraîne aucune imposition.

À l'issue de cette première opération, la holding peut alors à son tour céder les titres apportés, sans que ne soit cette fois constatée aucune plus-value, dans la mesure où la cession des titres est effectuée à leur valeur d'apport (schéma dit d'« apport-cession »).

Le I de l'**article 150-0 B ter** précité prévoit qu'il est mis fin au report d'imposition à l'occasion de la cession des titres reçus en rémunération de l'apport ou des titres apportés¹. La cession des titres apportés à la holding devrait donc en principe entraîner l'imposition effective de la plus-value initialement reportée.

Néanmoins, **une exception est prévue** lorsque la société bénéficiaire de l'apport cède les titres dans **un délai de trois ans à compter de la date de l'apport** mais prend **l'engagement de réinvestir au moins 60 % du produit de leur cession dans un délai de deux ans**.

Jusqu'en 2019, seuls étaient éligibles au réinvestissement :

- le **financement d'une activité commerciale², industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière**, conduite par des **sociétés couramment désignées comme « opérationnelles »**, à l'exclusion des activités de gestion de leur propre patrimoine mobilier et immobilier ;

- **l'acquisition d'une fraction du capital d'une société exerçant une activité éligible** ayant pour effet de conférer, à la société qui acquiert les titres, le contrôle de la société émettrice de ces titres ;

- **la souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital** d'une ou plusieurs sociétés exerçant une activité éligible.

La loi de finances pour 2019³ a toutefois élargi le champ du réinvestissement permettant de reporter l'imposition du produit de cession. Est désormais éligible le **réinvestissement indirect** du produit de cession, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un fonds d'investissement et d'autres structures de capital-investissement.

¹ S'agissant des titres apportés, le report d'imposition prend fin si la cession intervient dans un délai, décompté de date à date, de trois ans à compter de l'apport des titres.

² Au sens des articles 34 et 35 du code général des impôts.

³ Article 115 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Ainsi, outre le réinvestissement direct précité, le réinvestissement du produit de cession peut désormais prendre la forme d'une souscription de parts ou d'actions des véhicules suivants :

- les fonds communs de placement à risques (FCPR) ;
- les fonds professionnels de capital investissement (FPCI) ;
- les sociétés de libre partenariat (SLP) ;
- les sociétés de capital-risque (SCR) ;
- les organismes similaires aux entités précitées établis dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Le législateur a prévu que, pour être éligibles, l'actif de ces entités doit toutefois être constitué à hauteur d'au moins **75 % de parts ou actions de sociétés opérationnelles éligibles au réinvestissement direct, parmi lesquelles les deux tiers correspondent à des sociétés non cotées¹**, soit 50 % de leur actif. Ces parts ou actions peuvent être reçues :

- en contrepartie d'une souscription au capital initial, ou d'une augmentation de capital ;
- ou lors du rachat d'actions existantes lorsque leur acquisition confère le contrôle au titulaire des titres de la société.

En contrepartie de l'élargissement du champ du réinvestissement, la part du produit de la plus-value de cession devant être réinvestie a été augmentée de 50 % à 60 %.

B. UN MÉCANISME CRÉÉ POUR RÉPONDRE AUX ABUS DE DROIT DANS LE CADRE DU SURSIS D'IMPOSITION

Le mécanisme de report d'imposition prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts doit être distingué de celui du **sursis d'imposition prévu à l'article 150-0 B du code général des impôts**.

Le régime de sursis d'imposition, qui s'applique de plein droit, a été créé pour favoriser **les restructurations d'entreprises**. Dans ce cas, les opérations d'échange de titres précitées sont considérées comme une opération intercalaire, et la plus-value constatée ne fait l'objet d'aucune déclaration.

Toutefois, **l'application de ce régime a fait l'objet d'abus dans le cadre de schémas d'optimisation fiscale**. En effet, lorsqu'un redevable apporte à une société soumise à l'impôt sur les sociétés des titres dont la

¹ Au sens du g du 1 bis du I de l'article 885-0 V bis du code général des impôts.

plus-value d'échange bénéficie du sursis d'imposition, la société peut ensuite les céder dans un bref délai à un tiers. À l'occasion de cette cession, aucune plus-value n'est constatée car les titres ne se sont pas appréciés, et donc aucune imposition n'est versée.

Le Conseil d'État a admis¹ que l'apport de titres à une société, suivi de leur cession, constitue un abus de droit, **sauf si la société bénéficiaire de l'apport prouve qu'elle a réinvesti dans un délai raisonnable une part significative du produit de cession dans une activité économique.**

En instaurant le régime du report obligatoire de l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts par la loi de finances rectificative pour 2012², le législateur a souhaité s'inspirer de cette jurisprudence en mettant en place le régime de report obligatoire prévu à l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Près d'un an après l'inclusion du réinvestissement indirect dans le champ de l'article 150-0 B *ter*, **le présent article vise à aménager les conditions de souscriptions de parts ou actions des fonds et sociétés de capital-investissement, afin de mieux tenir compte des pratiques de marché.**

Premièrement, **le présent article prévoit que la holding du redevable qui cède ses titres dispose d'un délai de deux ans pour signer un engagement de souscription** de parts ou actions auprès d'un fonds ou société éligible au réinvestissement indirect. Puis, à compter de la date de signature de l'engagement de souscription, **le fonds ou la société dispose d'un délai de cinq ans pour que l'intégralité des sommes que la holding s'est engagée à verser dans l'engagement de souscription le soit effectivement** (alinéas 4 à 7).

En cas de non-respect de la condition de versement effectif des sommes convenues dans l'engagement de souscription dans un délai de cinq ans, **le report d'imposition prend fin** (alinéas 11 et 12).

Ces dispositions diffèrent de celles en vigueur dans la mesure où la holding du redevable pourrait conserver le produit de cession des titres qu'elle cède dans un délai maximal de sept ans. Ces aménagements sont justifiés par **la pratique des fonds professionnels de capital-investissement (FPCI)** qui déploieraient les capitaux investis progressivement, sur plusieurs années et après avoir sélectionné leurs investissements, et non en une seule fois.

¹ CE, 8 octobre 2010, n°313139, n° 301934 ; CE, 3 février 2011, n° 329839 ; CE, 11 février 2011, n° 314950 ; CE, 27 juillet 2012, n° 327295.

² Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Les dispositions relatives aux délais prévus dans le cadre du réinvestissement indirect s'appliquent aux cessions de titres apportés à la holding réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020 (alinéa 18).

Afin de tenir compte de la modification des délais prévus pour la signature de l'engagement de souscription d'une part, puis du versement des sommes au fonds d'autre part, **le présent article modifie le délai minimal de conservation des titres reçus en contrepartie de l'apport initial à la holding, en cas de donation.**

En effet, le droit en vigueur prévoit qu'en cas de donation de ces titres, le report d'imposition bascule sur le donataire. Le report d'imposition tombe si :

- le donataire cède les titres reçus en rémunération de l'apport initial dans un délai de dix-huit mois après leur transmission ;
- ou si les conditions de réinvestissement du produit de cession des titres apportés ne sont plus respectées.

Or, le délai de dix-huit mois instaure **une disparité de délais entre ces deux évènements pouvant mettre fin au report d'imposition.** Il apparaît en outre **très insuffisant**, compte tenu de **l'allongement des délais de réinvestissement effectif du produit de cession**, dans le cadre du réinvestissement indirect, prévu par l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts.

Ainsi, **le présent article allonge le délai de conservation des titres afin de couvrir la période entre l'apport initial des titres à la holding du redevable et le réinvestissement effectif du produit de leur cession.** Ce délai est alors fixé à **cinq ans** en cas de réinvestissement direct, et à **dix ans** en cas de réinvestissement indirect (alinéas 13 à 17).

Les dispositions relatives aux donations sont applicables aux transmissions à compter du 1^{er} janvier 2020 (alinéa 19).

Deuxièmement, **le présent article supprime le sous-quota d'investissement encadrant la composition de l'actif des fonds et sociétés qui procèdent au réinvestissement indirect.** Ainsi, si l'actif de ces fonds ou sociétés doit toujours être composé à hauteur d'au moins 75 % par des parts ou actions de sociétés opérationnelles éligibles au réinvestissement direct, les deux-tiers de celles-ci ne doivent plus être investis dans des sociétés non cotées (alinéa 8).

En effet, **les FCPR et les FPCI ont déjà l'obligation de respecter un quota d'au moins 50 % de leur actif composé de sociétés non cotées.** La mention du sous-quota n'est maintenue que pour **les sociétés de libre partenariat**, qui ne sont pas soumises à des quotas d'investissement (alinéa 9).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À l'occasion de l'examen de la réforme du régime de « l'apport-cession » introduit par la loi de finances pour 2019, **votre commission des finances avait estimé que l'élargissement du champ du réinvestissement de l'article 150-0 B *ter* du code général des impôts était plus opérationnel et plus pertinent que le recours à un nouveau régime fiscal spécifique**, compte-tenu de l'échec du compte « PME innovation ».

Dès lors que les modifications apportées par le présent article visent à mieux tenir compte des pratiques de certains véhicules d'investissement, votre commission considère que **ces aménagements sont bienvenus**, et remarque qu'ils ne remettent pas en cause l'équilibre général du dispositif adopté l'année dernière. Néanmoins, **ce dernier s'éloigne notablement de celui qui avait été introduit lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019** en première lecture à l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Jean-Noël Barrot, puis examiné au Sénat¹.

En effet, dans le projet initial, le champ du réinvestissement indirect était celui des fonds, sociétés ou organismes dont l'actif était constitué à au moins 75 % de parts ou actions de sociétés éligibles au dispositif « ISF-PME », répondant aux conditions définies aux *a* à *j* du 1 *bis* de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts². Le Gouvernement avait alors justifié le choix d'un champ plus restreint pour le réinvestissement indirect que le réinvestissement direct par la volonté d'inciter à recourir au dernier, qui pourrait paraître moins avantageux que le réinvestissement intermédié.

Or, en nouvelle lecture, le dispositif a été modifié à l'initiative du Gouvernement, afin d'aligner le champ du réinvestissement indirect sur le réinvestissement direct. **Ainsi, le dispositif ne cible plus uniquement les jeunes petites et moyennes entreprises (PME), mais l'ensemble des sociétés opérationnelles, et ce quel que soit le mode de réinvestissement.**

Votre commission des finances regrette que cette évolution significative de l'esprit du dispositif ait été introduite tardivement dans le débat parlementaire l'an dernier. Étant donné que le dispositif de « l'apport-cession » constitue un avantage fiscal conséquent pour le redevable qui souhaite investir dans des actifs finançant l'économie réelle, **votre commission propose de réintroduire le fléchage du réinvestissement indirect vers les jeunes PME**. Par conséquent, elle a adopté un amendement FINC.1 en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose l'adoption de cet article ainsi modifié.

¹ Article 51 quater du projet de loi de finances pour 2019 transmis au Sénat le 22 novembre 2018.

² Dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2017.

ARTICLE 47 B (nouveau)
(Art. 150 U du code général des impôts)

Prorogation pour deux ans des dispositifs d'exonération applicables en matière d'imposition de plus-values des particuliers en cas de cession de biens immobiliers au profit direct ou indirect d'organismes chargés du logement social

Commentaire : le présent article propose de proroger jusqu'au 31 décembre 2022 les dispositifs d'exonération d'imposition des plus-values immobilières des particuliers en cas de cession de biens immobiliers au profit d'organismes chargés du logement social.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du **I de l'article 150 U du code général des impôts**, les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers sont passibles de l'impôt sur le revenu.

Toutefois, le **code général des impôts prévoit plusieurs cas d'exonération de cette imposition**. Certaines sont permanentes, à l'instar de celle sur la résidence principale, d'autres sont temporaires, comme celle instaurée par l'article 34 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement de services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, concernant **les plus-values immobilières des particuliers en cas de cession de biens immobiliers au profit d'organismes chargés du logement social**.

En effet, **les cessions réalisées au profit d'organismes de logement social sont exonérées d'impôt sur le revenu** (7° du **II** de l'article 150 U précité du code général des impôts). Ces organismes regroupent :

- les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM) gérant des logements sociaux ;
- l'association Foncière logement et les sociétés civiles immobilières dont elle détient la majorité des parts ;
- les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'insertion ;
- tout autre cessionnaire qui s'engage à réaliser et à achever certains types de logements sociaux dans un délai de quatre ans.

En outre, **sont également exonérées de cette imposition les cessions indirectes** à une collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ou à un établissement public foncier **en vue de leur cession à l'un des organismes de logement social** mentionnés ci-dessus (8° du II de l'article 150 U du code précité).

Cette exonération temporaire a été prorogée ou rétablie à six reprises depuis 2005 :

- jusqu'au 31 décembre 2009 par l'article 34 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 ;

- jusqu'au 31 décembre 2011 par l'article 38 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 ;

- du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015 par l'article 27 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 l'a rétabli;

- jusqu'au 31 décembre 2016 par l'article 32 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ;

- jusqu'au 31 décembre 2018 par l'article 35 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 ;

- jusqu'au 31 décembre 2020 par l'article 28 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Cette exonération fiscale représente une **perte de recettes de l'ordre de 10 millions d'euros** pour l'État selon la liste des dépenses fiscales présentée dans l'évaluation des Voies et Moyens (tome II) du projet de loi de finances pour 2020. Le nombre des bénéficiaires n'est pas déterminé.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de **trois amendements identiques** présentés pour le premier, par M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Thibault Bazin et Mme Stéphanie Do, pour le deuxième par M. Jean-Louis Bricout et les membres du groupe Socialiste et apparentés, et pour le troisième par M. Thibault Bazin.

Le I de ces amendements vise à **proroger de deux ans**, jusqu'au 31 décembre 2022, les dispositifs d'exonération prévus par les 7° et 8° précités de l'article 150 U du code général des impôts, applicables en matière d'imposition de plus-values des particuliers en cas de cession de biens immobiliers au profit direct ou indirect d'organismes chargés du logement social.

Le II de ces amendements **gage la perte de recettes pour l'État** résultant de la prorogation de la dépense fiscale.

Ces amendements ont reçu un **avis défavorable du Gouvernement** qui a défendu, en séance à l'Assemblée nationale, l'idée d'une discussion sur ces dispositifs dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général rappelle que, lors de la dernière prolongation du dispositif par la deuxième loi de finances rectificative pour 2017, la prolongation s'était accompagnée, pour les particuliers, de la création d'un **abattement fiscal exceptionnel sur les plus-values** de cessions de terrains à bâtir ou de terrains bâtis et, pour les entreprises, de 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.

Il sera impératif, dès 2020, d'évaluer l'efficacité réelle de ces dispositifs d'abattement dont l'effet d'aubaine est à craindre.

Ces dispositions devaient contribuer au « choc d'offre » sur le logement souhaité par le Gouvernement mais qui, comme doit le constater votre rapporteur général, tarde à se manifester puisque les courbes des autorisations comme des constructions de logement déclinent au contraire depuis la fin 2017. Le nombre de logements autorisés sur douze mois est passé de 496 810 en octobre 2017 à 438 074 en septembre 2019, soit une diminution de 12 %¹.

S'agissant du régime d'exonération des plus-values immobilières pour la cession de logements à des bailleurs sociaux, votre rapporteur général considère que **la prolongation peut relever d'une continuité nécessaire** afin d'assurer une certaine visibilité et une certaine stabilité fiscale. Il ne s'oppose donc pas à la prorogation de cette exonération. Il regrette pourtant que, une nouvelle fois, une « niche » fiscale soit prolongée et devienne ainsi peu à peu la norme pour les acteurs qui en bénéficient, sans qu'une évaluation montre son efficacité, s'agissant notamment des probables effets d'aubaine pour les ventes qui auraient de toute manière été réalisées.

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

¹ Service de la donnée et des études statistiques (SDES), [Construction de logements – résultats à fin septembre 2019](#), Stat Info n° 231.

ARTICLE 47 C (nouveau)
(Art. 746 du code général des impôts)

**Diminution du droit de partage en cas de séparation de corps, de divorce
ou de rupture d'un pacte civil de solidarité**

Commentaire : le présent article diminue progressivement de 2,5 % à 1,1 % le droit de partage en cas de séparation de corps, de divorce ou de rupture d'un pacte civil de solidarité.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 746 du code général des impôts soumet les **partages de biens meubles et immeubles entre copropriétaires, cohéritiers et coassociés** à un droit d'enregistrement (pour les actes constatant des partages uniquement sur des biens meubles) ou à une taxe de publicité foncière (pour les actes portant en tout ou partie sur des immeubles) au taux de **2,5 %**.

Initialement fixé à 1 %, celui-ci avait été porté à **1,1 % en 2006**¹ pour compenser la suppression du droit de timbre à dimension, puis à **2,5 % en 2012**² afin de compenser la mise en place d'un mécanisme de lissage de l'entrée en vigueur du relèvement de six ans à dix ans du délai de rappel fiscal des donations antérieures.

L'assiette du droit de partage correspond au montant de l'actif net partagé, soit l'actif brut des biens diminué du passif, en application de l'article 747 du code général des impôts.

Son rendement, qui a fortement augmenté à compter du relèvement du taux entré en vigueur en 2012, s'est élevé à **624 millions d'euros** pour l'État en 2018.

Évolution du rendement du droit de partage

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
247	254	327	511	496	543	530	572	561	624

Source : exposé sommaire de l'amendement n° II-2513 de Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 2020

¹ Article 95 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

² Article 7 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Aux termes de la doctrine administrative, **quatre conditions doivent être réunies** pour que le droit de partage soit exigible¹ :

- **l'existence d'une indivision entre les copartageants**, c'est-à-dire d'un « *droit de propriété bénéficiant à plusieurs personnes sur une seule et même chose qui n'appartient à chacune d'elles que pour une quotité* » (ex : biens acquis en commun, biens recueillis par succession ou donation, etc.) ;

- **l'existence d'une preuve de la copropriété** ;

- **l'existence d'une véritable opération de partage**, qui « *transforme le droit abstrait et général de chaque copartageant sur la masse commune en un droit de propriété exclusif sur les biens mis dans son lot* » ;

- **l'existence d'un acte constatant le partage**, en application du 7° du 1 de l'article 635 du code général des impôts.

Il résulte de cette dernière condition qu'un **partage verbal permet d'échapper à l'impôt** : l'administration fiscale a ainsi confirmé qu'un partage verbal entre époux du produit de la vente d'un immeuble commun intervenant avant un divorce par consentement mutuel n'est pas soumis au droit de partage².

En outre, la **mention expresse d'une répartition entre époux du solde net vendeur** dans l'acte de vente d'un immeuble indivis rédigé par le notaire n'entraîne pas de paiement du droit de partage³.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec un avis de sagesse du Gouvernement, propose de **diminuer en deux temps le droit de partage en cas de séparation de corps, de divorce ou de rupture d'un pacte civil de solidarité**.

Dans ces situations, le taux serait ainsi ramené à **1,8 %** à compter du 1^{er} janvier 2021 et à **1,1 %** à compter du 1^{er} janvier 2022.

Il resterait en revanche à 2,5 % pour les autres partages.

¹ Bulletin Officiel des Finances publiques-Impôts, BOI-ENR-PTG-10-10-20150903.

² Réponse ministérielle à la question écrite n° 9548 de Clotilde Valter, JO du 22 janvier 2013, p. 825.

³ Réponse ministérielle à la question écrite n° 9548 d'André Beauguitte, JO du 18 mai 1960, p. 909.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La forte augmentation du droit de partage à compter de 2012 a **considérablement renchéri le coût des séparations**, au risque de conduire certains couples à renoncer à divorcer ou à divorcer sans partager. En effet, lorsque l'on ajoute les honoraires et frais de notaire au droit de partage de 2,5 % perçu par l'État, le coût de la séparation représente généralement autour de 4 % de la masse à partager. Si certaines stratégies telles que la vente préalable des biens assortie d'un partage oral permettent déjà d'échapper au droit de partage, cela suppose une bonne entente au sein du couple, condition rarement réunie en pratique.

Le niveau actuel du droit de partage est d'autant plus critiquable que son relèvement visait uniquement à compenser la mise en place d'un mécanisme de lissage de l'entrée en vigueur du relèvement de six ans à dix ans du délai de rappel fiscal des donations antérieures, qui a finalement été abrogé un an plus tard par l'article 5 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

À l'initiative de notre collègue Jean-Yves Leconte, le Sénat avait d'ailleurs adopté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018 un amendement visant à revenir à un taux de 1,1 % pour l'ensemble des partages. La commission des finances du Sénat avait émis un avis de sagesse sur cet amendement, non retenu par l'Assemblée nationale, compte tenu de son coût pour les finances publiques.

Le dispositif proposé au présent article présente l'avantage d'être moins onéreux, dès lors qu'il ne vise que certains partages. Son coût n'a pu être chiffré avec précision par l'administration fiscale, qui a indiqué ne pas être en capacité de distinguer les partages faisant suite à une séparation de corps, un divorce ou une rupture de pacs, mais son auteur l'estime à 115 millions d'euros, en se fondant sur les déclarations gouvernementales dans le cadre du débat parlementaire en 2011, selon lesquelles ces cas représenteraient un tiers du produit du droit de partage.

Si votre rapporteur général comprend la nécessité de s'attaquer en priorité aux situations dans lesquelles la hausse du droit de partage opérée en 2012 apparaît la plus problématique, **la convergence des autres formes de partage vers un taux unique de 1,1 % devra être assurée à moyen terme**, dès lors qu'il semble difficile de justifier l'existence de taux différenciés selon l'origine du partage.

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

ARTICLE 47 D (nouveau)

Réduction temporaire de la durée minimale de la détention des titres dans le cadre d'un contrat de partage

Commentaire : dans le cadre d'un contrat de partage de la plus-value de cession entre les actionnaires et les salariés, le présent article prévoit d'abaisser de trois ans à un an la durée minimale de conservation des titres, dès lors que le détenteur détient l'ensemble des titres concernés depuis au moins deux ans lors de la signature du pacte d'engagement, et à condition que le contrat de partage soit conclu avant le 23 mai 2021.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 162 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises¹, dite loi « pacte », a créé un nouveau régime de partage des plus-values de cession de titres entre actionnaires et salariés, *via* les contrats de partage.

Aux termes de l'article L. 23-11-1 du code de commerce, tout détenteur de titres d'une société peut prendre l'engagement de partager avec l'ensemble des salariés de celle-ci une partie de la plus-value de cession ou de rachat de ses titres.

Aux termes de l'article L. 23-11-2 du code de commerce, cet engagement prend la forme d'un contrat conclu entre tout détenteur des titres et la société concernée, à condition que cette dernière se soit préalablement dotée d'un plan d'épargne d'entreprise collectif, tel que défini à l'article L. 3332-1 du code du travail.

La société concernée s'engage à reverser aux salariés la fraction de la plus-value de cession définie par le contrat de partage, après déduction des cotisations sociales afférentes.

Le contrat de partage doit définir :

- la période pour laquelle il est conclu, et qui ne peut être inférieure à cinq ans ;**
- son champ d'application ;**
- les modalités de calcul des sommes versées aux salariés. Celles-ci ne peuvent excéder 10 % de la valeur de la plus-value réalisée ;**

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

- les conditions d'information des salariés ;
- les procédures convenues pour régler les différends ;
- la durée minimale entre la date de conclusion du contrat et la date de cession des titres, qui ne peut être inférieure à trois ans.

En application de l'article L. 23-11-4 du code de commerce, les sommes reçues sont réparties entre les salariés concernés et versées au **plan d'épargne d'entreprise**. Ainsi, ce partage de la plus-value constitue un « abondement unilatéral » des entreprises au profit des salariés, même en l'absence de contribution du salarié au plan d'épargne d'entreprise.

Les sommes versées dans ce cadre aux salariés bénéficient du même régime fiscal que celui appliqué aux abondements de l'entreprise au plan d'épargne d'entreprise. Ainsi, elles sont, par exemple, exonérées d'impôt sur le revenu pour le salarié, dans la limite du plafond défini au 2° de l'article L. 3332-11 du code du travail (articles 80 *sexdecies* et 163 *bis* B du code général des impôts). Pour l'entreprise, les sommes versées au plan d'épargne d'entreprise sont déduites de son bénéfice pour l'assiette de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés (article 237 *ter* du code général des impôts).

En outre, **les sommes versées aux salariés sont exclues de l'assiette de l'imposition des plus-values de cession du détenteur des titres** (7 du III de l'article 150-0 A du code général des impôts).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Noël Barrot, après l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, **réduit de trois ans à douze mois la durée minimale entre la conclusion du contrat de partage et la cession des titres, dès lors que le détenteur les détient depuis au moins deux ans à la date de signature des contrats.**

Ce dispositif ne s'applique qu'aux contrats de partage conclus jusqu'au 23 mai 2021, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la loi « pacte ». Par conséquent, jusqu'à cette date, les actionnaires qui détenaient des titres avant l'entrée en vigueur de ladite loi, mais qui n'auraient pas encore conclu de contrats de partage, pourraient le faire et n'auraient qu'un an à attendre avant de pouvoir les céder tout en bénéficiant du dispositif. Ils auraient ainsi détenu leurs titres pendant au moins trois ans, soit la durée minimale prévue par le dispositif inscrit dans la loi « pacte ».

Par conséquent, **le présent article vise à répondre aux situations dans lesquelles les actionnaires détenaient déjà des titres avant de pouvoir conclure un contrat de partage, et pour lesquels la durée minimale de**

trois ans entre la conclusion du contrat et la cession des titres pourrait être désincitative.

Le présent article prévoit que ces dispositions n'entrent en vigueur qu'à compter du **1^{er} janvier 2021**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'il est encore tôt pour évaluer la pertinence du recours aux contrats de partage, dès lors que les mesures d'application n'ont été prises qu'en août 2019¹, il permet d'aligner les objectifs des salariés et des actionnaires.

Le présent dispositif permet, à titre temporaire, une montée en charge plus rapide de l'utilisation des contrats de partage.

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

¹ Décret n° 2019-862 du 20 août 2019 portant application des dispositions de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises en matière d'épargne salariale et d'actionnariat salarié.

ARTICLE additionnel après l'article 47 D (nouveau)

(Diverses dispositions du code général des impôts, du livre des procédures fiscales, du code monétaire et financier, du code du patrimoine, du code de la construction et de l'habitation et de la loi n° 2013 907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique)

**Remplacement de l'impôt sur la fortune immobilière
par un impôt sur la fortune improductive**

Commentaire : le présent article vise à remplacer l'impôt sur la fortune immobilière par un impôt sur la fortune improductive à compter de 2021.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 31 de la loi de finances pour 2018 a supprimé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), tout en procédant en parallèle à la **création d'un impôt sur la fortune immobilière (IFI)**.

Contrairement à l'ISF, l'IFI constitue un **impôt annuel sur les seuls actifs immobiliers**¹.

Son assiette, définie à l'article 965 du code général des impôts, est ainsi constituée par **la valeur nette**, au 1^{er} janvier de l'année :

- d'une part, des **biens et droits immobiliers** des redevables ;

- d'autre part, des **actions et parts détenues, à hauteur « de la fraction de leur valeur représentative de biens ou droits immobiliers » que les sociétés et organismes détiennent directement ou indirectement.**

L'IFI s'appliquant comme l'ISF au patrimoine net, il est donc possible de **déduire les dettes** existantes au 1^{er} janvier, à condition toutefois qu'elles soient afférentes à des actifs imposables et effectivement supportées par les redevables (article 974 du même code).

Différents régimes d'exclusion ou d'exonération ont par ailleurs été mis en place, au bénéfice principalement **de l'immobilier professionnel, des participations minoritaires et des biens agricoles.**

¹ Pour un examen détaillé du nouvel impôt, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 12 figurant aux pages 261 à 293 du rapport général n° 108 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2018 (tome II), fait au nom de la commission des finances et déposé le 23 novembre 2017.

Sont notamment prévus :

- l'exclusion des biens immobiliers affectés à une activité opérationnelle¹ de la société ou de l'organisme qui les détient directement (a du 2° de l'article 965 du même code) ;

- l'exclusion des biens immobiliers détenus par une société opérationnelle et affectés à une activité opérationnelle au sein du groupe (b du même 2°) ;

- l'exclusion des participations inférieures à 10 % dans les sociétés opérationnelles (troisième alinéa dudit 2°) ;

- l'exonération des biens affectés à l'activité principale du redevable, que ces derniers soient détenus directement ou indirectement (article 975 du même code) ;

- l'exonération partielle des bois et forêts, des biens donnés à bail à long terme, des biens ruraux et des parts de groupements fonciers agricoles.

S'agissant des réductions d'impôt, seule a été conservée la possibilité pour le redevable d'imputer sur l'IFI, dans la limite de 50 000 euros, 75 % du montant des dons effectués au profit de certains organismes d'intérêt général (article 978 du code général des impôts).

Pour le calcul de l'impôt, le barème et le mécanisme de décote de l'ISF ont été transposés à l'IFI (article 977 du code général des impôts).

Barème de l'impôt sur la fortune immobilière

(en pourcentage)

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Tarif
< 0,8 million d'euros	0
> 0,8 million d'euros et <= 1,3 million d'euros	0,5 %
> à 1,3 million d'euros et <= à 2,57 millions d'euros	0,7 %
> à 2,57 millions d'euros et <= 5 millions d'euros	1 %
> à 5 millions d'euros et <= 10 millions d'euros	1,25 %
> à 10 millions d'euros	1,5 %

Source : commission des finances du Sénat

¹ Pour l'application de l'IFI, le terme « opérationnel » désigne les activités industrielles, commerciales, artisanales, agricoles ou libérales au sens de l'article 966 du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de l'amendement FINC.2 du rapporteur général, vise à **remplacer l'IFI par un impôt sur la fortune improductive à compter de 2021**, conformément aux préconisations formulées par son auteur dans le cadre du rapport d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI¹.

Si la suppression de l'ISF a déjà permis d'enrayer le flux des expatriations fiscales, qui a été divisé par deux en 2017, la mise en place de l'IFI **pourrait se révéler décevante du point de vue de l'investissement, au risque de miner l'acceptabilité sociale de la réforme.**

En effet, l'assiette de cet impôt, composée des actifs immobiliers non affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire, apparaît **incohérente économiquement.**

D'une part, la « pierre-papier » et l'investissement locatif sont inclus dans le périmètre de l'IFI, alors même qu'il s'agit indéniablement de placements productifs qui contribuent à la croissance, tout en répondant aux besoins des ménages et des entreprises.

D'autre part, l'IFI exclut de son assiette des actifs qui ne contribuent manifestement pas au dynamisme de l'économie française. En effet, le choix de circonscrire le périmètre du nouvel impôt aux seuls actifs immobiliers conduit à exonérer des éléments du patrimoine tels que les liquidités et les biens de consommation, qui représentaient une part substantielle de l'assiette de l'ISF et peuvent difficilement être qualifiés de « productifs ».

Paradoxalement, une stratégie indubitablement « anti-économique » consistant à vendre un appartement aujourd'hui loué à titre non professionnel pour laisser le produit de la vente sur son compte courant ou acheter un yacht permet d'échapper à l'IFI. Le « malaise » suscité par l'assiette du nouvel impôt au sein même de la majorité présidentielle avait d'ailleurs conduit nos collègues députés à voter dans la précipitation des mesures de hausses d'impôts portant sur certains « biens de luxe » (yachts, bijoux, etc.), dont le rapport d'évaluation précité a confirmé le caractère symbolique, avec un rendement de seulement 14 millions d'euros, soit un niveau trois fois inférieur à celui escompté².

¹ « Transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) : un premier bilan », rapport d'information n° 42 (2019-2020) de Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier (tome 1), fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 octobre 2019.

² Ibid., p. 82.

Si l'incapacité de ce nouvel impôt à stimuler l'investissement se confirmait, **il pourrait avantageusement être remplacé à compter de 2021 par l'impôt sur la fortune improductive** proposé au présent article, afin de renforcer la contribution de la suppression de l'ISF au financement de l'économie.

Aux termes du 3° du A du I du présent article, **seraient inclus dans l'assiette de ce nouvel impôt :**

- les **résidences principales** (après abattement de 30 %) et **secondaires**, ainsi que les logements laissés vacants, loués fictivement ou mis gratuitement à la disposition d'un tiers ;

- les **immeubles non bâtis** (ex : terrains constructibles), lorsqu'ils ne sont pas affectés à une activité opérationnelle ;

- les **liquidités et placements financiers assimilés** (compte courant, livrets, fonds monétaires, *etc.*) ;

- les **biens meubles corporels** (objets précieux, voitures, yachts, avions, meubles meublants, *etc.*) ;

- les **droits de la propriété littéraire, artistique et industrielle**, lorsque le redevable n'en est ni l'auteur, ni l'inventeur ;

- les **actifs numériques** (ex : *bitcoins*).

Avec cette assiette, les incitations économiques seraient en conformité avec l'objectif d'encourager l'investissement productif. À titre d'exemple :

- un particulier qui déciderait de mobiliser un terrain constructible pour réaliser un investissement locatif serait exonéré d'impôt au titre du logement mis en location, ce qui n'est pas le cas avec l'IFI ;

- un contribuable qui déciderait d'investir dans une PME serait mieux traité fiscalement qu'un redevable qui choisirait de laisser son épargne sur son compte courant, ce qui n'est pas le cas avec l'IFI.

Par rapport à l'IFI actuel, le seuil d'assujettissement serait en outre relevé à 2,57 millions d'euros (b du 2° du A du I du présent article), afin de ne pas imposer les ménages devenus imposables du fait de la flambée des prix mais qui ne disposent pas de revenus suffisants pour pouvoir être qualifiés de fortunés. En effet, 20 % des redevables de l'IFI ont des revenus inférieurs à 62 000 euros¹.

Les enjeux économiques d'une telle réforme sont loin d'être négligeables : à titre d'illustration, les liquidités représentaient 12 % du patrimoine taxable des redevables de l'ISF 2017 ayant déposé une déclaration, soit 75 milliards d'euros susceptibles de « ruisseler » vers les entreprises².

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

¹ Ibid., p. 88.

² Ibid., p. 150.

ARTICLE 47

(Art. 1382 I [nouveau], 1464 G [nouveau], 1463 A, 1463 B, 1466 D, 1586 nonies, 1639 A ter, 1640 du code général des impôts)

Exonération de contribution économique territoriale et de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des activités commerciales situées dans des zones de revitalisation des commerces en milieu rural

Commentaire : le présent article prévoit de permettre aux communes et aux EPCI à fiscalité propre d'exonérer certains commerces de cotisation foncière des entreprises et de taxe foncière sur les propriétés bâties lorsqu'ils sont situés dans des zones de revitalisation des commerces en milieu rural. La mesure est compensée à hauteur d'un tiers par l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA FISCALITÉ LOCALE APPLICABLE AUX ACTIVITÉS COMMERCIALES

1. La contribution économique territoriale

a) La cotisation foncière des entreprises (CFE)

La **cotisation foncière des entreprises** (CFE) est assise sur la valeur locative du foncier de l'entreprise.

La CFE est due par toute personne physique ou morale indépendamment de son statut juridique et de son activité. Ainsi, sont redevables les entrepreneurs individuels, sociétés, associations, fondations mais également les personnes morales de droit public quelle que soit la nature de leurs activités (industrielle, commerciale, non commerciale, etc.).

Afin de tenir compte des situations dans lesquelles celle-ci est particulièrement faible, **les redevables sont assujettis à une cotisation minimum**, établie en appliquant le taux communal à une base minimum.

Le montant de cette base minimum est défini par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en fonction du chiffre d'affaires, dans les limites du tableau ci-dessous, reprenant les dispositions de l'article 1647 D du code général des impôts, CGI.

Montant de la base minimum en fonction du chiffre d'affaires

(en euros)

Montant du chiffre d'affaires ou des recettes	Base minimum
Inférieur ou égal à 10 000	Entre 221 et 526
Supérieur à 10 000 et inférieur ou égal à 32 600	Entre 221 et 1 050
Supérieur à 32 600 et inférieur ou égal à 100 000	Entre 221 et 2 207
Supérieur à 100 000 et inférieur ou égal à 250 000	Entre 221 et 3 679
Supérieur à 250 000 et inférieur ou égal à 500 000	Entre 214 et 5 254
Supérieur à 500 000	Entre 214 et 6 833

Source : article 1647 D du code général des impôts

D'après l'évaluation préalable, les deux tiers des redevables de la CFE – soit 2,7 millions d'entreprises – acquittent cette cotisation minimum, parmi lesquels un million de redevables réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 5 000 euros.

Des cas d'exonération de CFE sur délibération sont prévus par le code général des impôts. Elles concernent notamment les zones d'aide à finalité régionale (article 1465 du CGI), les zones franches urbaines territoires entrepreneurs (1466 A du CGI) ou encore les zones de revitalisation rurale (voir ci-après) ou des dispositifs sectoriels, en particulier en faveur du spectacle vivant, à l'article 1464 A du CGI, pour lequel l'exonération peut être complète.

Le produit de la CFE est perçu au profit des communes et des EPCI à fiscalité propre (articles 1379 et 1379 A du CGI).

b) La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été instituée par l'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Les règles relatives à la CVAE sont codifiées aux articles 1586 ter et suivants du CGI.

La CVAE s'applique aux personnes physiques ou morales, aux sociétés dénuées de la personnalité morale et aux fiduciaires pour leur activité exercée en vertu d'un contrat de fiducie, qui exercent en France une activité située dans le champ d'application de la CFE et dont le chiffre d'affaires excède le seuil mentionné au I de l'article 1586 ter du CGI soit 152 500 euros.

Du fait des dégrèvements prévus pour la CVAE, seules les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur au seuil fixé par **le a du I de l'article 1586 quater du CGI (500 000 euros)** doivent acquitter cette cotisation.

Le montant dû de CVAE est égal à une fraction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise au cours de la période de référence définie à l'article 1586 *quinquies* du CGI. La CVAE est déterminée en fonction du chiffre d'affaires réalisé et de la valeur ajoutée produite au cours de la période de référence.

Application des dégrèvements de CVAE

Montant du chiffre d'affaires (CA):	Le taux effectif de CVAE est égal à :
< 500 000 €	0 %
$500\,000\,€ \leq CA \leq 3\,000\,000\,€$	$0,5\% \times [(\text{montant du chiffre d'affaires} - 500\,000\,€) / 2\,500\,000\,€]$
$3\,000\,000\,€ < CA \leq 10\,000\,000\,€$	$0,5\% + [0,9\% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 3\,000\,000\,€) / 7\,000\,000\,€]$
$10\,000\,000\,€ < CA \leq 50\,000\,000\,€$	$1,4\% + [0,1\% \times (\text{montant du chiffre d'affaires} - 10\,000\,000\,€) / 40\,000\,000\,€]$
> 50 000 000 €	1,5 %

Source : bulletin officiel des finances publiques-impôts¹

Le produit de la CVAE est réparti entre les différents niveaux de collectivités territoriales : les communes et les EPCI à fiscalité propre reçoivent 26,5 % de la CVAE due au titre de la valeur ajoutée imposée sur leur territoire ; les départements reçoivent 23,5 % et les régions 50 % de la CVAE due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de leur territoire.

2. La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les commerces

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est la recette la plus importante des impôts directs locaux : en 2018, elle représentait **36 % des recettes de fiscalité directe locale** des collectivités.

Elle bénéficie actuellement aux communes (52 %), aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (5 %) et aux départements (43 %)².

¹ Bulletin officiel des finances publiques-impôts, [CVAE - Liquidation - Règles générales de détermination du taux d'imposition et du dégrèvement de CVAE.](#)

² Hors Ville de Paris.

Son produit a progressé de 10,6 %¹ entre 2015 et 2018, soit une **augmentation de + 3,4 % en moyenne par an**. Il a été particulièrement dynamique pour les EPCI à fiscalité propre (+ 9,9 % par an) et dans une moindre mesure pour les départements² (+ 3,9 %) et les communes (+ 2,5 %).

Les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties ont crû de 5,8 % sur la période pour atteindre **90,3 milliards d'euros pour le bloc communal et 89,1 milliards d'euros pour les départements**. En 2019, la valeur des bases communales de la taxe sur le foncier bâti devrait encore augmenter de 2,5 %.

Les articles 1379 et 1586 du CGI disposent respectivement que **les communes et les départements perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**. Pour les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)³**, deux situations coexistent :

- les **EPCI sans fiscalité propre (syndicats)** sont dépourvus de tout pouvoir en matière fiscale mais se voient attribuer une contribution budgétaire ou fiscalisée. Dans le second cas, des taux additionnels aux taxes directes locales sont calculés par l'administration sur la base du produit voté par le syndicat. En matière de TFPB, les **contributions fiscalisées** des syndicats se traduisent donc par la définition d'un taux additionnel qui s'ajoute au taux voté par la commune ;

- les **EPCI à fiscalité propre** votent des taux additionnels à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La TFPB, établie depuis le 1^{er} janvier 1974, est **assise annuellement sur les propriétés bâties et biens assimilés en France**. La base d'imposition correspond à **50 % de la valeur locative cadastrale⁴**, afin de tenir compte des frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation du bien.

¹ *Produit de TFPB des communes, des EPCI à fiscalité propre et des départements.*

² *Hors Paris.*

³ *Article 1379-0 bis, I à III du code général des impôts.*

⁴ *Article 1388 du code général des impôts*

Assujettissement à la TFPB

Aux termes de l'article 1380 du code général des impôts, la TFPB est établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France ainsi que – en application de l'article 1381 du CGI – sur divers locaux dont :

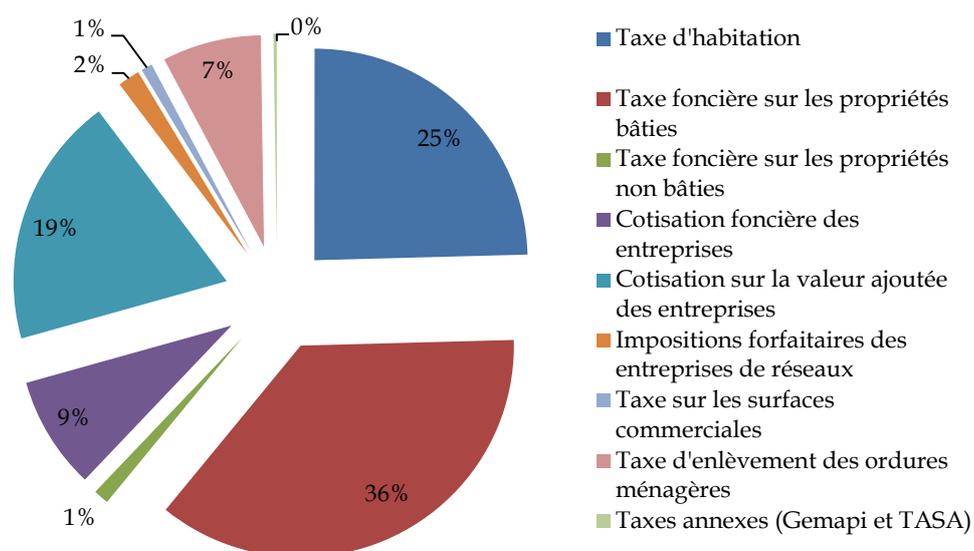
- les installations destinées à abriter des personnes ou des biens et à stocker des produits ;
- les ouvrages de maçonnerie présentant le caractère de véritables constructions ;
- les ouvrages d'art et les voies de communication ;
- les sols et terrains formant une dépendance des constructions imposables à la taxe ;
- les terrains non cultivés employés à un usage commercial autre que la pratique du golf ;
- les terrains supportant des installations et moyens matériels d'exploitation de certains bâtiments industriels ;
- les terrains supportant des dispositifs de réclame tels que des panneaux ou des affiches.

Source : code général des impôts

Les **taux sont votés annuellement** par les collectivités territoriales concernées (communes, EPCI et départements), conformément aux dispositions du I de l'article 1639 A du CGI.

Recettes de fiscalité directe locale perçues par les collectivités en 2018

(en pourcentage)



Source : rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) – 2019

B. LES EXONÉRATIONS FISCALES APPLICABLES DANS LES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Actuellement, le seul zonage d'intervention économique qui vise spécifiquement les territoires ruraux est celui des zones de revitalisation rurale (ZRR). Il a été créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

1. Les règles de classements des zones de revitalisation rurale

Les communes classées en ZRR depuis le 1^{er} juillet 2017 doivent appartenir à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont :

- la densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains¹;

- le revenu fiscal par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians de chaque EPCI à fiscalité propre métropolitain.

Le classement des communes par l'arrêté du 22 février 2018 est valable jusqu'au 31 décembre 2020. Les communes sortantes, qui bénéficient du classement à titre transitoire jusqu'au 1^{er} juillet prochain devraient être prorogées par l'article 44 *octodecies* du présent projet de loi de finances.

À ce jour, près de 17 976 communes sont concernées par le classement et 15 % de la population vit dans une commune bénéficiant du classement en ZRR.

2. Les exonérations d'impôt en ZRR concernent principalement l'imposition sur les bénéfiques

L'installation ou la reprise d'activité dans une commune classée en ZRR permet principalement aux entreprises et professions libérales de bénéficier d'allègements d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les activités créées ou reprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020.

Les bénéfiques sont intégralement exonérés d'impôt sur les sociétés et sur le revenu **pendant les cinq années qui suivent la création ou la reprise de l'activité, l'exonération étant dégressive les trois années suivantes, avec un abattement passant de 75 % à 50 % puis 25 % des bénéfiques. La sortie du classement des ZRR de la commune d'implantation ne remet pas en cause**

¹ Suivant l'amendement dit « Decazeville », un EPCI peut également être classé lorsque sa population connaît depuis les quatre dernières décennies un déclin de 30 % ou plus à condition qu'il se trouve dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en ZRR et dont la population est supérieure à 70 % de celle de l'arrondissement.

les droits ouverts lors de l'installation. Ainsi, bénéficiaires potentiels qui s'installeront dans une commune classée en ZRR en 2020 bénéficieront du dispositif jusqu'en 2028.

Pour bénéficier du dispositif, **l'entreprise doit avoir son siège social dans une commune classée en ZRR, la seule installation d'un établissement ou d'une succursale n'entrant pas dans le champ du dispositif.** Les entreprises non sédentaires ne peuvent bénéficier du dispositif si elles exercent plus de 25 % de leur chiffre d'affaires en dehors des zones visées.

Les bénéficiaires concernés doivent également être soumis au régime **réel d'imposition (normal ou simplifié) et employer moins de 11 salariés.** Si ce seuil est dépassé, les bénéficiaires conservent l'exonération jusqu'à la fin du deuxième exercice suivant l'exercice au cours duquel le dépassement d'effectif est constaté. **Ces règles ont été modifiées par la loi PACTE : à compter du 1^{er} janvier 2020, ce sera l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale qui s'appliquera en cas de franchissement de seuil, soit le maintien de l'exonération pendant cinq années civiles.**

Le capital de l'entreprise ne doit pas être détenu, directement ou indirectement, pour plus de 50 % par d'autres sociétés. Ne sont pas éligibles certains secteurs d'activité, en particulier les activités de gestion de patrimoine et d'opérations mobilières, l'essentiel des activités immobilières, les activités bancaires, assurantielles et financières. Les entreprises du secteur primaire sont également exclues.

Les conséquences sur les recettes de 2018 du dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices sont estimées à environ 145 millions d'euros.

3. Les exonérations de fiscalité locale applicables en ZRR

Les entreprises installées en ZRR peuvent également être exonérées sur décision de l'organe délibérant des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre dans le ressort desquels sont situés les établissements des entreprises en cause, pour une durée comprise entre deux et cinq ans de cotisation foncière des entreprises (articles 1464 B et 1464 C du CGI), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (article 1586 *nonies* du CGI) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (articles 1383 A et 1464 C du CGI).

Par ailleurs, l'article 1465 A du CGI prévoit, sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI doté d'une fiscalité propre, une exonération de CFE d'une durée maximale de cinq ans pour :

- les entreprises qui procèdent à des extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une

reconversion dans le même type d'activités, soit à la reprise d'établissements en difficulté exerçant le même type d'activités ;

- les créations d'activités en ZRR par des artisans, inscrits au répertoire des métiers, procédant à des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires ;

- dans les communes de moins de 2 000 habitants, les créations d'activités commerciales et les reprises d'activités commerciales, artisanales ou professionnelles au sens du 1 de l'article 92 du CGI réalisées par des entreprises exerçant le même type d'activité, avec moins de cinq salariés.

L'exonération de cotisation foncière représente un bénéfice pour les entreprises situées en ZRR de 10 millions d'euros.

Si le dispositif fait en principe l'objet d'une compensation pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, celle-ci a été intégrée aux variables d'ajustement. Désormais, un taux de minoration est appliqué au montant de la compensation de 93 %, ce qui revient à faire porter le coût de l'exonération essentiellement sur les collectivités.

C. LA MISE EN GESTION EXTINGTIVE DU FONDS D'INTERVENTION POUR LA SAUVEGARDE DE L'ARTISANAT ET DU COMMERCE (FISAC) EN 2019

Créé en 1989¹, le Fisac avait pour vocation de soutenir directement les services de proximité, menacés ou fragilisés par la désertification de certains espaces ruraux, la dévitalisation des centres-villes et la fragilisation de certains quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le Fisac a été placé en « gestion extinctive » depuis le début de l'année 2019 : plus aucune autorisation d'engagement n'est prévue pour subventionner les commerces et artisans menacés. Les crédits de paiement du Fisac sont uniquement destinés à assurer le paiement d'opérations ayant fait l'objet de décisions de subventions au cours des années précédentes.

64 % des subventions accordées par le Fisac en 2017 au titre de ses opérations territoriales l'ont été pour des **opérations rurales** (soit 8,8 millions d'euros), principalement situées dans des zones de revitalisation rurale (ZRR).

¹ Loi n° 89-1008 du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à permettre aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'exonérer de TFPB et de CET les commerces installés dans une nouvelle zone de revitalisation des commerces en milieu rural. Le II du présent article prévoit que ces exonérations trouveront à s'appliquer de 2020 à 2023.

1. Le classement en zone de revitalisation des commerces en milieu rural

Le 2° du I crée un article 1464 G du CGI qui détermine les règles applicables pour le classement en zone de revitalisation des commerces en milieu rural. Les communes devront satisfaire, au 1^{er} janvier 2020 les conditions suivantes :

- leur population municipale doit être inférieure à 3 500 habitants ;
- la commune ne doit pas appartenir à une aire urbaine de plus de 10 000 emplois ;
- le nombre d'établissements qui exercent sur leur territoire une activité commerciale doit être inférieur ou égal à 10.

Pour établir l'arrêté de classement conjoint aux ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire, les données utilisées seront celles fournies par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au 1^{er} janvier 2020. Les données concernant le nombre de commerce seront quant à elles fournies par l'administration fiscale.

Les critères retenus sont particulièrement larges, le critère de population municipale incluant 92 % des communes. Le critère discriminant est en réalité le seuil de 10 commerces, qui conduit à exclure 10 527 communes et tandis que le critère d'appartenance à une aire urbaine de moins de 10 000 emplois ne sert que de correctif pour exclure quelques 250 communes.

Au final, ce sont 21 512 communes qui seront concernées par le classement, soit un nombre bien plus important que les communes actuellement concernées par le classement en zone de revitalisation rurale.

2. Les critères d'éligibilité applicables aux commerces

L'article 1464 G déterminerait également à pour bénéficier des exonérations prévues au présent article, l'établissement doit :

- exercer une activité commerciale ;
- employer moins de onze salariés ;
- avoir un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 2 millions d'euros.

3. Les dispositifs d'exonération sur délibération

a) *L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties*

Le 1° du I du présent article introduit un nouvel article au code général des impôts (CGI) : l'article 1382 I du CGI qui vise à autoriser les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, sur délibération, à exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les immeubles situés en zone de revitalisation des commerces en milieu rural. L'exonération s'applique aux immeubles dans lesquels sont installées au 1^{er} janvier les entreprises commerciales éligibles.

Dans le cas où l'exonération s'applique à un immeuble loué, le bailleur doit déduire la réduction d'impôt des loyers payés par l'entreprise.

Lorsque le commerce ne remplit plus les conditions d'éligibilité à l'exonération, elle perd le bénéfice de celle-ci à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la période de référence.

En revanche, lorsque le local concerné par l'exonération n'est plus affecté à l'activité justifiant celle-ci, la perte du bénéfice s'applique dès le 1^{er} janvier de l'année suivante.

Pour bénéficier de cette exonération, le redevable doit déclarer la situation ouvrant droit à l'exonération avant le 1^{er} janvier.

Le dispositif assure une coordination avec les autres régimes d'exonération de TFPB applicables, en prévoyant que les commerces peuvent opter de manière irrévocable pour cette exonération.

b) *L'exonération de contribution économique territoriale*

Le 2° du I du présent article vise à créer un article 1464 G du CGI suivant lequel les communes et leurs EPCI à fiscalité propre peuvent, sur délibération, **exonérer partiellement ou totalement de cotisation foncière des entreprises les établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural.** Les délibérations produisent leurs effets tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées.

Comme pour l'exonération de TFPB, l'exonération cesse de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle il n'est plus exercé d'activité commerciale au sein de l'établissement.

Les entreprises devront adresser la demande dans les délais prévus pour les obligations déclaratives relatives à la CFE. À défaut, l'exonération n'est pas accordée au titre de l'année concernée.

L'article prévoit des mesures de coordination afin de permettre aux contribuables **d'opter pour le présent régime d'exonération à l'exclusion de tous les autres. Cette option sera irrévocable.**

Par extension, la coordination avec l'article 1586 *nonies* du CGI permet aux organes délibérants des collectivités concernées d'exonérer également de CVAE les commerces exonérés de CFE.

L'article prévoit également le maintien du bénéfice des exonérations pendant l'année en cours en cas de fusion d'EPCI ou de création d'une commune nouvelle (articles 1639 A *ter* et 1640 du CGI)

c) Un délai complémentaire en 2020 pour mettre en œuvre le bénéfice des exonérations

Afin de laisser le temps aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de prendre les délibérations visant à instaurer les exonérations de TFPB et de CFE, **le III du présent article** prévoit, par dérogation à l'article 1639 A *bis* du CGI, les délibérations puissent avoir lieu jusqu'au 21 janvier 2020.

Le IV du présent article prévoit que pour l'application de l'exonération de TFPB, les déclarations des propriétaires des locaux souhaitant bénéficier de l'exonération pourront être adressées jusqu'au 29 février 2020.

De même, pour l'application de l'exonération de CFE, les entreprises pourront en faire la demande jusqu'au 29 février 2020.

d) Une application subordonnée aux règles de l'Union européenne sur les aides d'État

Le V de l'article 1464 G permet d'assurer la conformité du dispositif au droit européen en disposant que le bénéfice de l'exonération est subordonné au respect du règlement(UE) n°1407/2013 de la Commission du 18décembre2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Annoncée par le Premier ministre lors de la présentation de l'agenda rural du Gouvernement, **la compensation à hauteur d'un tiers des mesures d'exonération contenues dans le présent article, a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale.** Désormais, un prélèvement sur recette est prévu aux profits des collectivités.

Il est ainsi prévu **au V du présent article** que l'exonération de TFPB soit compensée au tiers du produit obtenu, **en multipliant la perte de base résultant de l'exonération par le taux applicable en 2019 dans la collectivité territoriale ou dans l'établissement public de coopération intercommunale.**

Des mesures de coordination permettent de garantir que la compensation perçue prenne en compte le transfert intégral de la TFPB aux communes en 2021.

Sont également compensées les exonérations de cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Concernant la CFE, la compensation est égale au tiers du produit obtenu en multipliant la perte de base résultant de l'exonération par le taux de cotisation foncière des entreprises appliqué en 2019. En cas de création, fusion ou de changement de régime fiscal de l'EPCI, la compensation prend en compte le taux moyen pondéré des communes.

Le montant de ces différentes compensations pour 2020 a été estimé à 10 millions d'euros.

De plus, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a apporté onze amendements rédactionnels au dispositif.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU ZONAGE AD HOC : QUELLE COHÉRENCE GLOBALE DES POLITIQUES EN FAVEUR DE LA RURALITÉ?

Le présent dispositif crée un nouveau zonage à destination exclusive des établissements exerçant une activité commerciale. Malgré la présence de trois critères distincts dans le texte, le critère principal reste celui du nombre de commerces : les communes de plus de 3500 disposent toutes de plus de 10 commerces et le critère de bassin d'emploi permet seulement d'apporter une correction pour les 250 communes appartenant à de grandes aires urbaines.

D'après les informations fournies dans l'évaluation préalable, le zonage ZRR a été écarté car il ne recouvre qu'une partie des communes de moins de 1000 habitants, tandis que le critère de moins de 10 commerces permet d'intégrer l'essentiel d'entre elles. Cependant, ni la densité de population ni la richesse du territoire ne sont pris en compte, alors que ces critères sont utilement pris en compte dans les ZRR¹.

Ainsi, alors même que le Gouvernement s'est engagé dans une démarche de rationalisation des dispositifs de zonage existants d'ici à la fin de l'année 2020 l'article 47 (tout comme le 48) du présent projet de loi de finances crée un zonage *ad hoc* pour soutenir les commerces. Il est permis de s'interroger sur la cohérence de ces mesures.

B. LE PRÉSENT DISPOSITIF PERMET DE LAISSER DE RÉELLES MARGES DE MANŒUVRE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR SOUTENIR L'ACTIVITÉ SUR LEURS TERRITOIRES

Toutefois, le périmètre élargi de la présente mesure permet de donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités pour soutenir leurs commerces. En effet, le périmètre de ce nouveau zonage est plus large que les ZRR. Il concernera 44 % de communes de plus que le zonage ZRR, une fois sorties les communes bénéficiant du maintien provisoire jusqu'au 31 juin 2020 (cf. commentaire de l'article 48 *octodecies* du présent projet de loi).

En ouvrant largement le dispositif aux communes de moins de 10 commerces, le présent article permet de laisser des marges de décisions plus importantes aux collectivités. Pour cette raison, votre rapporteur général ne s'oppose pas à la création de ce nouveau zonage.

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

¹ *Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020, rapport d'information de Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau, 9 octobre 2019.*

ARTICLE 48

(Art. 1382 H [nouveau], 1464 F [nouveau] du code général des impôts)

Exonération de contribution économique territoriale et de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des activités commerciales situées dans des zones de revitalisation des centres-villes

Commentaire : le présent article prévoit de permettre aux communes et EPCI à fiscalité propre d'exonérer certains commerces de cotisation foncière des entreprises et de taxe foncière sur les propriétés bâties afin de soutenir les commerces situées en zone de revitalisation des centres-villes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES OPÉRATIONS DE REVITALISATION DU TERRITOIRE

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a notamment créé les opérations de revitalisation du territoire (ORT).

Ces ORT correspondent à des opérations ayant pour objet la mise en œuvre d'un projet global sur un territoire, concernant à la fois le parc de logements et les commerces.

L'action coordonnée, au niveau de l'intercommunalité, concerne non seulement l'attractivité des centres-villes mais également la lutte contre la vacance des logements et des commerces ainsi que la lutte contre l'habitat indigne par la valorisation du patrimoine bâti.

Les ORT constituent un cadre de contractualisation pour les communes et EPCI en associant l'État et toute personne publique ou acteur privé susceptible de prendre part au projet de territoire. Elles doivent permettre de pallier le déficit d'attractivité des zones commerciales situées dans les centres-villes.

Les causes du déficit d'attractivité des centres-villes dont sont victimes certaines communes ont été analysées par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale des finances¹. Cette étude place la fiscalité comme l'une des causes déterminantes de la moindre attractivité de certains locaux.

¹ La revitalisation commerciale des centres villes, juillet 2016, Inspection générale des finances et Conseil général de l'environnement et du développement durable.

Les principaux facteurs de vacance commerciale

	Facteurs associés à une vacance commerciale faible	Facteurs associés à une vacance commerciale forte
Tissu économique	Taux de chômage plus faible	Taux de chômage élevé
	Revenu médian plus élevé	Taux de pauvreté élevé
	Taux de vacance des logements plus faible	Taux de vacance des logements élevé
	Gain de population	Perte de population
Environnement	Attractivité touristique forte	Ville non classée comme station touristique/absence de littoral
	Station classée/littoral	Pression fiscale plus élevée (TF, CFE)
	Augmentation de l'offre de soins	Diminution de l'offre de soins
Équilibre		Diminution de l'offre d'équipement
		Problème d'accessibilité
		Augmentation des loyers
		Concurrence avec le e-commerce
	Nombre important de commerces en centre-ville	
	Croissance de la population en périphérie	Développement fort de la surface commerciale en périphérie par rapport à celle du centre-ville

Source : Conseil général de l'environnement et du développement durable

En vertu de la loi ELAN précitée, l'implantation de commerces dans les centres-villes est facilitée via la dispense d'autorisation d'exploitation commerciale jusqu'à un certain seuil. Les implantations en périphéries font l'objet d'un contrôle, avec un pouvoir de suspension de la demande d'autorisation d'exploitation commerciale confié au préfet.

Le décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019 prévoit les conditions et modalités de la suspension de la procédure de demande d'autorisation d'exploitation commerciale devant la commission départementale d'aménagement commercial, à l'initiative du préfet, après avis des élus locaux concernés, ou à la demande conjointe des présidents d'EPCI concernés.

**Les dispositions contenues dans les conventions d'opération
de revitalisation de territoire**

(Article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation)

La convention d'opération de revitalisation de territoire prévoit également tout ou partie des actions suivantes :

1° Un dispositif d'intervention immobilière et foncière contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé et incluant notamment des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété ;

2° Un plan de relogement et d'accompagnement social des occupants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;

3° L'utilisation des dispositifs coercitifs de lutte contre l'habitat indigne ;

4° Des actions en faveur de la transition énergétique du territoire, notamment de l'amélioration de la performance énergétique du parc immobilier et de la végétalisation urbaine et des bâtiments ;

5° Un projet social, comportant notamment des actions en faveur de la mixité sociale et d'adaptation de l'offre de logement, de services publics et de services de santé aux personnes en perte d'autonomie ;

6° Des actions ou opérations d'aménagement, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, contribuant à l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité et prenant en compte les problèmes d'accessibilité, de desserte des commerces et des locaux artisanaux de centre-ville et de mobilité ainsi que l'objectif de localisation des commerces en centre-ville ;

7° Des dispositifs d'intervention immobilière et foncière visant la reconversion ou la réhabilitation des sites industriels et commerciaux vacants ainsi que des sites administratifs et militaires déclassés ;

8° Des actions destinées à moderniser ou à créer des activités ou des animations économiques, commerciales, artisanales, touristiques ou culturelles, sous la responsabilité d'un opérateur ;

9° Des actions ou opérations favorisant, en particulier en centre-ville, la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de surfaces commerciales ou artisanales ;

10° Un engagement de la ou des autorités compétentes en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale de procéder aux modifications des documents d'urbanisme, approuvés ou en cours d'approbation, nécessaires à la mise en œuvre des plans, projets ou actions prévus par la convention. En cas de transfert de cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales, l'établissement public de coopération intercommunale se substitue à la ou aux communes concernées par cet engagement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à permettre **aux collectivités territoriales de disposer d'un levier fiscal pour accompagner les projets des territoires**. Ainsi, les élus locaux peuvent renforcer l'attractivité de leurs territoires en permettant aux artisans et commerçants de bénéficier d'exonération d'impôts locaux.

Cette possibilité ne sera ouverte que pour les communes ayant signé une convention ORT.

1. Le classement en zone de revitalisation des centres villes

Le 2° du I du présent article crée un article 1464 F au sein du code général des impôts (CGI), au titre duquel, pour être classées en zone de revitalisation des centres-villes, les communes devront satisfaire, au 1^{er} janvier 2020, les conditions suivantes :

- être situées dans le secteur d'intervention d'une opération de revitalisation du territoire telle que défini à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation ;

- être signataire d'une convention ORT au 1^{er} octobre de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération ;

- le revenu fiscal médian par unité de consommation de la commune est inférieur à la médiane nationale des revenus fiscaux médians.

Pour établir l'arrêté de classement conjoint aux ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire, les données utilisées seront celles fournies par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au 1^{er} janvier 2020.

2. Les critères d'éligibilité applicables aux commerces et artisans

Pour bénéficier des exonérations, le I de l'article 1464 F prévoit que l'établissement doit :

- exercer une activité commerciale ou artisanale ;

- être exploité par une entreprise appartenant à la catégorie des micro, petites et moyennes entreprises au sens de l'annexe I au Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 ;

La catégorie des micro, petites et moyennes entreprises au sens de l'annexe I au règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014

D'après l'article 1 de l'annexe, est considérée comme entreprise « toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique. Sont notamment considérées comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial, les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique. »

L'article 2 de l'annexe définit des seuils d'effectif et financiers pour les trois catégories :

« 1. La catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des 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. Dans la catégorie des PME, une petite entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros.

3. Dans la catégorie des PME, une microentreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros. »

Source : règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014

3. Les dispositifs d'exonération sur délibération

a) L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties

Le 1° du I du présent article introduit un nouvel article 1382 H au sein du CGI. Il autorise ainsi les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, sur délibération, à exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les immeubles situés en zone de revitalisation des centres villes. **L'exonération s'applique aux immeubles dans lesquels sont installées au 1^{er} janvier les entreprises commerciales et artisanales éligibles.**

Dans le cas où l'exonération s'applique à un immeuble loué, le bailleur doit déduire la réduction d'impôt des loyers payés par l'entreprise.

Lorsque le commerce ne remplit plus les conditions d'éligibilité à l'exonération, elle perd le bénéfice de celle-ci à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la période de référence.

En revanche, lorsque le local concerné par l'exonération n'est plus affecté à l'activité justifiant celle-ci, la perte du bénéfice s'applique dès le 1^{er} janvier de l'année suivante.

Pour bénéficier de cette exonération, **le redevable doit déclarer la situation ouvrant droit à l'exonération avant le 1^{er} janvier.**

Le dispositif assure une coordination avec les autres régimes d'exonération de TFPB applicables, en prévoyant que les commerces peuvent opter de manière irrévocable pour cette exonération.

b) L'exonération de contribution économique territoriale

Le I de l'article 1464 F du CGI prévoit que les communes et leurs EPCI à fiscalité propre peuvent, sur délibération, exonérer partiellement ou totalement de cotisation foncière des entreprises (CFE) les établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces des centres-villes. Les délibérations produisent leurs effets tant qu'elles ne sont pas rapportées ou modifiées.

Comme pour l'exonération de TFPB, l'exonération cesse de s'appliquer à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle au cours de laquelle il n'est plus exercé d'activité commerciale ou artisanale au sein de l'établissement.

Les entreprises devront adresser la demande dans les délais prévus pour les obligations déclaratives relatives à la CFE. À défaut, l'exonération n'est pas accordée au titre de l'année concernée.

L'article prévoit des mesures de coordination afin de permettre aux contribuables d'opter pour le présent régime d'exonération à l'exclusion de tous les autres. Cette option sera irrévocable.

Par extension, la coordination avec l'article 1586 *nonies* du CGI, opérée à l'article 47, permet aux organes délibérants des collectivités concernées d'exonérer également de CVAE les commerces exonérés de CFE.

L'article prévoit également le maintien du bénéfice des exonérations pendant l'année en cours en cas de fusion d'EPCI ou de création d'une commune nouvelle (articles 1639 A *ter* et 1640 du CGI).

c) Un délai complémentaire en 2020 pour mettre en œuvre les exonérations

Afin de laisser le temps aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de prendre les délibérations visant à instaurer les exonérations de TFPB et de CFE, il est prévu que, par dérogation à l'article 1639 A *bis* du CGI, les délibérations puissent avoir lieu jusqu'au 21 janvier 2020.

Pour l'application de l'exonération de TFPB, les déclarations des propriétaires des locaux souhaitant bénéficier de l'exonération pourront être adressées jusqu'au 29 février 2020.

De même, pour l'application de l'exonération de CFE, les entreprises pourront en faire la demande jusqu'au 29 février 2020.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article, modifié par douze amendements rédactionnels et de clarification, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Sans en modifier le sens, plusieurs amendements permettent de clarifier l'article, en particulier :

- un amendement permettant de clarifier le champ des entreprises bénéficiaires de l'exonération, en ajoutant la référence aux micro-entreprises énoncées dans le règlement (UE) n°651/2014 ;

- un amendement précisant que le revenu fiscal médian par unité de consommation est comparé à la médiane nationale des revenus fiscaux médians par unité de consommation.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent dispositif crée un nouveau zonage à destination exclusive des communes et EPCI ayant signé une convention ORT. **Comme cela a été évoqué à l'article 47¹, cette démarche s'inscrit à rebours des engagements du Gouvernement, qui prétend s'engager dans une démarche de rationalisation des zonages existants.**

Toutefois, le périmètre de la présente mesure permet de donner davantage de marges de manœuvre aux collectivités qui auront signé une convention ORT pour soutenir les commerces et artisans. **En ouvrant ce dispositif et en renforçant les moyens d'actions au niveau local, le présent article offre de nouveaux outils aux élus locaux.**

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

¹ Voir le commentaire de l'article 47 *supra*.

ARTICLE 48 bis (nouveau)
(Art. 2333-26, 233-41 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements sans classement ou en attente de classement

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer la possibilité pour les communes et les EPCI à fiscalité propre de voter la mise en place d'une taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements sans classement ou en attente de classement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE DE SÉJOUR EST UNE RECETTE DYNAMIQUE, EN FAVEUR DES COMMUNES À VOCATION TOURISTIQUE

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 aux activités touristiques de la commune qu'ils visitent. Ainsi, l'article L 2333-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune. »

La taxe de séjour peut être instituée par délibération du conseil municipal des communes à vocation touristique prise avant le 1er octobre de l'année précédente par les communes (article L. 2333-26 du code précité). Elle peut également être instituée par les groupements de communes touristiques et de stations classées de tourisme ainsi que certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

En 2018, le produit total des taxes de séjour au profit des communes et EPCI à fiscalité propre s'est élevé à 426 millions d'euros (228 millions d'euros pour les communes, 198 millions d'euros pour les établissements publics de coopération intercommunale). Cette recette est fortement dynamique : en 2012, le produit total des taxes de séjour n'étaient que de 248 millions d'euros.

L'assiette de la taxe de séjour dépend du régime de taxation choisi par la collectivité. En effet, la loi prévoit deux modalités possibles d'assujettissement, laissées au libre choix des organes délibérants des

communes ou des EPCI. Les redevables peuvent en effet relever d'un régime dit « au réel » ou d'une taxe de séjour forfaitaire.

Les deux régimes applicables aux taxes de séjour

	Taxe de séjour (dite « au réel »)	Taxe de séjour forfaitaire
Redevables	Personnes non domiciliées dans la commune ou sur le territoire de l'EPCI, qui séjournent dans un hébergement marchand	<ul style="list-style-type: none">- Logeurs, hôteliers et propriétaires qui hébergent à titre onéreux des personnes de passage- Particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle (chambres d'hôtes par exemple)
Assiette	Tarif fixé par personne et par nuitée de séjour (fréquentation réelle)	Tarif fixé par unité de capacité d'accueil et par nuitée (fréquentation potentielle)

Source : Commission des finances du Sénat

Dans les deux cas, le tarif de la taxe de séjour est encadré par un barème national. Ce dernier, qui définit des planchers et des plafonds, **dépend de la catégorie d'hébergement** considéré et s'applique par personne et par nuitée de séjour (art. L. 2333-30 pour la taxe de séjour et art. L. 2333-41 pour la taxe de séjour forfaitaire). Le tarif exact est arrêté par une délibération du conseil municipal prise avant le 1^{er} octobre de l'année.

La collectivité ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes pour chaque catégorie d'hébergement (art. L. 2333-26 du code précité). Il est ainsi possible qu'une commune fasse le choix de taxes de séjour différentes (au réel ou forfaitaire) selon la nature de l'hébergement considéré. En pratique, les collectivités territoriales choisissent majoritairement la taxe de séjour « au réel » (86 % des collectivités en 2019)¹.

¹ Rapport d'information n°2169 (2018-2019) : Rapport d'information de la commission des finances sur l'application des mesures fiscales, Joël Giraud, p. 387.

Exemple de taxe de séjour « au réel » pour un hébergement classé

Deux adultes séjournent cinq nuitées dans un hôtel de tourisme classé 1 étoile. La commune a adopté le tarif de 70 centimes par nuitée pour cette catégorie d'établissement. Le montant de la taxe de séjour dont devraient s'acquitter les deux adultes sera de $2 \times 5 \times 0,7 = 7$ euros.

Exemple de taxe de séjour forfaitaire pour un hébergement classé

Un hôtel de tourisme classé 2 étoiles est doté d'une capacité maximale d'accueil de 30 lits. Sa période d'ouverture s'étend du 1^{er} avril au 30 septembre, soit un total de 183 nuitées. Cet hôtel est implanté sur une commune ayant adopté un tarif de 80 centimes par nuitée. Le montant de la taxe de séjour forfaitaire dont devrait s'acquitter l'établissement sera de $30 \times 0,80 \times 183 = 4\,392$ euros (versement effectué au comptable local selon le calendrier établi par l'organe délibérant de la collectivité).

B. LES HÉBERGEMENTS SANS CLASSEMENT OU EN ATTENTE DE CLASSEMENT SONT SOUMIS À UN TARIF PROPORTIONNEL AU COÛT DE LA NUITÉE

Avant le 1^{er} janvier 2019, les hébergements sans classement ou en attente de classement était soumis à un tarif par nuitée fixé par la collectivité territoriale concernée dans un intervalle prévu par la loi, applicable au réel ou au forfait.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les hébergements sans classement ou en attente de classement sont soumis à un tarif proportionnel¹, compris entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée. Ce dernier correspond au prix hors taxes de la prestation d'hébergement².

Le montant de la taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements sans classement ou en attente de classement est plafonné. En effet, il ne peut pas être supérieur au tarif le plus élevé de la taxe forfaitaire adopté par la collectivité, et ne doit pas dépasser le plafond applicable aux hôtels de tourisme classés 4 étoiles, soit 2,30 euros en 2019.

¹ Article 44 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

² Articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales.

Exemple de taxe de séjour « au réel » pour un hébergement non classé

Quatre personnes séjournent dans un hébergement non classé dont le loyer est fixé à 150 euros. La commune a adopté le taux de 4 %.

Le coût de la nuitée par personne est de $150 / 4 = 37,5$ euros. La taxe de 4 % s'applique sur ce coût : $4 \% \text{ de } 37,5 = 1,5$ euros. Dans l'hypothèse où le tarif le plus élevé adopté par la collectivité est supérieur à 2,30 euros, le plafond applicable est de 2,30 euros. Or $1,5 < 2,30$.

Le montant de la taxe de séjour collectée sera donc de $4 \times 1,5 = 6$ euros par nuitée.

Exemple de taxe de séjour forfaitaire pour un hébergement non classé

L'application de la taxe forfaitaire aux hébergements non classés implique que la commune ait connaissance du coût de la nuitée facturé dans chaque hébergement de ce type sur son territoire pour pouvoir y appliquer le taux adopté. Si le coût de la nuitée varie au cours de la saison, la collectivité applique le taux sur le coût moyen de la nuitée.

Contrairement au calcul de la taxe de séjour forfaitaire des hébergements classés, le calcul applicable aux hébergements non classés implique de connaître le loyer et le nombre de personnes susceptibles d'être accueillies pour chaque chambre proposée, puisque le montant de la taxe diffère en fonction de ces variables.

Ainsi, pour un hébergement dont le coût de la nuitée est de 30 euros cinq mois dans l'année et de 50 euros les sept autres mois, le coût moyen sur l'année - supposant qu'elle correspond à la période de perception - est de $(30 \times 5 + 50 \times 7) / 12 = 41,6$ euros. Si la collectivité a voté un taux de 5 %, la taxe dont devra s'acquitter le propriétaire serait de 2,08 euros par nuitée (5 % de 41,6 euros).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale avec avis favorable du Gouvernement, à l'initiative de M. Giraud, rapporteur général, au nom de la commission des finances.

Cet amendement **vise à supprimer l'application de la taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements sans classement ou en attente de classement**. Cet article impose ainsi la taxe de séjour dans sa forme dite « au réel » aux collectivités pour cette catégorie d'établissement.

À cette fin, le 1° du I du présent article précise, dans les dispositions générales du code général des collectivités territoriales relatives à la taxe de séjour, que la modalité de cette taxe applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement est celle dite « au réel ». Le 2° du I du présent amendement supprime en conséquence l'alinéa relatif à cette catégorie d'hébergement dans le paragraphe consacré à la taxe de séjour forfaitaire.

Le **A du II** du présent article prévoit que les reversements de taxe de séjour forfaitaire effectués pour une période de perception comprenant le 1^{er} janvier 2020, soit la date d'entrée en vigueur des dispositions du I, sont définitifs. Ainsi, les hébergements sans classement ou en attente de classement versant une taxe de séjour forfaitaire ne seront pas soumis à un changement de régime vers la taxe de séjour au réel au cours d'une période de perception, mais seulement à partir de la période de perception suivante. Ainsi, le changement de régime juridique consacré par cet article n'impliquera pas le remboursement de ces sommes puis la réalisation d'un calcul « au réel » suivi d'un nouveau versement.

Le **B du II** du présent amendement fixe que pour les communes et EPCI à fiscalité propre qui appliquait l'imposition forfaitaire aux établissements sans classement et en attente de classement, le taux applicable à ces établissements après l'entrée en vigueur du présent article demeure le taux précédemment adopté pour la taxe de séjour forfaitaire. Ainsi, la suppression de la taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements non classés ou en attente de classement ne devrait pas modifier le rendement budgétaire de cette imposition pour les collectivités.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la taxation forfaitaire applicable aux hébergements sans classement ou en attente de classement connaît une mise en œuvre difficile, en particulier pour les plateformes en ligne d'hébergement.

Ces difficultés s'expliquent par le fait que la taxe de séjour forfaitaire est acquittée en amont, sur la base de prévisions. Si l'élaboration de ces dernières ne soulève que peu de difficultés pour les hébergements classés, elle est, en pratique, particulièrement difficile à réaliser pour les hébergements non classés, notamment ceux relevant des offres de plateformes en ligne.

Ce type d'hébergement connaît une importante variation tarifaire au cours de l'année, ce qui rend particulièrement discutable le calcul d'un coût moyen prévisionnel. De plus, le prélèvement des taxes de séjour « au réel » peut s'effectuer lors du règlement en ligne des réservations, ce qui n'est pas le cas pour la taxation au forfait.

L'avantage de la taxe de séjour forfaitaire pour les collectivités est d'avoir de la visibilité sur leurs ressources et d'en disposer en amont de la période de taxation. Cet avantage pratique est largement limité si le mode de calcul de la taxe conduit à des sous-estimations et donc à des manques à gagner pour les communes ou bien à des contentieux du fait de supposés trop-perçus par la collectivité.

Confrontée à la montée en puissance de nouvelles formes d'offres, notamment numériques, la taxe de séjour dans sa modalité forfaitaire ne paraît pas constituer l'outil le plus adapté, en particulier pour les hébergements non classés.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) indique que cette taxation est difficile à mettre en œuvre et qu'elle est à l'origine d'un contentieux croissant. **Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale semble donc justifié.**

La question du maintien de la taxe de séjour forfaitaire pour les hébergements classés mériterait également d'être posée à l'avenir, alors qu'en pratique la plupart des collectivités ont d'ores et déjà opté pour une taxation « au réel ».

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

ARTICLE 48 ter (nouveau)

*(Art L. 2333-30, L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales
et art. L. 312-1 du code du tourisme)*

**Mise en place d'un régime spécifique aux « auberges collectives »
pour l'application de la taxe de séjour**

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une catégorie d'hébergement touristique pour les « auberges collectives » ainsi que son assujettissement à la taxe de séjour comme établissements classés.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans son livre III, le code du tourisme prévoit la liste des équipements et aménagements à vocation touristique. Un classement est établi par le groupement d'intérêt public Atout France, l'agence de développement touristique de la France. L'usage des catégories de ce classement visant à induire le consommateur en erreur des dénominations et appellations réglementées est interdit et puni par des peines prévues à l'article L. 121-6 du code de la consommation¹.

Ces catégories d'équipement regroupent notamment différents types d'hébergement auxquels s'appliquent des tarifs différenciés de taxe de séjour et de taxe de séjour forfaitaire conformément aux barèmes des articles L. 2333-30 et L. 2333-41 du code général des collectivités territoriales.

Les hébergements qui proposent des chambres partagées, comme les auberges de jeunesse, les centres internationaux de séjours, les refuges et les *hostels* relèvent aujourd'hui, pour ce qui concerne la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire des dispositions applicables aux hébergements non classés ou en attente de classement.

À ce titre, ils sont assujettis à un tarif applicable par personne et par nuitée, compris entre 1 % et 5 % du coût par personne de la nuitée dans la limite du tarif le plus élevé adopté par la collectivité ou, s'il est inférieur à ce dernier, du tarif plafond applicable aux hôtels de tourisme 4 étoiles.

¹ Article L. 327-1 du code du tourisme.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés dont Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a reçu un avis favorable du gouvernement.

Le **I** du présent article introduit dans les barèmes de la taxe de séjour (article L 2333-30 du code général des collectivités territoriales) et de la taxe de séjour forfaitaire (article L 2333-41 du code précité), à la catégorie des hôtels de tourisme 1 étoile, un nouveau type d'hébergement intitulé « auberges collectives ». Par conséquent, ce type d'hébergement sera assujéti au même tarif que cette catégorie.

Le **a) du 1° du II** du présent article modifie le titre I^{er} du livre III du code du tourisme. Il introduit dans ce titre une nouvelle catégorie d'hébergement intitulé « auberges collectives », définie comme « *un établissement commercial d'hébergement qui offre des lits à la journée dans des chambres partagées ainsi que dans des chambres individuelles à des personnes qui n'y élisent pas domicile. Elle poursuit une activité lucrative ou non. Elle est exploitée, par une personne physique ou morale, de manière permanente ou saisonnière. Elle est dotée d'espaces collectifs dont au moins un espace de restauration. Les sanitaires sont communs ou privatifs dans les chambres. Elle peut comprendre un ou plusieurs bâtiments collectifs* ».

Le **b) du 1° du II** et le **2° du II** abrogent les dispositions relatives aux auberges de jeunesse du code du tourisme, cette catégorie d'hébergement rentrant dans le périmètre des nouvelles auberges collectives.

Le **III** du présent article prévoit que le tarif de taxe de séjour et de taxe de séjour forfaitaire de la catégorie des hôtels de tourisme 1 étoile est applicable aux auberges collectives à partir du 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le classement officiel, réalisé par l'agence Atout France, est censé constituer un moyen d'identification et de qualification de l'offre pour les clients, notamment en termes de niveau de prestations de service et de confort. Pour l'exploitant, il peut constituer un outil de commercialisation.

En pratique, maintenir ces hébergements collectifs dans la catégorie des hébergements non classés ou en attente de classement consiste à les soumettre à un régime fiscal non adapté à leur situation particulière et donc potentiellement source de distorsions de concurrence.

Surtout, la tarification applicable aux établissements non classés ou en attente de classement s'avère très défavorable financièrement pour ce type d'établissement, notamment depuis l'augmentation des taxes de séjour applicables aux locations de meublés.

Par conséquent, la création d'une qualification juridique spécifique à ces hébergements collectifs ainsi que leur assujettissement au tarif prévu pour les hôtels de tourisme 1 étoile semblent bienvenus.

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

ARTICLE 48 quater (nouveau)
(Art. L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales)

**Collecte deux fois par an de la taxe de séjour due par les plateformes
d'intermédiation locative**

Commentaire : le présent article prévoit que le versement de la taxe de séjour des plateformes d'intermédiation locative devra être réalisé au 30 juin et au 31 décembre.

I. LE DROIT EXISTANT

Le paragraphe 3 de la sous-section du code général des collectivités territoriales relatif à la taxe de séjour fixe notamment les règles relatives à son recouvrement.

Base juridique	Public cible	Règle applicable
I de l'art. L. 2333-34	Les logeurs, les hôteliers, les propriétaires et les autres intermédiaires lorsque ces personnes reçoivent le montant des loyers qui leur sont dus	Versement aux dates fixées par délibération du conseil municipal
I de l'art. L. 2333-34	Les professionnels qui, par voie électronique, assurent un service de réservation de location ou d'intermédiation en vue de la location d'hébergements et qui sont intermédiaires de paiement pour le compte de loueurs non professionnels	Versement au plus tard le 31 décembre de l'année de perception
II de l'art. L. 2333-34	Sous réserve de leur habilitation à la collecte de la taxe de séjour : 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 de loueurs professionnels ou pour le compte de loueurs non professionnels s'ils ne sont pas intermédiaires de paiement	Versement au plus tard le 31 décembre de l'année de perception

Source : Commission des finances du Sénat

En application du III de l'article L. 2333-34 du code précité, les logeurs, les hôteliers, les propriétaires, les intermédiaires et les professionnels mentionnés aux I et II de ce même article sont tenus **de faire une déclaration à la collectivité territoriale ayant institué la taxe de séjour lorsqu'ils reversent le produit de la taxe collectée.**

Cette déclaration contient notamment, pour chaque hébergement loué sur le territoire de la collectivité concernée, la date de la perception, l'adresse de l'hébergement, le nombre de personnes y ayant séjourné, le nombre de nuitées constatées, le prix de chaque nuitée réalisée lorsque l'hébergement n'est pas classé, le montant de la taxe perçue ainsi que, le cas échéant, le numéro d'enregistrement de l'hébergement et les motifs d'exonération de la taxe.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale avec avis favorable du Gouvernement, à l'initiative de M. Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances.

Le 1^o du présent article modifie la date limite de versement de la taxe de séjour, actuellement fixée au 31 décembre de l'année de perception dans le I et le II de l'article L. 2333-34 du code général des collectivités territoriales. Désormais, le versement s'effectuerait en deux fois : le premier avant le 30 juin et le second avant le 31 décembre. La précision actuelle en vertu de laquelle le versement porte sur l'année de perception est supprimée.

Le 2^o du présent article complète la liste des informations devant figurer sur la déclaration accompagnant le versement du produit de la taxe de séjour. Dorénavant, la date à laquelle débute le séjour devra également être indiquée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le versement unique en fin d'année du produit de la taxe de séjour aux collectivités l'ayant instituée présente plusieurs inconvénients.

En premier lieu, **elle limite la visibilité de la collectivité concernée sur le rendement de la taxe** qu'elle institue plus d'un an auparavant, notamment en définissant son tarif.

Par ailleurs, dans la pratique, les professionnels versent généralement le produit de la taxe collectée quelques semaines avant la fin de l'année civile afin de fiabiliser leurs comptes.

Par conséquent, ils sont amenés, en dehors du cadre légal mais par nécessité pratique, à **effectuer un versement complémentaire en début d'année suivante ou bien à abonder le versement de l'année suivante**. Ainsi, une part du produit d'une taxe portant sur une année de perception N, votée en N-1, n'est perçue qu'en N+1, soit deux ans après avoir été instituée.

Les modifications du présent article, permettant le paiement en deux fois de la taxe de séjour, permettent de répondre en à ces difficultés.

Cependant, alors que le texte antérieur précisait que le versement devait intervenir au plus tard le 31 décembre de l'année de perception, le texte actuel prévoit simplement que les versements interviennent deux fois par an, au plus tard le 30 juin et le 31 décembre.

L'amendement **FINC.3** de votre commission des finances permet de **sécuriser le dispositif en garantissant aux communes bénéficiaires que l'ensemble des recettes de la taxe de séjour perçues au titre de l'année antérieure leur soient versées avant le 30 juin**.

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

ARTICLE 48 quinquies (nouveau)
(Art. 199 novovicies du code général des impôts)

**Prorogation et assouplissement du dispositif « Denormandie »
de réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire
dans l'ancien avec réhabilitation**

Commentaire : le présent article repousse au 31 décembre 2022 la date de fin du dispositif « Denormandie » de réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire dans l'ancien avec réhabilitation et supprime la condition de localisation des logements dans le centre-ville des communes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 126 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a créé le dispositif dit « Denormandie ancien » de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif intermédiaire dans la rénovation ou la transformation de logements anciens en centre-ville.

Prévu au 5° du B du I et au IV *bis* de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, ce dispositif applique le régime du dispositif « Pinel », régi par le même article 199 *novovicies*, à une autre catégorie d'investissements.

Tandis que le dispositif « Pinel » accorde une réduction d'impôt pour les revenus issus de la location de logement neufs situés dans des zones, définies par arrêté, où le marché locatif est très tendu¹, le dispositif « Denormandie » s'applique aux logements situés dans le centre-ville des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat est particulièrement marqué ou qui ont conclu une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT).

Le dispositif « Denormandie » est donc soumis à des conditions portant sur la localisation du logement, sur les travaux à réaliser et sur les conditions de location. Il s'applique aux investissements réalisés du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2021.

¹ *Le dispositif « Pinel » s'applique à des logements situés « dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant », communément désignées zones A et B1, et « aux logements situés dans des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense ou l'a été dans un délai de huit ans précédant l'investissement ».*

A. LES LOGEMENTS DOIVENT ÊTRE SITUÉS DANS DES CENTRES-VILLES À BESOINS PARTICULIERS

Les logements bénéficiant du dispositif doivent être situés dans le centre de communes dont le **besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville** est **particulièrement marqué**, ou qui ont conclu une convention **d'opération de revitalisation de territoire**.

Un arrêté du 26 mars 2019¹ a précisé, à l'article 18-0 bis D de l'annexe IV au code général des impôts, que le centre des communes s'entend, dans la limite du territoire de ces communes, des zones de bâti continu de la commune.

La liste des **communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville** est, pour l'application du dispositif, considéré comme particulièrement marqué est annexée au même arrêté.

Les communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué

(numéro de département et communes)

1 Ambérieux en Bugey, Bourg-en-Bresse, Oyonnax	25 Besançon, Montbéliard	49 Cholet, Saumur	73 Chambéry
2 Château-Thierry, Laon, Saint-Quentin, Soissons	26 Montélimar, Romans-sur-Isère, Valence	50 Cherbourg-en-Cotentin, Saint-Lô	74 Rumilly
3 Montluçon, Moulins, Vichy	27 Évreux, Louviers, Vernon	51 Châlons-en-Champagne, Épernay, Vitry-le-François	76 Dieppe, Fécamp, Elbeuf
4 Digne-les-Bains, Manosque	28 Chartres, Dreux, Nogent-le-Rotrou	52 Chaumont, Saint-Dizier	77 Avon, Coulommiers, Fontainebleau, Meaux, Melun, Montereau-Fault-Yonne, Nemours
5 Briançon, Gap	29 Morlaix, Quimper	53 Laval	78 Les Mureaux, Limay, Mantes-la-Jolie, Poissy, Rambouillet, Sartrouville, Trappes
6 Grasse, Vallauris	30 Alès, Bagnols-sur-Cèze, Saint Gilles	54 Longwy, Lunéville, Toul	79 Bressuire, Niort
7 Annonay, Aubenas, Privas	31 Revel	55 Bar-le-Duc, Verdun	80 Abbeville
8 Charleville-Mézières, Sedan	32 Auch	56 Lorient, Pontivy, Vannes	81 Albi, Castres, Mazamet
9 Foix, Pamiers	33 Libourne	57 Forbach, Saint-Avold, Sarrebourg, Sarreguemines, Thionville	82 Montauban
10 Troyes	34 Agde, Béziers, Lunel, Sète	58 Cosne-Cours-sur-Loire, Nevers	83 Brignoles, Draguignan

¹ [Arrêté du 26 mars 2019](#) relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts.

11 Carcassonne, Narbonne	35 Fougères, Redon, Saint-Malo, Vitré	59 Cambrai, Denain, Douai, Dunkerque, Maubeuge, Valenciennes, Tourcoing, Roubaix, Wattrelos, Armentières, Anzin, Vieux-Condé, Condé-sur-l'Escaut, Houplines, Fresnes-sur-Escaut, Louvroil	84 Avignon, Carpentras, Cavailon
12 Millau, Rodez, Villefranche-de-Rouergue	36 Châteauroux, Issoudun	60 Beauvais, Compiègne, Creil, Senlis	85 Fontenay-le-Comte, La Roche-sur-Yon
13 Arles, Tarascon	37 Chinon	61 Alençon, Argentan, Flers	86 Châtellerault, Poitiers
14 Lisieux, Vire	38 Bourgoin-Jallieu, Vienne, Voiron	62 Arras, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Bruay la Buisnière, Calais, Lens, Liévin, Saint-Omer	87 Limoges
15 Aurillac	39 Dole, Lons-le-Saunier	63 Issoire, Riom, Thiers	88 Épinal, Saint-Dié-des-Vosges
16 Angoulême, Cognac	40 Dax, Mont-de-Marsan	64 Bayonne, Pau	89 Auxerre, Sens
17 Rochefort, Saintes	41 Blois, Romorantin-Lanthenay	65 Lourdes, Tarbes	90 Belfort
18 Bourges, Vierzon	42 Montbrison, Roanne	66 Perpignan	91 Arpajon, Corbeil-Essonnes, Étampes, Evry, Saint-Michel-sur-Orge
19 Brive-la-Gaillarde, Tulle	43 Le Puy-en-Velay	67 Haguenau, Saverne	95 Beaumont-sur-Oise, Gonesse, Persan
2A Ajaccio	44 Chateaubriand, Saint-Nazaire	68 Colmar, Guebwiller	971 Basse-Terre, Les Abymes, Pointe-à-Pitre
2B Bastia	45 Gien, Montargis, Pithiviers	69 Tarare	972 Fort-de-France, Le Lamentin
22 Lannion, Saint-Brieuc	46 Cahors, Figeac	70 Vesoul	973 Cayenne, Saint-Laurent-du-Maroni
23 Guéret	47 Agen, Marmande, Tonneins, Villeneuve-sur-Lot	71 Autun, Chalons-sur-Saône, Le Creusot, Mâcon, Montceau-les-Mines	974 Le Port, Saint-André, Saint-Joseph, Saint-Pierre
24 Bergerac, Périgueux	48 Mende	72 La Flèche, Sablé-sur-Sarthe	976 Dembéné, Dzaoudzi, Mamoudzou, Pamandzi

Source : Arrêté du 26 mars 2019 relatif à la liste des communes ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts

La **convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT)** a été définie à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation par la loi ELAN¹. Il s'agit d'une convention entre l'État, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et tout ou partie de ses communes membres, ainsi que les établissements publics et personnes publiques ou privées intéressées, tendant à mettre en œuvre un projet de territoire intégrant le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI.

¹ [Article L. 303-2](#) du code de la construction et de l'habitation, introduit par l'[article 157](#) de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

Les actions entreprises concernent en particulier l'amélioration de l'habitat (réhabilitation, lutte contre l'habitat indigne, amélioration de la performance énergétique) et l'aménagement urbain (équipements publics, attractivité du centre-ville pour les commerces et l'artisanat).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, près de 400 communes portent des projets de conventions d'ORT qui doivent être signées d'ici la fin de l'année 2019 ou au début de l'année 2020.

Votre rapporteur général a présenté plus en détail le dispositif ORT *supra*¹.

B. LES LOGEMENTS DOIVENT FAIRE L'OBJET DE TRAVAUX DE RÉHABILITATION

Un décret du 26 mars 2019² a défini la nature des travaux éligibles, le niveau de performance énergétique exigé et les obligations déclaratives spécifiques pour les logements auxquels s'applique le dispositif.

Le montant des travaux de rénovation ou de transformation doit représenter au moins 25 % du coût total de l'opération et ils doivent être achevés au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de l'acquisition du logement destiné à être rénové.

C. LES CONDITIONS DE LOCATION ET LE RÉGIME FISCAL SONT SIMILAIRES À CEUX DU DISPOSITIF PINEL

Les conditions de location du dispositif « Denormandie » sont identiques à celles du dispositif « Pinel ».

Le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant une durée minimale, sur option, de six ou neuf ans. Le niveau du loyer et les ressources des locataires doivent être inférieurs aux plafonds qui définissent le logement locatif intermédiaire.

Le régime fiscal du dispositif « Denormandie » est similaire à celui du dispositif « Pinel ».

La réduction d'impôt est calculée sur la base du prix de revient du logement, retenu dans la limite d'un plafond fixé à 5 500 euros par mètre carré de surface habitable en application de l'article 46 AZA *octies* B de l'annexe III au code général des impôts.

¹ Voir le commentaire de l'article 48 du présent projet de loi de finances dans le présent rapport.

² [Décret n° 2019-232 du 26 mars 2019](#) relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue au 5° du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts.

Le prix de revient inclut les frais afférents à l'acquisition (honoraires de notaire, commissions versées aux intermédiaires, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière) ainsi que le montant des travaux qui conditionnent l'obtention de la réduction d'impôt.

L'assiette de la réduction d'impôt ne peut excéder 300 000 euros. Son taux est de 12 % si l'engagement de location est pris pour une durée de six ans, et de 18 % s'il est pris pour une durée de neuf ans.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par M. Daniel Labaronne et plusieurs de ses collègues députés, sous-amendé à l'initiative du Gouvernement, tendant à assouplir le dispositif « Denormandie » sur deux points. D'une part, **la fin du dispositif est repoussée d'un an**, soit au 31 décembre 2022. D'autre part, il **supprime l'obligation** pour les logements d'être **situés dans le centre-ville** des communes concernées.

Le sous-amendement présenté par le Gouvernement a permis de préciser que cette modification s'appliquait aux acquisitions et aux souscriptions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020. Les dispositifs « Pinel » et « Denormandie » sont applicables aussi bien à l'acquisition directe d'un logement qu'à la souscription de parts d'une société civile de placement immobilier (SCPI) servant à financer un investissement répondant aux conditions d'application de ces dispositifs.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général a souvent souligné les **limites des dispositifs de réduction d'impôt fondés sur des zonages** pour encourager la construction de logements neufs. Il porte donc un regard plus favorable sur le dispositif « Denormandie » qui tente d'apporter une réponse au **besoin de réhabilitation de logements anciens**.

À cet égard, la condition de localisation des logements dans les centres-villes, introduite par le dispositif dans sa rédaction d'origine, exigeait de définir précisément le périmètre du centre-ville et risquait de conduire à des différences d'application non fondées sur des besoins objectifs, même si l'intention peut être comprise.

Votre rapporteur général souligne que, en tout état de cause, **le dispositif devrait continuer de cibler prioritairement les zones centrales des villes et bourgs**, puisque les logements doivent être situés dans des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou qui sont engagées dans une ORT, celle-ci visant en particulier à réhabiliter le logement dans les centres anciens.

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

ARTICLE 48 sexies (nouveau)
(Art. 302 bis ZG du code général des impôts)

Répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les modalités de répartition du prélèvement sur le produit des paris hippiques mutualistes au sein du bloc communal, afin de décorrélérer une partie du produit affecté des sommes effectivement mises sur l'hippodrome de l'ensemble communal concerné.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 302 *bis* ZG du code général des impôts prévoit un **prélèvement sur les sommes engagées par les parieurs dans le cadre des paris hippiques mutualistes**. Le second alinéa du même article prévoit qu'une **fraction de ce prélèvement, égale à 15 % du produit, plafonnée à 11,2 millions d'euros, est affectée au bloc communal**, sur les territoires qui accueillent un hippodrome.

Jusqu'en 2013, ce prélèvement était réparti entre les communes accueillant un hippodrome, au prorata des enjeux des paris effectivement organisées par lesdits hippodromes, et dans la limite de 723 000 euros par commune.

Depuis 2013¹, **ce prélèvement est réparti dans les mêmes conditions, mais entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**. Le plafonnement, indexé sur l'inflation, est égal à 782 768 euros pour 2019.

Depuis 2019², **ce prélèvement est affecté pour moitié aux communes et pour moitié aux EPCI**, la répartition au sein de chacune de ces « enveloppes » étant réalisée au prorata des enjeux. Les communes bénéficiaires peuvent toutefois décider que la totalité du montant est affecté à leur EPCI.

En 2019, **193 communes et EPCI se partagent ainsi environ 11 millions d'euros**.

¹ Article 85 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Article 168 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la députée Martine Leguille-Balloy, avec un avis de sagesse du Gouvernement et un avis défavorable de la commission.

Il modifie l'article 302 *bis* ZG du code général des impôts afin de **revoir la répartition de l'affectation au bloc communal** du prélèvement sur les sommes engagées par les parieurs dans le cadre des paris hippiques mutualistes.

Le présent article propose ainsi de décorrélérer une partie de l'affectation du prélèvement au bloc communal des sommes effectivement mises sur l'hippodrome de l'ensemble communal concerné. À cet effet, il prévoit que 75 % de la part affectée au bloc communal bénéficie aux communes et EPCI sur le territoire desquels sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes, tandis que les 25 % restants seraient répartis selon les modalités actuelles, à savoir au prorata des sommes mises pour les courses hippiques effectivement organisées par les hippodromes situés sur le territoire communal concerné, dans la limite de 600 000 euros par ensemble intercommunal concerné – contre 782 768 euros actuellement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article prolonge un débat ancien sur la répartition de la part du prélèvement sur les paris hippiques mutualistes revenant au bloc communal. La répartition actuelle correspond à l'assiette effectivement constatée sur un territoire, au prorata des enjeux misés dans l'hippodrome du bloc communal concerné.

La modification proposée vise à introduire une dose de péréquation, en déliant en partie l'affectation des sommes mises. Cette dose serait même **majoritaire, car 75 %** de l'affectation serait répartie entre l'ensemble des blocs communaux accueillant un hippodrome ouvert au public sur leur territoire.

Cette nouvelle clé de répartition redistribuera davantage les sommes perçues entre les blocs communaux qui bénéficient d'une part du prélèvement sur les paris hippiques mutualistes. Aussi, **la seconde modification proposée, visant à réduire de 782 768 euros à 600 000 euros** le plafond maximal de recettes dont peut bénéficier un ensemble communal, **ne semble pas nécessaire pour assurer l'objectif recherché.**

Il semble préférable de **procéder de façon progressive**, en privilégiant l'introduction d'une part majoritaire de péréquation, sans toucher au plafond maximal.

Votre commission a adopté un amendement **FINC.4** en ce sens.

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

ARTICLE 48 septies (nouveau)
(Art. 1383-0 B du code général des impôts)

Assouplissement des modalités de mise en œuvre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit des logements qui ont fait l'objet de dépenses d'équipement améliorant leur performance énergétique

Commentaire : le présent article vise à assouplir les modalités de mise en œuvre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au profit de logements dans lesquels des travaux améliorant leur performance énergétique ont été réalisés.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 01° du 2 du C du I de la section II du chapitre premier du titre premier de la deuxième partie du livre premier du code général des impôts contient deux dispositifs d'**exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** d'une durée **supérieure à deux ans** et **relatifs aux économies d'énergie**.

Le premier d'entre eux, énoncé à l'**article 1383-0 B**, consiste en la possibilité, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'**exonérer**, d'une part, ou de la totalité **de la TFPB, certains logements** pour lesquels le propriétaire a réalisé des **travaux éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**.

Modalités de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour des logements ayant fait l'objet de travaux exigibles au CITE

Conditions afférentes au logement	Le logement doit avoir été achevé avant le 1 ^{er} janvier 1989.
Conditions afférentes aux travaux	Les dépenses concernées sont les dépenses d'équipement mentionnées à l'article 200 <i>quater</i> du code général des impôts relatif au CITE. Le montant total des dépenses payées doit être supérieur à 10 000 euros par logement au cours de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération ou bien supérieur à 15 000 euros par logement au cours des trois années qui précèdent l'année d'application de l'exonération.
Caractéristiques de l'exonération	Elle est décidée par une délibération de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre et ne porte que sur la part de TFPB revenant à cette collectivité ou cet EPCI. Son montant est égal à 50 % ou 100 % de la part de TFPB concernée. Elle est valable pour cinq ans à compter de l'année qui suit celle du paiement du montant total des dépenses et ne peut pas être renouvelée au cours des dix années suivant celle de l'expiration d'une période d'exonération.

Source : commission des finances du Sénat

La seconde possibilité d'exonération de la TFPB est prévue par l'article 1383-0 B *bis* du code général des impôts, au bénéfice des constructions de logements neufs achevées à compter du 1^{er} janvier 2009 et dont le niveau élevé de performance énergétique globale est supérieur à celui qu'impose la législation en vigueur.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue députée Mme Lise Magnier et plusieurs membres de l'Union des démocrates, radicaux et libéraux de l'Assemblée nationale. Il a reçu un avis de sagesse de la commission des finances de l'Assemblée nationale et un avis défavorable du Gouvernement.

Le présent article introduit des modifications à l'article 1383-0 B du code général des impôts consistant en un assouplissement des modalités de mise en œuvre de l'exonération de TFPB au profit des logements qui ont fait l'objet de dépenses d'équipement permettant de réaliser des économies d'énergie.

À cet effet, le **1° du I** du présent amendement permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de **définir le taux précis de l'exonération de TFPB à toute valeur comprise entre 50 % et 100 %**, au lieu de la nécessité de choisir actuellement entre un taux de 50 % et un taux de 100 %.

Le **2° du I** limite la durée d'application de l'exonération à **trois années, contre cinq aujourd'hui**. Cette disposition est justifiée par la volonté d'éviter le non-recours à cette exonération du fait de son poids durable sur les finances publiques.

Enfin, le **II** du présent amendement gage la perte de recettes engendrée pour les collectivités territoriales et l'État.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article **donne plus de souplesse aux collectivités territoriales** en leur permettant de choisir un taux d'exonération plus gradué, compris entre 50 % et 100 %, sans porter atteinte à leurs ressources puisque, d'une part, l'exonération est volontaire, et, d'autre part, la durée de l'exonération est réduite dans le temps.

Cette réduction de la durée de l'exonération pourrait toutefois la rendre moins attractive pour les personnes entreprenant des travaux dans la mesure.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter cet article en introduisant une **disposition permettant de maintenir l'exonération selon la durée actuelle pour les logements qui en bénéficient au 31 décembre 2019**. C'est l'objet de l'amendement **FINC.6** adopté par votre commission.

Votre commission a également adopté un amendement **FINC.5** rédactionnel.

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

ARTICLE 48 octies (nouveau)
(Art. 1383 B, 1466 D, 44 sexies-0 A et 44 sexies du code général des impôts)

Prolongation du dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes

Commentaire : le présent article assouplit les critères de qualification pour obtenir le statut de jeune entreprise innovante, tout en prolongeant le volet fiscal de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2022.

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par les articles 13 et 131 de la loi de finances pour 2004¹ et codifié aux articles 44 *sexies* A, 1383 D et 1466 D du code général des impôts (CGI), le dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI) permet à **certaines entreprises réalisant des dépenses de recherche et développement de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu**, ainsi que sur délibération des collectivités territoriales, **d'impôts directs locaux**.

Ce dispositif comprend en outre un volet social, prévu à l'article 131 de la loi de finances pour 2004 précitée mais qui n'est pas concerné par le présent article, consistant en une exonération de cotisations sociales patronales s'appliquant les huit années suivant la création de l'entreprise.

Au terme de l'article 44 *sexies*-0 A du CGI, **une entreprise est qualifiée de « jeune entreprise innovante » lorsqu'elle remplit de façon cumulative les conditions suivantes, à la clôture de son exercice :**

- être une petite et moyenne entreprise (PME) au sens communautaire, c'est-à-dire employer moins de 250 personnes et réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros par an ou présenter un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros ;

- avoir été créée depuis moins de huit ans ;

- réaliser des dépenses de recherche² **représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles**, à l'exclusion des charges engagées auprès d'autres jeunes entreprises innovantes ou être dirigée ou détenue à hauteur de 10 % par des étudiants, des personnes diplômés d'un master ou d'un doctorat depuis moins de cinq ans et avoir pour activité principale la

¹ Article 13 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Telles que définies au sein de l'article 244 quater B du CGI.

valorisation de travaux de recherche auxquels ces dirigeants ou associé ont participé ;

- avoir son capital détenu à hauteur de 50 % au moins par une des structures ou personnes listées au 4° de l'article 44 *sexies*-0 A du CGI¹ ;

- ne pas être créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou d'une reprise de telles activités.

Le statut de JEI est applicable à **toutes les formes d'entreprises** (entreprise individuelle, société commerciale, etc.).

En application de l'article 44 *sexies* A du CGI, les entreprises qualifiées de JEI sont :

- **totalelement exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés** à raison du premier exercice bénéficiaire ;

- **exonérées à hauteur de 50 % de l'impôt dû** à raison de l'exercice bénéficiaire suivant. Cette seconde exonération peut porter sur un exercice qui ne sera pas consécutif à celui ayant donné lieu à l'exonération totale.

Par ailleurs, au terme des articles 1383 D et 1466 D du CGI, **les jeunes entreprises innovantes peuvent être exonérées de la taxe foncière sur la propriété bâtie et de la cotisation foncière des entreprises sur une période de sept ans**, sur délibération des collectivités territoriales, si elles en font la demande.

Si le volet social du dispositif de soutien aux JEI n'est pas limité dans le temps, **le dispositif fiscal fait l'objet d'un bornage depuis sa création**. Initialement réservé aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2013, il a été prorogé pour trois ans à deux reprises, par l'article 131 de la loi de finances pour 2014², puis par l'article 73 de la loi de finances pour 2017³.

Ainsi, en l'état du droit, **les entreprises qui seront créées à partir du 1^{er} janvier 2020 ne bénéficieraient plus des exonérations fiscales**.

¹ Personnes physiques, répondant aux mêmes conditions dont le capital est détenu pour 50 % au moins par des personnes physiques, sociétés de capital-risque, fonds communs de placement à risques, sociétés de développement régional, sociétés financières d'innovation ou sociétés unipersonnelles d'investissement à risque à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre la société en cause et ces dernières sociétés ou ces fonds, fondations ou associations reconnues d'utilité publique à caractère scientifique, société qualifiée elle-même de jeune entreprise innovante réalisant des projets de recherche et développement, établissements publics de recherche et d'enseignement ou leurs filiales.

² Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement et un sous-amendement de M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances **tendant à proroger de trois ans le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes.**

Le **II et le III du présent article** prévoient donc que les JEI créées jusqu'au 31 décembre 2022 pourront bénéficier des exonérations fiscales attachées à ce statut.

Par ailleurs, le **I du présent article** assouplit le critère de qualification de jeune entreprise innovante, en vertu duquel les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt recherche exposées par l'entreprise doivent représenter **au moins 15 % des charges déductibles de son résultat.**

Dans la mesure où ce seuil peut ne pas être atteint à dépenses de recherche constantes, **en raison de variations des cours monétaires et du marché des valeurs mobilières de placement**, qui conduisent à augmenter les charges financières de l'entreprise et donc à réduire les dépenses de recherche, **il est prévu de neutraliser ces variations dans le calcul du ratio de 15 %.** Au terme du **V du présent article**, cette modification s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le **IV présent article** prévoit, enfin, que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 30 juin 2022, un rapport sur ce dispositif.

Ce rapport devra s'attacher à :

- préciser les **effets constatés des exonérations fiscales et sociales** sur la création et le développement des entreprises éligibles, l'emploi et les projets de recherche et développement et d'innovation ;

- présenter **l'impact d'une éventuelle extension de la définition** des jeunes entreprises innovantes à travers la prise en compte des dépenses d'innovation ainsi que de la **prolongation de huit à dix ans de la durée de l'existence de l'entreprise**, le cas échéant en compensant ces mesures par une suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés ;

- préciser l'impact qu'aurait un **bornage dans le temps des exonérations de cotisations sociales.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est très favorable à la prorogation du dispositif JEI, ainsi qu'aux modifications proposées, tendant à faciliter l'octroi de ce statut.

En effet, ce dispositif de soutien aux entreprises innovantes, qui concerne environ 420 bénéficiaires par an pour un coût évalué à 13 millions d'euros en 2018, **a fait l'objet d'appréciations très positives de la part de la Commission européenne dans une étude réalisée en 2014 sur 26 pays.**

La demande de rapport semble également opportune, en ce qu'elle permettra à la représentation nationale de se prononcer sur la pertinence d'un éventuel élargissement du dispositif.

Par ailleurs, dans la mesure où, contrairement au volet fiscal, le volet social des JEI ne fait l'objet d'aucun bornage, il paraît tout à fait légitime de s'interroger sur l'opportunité de limiter dans le temps les exonérations sociales, afin de garantir un alignement des deux dispositifs.

Cet article ayant été introduit en première partie du projet de loi de finances par le biais d'un amendement gouvernemental visant à permettre une entrée en vigueur immédiate de l'assouplissement du critère de qualification de JEI, il a déjà été adopté par le Sénat.

Par conséquent, votre rapporteur général a présenté un amendement FINC.7 pour proposer sa suppression.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 48 nonies (nouveau)

(Art. 1384 A du code général des impôts, art. L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation)

Modalités d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'obtention du prêt à taux zéro pour les logements anciens en location-accession

Commentaire : le présent article précise le point de départ de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les logements anciens en location-accession et facilite, pour ces logements, la vérification du critère de travaux en vue de l'obtention du prêt à taux zéro.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES POUR LES LOGEMENTS ANCIENS EN LOCATION-ACCESSION

Les articles **I** à **I ter** de l'article 1384 A du code général des impôts **exonèrent de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les constructions de logements sociaux** pour une durée de vingt-cinq ans, portée à trente ans pour ceux qui respectent certains critères de performance énergétique.

Le **I quater** du même article exonère de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour une durée de quinze ans les logements locatifs neufs construits par l'association Foncière logement.

En application du **II**, l'exonération est prolongée de cinq ans pour les logements en accession à la propriété situés dans un ensemble immobilier faisant l'objet de mesures de sauvegarde.

Le **III** exonère de taxe foncière sur les propriétés bâties, pendant une durée de quinze ans, les constructions de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession.

Cette dernière disposition, en application du **IV** qui a été introduit par la loi de finances pour 2019¹, peut également s'appliquer aux **logements anciens réhabilités faisant l'objet d'un contrat de location-accession**, à condition qu'ils soient destinés à être occupés par des personnes dont les ressources sont inférieures au plafond des ressources définissant les opérations d'accession sociale à la propriété à l'article L. 411-2 du code de la

¹ [Article 158](#) de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

construction et de l'habitation. Ces plafonds sont égaux aux plafonds d'accès aux aides personnelles au logement majorés de 11 %.

Dans le cadre de la location-accession, le locataire verse pendant une première phase une redevance qui correspond, pour partie, au droit de jouissance du logement et, pour une autre partie, au paiement anticipé du prix du logement. À l'issue de cette phase, le locataire choisit d'acquérir ou non le logement. S'il exerce l'option, il verse le solde du prix, en recourant éventuellement à un prêt ; dans le cas contraire, les sommes perçues lui sont restituées.

B. L'ACCÈS AU PRÊT À 0 % POUR UN LOGEMENT ANCIEN

Le **prêt à taux zéro** (PTZ) est un prêt ne portant pas intérêt qui est octroyé par les établissements de crédits et les sociétés de financement à des ménages, sous conditions de ressources, afin de contribuer au financement de leur résidence principale dans le cadre d'une première accession à la propriété. Il peut être accordé pour un **logement neuf** ou pour un **logement ancien** faisant l'objet de travaux ou issu de la cession d'un logement social à ses occupants.

L'article 83 de la loi de finances pour 2018 a prévu une réduction progressive du champ d'application du PTZ :

- depuis le 1^{er} janvier 2018, le PTZ n'est accordé pour un logement ancien, hors logement social, que dans une zone peu tendue, correspondant aux zones B2 et C¹. S'agissant des logements neufs, sa quotité est réduite à 20 % dans ces zones ;

- à partir du 1^{er} janvier 2020, le PTZ ne devrait être accordé dans le neuf que dans les zones tendues (zones A et B1), ainsi que dans des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense. L'article 50 *bis* du présent projet de loi de finances, introduit par l'Assemblée nationale, propose toutefois de maintenir l'accès au PTZ pour des logements neufs dans les zones peu tendues B2 et C².

S'agissant des logements anciens, le **V** de l'article **L. 31-10-3** du code de la construction et de l'habitation précise que la **condition de travaux est remplie dans le cadre d'une vente d'immeuble à rénover (VIR), dispositif** par lequel le vendeur prend en charge les travaux, avec transfert progressif de propriété vers l'acquéreur. Les travaux doivent être conduits dans les trois ans et représenter un montant supérieur à 25 % du coût total de l'opération.

¹ Les zones B2 et C, définies par arrêté, correspondent à des « zones géographiques ne se caractérisant pas par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement dans le parc résidentiel existant ».

² Voir *infra*, commentaire de l'article 50 bis.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par nos collègues députés M. Daniel Labaronne et Mme Stéphanie Do, qui propose une nouvelle rédaction du IV précité de l'article 1384 A du code général des impôts.

Le présent article précise que **le point de départ de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties est l'année suivant celle de l'achèvement** des travaux de réhabilitation. Un décret doit préciser les conditions d'agrément du programme.

Il complète également le V précité de l'article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation, afin de préciser que **la condition de travaux** qui ouvre droit au **prêt à 0 % s'applique également** à un logement faisant l'objet d'un contrat de **location-accession**.

Enfin, sa date d'application est repoussée au 1^{er} janvier 2021 afin de permettre la prise des mesures réglementaires d'application.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article précise les conditions de l'application aux logements anciens en location-accession, prévue par la loi de finances pour 2019, de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Il facilite également la vérification de la condition de travaux pour l'obtention d'un prêt à taux zéro sur un logement ancien en location-accession.

Il considère que ces mesures vont dans le bon sens puisqu'elles **favorisent l'accession sociale à la propriété** sur des **logements anciens réhabilités** dans des zones rurales, où le besoin de réhabilitation de logements est avéré.

Votre commission a adopté un amendement **FINC.8** de coordination.

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

ARTICLE 48 decies (nouveau)
(Art 1458 du code général des impôts)

Aménagement de l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les sociétés de presse

Commentaire : le présent article prévoit une modification de l'article 1458 du code général des impôts afin de tenir compte de l'entrée en vigueur de loi du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du 1° *bis* de l'article 1458 du code général des impôts, les sociétés coopératives de messageries de presse et les sociétés chargées des opérations de groupage et de distribution, dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messagerie de presse, sont exonérées de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Les sociétés coopérative de messageries de presse étaient définies par l'article 4 de la loi du 2 avril 1947 dite loi « Bichet »¹. Cette loi a été profondément modifiée par la loi du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse qui transforme lesdites sociétés en sociétés coopératives de groupage de presse². Les sociétés coopératives de groupage de presse ne seront plus contraintes, comme dans le cadre de la loi « Bichet » à effectuer au sein de sociétés dont elles détiennent avec d'autres associés la majorité du capital, à l'image de Presstalis, les opérations de groupage et de distribution des titres. Elles pourront ainsi recourir à des sociétés agréées de distribution de la presse.

Aux termes du I de l'article 13 de la loi précitée du 18 octobre 2019, ces sociétés chargées de la distribution de la presse se verront délivrer un agrément par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) d'ici au 1^{er} janvier 2023.

¹ Loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques.

² Loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue, Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et du groupe La République en marche, après avis favorable du Gouvernement, consiste en une **modification de l'article 1458 du code général des impôts aux fins de coordination avec la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse.**

Le 1° du I du présent article prévoit ainsi que les sociétés coopératives de groupage de presse se substituent aux sociétés coopératives de messageries de presse et bénéficient ainsi de l'exonération de cotisation foncière des entreprises.

Le 2° du I du présent article substitue aux sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messageries de presse qui leur confient l'exécution d'opérations de groupage et de distribution les nouvelles sociétés agréées de distribution de la presse, chargée de distribuer journaux et publications périodiques.

Le II du présent article prévoit que les sociétés dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messageries de presse qui exercent encore leurs missions avant transformation en sociétés agréées de distribution de presse bénéficient de l'exonération de cotisation foncière des entreprises. Cette exonération est applicable jusqu'à l'année au cours de laquelle prend effet la procédure d'agrément.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article additionnel est principalement de nature **réactionnelle et de coordination**. Il devrait par ailleurs permettre à Presstalis, société dont le capital est détenu majoritairement par des sociétés coopératives de messageries de presse, de bénéficier d'un **environnement fiscal stable** avant sa prochaine transformation et l'ouverture du marché de la distribution de la presse à la concurrence.

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

ARTICLE 48 undecies (nouveau)
(Art. 1468 du code général des impôts)

Exonération de cotisation foncière des entreprises pour les petites entreprises de la batellerie artisanale

Commentaire : le présent article prévoit le rétablissement de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises du secteur de la batellerie artisanale qui comptent moins de 3 salariés.

I. LE DROIT EXISTANT

Les entreprises du secteur de la batellerie artisanale visées par l'article L. 4430-1 du code des transports ont pour activité **le transport de marchandises par eau**. Elles doivent remplir **les conditions d'effectifs** prévues au I de l'article 19 de la loi n° 93-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat et être **immatriculées au répertoire des métiers**.

À la suite d'un référé sévère de la Cour des comptes, l'article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a prévu **l'abrogation des dispositions législatives qui avaient institué la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)** ainsi que celles qui avaient créé **la taxe affectée** qui la finançait.

Outre le fait d'être **une taxe à faible rendement**, cette taxe pesait **en effet lourdement sur les bateliers artisanaux** - l'évaluation préalable de l'article 26 de la loi de finances pour 2019 évoquait « *une pression fiscale particulièrement élevée* » - avec un montant de taxe par entreprise et par an de **1 500 euros en moyenne**. Son produit était en outre **mal utilisé**, comme l'avait montré la Cour des comptes.

Enfin, le développement du transport fluvial nécessitait la mise en place **d'une vaste interprofession regroupant l'ensemble des acteurs du transport fluvial**, ce qui justifiait la fin du régime spécifique des bateliers artisanaux.

Le référé de la Cour des comptes sur la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)

Dans son référé n° 2017-3372 du 8 décembre 2017 consacré à la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), la Cour des comptes préconisait la suppression de cet établissement public et le transfert de ses missions aux chambres des métiers, aux services de l'État, à Voies navigables de France (VNF) et à une association professionnelle *ad hoc* pour ce qui concerne la représentation professionnelle de la batellerie artisanale.

La Cour des comptes reprochait d'abord à cet établissement sa faible visibilité dans le paysage institutionnel et une mauvaise connaissance du tissu économique du secteur de la batellerie, qu'il était pourtant censé représenter.

Elle constatait que *« la CNBA ne répond pas aux missions qui lui sont confiées et aux enjeux nouveaux de la profession de batelier »* et notait que *« la tenue du registre des entreprises et des bateliers, équivalent du répertoire des métiers des chambres des métiers, est défailante »*.

En ce qui concernait les dispositifs d'interventions, qui constituaient le principal outil d'action de l'établissement sur la filière batelière, la Cour des comptes notait que ceux-ci se traduisaient par un *« saupoudrage d'aides attribuées de façon automatique »*.

L'utilisation du produit de la taxe prélevée sur les bateliers apparaissait particulièrement insatisfaisante. La Cour des comptes notait en effet que cette ressource *« a fait l'objet, au cours des années passées, d'une sous-utilisation qui a conduit la CNBA à enregistrer dans ses comptes des réserves qui représentent plus de quatre années de perception de taxes, soit en moyenne 4,5 millions d'euros sur la période examinée »*.

Au final, les ressources collectées servaient principalement à faire fonctionner la CNVBA et non à financer des actions en faveur de la batellerie artisanale, puisque *« 80 à 90 % de ces ressources servent à payer les charges de personnel, les indemnités des administrateurs ainsi que les charges de structure »*.

Enfin, la Cour des comptes évoquait *« une gestion de l'établissement négligente »*, *« des locaux inutiles à Lyon et à Douai »*, *« une inadaptation des compétences à certains emplois »* voire même une forme de *« mépris du service public »*, qu'elle déduisait de la présence d'affichages injurieux à l'égard des pouvoirs publics retrouvés au siège de l'établissement.

Source : commission des finances du Sénat

Dans sa rédaction antérieure à la suppression de la CNBA, le 2° du I de l'article 1468 du code général des impôts disposait que les entreprises qui étaient **inscrites à son registre** et qui employaient **au plus trois salariés** **pouvaient bénéficier d'une réduction de la base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE)**.

Par mesure de coordination avec la suppression de la CNBA, cette disposition a été **supprimée à compter du 1^{er} juillet 2019**, si bien que les artisans bateliers devraient **perdre le bénéfice de cette réduction de CFE à compter de 2020**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'amendement dont est issu le présent article a été présenté par Joël Giraud, rapporteur général, **au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale**. Il a reçu **un avis favorable** du Gouvernement.

Il réintroduit au premier alinéa du 2° du I de l'article 1468 du code général des impôts la référence **aux entreprises de la batellerie artisanale immatriculées au répertoire des métiers et qui emploient au plus trois salariés** pour le bénéfice **d'une réduction de la base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE)**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'il était justifié de **mettre fin à l'existence de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)**, celle-ci ayant donné lieu à de graves dérives, il n'apparaît en revanche **pas souhaitable de déstabiliser les petites entreprises du secteur** qui bénéficiaient depuis de nombreuses années **d'une réduction de la base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE)**.

Le rétablissement à compter de 2020 de cette disposition malencontreusement supprimée dans le cadre de l'article 26 de la loi de finances pour 2019 va donc **dans le bon sens**.

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

ARTICLE 48 duodecies (nouveau)
(Art. 1499-00 A et 1382 F du code général des impôts)

Qualification des équipements indissociables des installations de stockage de déchets en locaux professionnels et non industriels

Commentaire : le présent article prévoit de qualifier en locaux professionnels les équipements indissociables des installations de stockage de déchets qui sont actuellement considérés comme des locaux industriels.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA QUALIFICATION DE LOCAUX INDUSTRIELS OU PROFESSIONNELS EMPORTE DES MÉTHODES DIFFÉRENTES D'ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE DES BIENS CONCERNÉS

1. Les locaux industriels

L'article 1499 du code général des impôts prévoit la **méthode de calcul de la valeur locative des immobilisations industrielles** passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Il n'existe pas de définition légale des établissements industriels soumis à la méthode d'évaluation comptable prévue par cet article. Pour établir la distinction entre les locaux commerciaux visés à l'article 1498 du code général des impôts (CGI) et les établissements industriels, **la doctrine administrative caractérise les établissements industriels par la mise en œuvre d'un outillage important**. Ainsi, les établissements industriels visés à l'article 1499 du CGI correspondent :

- aux usines et ateliers où s'effectue, à l'aide d'un outillage relativement important, la transformation des matières premières ainsi que la fabrication ou la réparation des objets ;

- aux établissements n'ayant pas ce caractère mais où sont réalisées soit des opérations d'extraction (carrière de pierres, par exemple), soit des opérations de manipulation ou des prestations de services (installations de stockage de grande capacité telles que réservoirs et silos par exemple) et dans lesquels le rôle de l'outillage et de la force motrice est prépondérant.

La valeur locative des établissements industriels peut être déterminée :

- soit d'après la méthode générale, dite **méthode comptable** (articles 1499 et 1499 A du CGI) ;

- soit d'après la **méthode particulière** (article 1498 du même code).

La **méthode comptable** consiste à appliquer au prix de revient de leurs différents éléments, revalorisé à l'aide des coefficients qui avaient été prévus pour la révision des bilans, des taux d'intérêts fixés par décret en Conseil d'État.

La **méthode particulière**, pour les biens donnés en location à des conditions de prix normales, consiste à déterminer la valeur locative de chaque propriété en fonction de l'état du marché locatif à la date de référence du 1^{er} janvier 2013, sous réserve de la mise à jour prévue au III de l'article 1518 *ter*. Pour les biens loués à des conditions de prix anormales ou occupés par leur propriétaire, occupés par un tiers, vacants ou concédés à titre gratuit, la valeur locative est déterminée par comparaison.

2. Les locaux commerciaux

L'article 1498 du CGI fixe les règles d'évaluation pour tous les biens autres que les locaux d'habitation, les locaux à usage professionnel et les établissements industriels justiciables de la méthode d'évaluation comptable.

Deux méthodes d'évaluation de la valeur locative de ces biens existent :

- la **méthode dite particulière** exposée *supra* ;

- à défaut, **les biens sont évalués par voie d'appréciation directe** (article 1498, 3^o du CGI), c'est-à-dire selon une méthode d'évaluation comportant deux opérations distinctes : d'une part l'estimation de la valeur vénale de l'immeuble à la date de référence ; d'autre part, la détermination du taux d'intérêt à appliquer à cette valeur vénale pour obtenir la valeur locative.

B. L'EXONÉRATION FACULTATIVE DE TFPB POUR LES ÉQUIPEMENTS SOUTERRAINS INDISSOCIABLES DES INSTALLATIONS DE STOCKAGE DE DÉCHETS NON DANGEREUX

En application de l'article 1382 F du CGI, **les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent**, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A *bis* du CGI, **exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les équipements souterrains indissociables des casiers des installations de stockage de déchets non dangereux, à**

compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le représentant de l'État dans le département a notifié à l'exploitant son accord pour l'exécution des travaux de couverture finale.

Les installations concernées sont les installations d'élimination des déchets non dangereux par enfouissement dans la terre régies par l'arrêté du 15 février 2016 relatif aux installations de stockage de déchets non dangereux.

Les **équipements souterrains** exonérés sont ceux qui sont indissociables des casiers de stockage. Il s'agit, notamment, des barrières de sécurité passive (géologiques, éventuellement reconstituées), des barrières de sécurité active (géomembranes), des couches de drainage, des géotextiles, des installations de collecte et d'injection des lixiviats et du biogaz, des matériaux composant les couvertures intermédiaires et des matériaux composant la couverture finale de l'alvéole.

L'exonération a donc pour effet de ramener, pour la part de TFPB revenant à la collectivité ou à l'EPCI à fiscalité propre qui l'a instituée, **la base d'imposition de ces casiers à la valeur locative des terrains nus**. Ces derniers demeurent imposables à la TFPB en application du 5° de l'article 1381 du CGI. **En pratique, en cas d'application de la méthode comptable, l'exonération consistera donc à exclure de la base d'imposition le prix de revient des aménagements fonciers.**

D'après l'administration fiscale, **aucune délibération n'a jusqu'à présent institué cette exonération.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances, avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Le **A du I** du présent article modifie l'article 1499-00 A du CGI en y ajoutant un alinéa qui prévoit que la **méthode de calcul de la valeur locative des immobilisations industrielles** passibles de la TFPB **ne s'applique pas à la détermination de la valeur locative des équipements indissociables des installations de stockage de déchets.**

Cet alinéa s'applique **dès lors que les installations ont cessé de procurer des revenus provenant de l'enfouissement des déchets** avant le 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie, sans qu'il soit tenu compte des revenus accessoires provenant de l'extraction de biogaz.

Le **B du I** du présent article **abroge l'article 1382 F du CGI** qui permet aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre d'exonérer de TFPB les équipements souterrains indissociables des casiers des

installations de stockage de déchets non dangereux, à l'issue de leur phase d'exploitation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article résulte d'une revendication ancienne des industries de stockage de déchets qui souhaitent que **les alvéoles de stockage, lorsqu'elles sont pleines et ne sont donc plus en activité, ne soient plus assujetties à la TFPB en qualité de locaux industriels mais le soient en qualité de locaux professionnels.** Corrélativement, l'exonération facultative de TFPB pour ces locaux (article 1382 F du CGI) est supprimée.

Ce changement de qualification fiscale entraîne un **changement de méthode d'évaluation de la base imposable** : en effet, **la méthode d'appréciation directe s'appliquerait aux alvéoles**, tandis que le reste des équipements et le terrain se verraient appliquer la méthode comptable qui concerne les locaux industriels (articles 1499 et 1499 A du CGI).

L'intention de cet article est bonne dans la mesure où elle tend à faire coïncider les règles d'évaluation de la base imposable avec la réalité de l'activité exercée. Le temps long durant lequel les alvéoles ne peuvent être couvertes, pour des raisons de sécurité, mais ne produisent plus de revenus liés à l'enfouissement doit être pris en compte dans l'établissement de l'imposition à la TFPB.

Toutefois, cet article pose plusieurs difficultés d'interprétation :

- il évoque les « équipements indissociables des installations de stockage de déchets autorisés conformément au titre I du livre V du code de l'environnement » sans préciser qu'il s'agit des « **déchets non dangereux** » ;

- il évoque les « équipements indissociables des installations de stockage » mais ne précise pas, contrairement à l'article 1382 F du CGI en vigueur, qu'il s'agit des « **équipements souterrains** », ce qui laisserait entendre que le présent article a vocation à s'appliquer également aux équipements extérieurs ;

- enfin, **la date à partir de laquelle la méthode comptable définie par l'article 1499 du CGI ne s'appliquerait plus n'est pas définie clairement.** Le présent article indique que l'article 1499 ne s'applique plus « *dès lors que les installations ont cessé de procurer des revenus provenant de l'enfouissement de déchets* » tandis que l'article 1382 F en vigueur dispose que l'exonération de TFPB est applicable « *à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle le représentant de l'État dans le département a notifié à l'exploitant son accord pour l'exécution des travaux de couverture finale* ».

C'est la raison pour laquelle **votre rapporteur général vous propose d'adopter l'amendement FINC. 9** permettant de préciser ces points et de rendre l'article totalement opérant.

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

ARTICLE 48 terdecies (nouveau)
(Art. 1519 C du code général des impôts)

**Affectation de 10 % des ressources de la taxe sur les éoliennes maritimes
à l'Office français de la biodiversité**

Commentaire : le présent article affecte 10 % du rendement de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'Office français de la biodiversité, contre un niveau de 5 % prévu actuellement. En conséquence, les 5 % de recettes affectés au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes sont supprimées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES ÉOLIENNES MARITIMES

L'article 1519 B du code général des impôts, inséré par la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹, a institué au profit des communes et des usagers de la mer **une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent** (parcs éoliens *offshore*) situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale française, dite « *taxe sur les éoliennes maritimes* ».

En vertu de cet article, **cette taxe est acquittée par l'exploitant de l'unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent**. Elle est assise sur le nombre de mégawatts installés dans chaque unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle n'est pas due l'année de la mise en service de l'unité.

Son tarif annuel est fixé à 16 790 euros par mégawatt installé. Ce montant évolue chaque année comme l'indice de valeur du produit intérieur brut total (PIB), tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.

Le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie pour la période 2019-2023 fixe les puissances et les localisations des projets éoliens en mer à développer. L'objectif fixé est l'atteinte d'une capacité installée d'éolien en mer, posé et flottant, de **2,4 GW en 2023 et environ 5 GW en 2028**.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Leur mise en service progressive est prévue à partir de 2021. **Pour l'heure, et jusqu'au début de l'exploitation des premières éoliennes maritimes, le produit de cette taxe demeure donc nul.**

B. L'AFFECTATION DU PRODUIT DE CETTE TAXE

L'article 1519 C du code général des impôts prévoit que **le produit de la « taxe sur les éoliennes maritimes » est affecté au Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer.**

En vertu de cet article, les ressources de ce fonds sont réparties de la façon suivante :

- **50 %** sont affectés **aux communes littorales d'où des éoliennes maritimes sont visibles**¹ ;

- **35 %** sont affectés au **Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM)** pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable **des ressources halieutiques**² ;

- **5 %** sont affectés au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes ;

- **5 %** sont affectés, à l'échelle de la façade maritime, à l'Agence française pour la biodiversité, et **à compter de 2020, à l'Office français de la biodiversité**³ ;

- **5 %** sont affectés aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés par l'autorité administrative.

Les modalités de répartition, d'affectation et d'utilisation du produit de la taxe, la définition des catégories d'opérations éligibles et l'organisation du contrôle par l'État sont précisées par le décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012⁴.

¹ Il est tenu compte, dans la répartition de ce produit entre les communes, de la distance qui sépare les installations de l'un des points du territoire des communes concernées et de la population de ces dernières. Par exception, lorsque les installations sont visibles de plusieurs départements, la répartition est réalisée conjointement dans les départements concernés.

² Ce pourcentage est réparti à raison de 15 % au profit du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, 10 % pour les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins dans le ressort desquels les installations ont été implantées et 10 % pour les comités départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins dans le ressort desquels les installations ont été implantées. En cas d'inexistence de comité départemental, le pourcentage bénéficie au comité régional correspondant.

³ Cette modification résulte de l'article 21 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

⁴ Décret n° 2012-103 du 27 janvier 2012 relatif à l'utilisation des ressources issues de la taxe instituée par l'article 1519 B du code général des impôts.

C. LE FINANCEMENT DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ

La loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019¹ a créé l'Office français de la biodiversité, fusionnant à compter du 1^{er} janvier 2020 l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office nationale de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Aux termes de l'article L. 131-9 du code de l'environnement, l'OFB « *contribue, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins, à la surveillance, la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité ainsi qu'à la gestion équilibrée et durable de l'eau en coordination avec la politique nationale de lutte contre le réchauffement climatique* ».

L'année 2020 constituera donc le premier exercice budgétaire de l'Office français de la biodiversité.

Le budget de l'opérateur n'est pas encore arrêté - il le sera par un arrêté conjoint des ministères de l'agriculture, de la transition écologique et solidaire et du budget. Il bénéficiera d'une contribution annuelle des agences de l'eau, fusionnant les contributions auparavant affectées aux deux opérateurs (AFB et ONCFS) et les redevances cynégétiques ; d'une subvention de 41,2 millions d'euros, créée à compter de 2020 sur le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; d'une contribution des agences de l'eau au titre du plan « Ecophyto », de 41 millions d'euros et de recettes diverses.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 48 *terdecies* est issu **d'un amendement présenté par des membres du groupe Gauche démocratique et républicaine de l'Assemblée nationale.**

Il a reçu **un avis de sagesse** du rapporteur général de la commission des finances et a fait l'objet d'un **sous-amendement du Gouvernement.**

Il affecte, à compter du 1^{er} janvier 2021, **10 % des ressources de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'Office français de la biodiversité** contre un niveau de 5 % prévu actuellement.

En conséquence, **les 5 % de recettes affectés au financement de projets concourant au développement durable des autres activités maritimes sont supprimés.**

Le Gouvernement procède quant à lui à la suppression du fonds national de compensation de l'énergie en mer, par lequel le produit de la taxe des éoliennes en mer ne fait que transiter, dont la nature juridique n'est pas définie, et dont la fonction n'est autre que de répartir le produit de la

¹ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

taxe entre les affectataires. **La répartition serait donc effectuée directement, lors du recouvrement de la taxe.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les ressources de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer sont actuellement nulles car il n'existe toujours pas d'éoliennes en mer. Les premières éoliennes maritimes pourraient être mises en service à Saint-Nazaire en 2021.

Pourtant, le Parlement modifie presque chaque année dans le cadre des textes financiers de l'automne la répartition des ressources de cette taxe. **Légiférer continuellement pour faire évoluer l'affectation de ressources qui n'existent pas encore n'a aucun sens.**

Les modalités de répartition des 5 % de la **taxe sur les éoliennes maritimes** affectés au financement de « *projets concourant au développement durable des autres activités maritimes* » n'étant ce jour pas clairement définies, le relèvement de l'affectation de cette taxe à **l'Office français de la biodiversité, à hauteur de 10 %** contre un niveau de 5 % prévu actuellement, ne pose néanmoins pas de difficulté.

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

ARTICLE 48 quaterdecies (nouveau)
(Art. 1519 F du code général des impôts)

Baisse du tarif de l'IFER pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque

Commentaire : le présent article prévoit une baisse pendant vingt ans des tarifs de l'IFER pour les nouvelles centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque mises en service après le 1^{er} janvier 2021.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts prévoit **une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** et renvoie à neuf articles du code général des impôts les règles s'appliquant pour chaque catégorie d'IFER.

L'article 1519 F concerne ainsi l'IFER qui s'applique **aux centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique**, à l'exception de celles dont la puissance installée est supérieur ou égale à 100 kilowatts.

L'IFER est due chaque année par l'exploitant de la centrale de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le montant de l'imposition forfaitaire est fixé à **3,155 euros par kilowatt de puissance électrique** installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition pour **les centrales de production d'énergie électrique d'origine hydraulique** et à **7,57 euros par kilowatt de puissance électrique** installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition pour **les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement proposé par notre collègue député Bruno Duvergé et plusieurs membres groupe Mouvement démocrate. Il a reçu **deux avis favorables** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il vient compléter le II de l'article 1519 F du code général des impôts pour prévoir que le tarif de l'IFER **pour les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque mises en service après le 1^{er} janvier 2021** est ramené, pendant **les vingt premières années d'imposition**, au niveau de celui applicable aux centrales de production d'énergie électrique d'origine hydraulique, soit **3,155 euros par kilowatt de puissance électrique installée** au lieu de 7,57 euros par kilowatt de puissance électrique installée, ce qui correspond à **une baisse de 4,415 euros par kilowatt de puissance électrique installée**.

L'article précise que la date de mise en service s'entend de celle du **premier raccordement au réseau électrique** et que la baisse de tarif s'applique aux impositions établies **à compter du 1^{er} janvier 2022**.

Selon les auteurs de cet amendement, *« la durée de vingt ans a été fixée au regard de la durée des contrats relatifs à l'obligation de rachat d'énergie photovoltaïque par EDF. Ainsi, le tarif sera augmenté lorsque l'installation ne sera plus subventionnée par l'État »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque bénéficient déjà **de soutiens publics considérables**, à travers les mécanismes **d'obligations d'achat et de complément de rémunération** que doivent conclure les fournisseurs historiques avec leurs propriétaires.

L'État vient ensuite compenser ces surcoûts pour les fournisseurs historiques grâce **aux charges de service public de l'énergie** évaluées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et retracées dans le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

Le mécanisme de soutien aux producteurs d'énergies renouvelables électriques

Les fournisseurs historiques (EDF et les ELD) sont tenus de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ils doivent également conclure des contrats avec les entreprises bénéficiaires du complément de rémunération. Depuis le 1^{er} janvier 2017, des organismes agréés peuvent également conclure ces contrats avec les producteurs d'électricité à partir d'énergie renouvelable. En 2019, ils sont au nombre de quatre.

Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités, ou au montant de la prime dans le cas du complément de rémunération.

Source : projet annuel de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour 2020

Les charges de service public de l'énergie consacrées **au développement de l'énergie électrique d'origine photovoltaïque** représenteront ainsi quelque **2,9 milliards d'euros** en 2020, soit une somme équivalente à celle de 2019.

Il ne paraît donc **pas pertinent de prévoir une aide supplémentaire pour ce secteur déjà largement subventionné**, d'autant que la perte de recettes d'IFER pour les collectivités territoriales que provoquerait l'adoption définitive du présent article n'est pas documentée.

C'est pourquoi la commission des finances a adopté l'amendement **FINC.10** visant à **supprimer le présent article**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 48 quinquies (nouveau)
(Art. 1519 HA du code général des impôts)

Création d'un tarif différencié d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux pour les installations de gaz naturel liquéfié

Commentaire : le présent article instaure un tarif différencié d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux de 600 000 euros pour les installations de gaz naturel liquéfié dont la capacité de stockage est inférieure ou égale à 100 000 mètres cube.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts prévoit une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et renvoie à neuf articles du code général des impôts les règles s'appliquant pour chaque catégorie d'IFER.

Il précise que les montants et tarifs de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux sont revalorisés chaque année comme le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac.

Ainsi, l'article 1519 HA du code général des impôts fixe les règles de l'IFER s'appliquant aux **installations de gaz naturel liquéfié (GNL)**, aux **stockages souterrains de gaz naturel**, aux **canalisations de transport de gaz naturel**, aux **stations de compression du réseau de transport de gaz naturel**, aux **canalisations de transport d'autres hydrocarbures** et aux **canalisations de transport de produits chimiques**.

Cette IFER est due, chaque année, par l'exploitant des installations, ouvrages et canalisations, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le III de cet article fixe le barème d'imposition :

- 2 708 243 euros par installation de gaz naturel liquéfié (GNL) dont les tarifs d'utilisation sont fixés en application des articles L. 452-1 à L. 452-6 du code de l'énergie ;

- 526 euros par kilomètre de canalisation de transport de produits chimiques ;

- 541 649 euros par site de stockage souterrain de gaz naturel¹ ;

- 542 euros par kilomètre de canalisation de transport de gaz naturel appartenant à un réseau dont les tarifs d'utilisation sont fixés en application des articles précités du code de l'énergie ;

- 108 330 euros par station de compression utilisée pour le fonctionnement d'un réseau dont les tarifs d'utilisation sont fixés en application des articles précités du code de l'énergie ;

- 542 euros par kilomètre de canalisation de transport d'autres hydrocarbures.

Le redevable de la taxe déclare les ouvrages, les installations et le nombre de kilomètres de canalisations exploitées par commune et par département, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition.

Enfin, le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges de cette imposition sont régis comme en matière de cotisation foncière des entreprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de commission des finances** et plusieurs de ses collègues députés membres du groupe La République en Marche, avec un **avis favorable du Gouvernement**.

Il modifie l'article 1519 HA du code général des impôts s'agissant du barème d'IFER applicable aux installations de GNL.

Alors que le tarif de l'IFER est fixé à 2 708 243 euros par installation de GNL, quelle que soit sa capacité de stockage, le **2° du I** réserve ce tarif aux installations dont la capacité de stockage est supérieure à **100 000 mètres cube**.

Le **1° du I** prévoit un tarif de **600 000 euros par installation de gaz naturel liquéfié dont la capacité de stockage est inférieure ou égale à 100 000 mètres cube**.

Le **II** précise que ces dispositions s'appliquent aux impositions établies à compter du 1^{er} janvier 2020.

¹ Dont les capacités sont soumises aux dispositions des articles L. 421-3-1 à L. 421-12 et L. 421-14 du code de l'énergie.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les installations de gaz naturel liquéfié (GNL) désignent les **terminaux méthaniers**, qui **réceptionnent les navires méthaniers**, possèdent la capacité de stockage du GNL et contribuent à regazéifier le GNL en fonction des besoins du réseau. Ils **réinjectent également ce gaz sur le réseau de transport national**.

Ces installations de gaz naturel liquéfié (GNL) sont assujetties à **l'IFER selon un barème forfaitaire**, qui ne tient pas compte de l'importance de l'activité.

En effet, le tarif d'IFER est fixé à **2,7 millions d'euros par installation de GNL**, quelle que soit sa capacité de stockage.

D'après les auteurs de l'amendement, ce tarif forfaitaire entraîne une imposition qui *« pèse beaucoup plus lourdement sur les installations de taille réduite »*, mettant en danger *« la survie des petits terminaux méthaniers »*, alors même que ces installations contribuent au développement des ports maritimes français.

Dans ce contexte, le présent article instaure un **tarif différencié d'IFER pour ces installations** selon la capacité de stockage des terminaux de GNL : les installations dont la capacité de stockage est **inférieure ou égale à 100 000 mètres cube** seraient assujetties à un tarif d'IFER de 600 000 euros, en lieu et place des 2,7 millions d'euros prévus actuellement.

Votre rapporteur général ne s'oppose pas à l'adoption du présent article, qui diminue le poids de l'imposition sur les petites installations.

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

ARTICLE 48 sexdecies (nouveau)
(Art. 1519 I du code général des impôts)

Suppression de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties applicable aux tourbières

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFNB) applicable aux tourbières.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1519 I du code général des impôts institue au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre une **taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFNB)** frappant certains types de propriétés listées :

- ^oles carrières, les ardoisières, les sablières, **les tourbières** ;
- les terrains à bâtir, les rues privées ;
- les terrains d'agrément, les parcs et jardins et les pièces d'eau ;
- les chemins de fer, les canaux de navigation et leurs dépendances ;
- les sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et leurs dépendances.

L'assiette de cette taxe est la même que celle de la taxe foncière pour les propriétés non bâties (TFNB)¹. Son produit est obtenu en appliquant chaque année à cette base un taux égal à la somme des taux départemental et régional de la TFNB multipliée par un coefficient de 1,0485.

Le bulletin officiel des finances publiques² précise que cette taxe est perçue :

- par l'intercommunalité dans les EPCI à fiscalité professionnelle unique ;
- par les communes dans les EPCI à fiscalité additionnelle.

¹ Article 1396 du code général des impôts.

² BOI-IF-COLOC-10-10-20140627.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 48 *sexdecies* est issu d'un amendement déposé par notre collègue députée Frédérique Tuffnell et adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du rapporteur général du budget et malgré **l'avis défavorable du Gouvernement.**

Il vise à modifier **l'article 1519 I du code général des impôts** pour **exclure les tourbières des propriétés faisant l'objet de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les tourbières sont des zones humides d'où sont extraites la tourbe, une matière organique résultant de la décomposition de végétaux.

En France, la tourbe n'est plus exploitée comme ce pouvait être le cas par le passé, en particulier à des fins agricoles ou comme matériau combustible. La préservation des zones humides revêt néanmoins un intérêt écologique dans la mesure où celles-ci captent massivement le carbone. Dans un rapport consacré aux zones humides, notre collègue Jérôme Bignon et la députée Frédérique Tuffnell ont expliqué que les tourbières, qui représentent à peine 3 % des terres émergées, stockent environ 30 % de la totalité du carbone des sols mondiaux¹.

Certes, cette mesure entraîne une perte de ressources pour le bloc communal, mais il peut sembler légitime d'exclure les tourbières des propriétés faisant l'objet d'une TA-TFPB dans la mesure où la valorisation économique des tourbières est faible et où une fiscalité trop lourde n'incite pas à la préservation de ces zones d'intérêt écologique. Les tourbières semblent en effet se distinguer à cet égard des autres types de propriétés notamment concernées par la TA-TFNB, telles que les carrières ou les sablières.

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

¹ Frédérique Tuffnell et Jérôme Bignon, *Terres d'eau, terres d'avenir : « faire de nos zones humides des territoires pionniers de la transition écologique »*, Janvier 2019, p. 20.

ARTICLE 48 septdecies (nouveau)
(Art 45 de la loi de n° 2015-1786 du 29 décembre 2015
de finances rectificative pour 2015)

**Complément d'information sur les hypothèses de révision du zonage ZRR
dans le rapport prévu à l'article 45 de la LFR pour 2015**

Commentaire : le présent article prévoit d'inclure dans le rapport prévu à l'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 les hypothèses de critères de classement pour la nouvelle géographie prioritaire de la ruralité et les mesures associées envisagés par le Gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT

Actuellement, le classement des zones de revitalisation rurale (ZRR) constitue le zonage de référence d'intervention économique en faveur des territoires ruraux. Il a été créé par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

A. LES RÈGLES DE CLASSEMENTS DES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Les communes classées en ZRR depuis le 1^{er} juillet 2017 doivent appartenir à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont :

- la densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains¹;
- le revenu fiscal par unité de consommation est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians de chaque EPCI à fiscalité propre métropolitain.

Le classement des communes par l'arrêté du 22 février 2018 est valable jusqu'au 31 décembre 2020. Les communes sortantes, qui bénéficient du classement à titre transitoire jusqu'au 1^{er} juillet prochain devraient être

¹ Suivant l'amendement dit « Decazeville », un EPCI peut également être classé lorsque sa population connaît, depuis les quatre dernières décennies, un déclin de 30 % ou plus à condition qu'il se trouve dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en ZRR et dont la population est supérieure à 70 % de celle de l'arrondissement.

prorogées jusqu'au 31 décembre 2020 par l'article 44 *octodecies* du présent projet de loi de finances.

À ce jour, près de 17 976 communes sont concernées par le classement recouvrant 15 % de la population.

B. LES DISPOSITIFS ASSOCIÉS AU CLASSEMENT EN ZRR

1. Les exonérations d'impôt sur les bénéfices

Les exonérations d'impôt sur les bénéfices s'appliquent aux professions libérales et aux entreprises de moins de 11 salariés créées ou reprises en ZRR entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2020. Les bénéfices sont intégralement exonérés pendant les cinq premières années, puis de façon dégressive les trois années suivantes.

En 2018, l'exonération fiscale a représenté 144,5 millions d'euros pour 24 000 bénéficiaires, soit une hausse de 17 % de leur nombre par rapport à 2017. Ces exonérations seront fermées à compter du 31 décembre 2020, et en l'état, rien n'est prévu pour en prendre le relais.

2. Les exonérations de charges sociales

L'essentiel du coût des exonérations de cotisations sociales en ZRR correspond à un « stock » de contrats bénéficiant du dispositif réservé aux organismes d'intérêt général (OIG). Il s'agit d'une mesure très favorable d'exonération de cotisations patronales, mais seuls les contrats signés avant le 1^{er} novembre 2007 continuent à en bénéficier¹.

Le deuxième dispositif d'exonération de cotisations patronales s'applique la première année pour les embauches entraînant une augmentation nette d'effectif. Ce régime est ouvert aux entreprises du secteur privé employant 50 personnes au plus (activités artisanales, industrielles, commerciales, libérales ou agricoles) ainsi qu'aux OIG. L'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale (hors AT-MP) est totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive jusqu'à s'annuler à 2,4 SMIC.

3. Un volet de majoration de la dotation globale de fonctionnement

Le dispositif de ZRR actuel comprend un volet de majoration de dotation. Depuis 2005, la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR) a été majorée de 30 % pour les communes situées en ZRR. Elle représente aujourd'hui un gain de 35 millions d'euros pour 2 434 communes.

¹ Ces contrats représentent plus de 90 % du coût des exonérations de charges en ZRR.

4. La majoration des subventions sectorielles

Plusieurs dispositifs sectoriels dépendent du zonage ZRR, par exemple une majoration des financements attribués par les agences de l'eau ou encore une bonification du financement des agences postales communales. Les rapporteurs considèrent que le zonage ZRR a vocation à constituer un zonage de référence pour coordonner l'ensemble des actions de l'État et des opérateurs présents dans les territoires ruraux.

C. LA RÉFORME DU CLASSEMENT EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2015

À l'occasion de la révision des critères de classement en 2015, un amendement tendant à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2020, **un rapport relatif à l'impact du dispositif prévu par le présent article sur les territoires classés en zones de revitalisation rurale (ZRR)** a été adopté, à l'initiative d'Alain Calmette et de plusieurs de nos collègues députés.

L'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 prévoit donc que le « *Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2020, un rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale.* »

Par ailleurs, un autre rapport au Parlement, devant être rendu avant le 1^{er} septembre 2020, est prévu à l'article 17 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 qui crée les « bassins urbains à dynamiser ».

Cette demande de rapport vise plus largement les différentes politiques de zonage et doit dresser le bilan des « *zones de revitalisation rurale, des bassins d'emploi à redynamiser, des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, des zones d'aides à finalité régionale, des zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises, des zones franches d'activité des départements d'outre-mer et des zones de restructuration de la défense. Il identifie les pistes d'évolutions de ces dispositifs.* »

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale est issu d'un amendement porté par seize députés du groupe la République en marche, dont Anne Blanc, co-rapporteur de la mission flash sur les zones de

revitalisation rurale¹. Il vise à compléter le rapport demandé au Gouvernement pour le 1^{er} juillet prochain. Il doit présenter les hypothèses retenues par le Gouvernement dans le cadre de la définition de la nouvelle géographie prioritaire de la ruralité, resserrée sur les territoires les plus fragiles.

De plus, il doit indiquer les outils retenus pour soutenir les territoires.

Parmi les signataires de l'amendement, Véronique Louwagie s'est inquiété de ce que les parlementaires pourraient devoir attendre le projet de loi de finances pour 2021 avant de connaître les propositions du Gouvernement en faveur du soutien à la ruralité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le complément de rapport demandé par le présent article permettra d'anticiper la réforme de la géographie prioritaire voulue par le Gouvernement.

Les hypothèses de réforme ainsi que les mesures ciblées envisagées pourront ainsi utilement être communiquées au Parlement, afin que soit mesurés en amont de la réforme les effets de celle-ci.

En effet, 4074 communes sortiront du classement ZRR au 31 décembre 2020 et les dispositifs d'exonération fiscale arriveront à échéance. Il est dès lors souhaitable que les parlementaires soient pleinement informés et associés au travail de définition de la nouvelle géographie prioritaire de notre territoire national.

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

¹ Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne, communication d'Anne Blanc et Véronique Louwagie, 28 novembre 2018.

ARTICLE 48 octodécies (nouveau)
(Art. 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018,
art. 7 de la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016)

Prorogation jusqu'au 31 décembre 2020 du bénéfice du classement en zones de revitalisation rurale pour des communes qui devaient initialement perdre ce bénéfice au 1^{er} juillet 2020

Commentaire : le présent article prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le bénéfice du classement en zone de revitalisation rurale pour les communes ne répondant plus aux critères définis à l'article 45 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 et perdant ce bénéfice à compter du 1^{er} juillet 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES CRITÈRES DE CLASSEMENT EN ZONE DE REVITALISATION RURALE

L'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2015¹ a procédé à une **réforme des critères de classement en ZRR, dont l'entrée en vigueur est intervenue le 1^{er} juillet 2017** afin de tenir compte des effets des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

L'article 1465 A du code général des impôts a ainsi été modifié afin de substituer aux critères préexistants – un critère démographique de densité d'habitants par kilomètre carré et un critère socio-économique de déclin de la population active ou de taux de population active agricole supérieur à la moyenne nationale – les deux critères suivants :

- la **densité de population** doit être inférieure ou égale à la densité médiane nationale des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre métropolitains ;

- le **revenu fiscal** par unité de consommation de l'EPCI doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI à fiscalité propre.

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

La réforme a donc conduit à apprécier ces critères **au niveau intercommunal¹, entraînant le classement de l'ensemble des communes de l'EPCI**, sur la base des données disponibles au 1^{er} janvier 2017.

La réforme des critères de classement en ZRR

	Avant le 1 ^{er} juillet 2017	Depuis le 1 ^{er} juillet 2017
Maille territoriale de mesure des critères	EPCI <i>ou</i> canton <i>ou</i> arrondissement	EPCI
Critères de densité	densité de population dans un arrondissement inférieure ou égale à 37 habitants/km ² <i>ou</i> dans un canton ou EPCI inférieure à 35 habitants/km ²	densité de population inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI métropolitains (63 habitants/km ² au 1 ^{er} juillet 2017)
Critères socio-économiques	déclin de la population <i>ou</i> déclin de la population active <i>ou</i> forte proportion d'emplois agricoles	revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

En application de la réforme, l'arrêté du 16 mars 2017 a publié la nouvelle **liste des communes classées en zone de revitalisation rurale**. Sous l'effet de la réforme, **3 657 communes auparavant non classées sont entrées en ZRR, tandis que 3 063 en sont sorties**, soit un solde net positif de 594 communes.

¹ À l'exception des communes autorisées à déroger au principe général de regroupement au sein d'un EPCI à fiscalité propre, en application de l'article L 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, comme par exemple les îles mono-communales.

B. LE MAINTIEN PROVISOIRE DE COMMUNES NON CLASSÉES

Par ailleurs, le I de l'article 7 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne¹ prévoit que « *les communes de montagne sortant de la liste du classement en zone de revitalisation rurale au 1^{er} juillet 2017 continuent à bénéficier des effets du dispositif pendant une période transitoire de trois ans* ».

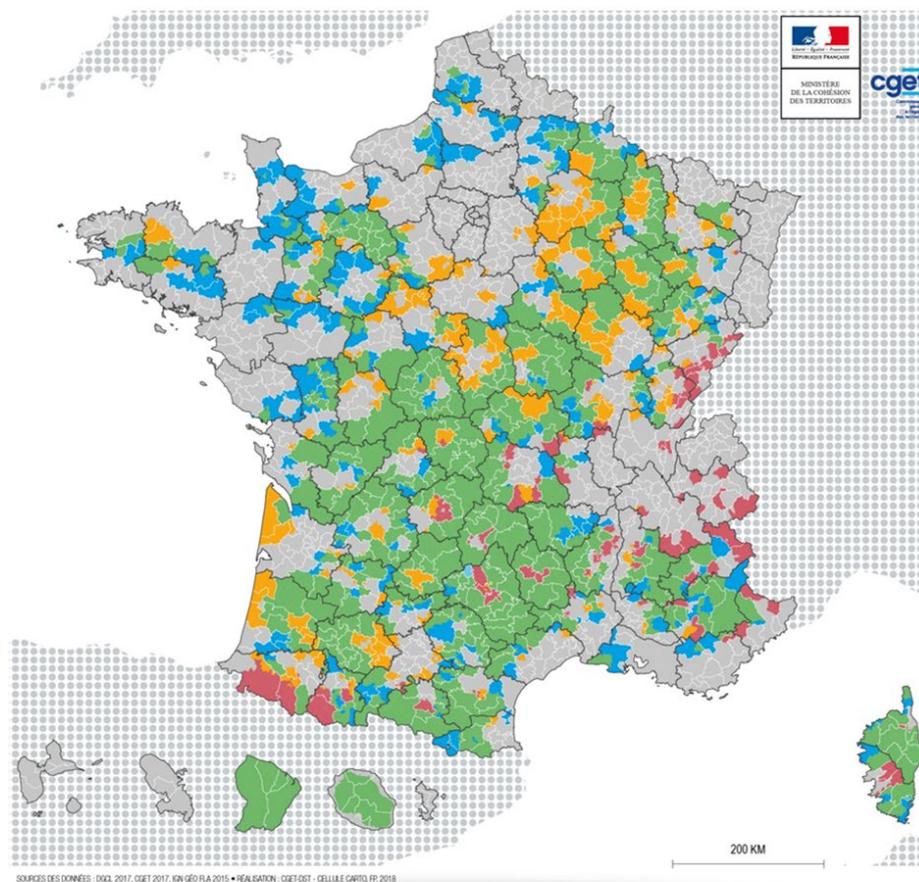
L'objectif de cette disposition, introduite par le Sénat en première lecture à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, était d'éviter les sorties « sèches » du dispositif des ZRR pouvant déstabiliser les territoires de montagne, en leur permettant d'en bénéficier pendant une période de **trois années supplémentaires**, soit jusqu'au 30 juin 2020. Ce sont donc 1 011 communes de montagne qui continuent à bénéficier des effets du dispositif, en application de la loi « montagne ».

Le I de l'article 27 de la loi de n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 maintient **les effets des avantages fiscaux et sociaux liés au classement en ZRR pendant une période transitoire allant du 1^{er} juillet 2017 au 31 décembre 2020 pour les communes sortant de la liste de classement en ZRR au 1^{er} juillet 2017 et situées en-dehors d'une zone de montagne.**

Ainsi, au total, ce sont 4 074 communes qui bénéficieront à titre transitoire des effets du classement jusqu'au 1^{er} juillet 2020.

¹ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Les communes classées en zones de revitalisation rurale



ZONES DE REVITALISATION RURALE MOUVEMENTS 2014-2018

13 902
COMMUNES CLASSÉES EN ZRR

- Commune stable (classée en 2014 et en 2017)
- Commune entrante en 2017 (non classée en 2014)

4 074
COMMUNES NE SONT PLUS CLASSÉES EN ZRR
MAIS BÉNÉFICIENT DES EFFETS DU CLASSEMENT
(Jusqu'au 30 juin 2020)

- Commune sortante classée en zone de montagne qui continue de bénéficier du classement ZRR
- Commune sortante qui continue de bénéficier du classement ZRR

HORS CLASSEMENT

- Commune jamais classée

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement déposé par plusieurs de nos collègues députés du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, dont le rapporteur général, Joël Giraud. Il a été adopté avec avis favorable du Gouvernement et vise à permettre aux communes ne répondant pas aux nouveaux critères de classement d'en conserver les bénéfices fiscaux et sociaux jusqu'au 31 décembre 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Premier ministre a annoncé le 20 septembre dernier que le travail de définition d'une nouvelle géographie prioritaire de la ruralité devrait aboutir au second semestre 2020.

Pour éviter que les communes les plus fragiles ne se retrouvent démunies, leur classement a été prorogé, afin que son expiration corresponde à l'entrée en vigueur de cette nouvelle géographie.

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

ARTICLE 48 novodecies (nouveau)

Régime fiscal des sommes versées par le comité d'organisation des jeux Olympiques et paralympiques de 2024 au chronométreur officiel des compétitions

Commentaire : le présent article prévoit d'exonérer les sommes versées par le comité d'organisation des jeux Olympiques et paralympiques de 2024 au chronométreur officiel des compétitions de plusieurs types d'impositions.

I. LE DROIT EXISTANT

Les organismes, et leurs éventuelles filiales¹, chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017, relèvent d'un régime fiscal spécifique, prévu à l'article 1655 septies du code général des impôts (CGI). Ce régime a été introduit par l'article 51 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014², en prévision de l'organisation par la France de l'Euro 2016 de football.

En pratique, ces organismes ne sont pas redevables des impositions suivantes :

- l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux ;

- la retenue à la source de 15 % sur les produits des obligations, titres participatifs et autres titres d'emprunts négociables émis avant le 1^{er} janvier 1987 ainsi que sur les intérêts des bons de caisse émis par les entreprises industrielles et commerciales, lorsqu'ils bénéficient à des personnes qui ont leur siège en France ou à l'étranger et qui n'ont pas leur domicile fiscal en France ;

- la retenue à la source sur les revenus distribués par une société française à des non-résidents ;

- la retenue à la source sur les bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères non européennes ;

¹ Au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce, ce qui correspond à un critère de détention de plus de la moitié du capital.

² Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

- la retenue à la source sur certains revenus non salariaux, en particulier sur des produits tirés de la propriété industrielle ou commerciale ou de droits assimilés, ainsi que sur les sommes payées en rémunération des prestations de toute nature fournies ou utilisées en France ;

- la taxe sur les salaires ;

- la participation des employeurs à l'investissement obligatoire dans la construction ;

- la participation des employeurs au financement de la formation et de l'apprentissage ;

- la taxe d'habitation pour les locaux meublés occupés par les sociétés, associations et organismes privés et non soumis à la cotisation foncière des entreprises ;

- la contribution économique territoriale ;

- l'ensemble des droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière.

De fait, les organisateurs de la compétition sportive internationale sont seulement **redevables des impositions suivantes** :

- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour l'ensemble de leurs activités ;

- la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « taxe Buffet », sous réserve que l'organisateur de la compétition soit établi en France ;

- les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et sur les propriétés non bâties (TFPNB), ainsi que les taxes annexes.

Pour bénéficier de ce régime, **la compétition sportive organisée en France doit être reconnue comme telle par décret, sur la base des quatre critères cumulatifs suivants**, prévus au II de l'article 1655 *septies* du CGI :

- être **attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international**, sur candidature d'une personne publique ou d'une fédération sportive nationale délégataire ;

- être de **niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe** ;

- être **organisée de façon exceptionnelle** sur le territoire français ;

- entraîner des **retombées économiques exceptionnelles**.

Par ailleurs, le Gouvernement doit transmettre aux commissions des finances et aux commissions permanentes compétentes en matière de sport de l'Assemblée nationale et du Sénat, lors du dépôt du dossier de candidature, les lettres d'engagement de l'État pour l'accueil en France d'une compétition sportive internationale susceptible de bénéficier du régime fiscal dérogatoire. Cette disposition, introduite à l'initiative du Sénat à l'occasion de l'examen de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014¹, vise à préserver les conditions du contrôle parlementaire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il prévoit d'exonérer de plusieurs impositions l'organisme désigné comme fournisseur officiel des services de chronométrage et de pointage pour les Olympiades de Paris 2024, au titre des sommes perçues du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) en contrepartie des services fournis dans le cadre de ces compétitions.

Trois types d'impositions sont visés, par référence à l'article 1655 *septies* du code général des impôts (CGI) :

- l'impôt sur les sociétés ;
- l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux ;
- la retenue à la source sur les revenus non salariaux tirés de la propriété intellectuelle ou commerciale ou de droit assimilés ainsi que sur les sommes payées en rémunération des prestations de toute nature fournies ou utilisées en France.

¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à transcrire un engagement pris par la France dans le cadre du contrat de ville hôte conclu avec le Comité international olympique (CIO) le 13 septembre 2017¹.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, le champ de l'exonération, resserré par rapport à ce que rend possible l'article 1655 *septies* du code général des impôts (CGI), assure le respect du contrat. **Le coût de l'exonération proposée est estimé à 4 millions d'euros** environ, réparti entre plusieurs exercices – sans doute de 2022 à 2025.

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

¹ *Le troisième paragraphe de l'article 22 du contrat prévoit ainsi que « le CIO, toute entité contrôlée par le CIO et/ou le chronométreur officiel ne seront pas sujets à, ou redevables dans le pays hôte d'impôts directs ou indirects sur les versements en leur faveur effectués par le Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) au titre de revenus générés en relation avec les Jeux, ni sur les versements effectués par ces parties au COJO (notamment, pour plus de clarté, les versements effectués en contrepartie des services fournis par le COJO ou par son intermédiaire) ».*

ARTICLE 48 viciés (nouveau)

Rapport relatif à l'IFER sur les stations radioélectriques

Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux stations radioélectriques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DIFFÉRENTES 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 SUR LES STATIONS RADIOÉLECTRIQUES

L'article 1519 H du code général des impôts prévoit que les stations radioélectriques sont soumises à une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

Le montant forfaitaire normal de cette imposition est de **1 657 euros par station radioélectrique**, qui s'applique notamment au réseau de couverture de téléphonie mobile. Il est de 238 euros par station pour les émetteurs de radiodiffusion, relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Cette imposition connaît toutefois deux aménagements et deux exonérations :

- son montant est **réduit de 75 % pour les nouvelles stations** au titre des trois premières années d'imposition ;

- son montant est **réduit de moitié pour les stations qui assurent la couverture de zones dites « blanches »**, c'est-à-dire des zones sans couverture par aucun réseau de téléphonie mobile ;

- elle ne **s'applique pas aux stations qui desservent les zones dans lesquelles il n'existe pas d'offre haut débit** terrestre ;

- elle ne **s'applique pas aux stations construites en zone de montagne** entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Éric Bothorel (LREM - Côtes d'Armor), avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Il prévoit la **remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, au plus tard le 30 juin 2020, sur l'IFER appliquée aux stations radioélectriques** mentionnée à l'article 1519 H du code général des impôts. Il prévoit que ce rapport **dresse un bilan des exonérations d'IFER**

actuellement en vigueur et de **leur impact sur les finances des collectivités territoriales concernées et sur le déploiement des stations radioélectriques**. Il précise que ce rapport doit **présenter les différents scénarios de réforme envisageables** pour simplifier la structure actuelle de cette imposition et l'adapter aux besoins d'amélioration de la couverture numérique du territoire, notamment en matière de 5G.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un tel rapport pourrait éclairer les choix à faire, à l'avenir, sur la simplification de cette imposition et sur son adaptation aux enjeux d'aménagement du territoire en termes de couverture téléphonique mobile.

Bien qu'il soit peu bienvenu que le projet de loi de finances comprenne des demandes de rapports, votre rapporteur général propose en conséquence de ne pas s'y opposer.

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

ARTICLE 49

(Art. 244 quater B, 1729 B du code général des impôts)

Abaissement du taux forfaitaire des dépenses de fonctionnement prises en compte pour le crédit d'impôt recherche

Commentaire : le présent article prévoit d'abaisser le taux forfaitaire des dépenses de fonctionnement prises en compte dans l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche et de relever le seuil de l'obligation d'information sur la nature des dépenses fiscales financées par ce crédit d'impôt.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE, UNE DÉPENSE FISCALE DESTINÉE À SOUTENIR LA RECHERCHE PRIVÉE

Si l'existence d'un crédit d'impôt relatif aux dépenses engagées par les entreprises en matière de recherche remonte à 1983, le dispositif actuel est le fruit d'une réforme initiée en 2008 et d'ajustements opérés en 2011 et 2013.

1. Le dispositif initial instauré en 1983

À sa mise en place en 1983, **le crédit d'impôt recherche (CIR) ne portait que sur l'accroissement des dépenses de recherche et développement engagées par les entreprises**, et non sur leur valeur absolue. En d'autres termes, c'était la différence de dépenses de recherche entre l'année n et n-1 qui constituait, si elle s'avérait positive, la base retenue pour le calcul du crédit d'impôt.

Les dépenses prises en compte dans l'assiette du crédit d'impôt recouvraient le personnel (chercheurs et techniciens de recherche), les frais de fonctionnement, les dotations aux amortissements des biens meubles, la prise et la maintenance des frais des brevets et la recherche externe confiée à des organismes agréés.

Le crédit d'impôt était égal à un quart de ces dépenses, avec un plafond fixé à trois millions de francs. Le coefficient affecté aux dépenses prises en compte pour calculer le crédit d'impôt ainsi que le plafond du

crédit d'impôt a connu plusieurs modifications entre 1983 et 2008¹, dans le sens de leur augmentation. En outre, un crédit d'impôt portant sur le volume des dépenses de recherche et développement a été introduit une première fois en 1987, supprimé en 1991 puis rétabli en 2004, à un taux de 5 %.

Ainsi, en 2007, à la veille de la réforme de 2008, le plafond du crédit d'impôt était fixé à 16 millions d'euros, avec un taux de 10 % pour les dépenses en volume et de 40 % pour les dépenses en accroissement.

2. Le dispositif actuel, principalement issu de la réforme de 2008

Les articles 69 et 70 de la loi de finances pour 2008² ont modifié substantiellement le dispositif du crédit d'impôt recherche. Ces modifications ont porté sur l'assiette, les modalités de calcul et le contrôle du crédit d'impôt recherche.

Depuis la réforme de 2008, le CIR ne se calcule plus que sur le volume des dépenses de recherche et développement : il est égal à **30 % des dépenses concernées pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros, puis à 5 % des dépenses au-delà.** Le seuil des 100 millions d'euros s'apprécie, pour les groupes de sociétés fiscalement intégrés (qui sont alors les bénéficiaires) à l'échelle de chaque filiale (qui demeure le déclarant).

Des **taux majorés étaient initialement prévus** pour les entreprises qui demandaient à en bénéficier la première fois : le taux était de 50 % l'année d'entrée dans le dispositif et de 40% la deuxième année. Ces taux majorés ont été **ramenés à 40 % et 35 %** par l'article 15 de la loi de finances pour 2011³, puis **supprimés** par l'article 71 de la loi de finances pour 2013⁴.

Ce même article a **assoupli les délais de rescrit et élargi le crédit d'impôt recherche à certaines dépenses d'innovation** (voir *infra*).

Enfin, l'article 150 de la loi de finances pour 2019⁵ a porté **le taux du CIR et du crédit d'impôt innovation (CII) à respectivement 50 % et 40 % pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse.**

Désormais, concrètement, le mécanisme est le suivant⁶ : de façon générale, le **CIR vient en déduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés** dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du CIR ont été

¹ Cf. ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dossier « Développement et impact du crédit d'impôt recherche : 1983-2011 », avril 2014, annexe 1, p. 72.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁵ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁶ 1 de l'article 199 ter B du code général des impôts.

exposées. **Cette imputation se fait au moment du paiement du solde de l'impôt.** Si le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt ou si l'entreprise est déficitaire, **le reliquat est imputé sur l'impôt à payer des trois années suivantes et, s'il y a lieu, restitué à l'expiration de cette période.** D'après le rapport sur le CIR de notre ancien collègue Michel Berson¹, « *habituellement, l'État s'acquitte de sa dette pour environ 40 % l'année n+1, 10 % l'année n+2 puis l'année n+3, et 40 % l'année n+4* ».

Le CIR peut aussi donner lieu à un remboursement immédiat, dans des cas nettement plus circonscrits : seules sont concernées les entreprises nouvelles (l'année de création et les quatre années suivantes), celles ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire (ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures), les jeunes entreprises innovantes (pendant la durée où elles en remplissaient les conditions), ainsi que les entreprises qui satisfont à la définition des micros, petites et moyennes entreprises au sens communautaire (moins de 250 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ou un bilan inférieur à 43 millions d'euros).

B. UNE ASSIETTE LARGE, QUI NE SE LIMITE PAS AUX DÉPENSES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT AU SENS PROPRE

Les dépenses éligibles au CIR sont détaillées au II de l'article 244 *quater* B du CGI. **Si, depuis sa création, l'assiette du crédit d'impôt recherche repose en quasi-totalité sur les dépenses de recherche et développement (R&D),** selon une définition inspirée du « manuel de Frascati » de l'OCDE², elle comprend également des dépenses qui ne relèvent pas de cette classification.

1. Une assiette reposant principalement sur les dépenses de recherche et développement

L'assiette du CIR comprend essentiellement les dépenses de recherche et développement proprement dites.

Il s'agit, en premier lieu, des **dotations aux amortissements des immobilisations directement affectées à la réalisation d'opérations de R&D (a du II),** ainsi que les dotations aux amortissements correspondant à

¹ *Rapport d'information n° 677 sur le crédit d'impôt recherche fait au nom de la commission des finances du Sénat par M. Michel Berson, 2011-2012.*

² *Selon l'INSEE, « le manuel de Frascati est la référence méthodologique en matière de recueil et d'exploitation des statistiques de recherche et développement. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte de données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation des statistiques ».*

la différence entre, d'une part, l'indemnisation d'assurance au titre d'un sinistre touchant une immobilisation affectée aux opérations de R&D et d'autre part, le coût de reconstruction et de remplacement (*a bis* du II).

L'assiette du CIR recouvre également les **dépenses de personnel**, c'est-à-dire **les rémunérations et leurs accessoires** (indemnités de congés payés, avantages en nature et prime, sommes portées à la réserve spéciale de participation et déductibles du résultat de l'entreprise, primes d'intéressement versées en application d'un accord d'intéressement), ainsi que **les cotisations sociales obligatoires des chercheurs et techniciens de recherche** directement et exclusivement affectés aux opérations de recherche (*b* du II). Elle s'étend également aux **rémunérations et justes prix versés aux salariés non chercheurs auteurs d'une invention** résultant d'opérations de recherche (*b bis* du II).

En parallèle, les **dépenses de personnel liées à la première embauche de personnes titulaires d'un doctorat (« jeunes docteurs »)** sont retenues pour le double de leur montant pendant les 24 premiers mois suivant leur recrutement, à la double condition que ces « jeunes docteurs » soient titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et que l'effectif du personnel de recherche salarié de l'entreprise ne soit pas inférieur à celui de l'année précédente (*b* du II).

L'assiette du CIR s'étend, par ailleurs, aux **dépenses de fonctionnement relatives aux opérations de recherche**, dont le montant est évalué de manière forfaitaire. Initialement fixé à 55 % des dépenses de personnel, ce forfait a été relevé à 75 % des dépenses de personnel par la loi de finances initiale pour 1991¹, **avant que son calcul ne soit substantiellement remanié** lors de l'examen de la loi de finances pour 2011², à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général.

Depuis, au terme du *c* du II de l'article 244 *quater* B du CGI, les dépenses de fonctionnement sont évaluées forfaitairement à la somme de :

- **50 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche** directement et exclusivement affectés aux opérations de recherche et des **rémunérations et justes prix versés aux salariés non chercheurs, auteurs d'une invention** résultant d'opérations de recherche ;

- **200 % des dépenses de personnel relatives aux personnes titulaires d'un doctorat** au titre des 24 premiers mois suivant leur premier recrutement ;

- **75 % des dotations aux amortissements des immobilisations**, créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation

¹ LOI n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

² Article 41 de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes. Ce dernier ajout visait à favoriser les entreprises industrielles dont, par hypothèse, les dépenses d'amortissement sont plus élevées que celles des entreprises de service.

Enfin, sont retenues pour déterminer la base du crédit d'impôt recherche **les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche, confiées à des organismes de recherche publics ou à des organismes assimilés (d du II)**, ainsi qu'à des organismes de recherche privés agréés par le ministre chargé de la recherche ou à des experts scientifiques ou techniques agréés dans les mêmes conditions (*d bis du II*). Ces dépenses sont retenues dans la limite de trois fois le montant total des autres dépenses de recherche ouvrant droit au CIR.

2. Une assiette étendue à des activités ne relevant pas directement de la recherche

L'assiette du crédit d'impôt recherche s'étend à différentes activités qui ne relèvent pas d'opérations de recherche et développement au sens du Manuel de Frascati.

Sont ainsi éligibles au crédit d'impôt recherche :

- les **dépenses relatives à la protection de la propriété intellectuelle**, recouvrant les frais de prise, de maintenance et de défense des brevets et des certificats d'obtention végétale (*e et e bis du II*), ainsi que les dotations aux amortissements des brevets et des certificats d'obtention végétale acquis en vue de réaliser des opérations de recherche et de développement expérimental (*f du II*) ;

- les **dépenses de normalisation** exposées par les entreprises à raison de leur participation aux réunions officielles des organismes de normalisation chargés d'élaborer les normes françaises, européennes et mondiales, **indépendamment du fait qu'elles soient consécutives ou non à des opérations de R&D**. Ces dépenses sont retenues pour moitié de leur montant (*j du II*) ;

- les **dépenses de veille technologique** concomitantes à la réalisation de R&D (abonnement à des revues scientifiques, à des bases de données, participation à des congrès scientifiques etc.), dans la limite de 60 000 euros par an (*j du II*).

Enfin, **l'assiette du CIR est étendue à certaines dépenses d'innovation** dans le cadre du crédit d'impôt innovation (CII) ainsi qu'aux **dépenses engagées au titre de l'élaboration de nouvelles collections par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir** (crédit d'impôt collection).

a) *Le crédit d'impôt collection : une extension du CIR aux dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections*

Depuis 1992¹, sont éligibles au crédit d'impôt recherche les dépenses liées à **l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir (h du II)**, ainsi que, depuis 1998², les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections **confiées par les entreprises du secteur textile-habillement-cuir à des stylistes ou des bureaux de style extérieurs** à ces entreprises, à condition que ces organismes soient agréés³.

Les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt recherche sont sensiblement les mêmes que pour le CIR :

- **dépenses de personnel afférentes aux personnels chargés de la création et de la réalisation de prototypes ou d'échantillons non vendus** (stylistes et techniciens de bureaux de style, ingénieurs et techniciens de production) ;

- **dotations aux amortissements des immobilisations** qui sont directement affectées à la conception des nouvelles collections ou à la réalisation de prototypes et d'échantillons non vendus ;

- **autres dépenses de fonctionnement** (personnel de soutien, amortissement des immobilisations indirectement affectées à la réalisation des nouvelles collections ou à la fabrication des échantillons ou prototypes non vendues, matières servant à la réalisation des prototypes ou échantillons), **évaluées de manière forfaitaire à l'aide d'un taux fixé à 75 %** ;

- **frais de dépôt des dessins et modèles**, ainsi que **frais de défense des dessins et modèles**, dans la limite de 60 000 euros par an et par entreprise.

b) *Le crédit d'impôt innovation : une extension du CIR aux dépenses d'innovation*

Le **crédit d'impôt en faveur de l'innovation**⁴ (CII) créé par l'article 71 de la loi de finances pour 2013⁵ constitue une extension du CIR aux **dépenses nécessaires à la conception de prototypes ou d'installations « pilotes » de produits nouveaux**, dans une optique de commercialisation.

¹ Article 61 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

² Article 92 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

³ Les conditions d'octroi de l'agrément sont précisées à l'article 49 septies I ter de l'annexe III au CGI.

⁴ II.k) de l'article 244 quater B du code général des impôts.

⁵ Article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Ces dépenses ouvrent droit à **un crédit d'impôt de 20 %**, porté à 40 % pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015 dans des exploitations situées dans les départements d'outre-mer et, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, en Corse.

Comme pour le CIR, les dépenses prises en compte dans l'assiette du CII, listées au **k du II de l'article 244 quater B du CGI**, recouvrent les dotations aux amortissements des immobilisations, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, les frais de prise et de défense de brevets et de certificats d'obtention végétale ainsi que les frais de dépôt de dessins.

Les dépenses de fonctionnement sont prises en compte **dans les mêmes conditions que pour le CIR (3^o du k du II)**. Ainsi les frais de fonctionnement relatifs aux opérations d'innovation sont évalués forfaitairement à la somme de :

- **50 % des dépenses afférentes au personnel** directement et exclusivement affecté à la réalisation des opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits ;

- **75 % des dotations aux amortissements des immobilisations**, affectées directement à la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits.

Le bénéfice de ce crédit d'impôt est réservé aux **micro, petites et moyennes entreprises**, selon la définition qu'en donne l'annexe I au règlement de la Commission du 17 juillet 2014¹.

L'assiette de ce crédit d'impôt est plafonnée à 400 000 euros, de telle sorte que le montant maximum de crédit d'impôt au titre d'une même année civile est de 80 000 euros.

C. DES MODALITÉS DE DÉCLARATION DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE REVUES EN 2019

1. La situation avant 2019

Le **III bis de l'article 244 quater B** précité prévoit que **les entreprises qui engagent plus de 100 millions d'euros de dépenses de recherche** joignent à leur déclaration de crédit d'impôt recherche **un état annexe décrivant la nature de leurs travaux de recherche en cours, l'état d'avancement de leurs programmes, les moyens matériels et humains, directs ou indirects, qui y sont consacrés et la localisation de ces moyens.**

¹ Annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 95 de la loi de finances pour 2018¹ a complété la liste des informations relatives aux moyens humains en ajoutant « *la part de titulaires d'un doctorat financés par ces dépenses ou recrutés sur leur base ainsi que le nombre d'équivalents temps-plein correspondants et leur rémunération moyenne* ».

En pratique, au terme de l'article 49 *septies* M de l'annexe III au code général des impôts (CGI), toutes les entreprises qui veulent bénéficier du CIR doivent **souscrire une déclaration spéciale n° 2069-A-SD (CERFA n° 11081)** et l'adresser au service des impôts des entreprises et à la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI) du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Les entreprises qui engagent plus de 100 millions d'euros de dépenses de recherche doivent, en outre, remplir une **déclaration annexe n° 2069-A-1SD (CERFA n°11081*20)**.

Jusqu'au 31 décembre 2019, **les entreprises avaient le choix entre une procédure déclarative papier** - impliquant de déposer un exemplaire auprès de la direction générale des finances publiques et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - et une **procédure dématérialisée**. Néanmoins, à compter du 1^{er} janvier 2020, la télédéclaration du formulaire **n°2069-A-1SD et de ses annexes** devient obligatoire.

L'ensemble des informations transmises qui engagent plus de 100 millions d'euros de dépenses de recherche font l'objet chaque année **d'un rapport synthétique sur l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires publié par le ministre en charge de la recherche**.

2. Un renforcement des obligations déclaratives en 2019

L'article 151 de la loi de finances pour 2019, adopté par l'Assemblée nationale, sur avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, à l'initiative d'Amélie de Montchalin, alors députée, a étendu l'obligation d'information sur la nature des dépenses financées par le crédit d'impôt recherche à **toutes les entreprises qui engagent plus de deux millions d'euros de dépenses de recherche**.

Par conséquent, toutes ces entreprises sont contraintes de remplir la **déclaration annexe n°2069-A-1-SD (CERFA n° 11081)**, décrivant la nature de leurs travaux de recherche en cours, l'état d'avancement de leurs programmes, les moyens matériels et humains, directs ou indirects, qui y sont consacrés et la localisation de ces moyens, en sus de la **déclaration spéciale n° 2069-A-SD (CERFA n° 11081)**.

¹ LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ABAISSEMENT DU TAUX FORFAITAIRE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PRISES EN COMPTE

Le **1° du I du présent article** abaisse de 50 % à 43 % le taux forfaitaire des dépenses de personnels prises en compte dans l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche (*c de l'article 244 quater B* du code général des impôts) et au crédit d'impôt innovation (**3° du k** du même article).

Par conséquent, **les frais de fonctionnement relatifs aux opérations de recherche** seront évalués forfaitairement à la somme de :

- **75 % des dotations aux amortissements des immobilisations**, affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique ;

- **43 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche** directement et exclusivement affectés aux opérations de recherche et des **rémunérations et justes prix versés aux salariés non chercheurs auteurs d'une invention** résultant d'opérations de recherche ;

- **200 % des dépenses de personnel relatives aux personnes titulaires d'un doctorat** au titre des 24 premiers mois suivant leur premier recrutement, puis 50 % au-delà.

De la même manière, les frais de fonctionnement relatifs aux opérations d'innovation seront évalués forfaitairement à la somme de :

- **75 % des dotations aux amortissements** des immobilisations affectées directement aux opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits.

- **43 % des dépenses de personnel** directement et exclusivement affecté à la réalisation des opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits ;

Le **II du présent article** précise que ce changement de taux s'applique pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2020.

B. LE RELÈVEMENT DU SEUIL DE L'OBLIGATION D'INFORMATION SUR LA NATURE DES DÉPENSES FINANÇÉES PAR LE CIR

Le 2° du I du présent article relève le seuil de l'obligation d'information sur la nature des dépenses fiscales financées par le crédit d'impôt recherche de 2 millions d'euros à 100 millions d'euros.

En pratique, l'obligation de produire l'état annexé à la déclaration de CIR, décrivant la nature des travaux de recherche en cours, sera supprimée pour les entreprises ayant moins de 100 millions d'euros de dépenses éligibles.

En l'absence de dispositions relatives à l'entrée en vigueur de cette mesure, elle devrait s'appliquer aux déclarations déposées à compter du 1 janvier 2020, conformément aux règles prévues à l'article 1 du projet de loi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE OBLIGATION D'INFORMATION ALLÉGÉE

À l'initiative de la commission des finances, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement revenant partiellement sur le relèvement du seuil de l'obligation d'information sur la nature des dépenses financées par le crédit d'impôt recherche.**

Ainsi, le **a du 2° du I** maintient le relèvement du seuil de 2 millions d'euros à 100 millions d'euros de dépenses de recherche et de développement pour ce qui est de **l'obligation documentaire complète actuellement prévue.**

En parallèle, le **I bis limite la majoration de pénalité** pour défaut de production de l'obligation documentaire, prévue à l'article 1729 B du code général des impôts, **aux entreprises qui engagent plus de 100 millions d'euros** de dépenses de R&D.

Le **c du 2° du I** instaure cependant une **nouvelle obligation documentaire allégée pour les entreprises dont les dépenses de recherche et de développement sont comprises entre 10 et 100 millions d'euros.**

Ainsi, ces dernières devront joindre à leur déclaration de crédit d'impôt un état précisant, **pour l'exercice au titre duquel la déclaration porte, la part de titulaires d'un doctorat financés** par ces dépenses ou recrutés sur leur base, ainsi que **le nombre d'équivalents temps plein correspondant** et leur **rémunération moyenne.**

Enfin, le *c* du 2° prévoit que le rapport synthétique publié chaque année par le ministre chargé de la recherche sur l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires comporte également **des éléments concernant la politique des entreprises en matière de recrutement de personnes titulaires d'un doctorat.**

B. LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT SUR L'UTILISATION DU CIR

À l'initiative de la commission des finances, et avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un second amendement demandant au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport permettant d'obtenir des données précises sur l'utilisation du CIR par les groupes, s'agissant notamment de la sous-traitance.**

En pratique, devront figurer dans le rapport selon le *I ter* du présent article :

- un volet consacré aux **éventuels abus constatés** s'agissant de personnes en préretraite et dont les rémunérations sont parfois retenues dans l'assiette du CIR ;

- des données complètes sur les **modalités pratiques de mise en œuvre du dispositif de sous-traitance** ;

- des éléments relatifs aux **éventuels risques de répartition artificielle des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt recherche** entre sociétés membres du même groupe.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ABAISSEMENT DU TAUX DE PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les frais de fonctionnement constituent une part significative de l'assiette du crédit d'impôt recherche. En 2016, ils représentaient ainsi 1,916 milliard d'euros de créance fiscale, soit **27,8 % de la dépense fiscale totale associée au CIR**, qui a atteint 6,858 milliards d'euros cette année-là.

Distribution des dépenses de recherche par type

(en %)

Catégorie de dépenses recherche de la déclaration	Part en 2016
Dépenses de personnel, chercheurs et techniciens	49,4
<i>dont relatives aux jeunes docteurs</i>	1,0
Frais de fonctionnement	29,9
Recherche externalisée	11,8
<i>dont auprès d'entités privées</i>	8,0
<i>dont auprès d'entités publiques</i>	3,8
Amortissements	5,3
Dépenses relatives aux brevets	3,0
Veille technologique	0,4
Subventions publiques remboursées	0,2
Normalisation	0,0
Total	100

Source : évaluation préalable

Il n'est donc pas illégitime de s'interroger sur les modalités pratiques de prise en compte des dépenses de fonctionnement, ce d'autant que selon la Cour des comptes¹, le montant forfaitaire retenu se révèle plus généreux que les frais de fonctionnement réellement constatés par les entreprises.

Toujours selon la Cour des comptes, plusieurs options étaient envisageables pour que le forfait de fonctionnement utilisé dans le calcul du CIR corresponde à celui constaté en moyenne :

- revenir à un taux unique de 55 % des dépenses de personnel. Dans ce cas, le taux effectif de frais de fonctionnement pris en compte dans le CIR serait de 55 % ;

- conserver le forfait calculé sur les dépenses d'équipement, et de ramener celui sur les dépenses de personnel à 40 % ou 46 %, pour rendre compte des situations différenciées de l'industrie et des services. Le taux effectif de frais de fonctionnement pris en compte dans le CIR serait alors de 49 % dans le premier cas et 55 % dans le second ;

Le Gouvernement a choisi une option médiane, conduisant à proposer un taux de 43 %.

Le choix d'ajuster le taux des dépenses de personnel et non le taux des dotations aux amortissements servant à calculer le forfait des dépenses de fonctionnement **présente l'avantage de préserver le secteur industriel, tout en générant une économie substantielle dès 2021, de l'ordre de 220 millions d'euros pour la créance de CIR et 10 millions d'euros pour la créance de CII.**

¹ L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche, Cour des comptes, 2013.

Néanmoins, **force est de constater que ce changement risque inévitablement de renchérir le coût de la R&D pour les entreprises.** Ainsi, tandis qu'à la suite de la réforme du CIR en 2008, le coût réel de la recherche avait baissé de 46 %, les modifications intervenues en 2011 et 2012, au premier rang desquels figure la baisse du forfait sur les dépenses de personnel, avait contribué à générer une hausse de 17 % de ce coût réel, atténuant considérablement les effets de la réforme de 2008¹.

Votre rapporteur général note, au demeurant, que les programmes de recherche et développement étant planifiés plusieurs années à l'avance, **les politiques publiques d'innovation doivent faire montre de stabilité et de prévisibilité pour prétendre à l'efficacité.** Selon une enquête réalisée par le cabinet Taj², pour 72 % des entreprises, la **stabilité du CIR serait ainsi un facteur clé d'innovation.**

Dans ce contexte, **votre rapporteur général s'étonne que le Gouvernement s'attache à réviser les modalités de calcul de l'assiette du crédit d'impôt recherche, tout en prétendant sanctuariser cette dépense fiscale.** Il s'agit là d'un choix pour le moins paradoxal, dicté semble-t-il par des considérations d'ordre purement budgétaire.

B. UN REVIREMENT BIENVENU CONCERNANT LES MODALITÉS DÉCLARATOIRES

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteur général avait eu l'occasion de souligner qu'il lui semblait **excessif d'abaisser brutalement de 100 millions d'euros à 2 millions d'euros le seuil de dépenses engagées au-delà duquel ces nouvelles obligations déclaratives s'appliquent et préconisait, en conséquence, de supprimer cette nouvelle contrainte.**

En effet, ces dispositions ne contribueraient pas à simplifier notre dispositif fiscal, mais bien au contraire se traduiraient par un **accroissement considérable des charges administratives** pesant sur les entreprises.

C'est ce que confirme l'étude d'impact en notant que « *cette nouvelle obligation déclarative constituerait une charge administrative significative, en particulier pour les petites entreprises ou les entreprises en phase d'amorçage* ».

En effet, en pratique, les 1 390 entreprises engageant plus de deux millions d'euros de recherche³ se voient désormais juridiquement contraintes de remplir la **déclaration annexe n°2069-A-1-SD (CERFA n° 11081)**, décrivant la nature de leurs travaux de recherche en cours, l'état d'avancement de leurs programmes, les moyens matériels et humains,

¹ « Nouveaux résultats sur l'impact du Crédit d'impôt recherche », Benoit Mulkay et Jacques Mairesse, septembre 2018.

² « Quel contrôle pour le CIR ? La parole aux entreprises », Deloitte et Taj, octobre 2019.

³ Nombre d'entreprises concernés pour le millésime de créances CIR 2016 selon l'étude d'impact.

directs ou indirects, qui y sont consacrés et la localisation de ces moyens, en sus de la **déclaration spéciale n° 2069-A-SD (CERFA n° 11081)**.

Or, il convient de rappeler que **les obligations déclaratives liées au crédit d'impôt recherche représentent une charge de travail conséquente pour les entreprises**, de nature à les dissuader, dans certain cas, de déclarer leurs dépenses de recherche et de développement, tant le coût d'accès au dispositif peut paraître élevé : mise en place d'un processus interne de traçabilité des dépenses, production de justificatifs démontrant que les dépenses engagées visent bien à lever un verrou technologique, etc.

Des travaux récents¹ avancent ainsi que **le taux de non-recours au CIR atteindrait 16 % des entreprises engageant des dépenses de recherche** (12 % pour les entreprises de taille intermédiaire et 18 % pour les très petites entreprises), tandis que de nombreuses entreprises ne déclareraient au CIR qu'une partie des dépenses de recherche réellement engagées. Au total, **le crédit d'impôt recherche serait sous-utilisé par plus de la moitié des entreprises exposant des dépenses de recherche**.

Dans ce contexte, **votre rapporteur général se félicite que le Gouvernement se rallie finalement à sa position** et fasse amende honorable en revenant sur les dispositions adoptées l'année dernière.

En parallèle, il regrette que l'Assemblée nationale ait tenu à **créer une nouvelle obligation déclarative**, même simplifiée, pour les entreprises dont les dépenses de recherche et de développement sont comprises entre 10 et 100 millions d'euros.

L'objectif avancé pour justifier cet ajout serait, selon l'exposé des motifs, de mieux connaître la politique de recrutement de jeunes docteurs par les entreprises, et le rôle joué par le CIR à cet égard. En conséquence, la nouvelle déclaration simplifiée devrait conduire chaque entreprise à indiquer **la part de titulaires d'un doctorat financés par les dépenses de recherche** ou recrutés sur leur base, **le nombre d'équivalents temps plein correspondant et leur rémunération moyenne**.

Cependant, dans la mesure où la déclaration spéciale obligatoire pour toutes les entreprises les conduit déjà à préciser le nombre de « jeunes docteurs », ainsi que les dépenses de personnel afférentes, **cette nouvelle obligation déclarative paraît parfaitement superfétatoire**.

¹ « Quel est le rendement du crédit impôt recherche pour les entreprises ? », Pierre Courtioux, Emmanuelle Deglaire, François Métivier, Antoine Rebérioux, EDHEC Position Paper, janvier 2019.

Dans un souci de simplification et de clarification du droit existant, votre rapporteur général a donc déposé un amendement FINC.11 tendant à supprimer cette nouvelle obligation déclarative.

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

ARTICLE 49 bis (nouveau)
(Art. 220 quaterdecies du code général des impôts)

**Augmentation du taux du crédit d'impôt
pour la production de films et œuvres audiovisuelles étrangers
pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels**

Commentaire : Le présent article prévoit d'augmenter de 30 % à 40 % le taux du crédit d'impôt sur les sociétés pour les dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU CRÉDIT D'IMPÔT « CINÉMA INTERNATIONAL »

Les principes du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production exécutive d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles étrangères, dit **crédit d'impôt « cinéma international »** ou **C2I**, sont définis à l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI). Créé en 2009¹, à l'initiative de notre collègue Philippe Dominati, il est dédié aux œuvres étrangères tournées en France. Initialement appelé à s'éteindre fin 2016, le dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022, après accord de la Commission européenne.

Il concerne les entreprises de production cinématographique et les entreprises de production audiovisuelle soumises à l'impôt sur les sociétés. Il vise des **opérations effectuées en France en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles produites par des entreprises de production établies hors de France.**

1. Nature des dépenses éligibles

Le III de l'article 220 *quaterdecies* du CGI prévoit que le crédit d'impôt « cinéma international » est égal à **30 %** du montant des dépenses afférentes :

- aux rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes, aux figurants et aux personnels de la réalisation et de la production ;

¹ Article 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

- aux dépenses liées au recours aux industries techniques et aux prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle, ainsi que celles de transport et de restauration.

L'assiette des dépenses éligibles est limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre. Les dépenses éligibles doivent être d'un montant supérieur ou égal à 250 000 euros ou, lorsque le budget de production de l'œuvre est inférieur à 500 000 euros, d'un montant correspondant au moins à 50 % de ce budget,

Les subventions publiques (État, collectivités, établissements publics) sont déduites des bases de calcul de ce crédit, qu'elles soient définitivement acquises par elles ou remboursables.

2. Les conditions d'éligibilité

Pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, un minimum de **cinq jours de tournage en France** est imposé. Sont expressément exclues du dispositif les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence et les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

Le bénéfice du crédit d'impôt est, par ailleurs, subordonné au **respect**, par les entreprises de production exécutive, de la **législation sociale française**. Elles ne doivent pas, notamment, recourir à l'embauche de travailleurs saisonniers.

Les œuvres concernées **ne peuvent pas être admises au bénéfice des aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**. Le contenu dramatique doit comporter des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français**.

Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour lesquelles le bénéfice du crédit d'impôt peut être demandé sont **sélectionnées** par un **comité d'experts interne au CNC**. Ces œuvres reçoivent un agrément provisoire délivré par le président du CNC qui ouvre droit au bénéfice du crédit d'impôt, sous réserve de la délivrance de l'agrément définitif.

3. Le montant de la dépense fiscale

Le crédit d'impôt est **plafonné à 30 millions d'euros**. Les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

La dépense fiscale est estimée à **56 millions d'euros en 2019** par le CNC, en charge de l'instruction des dossiers. 272 œuvres cinématographiques et audiovisuelles ont bénéficié de ce dispositif, dont 51 projets en 2018 (11 longs métrages de fiction, 6 films d'animation, 34 séries dont 13 d'animation)

B. LES NOUVELLES DISPOSITIONS INTRODUITES EN LOI DE FINANCES POUR 2019

Introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, **l'article 146 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019¹** a prévu un taux égal à **40 %**, **pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels**. Ce taux ne s'applique qu'aux **travaux de traitement numérique des plans, dès lors qu'ils dépassent 2 millions d'euros**.

Ce dispositif a été jugé **non conforme au droit européen** par la Commission européenne. Aux termes de deux lettres en date du 5 avril et du 27 mai 2019, elle a en effet indiqué aux autorités françaises que ce nouveau mécanisme était en contradiction avec les dispositions de sa communication du 15 novembre 2013 portant sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (communication « cinéma »)², jugeant que le dispositif limitait trop le crédit d'impôt à aux dépenses de traitement d'effet visuels et territorialisait ces dépenses en France. Or, si la communication « Cinéma » prévoit que l'État-membre peut exiger qu'une part minimale de l'activité de production soit effectuée sur son territoire pour que les projets puissent bénéficier d'une aide, ce niveau exigé ne peut toutefois dépasser 50 % du budget total de production.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Aurore Bergé et plusieurs de ses collègues du groupe La République en marche, après avis de sagesse de la commission des finances et avis favorable du Gouvernement, consiste en une **mise en conformité avec le droit européen du dispositif adopté l'an dernier**.

Le **II** supprime ainsi l'article 146 de la loi de finances pour 2018, jugé contraire au droit européen par la Commission européenne.

Le nouveau dispositif, prévu au **I du présent article** modifie l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts et prévoit que le taux de la réduction d'impôt soit porté à **40 % pour les œuvres cinématographiques**

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Communication du 15 novembre 2013 portant sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles 2013/C 332/01.

ou audiovisuelles de fiction, dans lesquelles au moins 15 % des plans (soit un plan et demi par minute) font l'objet d'un traitement numérique. Celui-ci dit permettre :

- d'ajouter des personnages, des éléments de décor ou des objets participant à l'action ;

- de modifier le rendu ou le point de vue de la caméra.

Le montant des dépenses afférentes aux travaux de traitement numérique des plans doit être supérieur à **2 millions d'euros**.

Contrairement au droit en vigueur, le taux de 40 % s'applique désormais à l'ensemble des dépenses éligibles et ne vise plus seulement les dépenses de traitement d'effets visuels.

Aux termes du **III**, ce mécanisme pourrait s'appliquer aux dépenses engagées en 2020. Le **IV** précise que l'entrée en vigueur sera effective dans les trois mois suivant la réception, par le Gouvernement, de la lettre adressée par la Commission européenne notifiant la conformité du nouveau dispositif au droit européen.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article additionnel vise à renforcer la **compétitivité du C2I** pour la production d'œuvres de fiction intensives en effets visuels, particulièrement exportables. Il s'agit, selon ses promoteurs, de **juguler le risque de délocalisation** et de contribuer au développement de l'emploi dans ce secteur.

D'après le CNC, interrogé par votre rapporteur général, le C2I a contribué, aux côtés de deux autres crédits d'impôt¹, à diviser de moitié le taux de délocalisation des dépenses de tournages au cours des trois dernières années. Les dépenses annuelles de tournage auraient ainsi augmenté de plus de 500 millions d'euros depuis 2015. 15 000 emplois auraient été créés en trois ans. Le taux de délocalisation des dépenses de tournage est passé de 27 % en 2015 à 14 % en 2018. Une initiative en vue de renforcer ses effets paraît aller dans le bon sens. **Votre commission des finances avait d'ailleurs approuvé, pour ces raisons, le premier dispositif présenté l'an dernier.**

Au regard de la réponse apportée par la Commission européenne à celui-ci, votre rapporteur général estime que la **compatibilité du dispositif proposé avec le droit européen peut légitimement encore se poser**. Le point 53-5 de la communication « Cinéma » prévoit que toute aide accordée doit contribuer au budget global, le producteur devant être libre de choisir les postes du budget qui seront dépensés dans d'autres États membres. Il

¹ Crédit d'impôt « cinéma »(CIC) et crédit d'impôt « audiovisuel »(CIA) prévus aux articles 220 F et 220 sexies du code général des impôts.

s'agit, avant tout de garantir « l'effet neutre » de l'aide. Selon la Commission européenne, l'attribution d'une aide à des postes spécifiques peut être assimilée à un soutien aux secteurs concernés par ces postes. Si le taux majoré ne s'applique plus seulement aux dépenses de traitement d'effets visuels, il reste directement lié à celles-ci et vise spécifiquement le soutien à ce secteur de production.

Dans ces conditions, votre rapporteur général redoute que le dispositif proposé soit une nouvelle fois jugé incompatible avec le droit européen dans quelques mois.

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

ARTICLE 49 ter (nouveau)
(Art. 244 quater B du code général des impôts)

Aménagement des modalités de prise en compte dans l'assiette du CIR des opérations confiés à des sous-traitants

Commentaire : le présent article propose, d'une part, de cantonner le doublement de l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche en cas de sous-traitance publique à la part des dépenses afférentes aux opérations réalisées par les organismes publics et, d'autre part, de subordonner la prise en compte des dépenses liées à des opérations sous-traitées à la réalisation directe de ces opérations par les organismes publics ou privés éligibles.

I. LE DROIT EXISTANT

Mis en place en 1983, le crédit d'impôt relatif aux dépenses engagées par les entreprises en matière de recherche (CIR) a été profondément remanié en 2008, puis en 2011 et 2013.

Les modalités de calcul et le fonctionnement du crédit d'impôt recherche sont détaillées au sein du commentaire relatif à l'article 49 du présent projet de loi.

Comme explicité dans ce commentaire, peuvent être prises en compte dans la base de calcul du CIR **les dépenses de R&D confiées à des sous-traitants, qu'il s'agisse d'organismes publics ou d'organismes privés.**

Les organismes publics éligibles sont répertoriés au **d du II de l'article 244 quater B** du code général des impôts (CGI) ; il s'agit des organismes de recherche publics, des établissements d'enseignement supérieur délivrant un diplôme conférant un grade de master, des fondations de coopération scientifiques, des établissements publics de coopération scientifique, des fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche, des associations ayant pour fondateur et membre un organisme de recherche public ou un établissement d'enseignement supérieur, ou des sociétés de capitaux dont le capital ou les droits de vote sont détenus pour plus de 50 % par un organisme de recherche public ou un établissement d'enseignement supérieur, des instituts techniques, des communautés d'universités et établissements et enfin des stations ou fermes expérimentales dans le secteur de la recherche scientifique et technique agricole.

Les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche confiées à des organismes de recherche privés ou des experts scientifiques ou techniques sont également éligibles au CIR, à condition que ces organismes ou ces experts soient agréés par le ministre chargé de la recherche (*d bis* du II de l'article 244 *quater* B du CGI).

La prise en compte des dépenses externalisées par le donneur d'ordre dépend du type de prestataire et de ses éventuels liens de dépendance avec le donneur d'ordre.

Ainsi, les dépenses de recherche confiées à des organismes privées ne sont retenues que dans la limite de **trois fois le montant total des autres dépenses de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt**.

Par ailleurs, s'il n'existe pas de lien de dépendance entre l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt et le sous-traitant¹ :

- les dépenses de recherche confiées à des organismes publics sont retenues pour **le double de leur montant** ;

- l'ensemble des dépenses de recherche externalisées – auprès d'organismes publics ou privés – ne sont prises en compte que dans la limite de **10 millions d'euros par entreprise et par an**. Ce plafond est **majoré de 2 millions d'euros** pour les dépenses confiées à certains organismes publics (*d ter* du II de l'article 244 *quater* B du CGI).

À l'inverse, s'il existe un lien de dépendance, **ce plafond est ramené à 2 millions d'euros par entreprise et par an**.

Le montant des dépenses qui excède ces plafonds ne peut être pris en compte dans l'assiette du CIR de l'entreprise qui confie la réalisation d'opérations de recherche à un organisme de recherche.

Enfin, en application du III de l'article 244 *quater* B du CGI, **les sommes reçues par les organismes ou experts publics ou privés sont déduites pour le calcul du crédit d'impôt qui leur est propre**, afin d'éviter qu'une même catégorie de dépenses de recherche ne soit prise en compte à deux reprises.

¹ Au terme du 12 de l'article 39 du CGI, des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entités lorsqu'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce le pouvoir de décision ou lorsqu'elles sont placées sous le contrôle d'une même tierce entreprise.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative de M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, aménage les modalités de prise en compte des opérations confiées à des organismes sous-traitants.

Ainsi, le **a du 2° du I du présent article** prévoit que les dépenses liées à des opérations sous-traitées à des organismes (publics ou privés) ne puissent être prises en compte par le donneur d'ordre qu'à la **condition que ces opérations soient réalisées directement par les organismes à qui elles ont été confiées**. Il est néanmoins précisé que, par dérogation, ces organismes pourront eux-mêmes recourir aux organismes publics ou privés mentionnés dans le présent article, pour la réalisation de certains travaux nécessaires à ces opérations.

Par ailleurs, le **1° du I du présent article cantonne le doublement d'assiette en cas de sous-traitance publique** à la part des dépenses afférentes aux opérations effectivement réalisées par l'organisme public éligible, à l'exclusion des dépenses liées à des opérations que l'organisme public aurait lui-même sous-traitées.

Le **b du 2°** opère une coordination, tandis que le **II du présent article** précise que les modifications apportées par le présent article s'appliquent aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les modifications apportées par le présent article visent à **lutter contre certains abus constatés par l'administration fiscale lors des contrôles réalisés sur l'emploi du crédit d'impôt recherche**.

En effet, dans la mesure où les organismes privés non agréés, qui peuvent constituer des sous-traitants de second niveau, ne sont pas tenus de déduire de leur propre crédit d'impôt recherche les sommes facturées, **la même dépense fiscale peut être prise en compte deux fois dans les cas de sous-traitance en cascade** :

- le donneur d'ordre comptabilise la dépense de sous-traitance au titre du CIR ;

- en vertu du III de l'article 244 *quater* B, le sous-traitant doit déduire les sommes reçues du donneur d'ordre pour le calcul de son propre impôt recherche et ne comptabilise donc pas cette dépense au titre du CIR ;

- néanmoins, s'il a lui-même fait appel à un sous-traitant pour réaliser certaines opérations de recherche, **ce dernier pourra, s'il s'agit d'un organisme privé non agréé, comptabiliser les sommes facturées pour ces opérations au titre du CIR**.

Pour votre rapporteur général, **ces pratiques abusives sont particulièrement préjudiciables dans la mesure où, en détournant le CIR de son objet, elles contribuent à alimenter les critiques récurrentes à l'encontre de ce dispositif par ailleurs vertueux.**

Dans un contexte où le **coût très élevé du CIR** - évalué à 6,5 milliards d'euros pour 2020 - **est régulièrement invoqué pour demander la suppression ou le remaniement de cette dépense fiscale**, tout doit être mis en œuvre pour prévenir de tels abus, nécessairement coûteux pour les finances publiques.

Les mesures prises en ce sens doivent cependant veiller à préserver la stabilité et la clarté du CIR ; de ce point de vue, le dispositif proposé, qui se contente de préciser les modalités de prise en compte des dépenses externalisées, semble parfaitement équilibré.

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

ARTICLE 49 quater (nouveau)
(Art. 244 quater B)

Remise d'un rapport sur les dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement remette, avant le 30 septembre 2021, un rapport au Parlement sur les modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement éligibles au crédit d'impôt recherche (CIR), ainsi que sur les évolutions susceptibles d'être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette de ce crédit d'impôt.

I. LE DROIT EXISTANT

Mis en place en 1983, le crédit d'impôt relatif aux dépenses engagées par les entreprises en matière de recherche (CIR) a été profondément remanié en 2008, puis en 2011 et 2013.

Depuis la réforme de 2008, **le CIR est égal à 30 % des dépenses de recherche exposés pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros, puis 5 % des dépenses au-delà.** Ce taux a été porté à respectivement 50 % et 40 % pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse par la loi de finances pour 2019¹.

Si, depuis sa création, l'assiette du crédit d'impôt recherche repose en quasi-totalité sur les dépenses de recherche et développement (R&D), selon une définition inspirée du « manuel de Frascati » de l'OCDE², elle comprend également des dépenses qui ne relèvent pas de cette classification.

Ces dépenses éligibles sont détaillées au **II de l'article 244 quater B du CGI.**

¹ Article 150 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Selon l'INSEE, « le manuel de Frascati est la référence méthodologique en matière de recueil et d'exploitation des statistiques de recherche et développement. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte de données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation des statistiques ».

A. UNE ASSIETTE REPOSANT PRINCIPALEMENT SUR LES DÉPENSES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

L'assiette du CIR comprend essentiellement les dépenses de recherche et développement proprement dites, à savoir :

- les **dotations aux amortissements des immobilisations directement affectées à la réalisation d'opérations de R&D (a du II)**, ainsi que les dotations aux amortissements correspondant à la différence entre, d'une part, l'indemnisation d'assurance au titre d'un sinistre touchant une immobilisation affectée aux opérations de R&D et, d'autre part, le coût de reconstruction et de remplacement (*a bis du II*) ;

- les **dépenses de personnel, c'est-à-dire les rémunérations et leurs accessoires, ainsi que les cotisations sociales obligatoires des chercheurs et techniciens de recherche (b du II)**, de même que les **rémunérations et justes prix versés aux salariés non chercheurs auteurs d'une invention** résultant d'opérations de recherche (*b bis du II*). Les **dépenses de personnel liées à la première embauche de personnes titulaires d'un doctorat (« jeunes docteurs »)** sont retenues pour le double de leur montant pendant les 24 premiers mois suivant leur recrutement, à la double condition que ces personnes soient titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et que l'effectif du personnel de recherche salarié de l'entreprise ne soit pas inférieur à celui de l'année précédente (*b du II*).

- les **dépenses de fonctionnement relatives aux opérations de recherche**, dont le montant est évalué de manière forfaitaire, et correspond à la somme de 50 % des dépenses de personnel, 200 % des dépenses de personnel relatives aux « jeunes docteurs » et 75 % des dotations aux amortissements des immobilisations ;

- les **dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche, confiées à des organismes de recherche publics ou à des organismes assimilés (d du II)**, ainsi qu'à des organismes de recherche privés agréés par le ministre chargé de la recherche ou à des experts scientifiques ou techniques agréés dans les mêmes conditions (*d bis du II*). Ces dépenses sont retenues dans la limite de trois fois le montant total des autres dépenses de recherche ouvrant droit au CIR.

B. UNE ASSIETTE ÉTENDUE À DES ACTIVITÉS NE RELEVANT PAS DIRECTEMENT DE LA RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

L'assiette du crédit d'impôt recherche s'étend à différentes activités qui ne relèvent pas d'opérations de recherche et développement au sens du manuel de Frascati.

Sont ainsi éligibles au crédit d'impôt recherche :

- les **dépenses relatives à la protection de la propriété intellectuelle**, recouvrant les frais de prise, de maintenance et de défense des brevets et des certificats d'obtention végétale (*e et e bis du II*), ainsi que les dotations aux amortissements des brevets et des certificats d'obtention végétale acquis en vue de réaliser des opérations de recherche et de développement expérimental (*f du II*) ;

- les **dépenses de normalisation** exposées par les entreprises à raison de leur participation aux réunions officielles des organismes de normalisation chargés d'élaborer les normes françaises, européennes et mondiales, **indépendamment du fait qu'elles soient consécutives ou non à des opérations de R&D**. Ces dépenses sont retenues pour moitié de leur montant (*j du II*) ;

- les **dépenses de veille technologique** concomitantes à la réalisation de R&D (abonnement à des revues scientifiques, à des bases de données, participation à des congrès scientifiques etc.), dans la limite de 60 000 euros par an (*j du II*).

Enfin, **l'assiette du CIR est étendue à certaines dépenses d'innovation** dans le cadre du crédit d'impôt innovation (CII) ainsi qu'aux **dépenses engagées au titre de l'élaboration de nouvelles collections par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir**.

a) Le crédit d'impôt collection : une extension du CIR aux dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections

Depuis 1992¹, sont éligibles au crédit d'impôt recherche les dépenses liées à **l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir (*h du II*)**, ainsi que, depuis 1998², les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections **confiées par les entreprises du secteur textile-habillement-cuir à des stylistes ou des bureaux de style extérieurs** à ces entreprises, à condition que ces organismes soient agréés³.

¹ Article 61 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

² Article 92 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

³ Les conditions d'octroi de l'agrément sont précisées à l'article 49 septies I ter de l'annexe III au CGI.

Les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt collection sont sensiblement les mêmes que pour le CIR :

- **dépenses de personnel afférentes aux personnels chargés de la création et de la réalisation de prototypes ou d'échantillons non vendus (1° du h du II);**

- **dotations aux amortissements des immobilisations** qui sont directement affectées à la conception des nouvelles collections ou à la réalisation de prototypes et d'échantillons non vendus (**2° du h du II**) ;

- **autres dépenses de fonctionnement** (personnel de soutien, amortissement des immobilisations indirectement affectées à la réalisation des nouvelles collections ou à la fabrication des échantillons ou prototypes non vendues, matières servant à la réalisation des prototypes ou échantillons), **évaluées de manière forfaitaire à l'aide d'un taux fixé à 75 % (3° du h du II) ;**

- **frais de dépôt des dessins et modèles**, ainsi que **frais de défense des dessins et modèles**, dans la limite de 60 000 euros par an et par entreprise (**4° et 5° du h du II**).

b) Le crédit d'impôt innovation : une extension du CIR aux dépenses d'innovation

Le **crédit d'impôt en faveur de l'innovation¹** (CII) créé par l'article 71 de la loi de finances pour 2013² constitue une extension du CIR aux **dépenses nécessaires à la conception de prototypes ou d'installations « pilotes » de produits nouveaux**, dans une optique de commercialisation.

Ces dépenses ouvrent droit à un **crédit d'impôt de 20 %**, porté à 40 % pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015 dans des exploitations situées dans les départements d'outre-mer et, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, en Corse.

L'assiette de ce crédit d'impôt est plafonnée à 400 000 euros, de telle sorte que le montant maximum de crédit d'impôt au titre d'une même année civile est de 80 000 euros.

Comme pour le CIR, les dépenses prises en compte dans l'assiette du CII, listées au **k du II de l'article 244 quater B du CGI**, recouvrent les dotations aux amortissements des immobilisations (**1° du k du II**), les dépenses de personnel (**2° du k du II**), les dépenses de fonctionnement (**3° du k du II**), les frais de prise et de défense de brevets et de certificats d'obtention végétale ainsi que les frais de dépôt de dessins (**4° et 5° du k du II**).

¹ II.k) de l'article 244 quater B du code général des impôts.

² Article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Les dépenses de fonctionnement sont prises en compte **dans les mêmes conditions que pour le CIR (3° du k du II)**. Ainsi les frais de fonctionnement relatifs aux opérations d'innovation sont évalués forfaitairement à la somme de :

- **50 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs** directement et exclusivement affecté à la réalisation des opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits ;

- **75 % des dotations aux amortissements des immobilisations**, affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, sur avis favorable du Gouvernement, le présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 30 septembre 2021, d'un rapport portant essentiellement sur les évolutions envisageables quant à l'assiette retenue dans le calcul du CIR.

En premier lieu, **le rapport devra s'attacher à détailler le coût global et le coût médian et moyen par entreprise :**

- des dépenses de fonctionnement éligibles au crédit d'impôt recherche, en particulier la prise en compte au taux de 200 % des dépenses de personnel liées à l'embauche d'un « jeune docteur » ;

- des dépenses de fonctionnement éligibles au crédit d'impôt collection, fixées forfaitairement à 75 % des dépenses de personnel.

Le rapport devra aussi faire état des pistes d'évolution envisageables concernant les modalités de calcul de ces dépenses de fonctionnement, notamment à travers :

- un **abaissement du taux de 200 %** de prise en compte des dépenses de personnel liées aux « jeunes docteurs » pour le calcul forfaitaire des dépenses de fonctionnement du crédit d'impôt recherche ;

- un **alignement des modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement** éligibles au crédit d'impôt collection avec les modalités applicables pour le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt innovation.

En second lieu, le rapport devra présenter **les évolutions susceptibles d'être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette du crédit d'impôt recherche**, en étudiant plus particulièrement le cantonnement à certaines catégories d'entreprises ainsi que la prise en compte pour la moitié de leur effectif des dépenses suivantes :

- **dépenses relatives à la protection de la propriété intellectuelle**, recouvrant les frais de prise, de maintenance et de défense des brevets et des certificats d'obtention végétale (*e et e bis du II*), ainsi que les dotations aux amortissements des brevets et des certificats d'obtention végétale acquis en vue de réaliser des opérations de recherche et de développement expérimental (*f du II*) ;

- **dépenses de normalisation** exposées par les entreprises à raison de leur participation aux réunions officielles des organismes de normalisation (*g du II*) ;

- **dépenses de veille technologique** concomitantes à la réalisation de R&D (abonnement à des revues scientifiques, à des bases de données, participation à des congrès scientifiques etc.), dans la limite de 60 000 euros par an (*j du II*) ;

- **frais de dépôt des dessins et modèles**, ainsi que **frais de défense des dessins et modèles** exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir pour la conception de nouvelles collections (**4° et 5° du h du II**) ;

- **frais de dépôt de dessins et frais de prise et de défense de brevets** et de certificats d'obtention végétale relatifs aux opérations de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits (**4° et 5° du k du II**).

Enfin, le rapport devra également présenter, pour chacun des sujets sur lesquels il porte :

- **l'impact économique des évolutions envisagées** pour les entreprises et les secteurs d'activité concernés ;

- **l'impact sur le montant des créances fiscales** ;

- le **coût budgétaire annuel** du crédit d'impôt pour dépenses de recherche.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent projet de loi de finances opère un ajustement relatif aux modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement au titre du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt innovation. Ainsi, **ces dépenses de fonctionnement seront désormais évaluées de manière forfaitaire à 43 % et non plus 50 % des dépenses de personnel.**

Par conséquent, **les dépenses de fonctionnement prises en compte dans le calcul des crédits d'impôt** seront désormais évaluées sur la base d'un taux forfaitaire déterminé selon les modalités suivantes :

Détermination du taux forfaitaire de prise en compte des dépenses de fonctionnement

Crédit d'impôt recherche (CIR)	<ul style="list-style-type: none">• 43 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs directement et exclusivement affectés à la réalisation d'opérations de recherche• 200 % des dépenses de personnel relatives aux « jeunes docteurs »• 75 % des dotations aux amortissements des immobilisations affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique
Crédit d'impôt innovation (CII)	<ul style="list-style-type: none">• 43 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs directement et exclusivement affectés à la réalisation des opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits ;• 75 % des dotations aux amortissements des immobilisations, affectées directement à la réalisation d'opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits;
Crédit d'impôt collection (CIC)	<ul style="list-style-type: none">• 75 % des dépenses de personnel afférentes aux stylistes et techniciens des bureaux de style directement et exclusivement chargés de la conception de nouveaux produits et aux ingénieurs et techniciens de production chargés de la réalisation de prototypes ou d'échantillons non vendus

Source : commission des finances du Sénat

Il n'est dès lors pas illégitime de s'interroger sur un éventuel alignement des modalités de prise en compte de ces dépenses de fonctionnement pour ces crédits d'impôt. Le rapport présenté au Parlement pourra éclairer la représentation nationale sur l'opportunité d'une telle réforme. **Cette solution semble, de loin, préférable à toute tentative de réforme supplémentaire du crédit d'impôt recherche dans le présent projet**

de loi de finances, sans évaluation préalable et compte tenu de l'importance du CIR pour le soutien des entreprises.

En parallèle, l'assiette du CIR demeure particulièrement large, et ne recouvre pas que des dépenses de recherche ; dans ce contexte, rien ne s'oppose à ce qu'un rapport détaille les évolutions qui pourraient être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette du CIR.

Néanmoins, pour votre rapporteur général, **l'exploitation des résultats de ce rapport devra s'entourer de grandes précautions, dans la mesure où le simple fait d'évoquer des pistes de réforme pourrait faire planer un doute quant à la réalité de la « sanctuarisation » du dispositif annoncée par le Gouvernement.**

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

ARTICLE 50

(Art. 238 bis et 238 bis AB du code général des impôts)

Rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat

Commentaire : le présent article prévoit l'introduction d'un taux de réduction d'impôt différencié pour les dons versés par les entreprises en fonction de leur montant et le plafonnement du montant déductible au titre du mécénat de compétence.

I. LE DROIT EXISTANT

A. MONTANT ET PLAFOND DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT

Profondément modifié par la loi du 1^{er} août 2003¹, dite « loi Aillagon », l'article 238 bis du code général des impôts (CGI) prévoit que les versements des entreprises au bénéfice d'organismes dont l'objet est culturel, philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial ouvrent droit à une **réduction d'impôt de 60 %** de leur montant, dans la **limite de 10 000 euros** ou de **0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe**, lorsque ce dernier montant est plus élevé. Cette réduction d'impôt est ouverte aux entreprises établies en France, qu'elles soient assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

Alors que le Sénat avait adopté un amendement en ce sens dès l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le seuil de 10 000 euros a été introduit par la loi de finances pour 2019².

En cas de dépassement de ce plafond, il est **possible de reporter l'excédent au titre des cinq exercices suivants**. Les versements ne sont pas déductibles pour la détermination du bénéfice imposable.

Lorsque les versements sont effectués sous forme de dons en nature, leur **valorisation est effectuée au coût de revient du bien donné ou de la prestation de service donnée**. Aux termes du bulletin officiel des finances publiques (BOFIP), les dons en nature consistent en des dons par lesquels l'entreprise mécène apporte à l'organisme qu'elle entend soutenir des moyens technologiques, matériels ou humains (mécénat de compétence)³. S'agissant du **mécénat de compétence, le coût de revient du don équivaut**

¹ Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations.

² Article 148 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ [BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20190807](#), 7 août 2019.

alors aux rémunérations et charges sociales y afférentes. Cette forme de générosité recouvre des extensions diverses, à l'instar des 193 800 sapeurs-pompiers volontaires mis à disposition par les entreprises où ils sont employés auprès des services départementaux d'incendie et de secours, ou de la mise à disposition par une entreprise de salariés réservistes pendant les heures de travail à titre gratuit au profit de la réserve opérationnelle des forces armées et des formations rattachées relevant du Ministre des Armées ainsi que de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale.

L'article 238 *bis* du CGI constitue le pendant, pour les entreprises, de l'article 200 du code général des impôts. Le taux la réduction est établi à 66 % pour les particuliers, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Il peut être porté à 75 % pour les organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté.

B. LES ORGANISMES CONCERNÉS

Pour être éligibles à la réduction d'impôt, les dons des entreprises doivent être effectués à des organismes relevant de l'une des catégories suivantes :

- **œuvres ou organismes d'intérêt général** ayant un caractère **philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel** ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, ou partenariale ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice ;

- **fondations ou associations reconnues d'utilité publique et musées de France ;**

- **associations cultuelles et de bienfaisance et établissements publics** des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés, d'intérêt général ;

- **établissements d'enseignement supérieur consulaire**¹, pour leurs activités de formation professionnelle initiale et continue et de recherche ;

- sociétés ou organismes publics ou privés exerçant des activités de **recherche scientifique et technique**, agréés par le ministre du budget¹ ;

¹ Mentionnés à l'article L. 711-17 du code du commerce.

- organismes publics ou privés dont l'activité principale est la **présentation au public de certains spectacles** (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;

- **projets de thèse** proposés au mécénat de doctorat ;

- **sociétés**, dont l'État est actionnaire, ayant pour activité la **représentation de la France aux expositions universelles** ;

- **sociétés nationales de programme** (France Télévisions et Radio France) pour le financement des programmes audiovisuels culturels ;

- **la Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréées**, en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;

- **organismes agréés** ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises ;

- **organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires** à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France. *A contrario*, les organismes énumérés dans les catégories précédentes doivent exercer une partie au moins de leur activité en France ou à partir de la France ;

- organismes ayant pour mission la sauvegarde, contre les effets d'un conflit armé, des **biens culturels mentionnés à l'article 1^{er} de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954**, dite « convention de La Haye », à savoir les biens, meubles ou immeubles, présentant une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples (notamment les monuments d'architecture, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les œuvres d'art, les manuscrits, les livres ou les collections scientifiques), les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels énumérés précédemment (musées, bibliothèques...) et les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels, sous réserve qu'ils aient leur **siège situé dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative** en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, parmi lesquels figure notamment la Suisse, et qu'**un représentant de l'État français, disposant d'une voix délibérative, figure au sein de leurs instances dirigeantes.**

¹ En vertu de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-882 du 25 septembre 1958 relative à la fiscalité en matière de recherche scientifique et technique.

C. LES CONTREPARTIES

Il est possible pour les donateurs de bénéficier de **contreparties, venant s'ajouter au montant de la réduction d'impôt**. La valeur de ces contreparties doit demeurer dans une « *disproportion marquée* » avec le montant du don¹. Il est ainsi communément admis que la valeur des contreparties accordées à une entreprise mécène ne doit, ainsi, pas dépasser **25 % du montant du don**, sans, pour autant, qu'un seuil ne soit véritablement établi.

Les organismes éligibles au régime fiscal du mécénat peuvent, par ailleurs, **associer le nom de l'entreprise donatrice aux opérations qu'ils réalisent**².

Introduit par la loi de finances pour 2019³, le 6 de l'article 238 *bis* du CGI soumet **les entreprises qui effectuent au cours d'un exercice plus de 10 000 euros de dons et versements** ouvrant droit à la réduction d'impôt à **une obligation de déclaration à l'administration fiscale** du montant et de la date de ces dons et versements, de l'identité des bénéficiaires ainsi que, le cas échéant, de la valeur des biens et services reçus, directement ou indirectement, en contrepartie.

D. UNE DÉPENSE FISCALE EN BAISSSE

La Cour des comptes a relevé, dans une communication rendue publique en novembre 2018, l'effet incitatif des mesures fiscales pour les entreprises⁴. La dépense fiscale a ainsi augmenté de 21 % depuis 2013, pour atteindre **817 millions d'euros en 2018**.

Toutefois, les évolutions du cadre juridique entourant le mécénat se sont accompagnées, depuis deux ans, d'une baisse du coût de la réduction d'impôt. Comme le détaille le graphique ci-après, la dépense fiscale au titre des dons des entreprises est ainsi en baisse depuis 2016, année au cours de laquelle elle a culminé à 930 millions d'euros.

¹ [Instruction du 26 avril 2000, Bulletin officiel des impôts 4 C 2-00, n°86 du 5 mai 2000.](#)

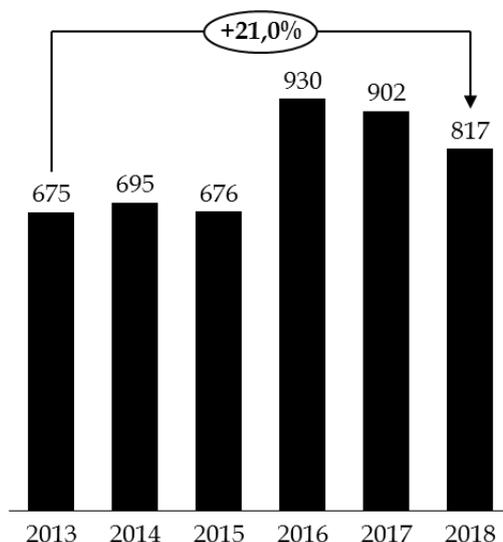
² Article 17 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

³ Article 149 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁴ *Le soutien public au mécénat des entreprises – Un dispositif à mieux encadrer. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.*

Évolution de la dépense fiscale au titre de l'article 238 bis du CGI

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le nombre d'entreprises donataires a, quant à lui légèrement augmenté en 2018. 77 086 entreprises ont ainsi eu recours à ce dispositif fiscal en 2018, contre 68 930 entreprises lors de l'exercice précédent. Compte-tenu de la baisse du montant de la dépense fiscale constatée, la dépense fiscale par entreprise a diminué de 20 % entre les deux exercices, passant de 13 086 euros en moyenne en 2017 à 10 598 euros en 2018.

D'après les chiffres de la direction générale des finances publiques, les TPE et les PME représentaient 96,7 % des entreprises donatrices en 2018 mais seulement 25,12 % des créances fiscales. Les établissements de taille intermédiaire (ETI) constituaient 3 % des donateurs et 21,55 % des créances fiscales. Les grandes entreprises étaient quant à elles, moins de 250, représentant 0,3 % des bénéficiaires du dispositif et 53,33 % des créances fiscales, soit 53,3 millions d'euros. Par ailleurs, d'après la Cour des comptes, les vingt plus gros bénéficiaires du dispositif ont perçu une réduction fiscale de 402 millions d'euros en 2016, contre 283 millions d'euros en 2015.

Ces chiffres peuvent paraître éloquentes et soutenir l'argument, avancé par le Gouvernement, d'une dépense fiscale confisquée par les grandes entreprises. Reste que cette statistique est biaisée à deux points de vue :

- d'abord, elle ne fait que traduire la part majoritaire des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises dans le rendement de l'impôt sur les sociétés ;

- ensuite, elle résulte du mécanisme même de la réduction d'impôt, qui ne prévoyait jusqu'en 2019, qu'un seul plafond pour le montant des dons éligibles, fixé à 0,5 % du chiffre d'affaires, ce qui obérait les capacités de versement des petites entreprises – une entreprise dont le chiffre d'affaires hors taxes serait de 100 000 euros voyait ainsi la réduction fiscale potentielle limitée à 500 euros, ce qui freine voire dissuade.

L'introduction, par la loi de finances pour 2019, d'un deuxième plafond établi à 10 000 euros devrait encourager ces petites structures à participer davantage au mécénat et favoriser, de fait, un rééquilibrage de la dépense fiscale.

**Entreprises ayant déclaré des dons selon leur chiffre d'affaires en 2016
(classement par taille du chiffres d'affaires)**

	Part des entreprises ayant déclaré selon leur chiffre d'affaires	Nombre	Don moyen déclaré
TPE (chiffre d'affaires inférieur à 2 million d'euros)	2,7 %	45 432	1 670 €
PME (chiffre d'affaires entre 2 et 50 millions d'euros)	20 %	24 911	11 781 €
ETI (chiffre d'affaires entre 50 millions d'euros et 1,5 milliard d'euros)	43 %	2 826	129 077 €
Grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros)	81,4 %	237	4 059 627 €

Source : « Le mécénat d'entreprise en France », Barème Admical, octobre 2018

S'agissant du **mécénat de compétence**, les chiffres transmis par Admical font état d'un **réel dynamisme** depuis le lancement de cette formule en 2003¹. 24 000 entreprises seraient ainsi concernées, le mécénat de compétence représentant 13 % du montant des dépenses de mécénat.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 238 *bis* du code général des impôts (CGI) sur deux points essentiels :

- l'abaissement du taux de la réduction d'impôt de 60 % à 40 % pour la fraction de don excédant 2 millions d'euros ;

- la redéfinition des modalités du mécénat de compétences.

Selon le Gouvernement, cette modification traduit un **double objectif** : **rationnaliser la réduction d'impôt accordée aux entreprises**, que le Gouvernement juge par **trop concentrée sur les très grands groupes**, et contribuer à la **maîtrise des dépenses publiques**. Cette disposition, si elle venait à être adoptée, toucherait 78 entreprises, la baisse de la dépense fiscale pour l'État étant estimée entre 80 millions et 130 millions d'euros par an, à partir de 2021.

La première modification est opérée par le **2° du A du I** du présent article qui prévoit, pour les dons dépassant 2 millions d'euros, d'abaisser le taux de réduction d'impôt, prévu à l'article 238 *bis* du CGI, de **60 % à 40 %**. Seule la partie du don excédant ce seuil serait visée.

Les **versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif** qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté ne seraient pas concernés. Les versements à ce titre **n'entreraient donc pas en compte pour l'application du seuil de 2 millions d'euros**.

Ensuite, le **c du 1° du A du I** du présent article prévoit de **redéfinir les contours de la réduction d'impôt au titre du mécénat de compétence**, considéré fiscalement comme des dons en nature. La prise en compte des rémunérations versées et des charges sociales afférentes dans l'assiette de réduction d'impôt sera ainsi limitée à trois fois le plafond mentionné à l'article L. 241.3 du code de la sécurité sociale, soit 10 131 euros mensuels en 2019².

¹ Le Mécénat d'entreprise en France, baromètre Admical, octobre 2018.

² Arrêté du 11 décembre 2018 portant fixation du plafond de sécurité sociale pour 2018.

**Plafonnement de la réduction d'impôt au titre du mécénat de compétence
par salarié en fonction de la durée de mise à disposition**

(en euros)

Durée de mise à disposition	Plafond
Année	121 572
Trimestre	30 393
Mois	10 313
Semaine	2 337
Jour	558
Heure	75

Source : commission des finances du Sénat, d'après les chiffres de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et allocations familiales (URSSAF)

Le **b du 4° du A du I** du présent article précise, quant à lui, que les entreprises bénéficiaires de la réduction d'impôt ne doivent pas rémunérer les aides versées aux organismes dédiés à la création d'entreprises, levant ainsi l'ambiguïté contenue dans la rédaction actuelle.

En dernier lieu, le **5° du I** du présent article précise les **conditions d'application de la réduction d'impôt aux associés de sociétés en nom collectif** et aux **groupements forestiers** qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés. La réduction d'impôt pourrait alors être utilisée par les associés, proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou groupements. Ce faisant, le Gouvernement souhaite consacrer par la loi une pratique déjà consacrée par le bulletin officiel des finances publiques¹.

Le **B du I** du présent article consiste, quant à lui, en une mesure de **coordination avec l'article 238 bis AB du CGI**, qui vise la réduction d'impôt pour achat d'œuvres originales d'artistes vivants et fait référence à l'article 238 bis du même code. Le prix d'acquisition retenu pour le calcul de la réduction d'impôt ne peut en effet excéder le plafond prévu par l'article 238 bis du code général des impôts concernant le mécénat d'entreprise.

Le **II** du présent article prévoit que le nouveau dispositif s'appliquerait aux versements effectués au cours des exercices clos à compter du **31 décembre 2020**.

¹ BOI-BIC-RICI-20-30-30, 07 août 2019.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté dix amendements. Outre trois amendements rédactionnels adoptés à l'initiative de Joël Giraud, rapporteur général du budget, acceptés par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté sept amendements faisant évoluer le dispositif sur trois points.

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, et de notre collègue député Jean-Louis Bricout, au nom du groupe Socialistes et apparentés, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un amendement visant à **ne pas inclure, dans le nouveau dispositif, les dons faits au profit d'organismes sans but lucratif qui fournissent, à titre principal, des produits de premières nécessité non alimentaires tels que des meubles, du matériel de cuisine, des équipements pour personnes handicapées, des vêtements et couvertures, des fournitures scolaires, des produits d'hygiène, des couches ou encore des produits de protection hygiénique féminine**. Ces versements seraient comme ceux effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté n'entreraient donc pas en compte pour l'application du seuil de 2 millions d'euros.

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de notre collègue députée Marie-Christine Verdier-Jouclas (La République en marche), l'Assemblée nationale a adopté, après avis de sagesse du Gouvernement, un amendement prévoyant la remise, avant le 30 septembre 2020, d'un **rapport sur l'articulation entre la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du CGI et l'obligation prévue au I de l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement**. Cet article, introduit par la loi dite Garot en 2016¹ et complété en 2019², prévoit que les commerces de détail alimentaires de grande taille, les opérateurs de l'industrie agroalimentaire et les opérateurs de restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à 3 000 par jour proposent à une ou plusieurs associations de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit.

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, et de nos collègues députées Cathy Racon-Bouzou, au nom du groupe La République en marche et Sarah El Haïry, au nom du groupe Modem, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un amendement **relevant de 10 000 à 20 000 euros le plafond annuel de dépenses de mécénat en-deçà duquel la limite de 5 pour mille**

¹ Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

² Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

du chiffre d'affaires ne s'applique pas pour le calcul de la réduction d'impôt.

Enfin l'Assemblée nationale a, après des avis favorable de la commission des finances et de sagesse du Gouvernement, adopté deux amendements de nos collègues députées Michèle Victory, au nom du groupe Socialistes et apparentés, et notre Cathy Racon-Bouzou, au nom du groupe La République en marche, permettant de faire **bénéficiaire de la réduction d'impôt les dons en faveur des activités des formations musicales de Radio France** (Orchestre national de France, Orchestre philharmonique de Radio-France, Chœur et Maîtrise de Radio France).

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MODIFICATION INOCCUPANTE

1. Le mécénat d'entreprises n'est pas, à proprement parler, une niche fiscale

L'association France générosités relève que le montant de la générosité française est estimé à 7,5 milliards d'euros en 2018. Il est pour environ 40 % composé de dons des entreprises.

En proposant un taux différencié en fonction du montant du don, le Gouvernement relance indirectement le débat sur l'assimilation du mécénat à une niche fiscale. Il convient de rappeler à ce stade que **le mécénat reste une dépense pour une entreprise, qui n'est compensée que pour partie par une réduction fiscale. Pour 100 euros dépensés, l'entreprise ne peut ainsi réduire que 60 euros du montant d'impôt dû, laissant subsister une dépense à hauteur de 40 euros.** Elle ne constitue en rien une augmentation du patrimoine de ladite entreprise et ne peut générer au mieux qu'un effet d'image pour celle-ci.

Comme les participants au colloque organisé par la commission des finances l'avaient relevé en septembre dernier¹, **le don vient parfois compléter, voire se substituer à, l'action de l'État, dans un contexte de réduction de ses marges de manœuvre budgétaires.** Le cas est particulièrement patent pour les opérateurs publics. L'État conditionne la reconduction ou la diminution minimale des subventions à des résultats sur divers critères, d'ordres artistique, qualitatif, social ou sociétal, sur lesquels le soutien du mécénat est essentiel. Il existe donc une forme de schizophrénie de la part du Gouvernement à inciter les opérateurs publics à recourir au mécénat tout en limitant le plein développement de celui-ci.

¹ "Le mécénat : charge publique ou nécessité ?", colloque organisé le 9 septembre 2019. https://www.senat.fr/evenement/colloque_sur_le_mecenat.html

Le mécénat d'entreprise ne saurait, par ailleurs, être réduit au seul secteur de la culture. Le **domaine social est en effet le premier secteur d'intervention des entreprises** (28 % des dons), devant la culture et le patrimoine (25 %) et l'éducation (23 %). Le don est enfin un instrument de développement des territoires, 89 % des entreprises mécènes privilégiant le financement d'un projet au niveau local ou régional.

Enfin, le débat sur le rôle de l'entreprise en matière de mécénat doit enfin désormais être envisagé à l'aune de la **modification récente du code civil introduite par la loi dite Pacte qui permet aux entreprises de se doter d'une « raison d'être » voire d'adopter le statut d'« entreprise à mission »**¹. Cette évolution de la législation permet de faire entrer des objectifs sociaux et environnementaux dans l'objet social des entreprises. Il peut paraître contradictoire, à l'heure où la loi tente de définir une *éthique de l'entreprise*, de brider les intentions de celle-ci en matière de mécénat.

2. Une fausse rationalisation au regard des véritables enjeux

Plus largement, votre rapporteur général s'interroge sur le **moment choisi** par le Gouvernement pour annoncer une telle réforme alors même que le Premier ministre a confié, en juillet 2019, à Mmes Sarah El Haïri et Naïma Moutchou, députées, une mission temporaire ayant pour objet l'évolution du cadre de la philanthropie². L'objectif est de proposer toute mesure de nature à « *écarter les critiques relatives tant au défaut de transparence dans l'utilisation des fonds qu'à l'optimisation qu'ils peuvent permettre pour les donateurs* », selon les termes de la lettre de mission. Il aurait été sans doute plus opportun d'attendre les conclusions des deux parlementaires avant d'envisager une réforme du dispositif fiscal.

La question des contreparties peut, à cet égard, apparaître, plus intéressante à clarifier que celle de la réduction d'impôt en tant que telle. La Cour des comptes avait d'ailleurs insisté sur ce point dans sa communication de novembre 2018, en invitant à encadrer les contreparties, en établissant une base juridique claire, en étudiant les voies d'un abaissement de leur niveau et en objectivant la valorisation de celles-ci. La loi de finances pour 2019 avait constitué une première réponse à ces observations.

À l'aune de ces éléments, il apparaît bien que la mesure proposée par le Gouvernement relève davantage du **coup de rabot à l'impact budgétaire limité et incertain** que de la rationalisation annoncée.

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises

² Décret du 12 juillet 2019 chargeant une députée d'une mission temporaire.

Votre rapporteur général estime que cette rationalisation doit plutôt passer par un **renforcement des contrôles entourant les organismes bénéficiaires des dons plutôt que par l'établissement d'un seuil potentiellement dissuasif**. La Cour des comptes relève dans sa communication de 2018 une insuffisance en la matière face au développement conséquent du nombre de fondations et de fonds de dotation. Elle cite à cet égard un rapport de l'inspection générale des finances d'avril 2017 mettant en avant un contrôle « *fragmenté et peu coordonné* », limitant la possibilité d'avoir une vision d'ensemble du secteur¹.

Une **simplification du régime juridique applicable aux fondations apparaît également nécessaire** alors qu'il existe aujourd'hui huit statuts de fondation ou de fonds de dotation, aux obligations déclaratives différentes vis-à-vis de l'État. La Cour des comptes relevait en 2017 2 364 fondations et 2 494 fonds de dotation.

La rationalisation passe également par un **renforcement des investigations fiscales**. La Cour des comptes relève ainsi dans sa communication de novembre 2018 que les dispositifs de crédit ou de réduction d'impôt ne constituent pas un axe de programmation des contrôles fiscaux. De cette absence de démarche systématique, conjuguée à la relative complexité de la comptabilisation des opérations de mécénat, découlent des contrôles de faible ampleur. Le montant des rectifications a ainsi atteint 17 millions d'euros en 2017, soit moins de 2 % de la dépense fiscale totale.

La rationalisation passe enfin par une meilleure évaluation de la dépense fiscale, la Cour des comptes jugeant l'État passif en la matière. Une amélioration des sources d'information, l'amélioration de la qualité des données et un fonctionnement décloisonné entre services ministériels concernés apparaissent ainsi prioritaires. Le mécénat d'entreprise fait en effet l'objet d'un suivi par les services du ministère de la culture, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), rattachée au ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associatif, la direction de la législation fiscale pour l'élaboration du dispositif fiscal et la direction générale des finances publiques pour les contrôles. Votre rapporteur général a pu constater **cette dilution face à la difficulté d'obtenir des éléments d'information sur le dispositif**.

¹ Le rôle économique des fondations, rapport établi par MM. Alexandre Jevakhoff et David Cavailloès, au nom de l'inspection générale des finances, avril 2017.

3. La question du mécénat de compétence

L'introduction d'un **plafond pour le mécénat de compétence** peut susciter certaines **interrogations**.

Aucun élément chiffré n'a été fourni par le Gouvernement pour évaluer l'impact du mécénat de compétence en matière de dépense fiscale. L'étude d'impact du Gouvernement indique d'ailleurs un « *gain non chiffrable* » **pour l'État dès 2021**, faute de données disponibles.

Il apparaît cependant **anecdotique** au regard de celui du don en tant que tel, qui représente 84 % des dépenses de mécénat en France. Dans ces conditions, l'instauration d'un plafond peut être considérée comme une **mesure plus dissuasive pour les entreprises qu'efficace en matière de réduction de la dépense publique**.

Il risque par ailleurs de poser un **certain nombre de difficultés pour les officiers sapeurs-pompiers volontaires** dont les salaires, au sein des entreprises qui les emploient, peuvent dépasser le plafond retenu. Les représentants nationaux des employeurs privés de sapeurs-pompiers volontaires, représentés au sein d'un collège *ad hoc* du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, décrivent déjà le dispositif actuel comme **complexe et insuffisamment attractif**. Le rapport de la mission sur le volontariat des sapeurs-pompiers menée par notre collègue Catherine Troendlé, le député Fabien Matras, Olivier Richefou, président du conseil départemental de la Mayenne et Éric Faure, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, remis au ministre de l'Intérieur en mai 2018 reprenait d'ailleurs cette observation¹. **La réforme du mécénat de compétence ne peut qu'aggraver ce constat.**

B. UN DISPOSITIF INOPÉRANT ET PORTEUR DE RISQUES

1. Un seuil inefficace et d'application concrètement difficile

Le choix du Gouvernement de réduire le taux de la réduction d'impôt surprend, alors que ce dernier assure par ailleurs que l'abaissement du taux normal de l'impôt sur les sociétés à 25 % en 2022 sera atteint. **La conjugaison des deux réformes réduira d'autant les capacités de don des entreprises**, et, partant, les versements potentiels aux projets.

Par ailleurs, le **seuil** annoncé peut apparaître tout à la fois **contournable et fragilisant**.

¹ Mission volontariat sapeurs-pompiers #tousvolontaires. Rapport à l'attention de Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur.

Fragilisant, le seuil proposé serait susceptible d'affecter des projets de dimension modeste, du fait de la consolidation de plusieurs opérations soutenues par une même entreprise.

En parallèle, le seuil pourrait être contourné et dépourvu de l'effet que le Gouvernement entend poursuivre pour des projets soutenus par différentes filiales d'un même groupe, comme l'a relevé la Cour des comptes dans sa communication de novembre 2018.

Un même projet pourrait, enfin, bénéficier de taux de soutien différenciés d'une année sur l'autre, selon que l'entreprise atteint ou non le seuil de 2 millions d'euros. Le cas des dons en faveur du patrimoine est particulièrement éloquent : un chantier pluriannuel peut recevoir des dons échelonnés, en fonction de l'avancée des travaux.

La distinction entre les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins à des personnes en difficulté et les autres dons ne va pas, non plus, sans créer quelques difficultés pour certaines associations, à l'image de la Croix rouge, qui reçoivent des dons sans précision quant à l'affectation des sommes. Il sera également difficile pour l'administration fiscale d'apprécier la destination du don.

Les épiceries solidaires qui fournissent des denrées et des produits de première nécessité à un prix symbolique à des publics en difficulté ne devraient pas, non plus, bénéficier de la dérogation, alors qu'elles jouent un rôle essentiel en faveur de la lutte contre la très grande précarité aux côtés des organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas.

2. Un mauvais calcul et un signal négatif pour les entreprises

Dans tous les cas, le signal négatif envoyé par une telle réforme est bien tangible. Elle laisse en effet entendre que toute opération supérieure à 2 millions d'euros est assimilable à une forme d'optimisation fiscale et s'ajoute aux renoncements du Gouvernement à concrétiser les engagements qu'il a pris pour diminuer le taux de l'impôt sur les sociétés. Elle pourrait donc brider les intentions des mécènes face au risque en matière d'image.

C'est bien le sens des propos de Philippe d'Ornano, président de Sisley et cofondateur du club mécénat des ETI - entreprises de taille intermédiaire -, à l'occasion du colloque organisé par la commission des finances du Sénat le 9 septembre dernier sur le mécénat, en soulignant que *« nous sommes au milieu du gué. [...] Soit nous considérons que ce dispositif [le mécénat] crée du lien et des collaborations, soit nous estimons qu'il coûte à la*

collectivité »¹. Face à la complexité et à l'instabilité qu'elle engendre, la modification proposée par le Gouvernement pourrait conduire certaines entreprises à **privilégier des versements plus proches d'une démarche de parrainage**, déliés des critères encadrant les dépenses éligibles à la réduction d'impôt. Une telle démarche aurait certes pour ces entreprises la simplicité d'une déductibilité en charge, mais instaurerait **une relation quasi marchande** avec la personne recevant le versement, **à rebours de la notion de lien qui préside à l'engagement d'une société dans le mécénat**.

Cette réforme s'inscrirait, de surcroît, dans un contexte marqué par un recul de la générosité des Français. En effet, comme l'a souligné le directeur de la législation fiscale lui-même, Christophe Pourreau, à l'occasion de l'audition organisée par la commission des finances du Sénat le 3 octobre 2018 sur les perspectives de la générosité publique, « *le système [de générosité] est bouleversé par les réformes fiscales en cours, en particulier la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI et la mise en œuvre du prélèvement à la source* »².

L'objectif affiché de réduction de la dépense fiscale peut, en outre, interroger. La somme annoncée par le Gouvernement de 80 millions à 130 millions d'euros constitue dans le meilleur des cas à peine 12% du montant total de la dépense fiscale et vise moins de 0,1 % des entreprises donataires. Il s'agit, par ailleurs **plus d'un objectif que d'une réalité**. Elle ne prend que faiblement en compte un **risque réel de désengagement des 78 entreprises visées**.

Le Gouvernement reconnaît, par ailleurs, dans son étude d'impact que son **hypothèse haute de 130 millions d'euros** de réduction de la dépense fiscale en 2021 doit être **tempérée par la possibilité d'un report des dons sur plusieurs exercices** ou la nature même des dons de plus de 2 millions d'euros, selon qu'ils concernent ou non la fourniture de logements, de soins ou de nourriture à des publics en difficulté.

La question du montant de la dépense fiscale doit en outre être relativisée à l'aune des recettes générées indirectement par le mécénat. Le mécénat peut ainsi financer des travaux qui génèrent de la TVA mais aussi impôts et charges sociales. Ces sommes financent également le bénévolat, qui ne représente, par essence, aucun coût pour l'État ou les organismes de sécurité sociale.

Votre rapporteur général rappelle que dans ce domaine, comme dans d'autres, les entreprises ont besoin de **visibilité, de stabilité et de confiance**, triptyque que cette nouvelle réforme semble méconnaître, au risque de susciter un **effet d'éviction**.

¹ *Le mécénat : charge publique ou nécessité ?*", colloque organisé le 9 septembre 2019. https://www.senat.fr/evenement/colloque_sur_le_mecenat.html

² [Voir le compte-rendu de l'audition du 3 octobre 2018 devant la commission des finances du Sénat.](#)

La majoration du **plafond alternatif de 10 000 à 20 000 euros**, adoptée à l'Assemblée nationale, va, en revanche, dans le bon sens. Elle peut, en effet, **favoriser le mécénat local des petites entreprises**, notamment en matière patrimoniale.

L'intégration des formations musicales de Radio France parmi les organismes bénéficiaires de dons ouvrant droit à réduction d'impôt **peut également être retenue**, dans la mesure où la dotation publique à la société nationale de programmes est en baisse continue ces dernières années (20 millions d'euros sur la période 2018-2022), ce qui peut paraître difficilement compatible avec le niveau d'exigence demandé à ces formations.

Dans ces conditions, votre rapporteur général propose de **supprimer, au sein de cet article, les dispositions afférentes au taux différencié et au mécénat de compétence. Un amendement FINC.12 est adopté en ce sens.**

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

ARTICLE 50 bis (nouveau)

(Art. 83 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)

Maintien du bénéfice du prêt à taux zéro dans le neuf en zones peu tendues

Commentaire : le présent article propose de maintenir le bénéfice du prêt à taux zéro (PTZ) pour l'acquisition de logements neufs situés dans les zones B2 et C où le marché locatif est peu tendu.

I. LE DROIT EXISTANT

Prévu aux articles L. 31-10-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le **prêt à taux zéro (PTZ)** est un prêt ne portant pas intérêt qui est octroyé par les établissements de crédits et les sociétés de financement à des ménages, sous conditions de ressources, afin de contribuer au financement de leur résidence principale dans le cadre d'une première accession à la propriété. Il peut être accordé pour un **logement neuf** ou pour un **logement ancien** faisant l'objet de travaux ou issu de la cession d'un logement social à ses occupants, selon l'endroit dans lequel il est situé.

Ce dispositif est présenté plus en détail *supra*¹.

Les établissements de crédit accordant le prêt à taux zéro bénéficient, en compensation, d'un crédit d'impôt prévu par l'article 244 *quater* V du code général des impôts, dont le montant est égal à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre du PTZ et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement qui serait consenti à des conditions normales de taux.

L'article 83 de la loi de finances pour 2018 a prévu que, à compter du 1^{er} janvier 2020, le PTZ ne serait plus accessible dans le neuf dans les zones B2 et C, à l'exception des communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense.

¹ Voir le commentaire de l'article 48 nonies.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis de la commission des finances et du Gouvernement, dix amendements identiques tendant à maintenir le bénéfice du prêt à taux zéro pour les logements neufs en zones B2 et C.

Ces amendements ont été présentés par M. Marc le Fur et plusieurs de ses collègues, M. Bertrand Pancher et plusieurs de ses collègues, M. Fabrice Brun et plusieurs de ses collègues, Mme Lise Magnier et plusieurs de ses collègues, M. François Pupponi et plusieurs de ses collègues, Mme Sylvia Pinel, M. Éric Woerth et plusieurs de ses collègues, M. Stéphane Peu et plusieurs de ses collègues, Mme Véronique Louwagie et M. Mickaël Nogal.

Ils suppriment le 2° du I de l'article 83 précité de la loi de finances initiale pour 2018, qui modifie l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation afin de restreindre le bénéfice du prêt à taux zéro, s'agissant des logements neufs, aux communes situées en zones A et B1, ainsi que le B du V du même article 83 de la loi de finances initiale pour 2018, qui prévoit l'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} janvier 2020. Ces suppressions ont donc pour conséquence de maintenir en vigueur la rédaction actuelle de l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation, qui donne la possibilité d'accéder au PTZ pour un logement neuf sur l'ensemble du territoire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un **rapport d'évaluation du prêt à taux zéro**, réalisé par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et remis au Parlement en octobre 2019, en application de l'article 83 précité de la loi de finances initiale pour 2018, **considère que le PTZ n'a pas d'effet spécifique en zones B2 et C** : selon ce rapport, la diminution de la quotité du PTZ effective depuis 2018, avant sa suppression complète programmée pour 2020, n'aurait pas eu d'impact particulier.

La mission IGF-CGEDD recommande en conséquence de ne pas reconduire le PTZ dans le neuf en zones B2 et C.

Elle ne recommande pas non plus de prolonger le PTZ dans le neuf en zones tendues au-delà du terme prévu de fin 2021, dans la mesure où l'accédant bénéficiant du PTZ pour acheter un appartement neuf aurait pu, pour un coût moins élevé, acquérir un logement ancien.

Elle juge d'une manière générale que le PTZ sous sa forme actuelle **manque de ciblage social** et présente un fort **effet d'aubaine**, et qu'une réorientation devrait inciter davantage à l'acquisition dans l'ancien, y compris avec rénovation lourde.

La mission considère en outre que la **baisse des taux** prive l'outil d'efficacité. Le PTZ ayant rarement un effet décisif, son coût par dossier présumé déclenché en 2017 s'établirait à 124 000 euros.

Le coût du prêt à taux zéro, toutes zones confondues, est estimé à 1,1 milliard d'euros en 2019 par le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances. Le crédit d'impôt étant imputé par cinquième sur cinq exercices, le dispositif aurait un impact jusqu'en 2026 s'il s'arrêtait à la fin 2019 pour le neuf en zones non tendues, et à la fin 2021 dans toutes les zones comme cela est prévu.

Votre rapporteur général propose en conséquence, comme le prévoit le droit existant, de ne pas proroger le prêt à taux zéro dans le neuf en zone peu tendue et, par voie de conséquence, de **supprimer le présent article**. La commission a adopté un amendement **FINC.13** en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 50 ter (nouveau)

(Art. 35 bis, 39 terdecies, 206, 239 octies, 279 et 794 du code général des impôts)

Limitation dans le temps de dépenses fiscales

Commentaire : le présent article prévoit de limiter au 31 décembre 2023 l'application de plusieurs dépenses fiscales.

Les dispositifs contenus dans cet article étant indépendants les uns des autres, le présent commentaire, après une présentation générale (I), décrira successivement ces dispositifs adoptés par l'Assemblée nationale en abordant, pour chacun d'entre eux, le droit existant, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, et la position de votre commission (II).

Une section conclusive (III) présentera de manière synthétique les positions retenues par votre commission.

I. UN ARTICLE PRÉVOYANT LE BORNAGE DE DÉPENSES FISCALES

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

Le présent article prolonge l'article 7 de la première partie du présent projet de loi de finances pour 2020 en prévoyant de **borner l'application au 31 décembre 2023 de six dépenses fiscales**¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un **amendement du rapporteur général du budget**, Joël Giraud, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, qui propose de **limiter au 31 décembre 2023 l'application de six dépenses fiscales**, à savoir :

¹ Pour une présentation détaillée des dépenses fiscales, le lecteur est invité à consulter le commentaire de l'article 7 du présent projet de loi de finances pour 2020 au sein du [rapport général n° 140 \(2019-2020\)](#) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

- au 1° du présent article, l'exonération d'impôt sur le revenu des **sommes perçues au titre de la location** d'une pièce de l'habitation principale ou de la location habituelle de pièces si les revenus n'excèdent pas un certain plafond (article 35 *bis* du code général des impôts - CGI) ;

- au 2° du présent article, l'imposition à taux réduit des **distributions d'actifs effectuées par les sociétés de capital-risque** (5 de l'article 39 *terdecies* du CGI) ;

- au 3° du présent article, l'exonération des **revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers** (5 de l'article 206 du CGI) ;

- au 4° du présent article, l'exonération d'impôt sur les sociétés de la valeur nette de **l'avantage en nature consenti par les sociétés de multipropriété** (article 239 *octies* du CGI) ;

- au 5° du présent article, l'application d'un **taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée** pour les **travaux sylvicoles et d'exploitation forestière** (b *septies* de l'article 279 du CGI) ;

- au 6° du présent article, l'exonération des droits de mutation à titre gratuit des **dons et legs faits à certains organismes publics** (article 794 du CGI).

A. EXONÉRATION D'IMPÔT POUR LES PRODUITS DE LA LOCATION D'UNE PARTIE DE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE OU D'UNE CHAMBRE D'HÔTE (1°)

1. Le droit existant

L'article 35 *bis* du code général des impôts prévoit une **exonération d'impôt sur le revenu** pour les produits réalisés par des propriétaires **louant ou sous-louant, en meublé**, une ou plusieurs pièces de leur habitation principale dès lors :

- que cette location meublée constitue la **résidence principale** du locataire ou, s'agissant d'un travailleur temporaire, sa résidence temporaire ;

- que le **prix de la location** demeure fixé dans des **limites raisonnables**.

Il prévoit également, pour les chambres d'hôtes, une exonération d'impôt sur le revenu sur le produit des locations pour les personnes qui mettent de façon habituelle, à la disposition du public, une ou plusieurs pièces de leur habitation principale, lorsque ce produit n'excède pas 760 euros par an. Cette exonération n'est pas applicable si les revenus sont perçus dans le cadre d'une micro-entreprise, régie par l'article 50-0 du code général des impôts.

Le rapport rendu en juin 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales attribue le score 1 à cette mesure, c'est-à-dire qu'elle est considérée comme « inefficente ». Les données relatives à cette dépense fiscale ne semblent pas connues. Ainsi le coût de cette exonération est-il indiqué comme « non chiffrable » dans l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances.

Cette mesure remonte, à peu près sous sa forme actuelle, à la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984. La limite d'exonération relative aux chambres d'hôtes, fixée à 5 000 francs par la loi de finances pour 1984, n'a pas été revalorisée depuis cette date, faisant seulement l'objet d'une conversion en euros.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, **l'Assemblée nationale a voté**, en premier lieu, un amendement tendant à **supprimer cette exonération**. Le Sénat a décidé de maintenir l'exonération, ce que l'Assemblée nationale a confirmé lors de l'examen en nouvelle lecture.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le présent article prévoit la limitation de cette dépense fiscale au 31 décembre 2023.

3. La position de votre commission

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, il est ressorti des débats au Sénat que la suppression de cette exonération risquait de mettre en difficulté les accueillants familiaux, qui bénéficient d'une indemnité représentative de mise à disposition de la ou des pièces réservées à la personne accueillie.

Votre rapporteur souligne que le traitement fiscal de cette indemnité devrait être clarifié avant que l'exonération soit éventuellement supprimée. Sous cette réserve, le bornage en 2023 ne pose pas de difficulté en soi.

B. IMPOSITION À TAUX RÉDUIT DES DISTRIBUTIONS D'ACTIFS EFFECTUÉES PAR LES SOCIÉTÉS DE CAPITAL-RISQUE (2°)

1. Le droit existant

Les sociétés de capital-risque (SCR) sont définies par l'article 1-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Elles doivent avoir pour objet social la gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières, avoir leur siège social en France, être constituées sous la forme de sociétés par actions et **respecter un quota d'investissement de 50 % en titres non cotés**.

Une SCR qui fonctionne conformément à son statut juridique est, sous certaines réserves¹, **totalelement exonérée d'impôt sur les sociétés**, en application du 3° *septies* de l'article 208 du code général des impôts (CGI). Le coût de cette exonération, qui bénéficie à **50 entreprises**, est estimé à **180 millions d'euros** pour 2019 dans le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du présent projet de loi de finances.

Dans le cas d'une société relevant de l'impôt sur les sociétés, les distributions qu'elle reçoit d'une SCR sont soumises à l'impôt dans les conditions de droit commun, sous réserve du régime des plus-values à long terme, conduisant à une imposition au taux de 15 %.

Les distributions effectuées par les SCR peuvent bénéficier du régime des plus-values à long terme, en application du 5 de l'article 39 *terdecies* du CGI.

Le bénéfice de ce régime est toutefois réservé aux distributions provenant de plus-values de cessions de **titres détenus depuis au moins deux ans** et ne provenant pas de sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif. **Son coût n'est pas chiffré**.

Le critère de **durée de détention est apprécié au niveau de la SCR** ou, le cas échéant, **au niveau du fonds** dans lequel elle a investi. Aucun délai minimal de détention n'est en revanche exigé de l'investisseur.

Par ailleurs, lorsque les plus-values sont éligibles au régime de long terme et qu'elles proviennent d'une société dont la SCR, seule ou avec d'autres fonds ou SCR, a détenu au moins 5 % du capital pendant au moins deux ans, la distribution effectuée par la SCR qui en résulte est intégralement exonérée en application du a *sexies* de l'article 219 du CGI.

¹ Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-IS-CHAMP-30-50-20-20130429.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le 2° du présent article vise à **limiter l'application du régime d'imposition des plus-values à long terme aux distributions effectuées par les SCR jusqu'en 2023.**

Il modifie à cet effet le 5 de l'article 39 *terdecies* du CGI afin de préciser que le régime des plus-values de long terme n'est applicable aux distributions éligibles des SCR que pour les exercices ouverts jusqu'au 31 décembre 2023.

Par conséquent, les distributions effectuées au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2024 relèveraient du taux normal de l'impôt sur les sociétés, prévu à 25 % à cette date¹.

3. La position de votre commission

Les sociétés de capital-risque (SCR) constituent un **acteur important du capital-investissement français**. Leur nombre a progressé de plus de 25 % entre 2012 et 2018 pour atteindre quelque 120 SCR ; elles investissent dans plus de 600 entreprises françaises.

Par rapport à d'autres outils d'investissement en capital-risque, les SCR se distinguent par un **horizon d'investissement de long terme**, cohérent avec leur durée de vie plus longue que les fonds commun de placement à risque (FCPR). La majorité des souscripteurs de SCR sont d'ailleurs des établissements bancaires, relevant de l'impôt sur les sociétés.

Ces éléments attestent de l'**importance de l'application du régime des plus-values à long terme** pour les distributions effectuées par les SCR à partir de cessions éligibles.

La modification proposée par l'Assemblée nationale n'apparaît pas souhaitable pour deux raisons principales :

- d'abord, la dépense fiscale visée ne constitue jamais qu'une **déclinaison, pour le cas spécifique des SCR, du régime d'imposition des plus-values à long terme ;**

- ensuite, compte tenu de l'horizon d'investissement de long terme dont il est question, **l'introduction d'un bornage s'apparenterait *de facto* à une suppression du dispositif.**

C'est pourquoi il paraît préférable de **supprimer cette limitation** dans le temps afin d'assurer une stabilité du régime.

¹ En application de l'article 84 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

C. EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DES REVENUS PATRIMONIAUX DE CERTAINS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS (3°)

1. Le droit existant

En application du premier alinéa de l'article 206 du code général des impôts (CGI), **les établissements publics sont assujettis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun sur leurs activités à caractère lucratif.**

Les revenus qu'ils perçoivent au titre de leurs **activités à caractère non lucratif bénéficient d'un régime spécifique** : seuls les **revenus patrimoniaux** qui s'y rattachent sont pris en compte, auxquels un taux réduit de 24 % est appliqué (article 219 *bis* du CGI).

Une exonération est toutefois prévue au 5 de l'article 206 du CGI pour les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance, lesquels ne sont pas assujettis à l'impôt sur les sociétés au titre de leurs revenus patrimoniaux se rattachant à des activités à caractère non lucratif.

Il s'agit des établissements publics suivants :

- **les établissements publics scientifiques** relevant du code de la recherche ;

- **les établissements publics d'enseignement** relevant soit du code de l'éducation soit du code de la recherche selon qu'il s'agit d'établissements public d'enseignement scolaire ou d'établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche - cette catégorie recouvre en particulier les établissements d'enseignement et de formation agricoles, de développement agricole ainsi que de recherche agronomique et vétérinaire ;

- **les établissements publics d'assistance**, à savoir en particulier les **hôpitaux et les centres communaux et intercommunaux d'action sociale**.

Cette dépense fiscale est rattachée au programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ; **ni son coût ni le nombre des bénéficiaires ne sont renseignés.**

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le 3° du présent article modifie le 5 de l'article 206 du CGI.

Il propose de **limiter jusqu'aux exercices ouverts en 2023 l'application de l'exonération dont bénéficient les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance**, à raison des revenus patrimoniaux qu'ils tirent de leurs activités à caractère non lucratif.

3. La position de votre commission

Pour les établissements publics concernés, à savoir des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ou encore des hôpitaux ou centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les revenus fonciers ou agricoles qu'ils tirent de leur patrimoine constituent une **ressource souvent importante**. Dans un contexte budgétaire contraint, la faible évolution de leurs dotations peut conduire ces établissements publics à **diversifier leurs ressources** en exploitant leur patrimoine.

Imposer les revenus patrimoniaux que ces établissements publics tirent d'activités à caractère non lucratif pourrait **les fragiliser**. En renforçant leur dépendance aux subventions publiques, **cette modification nuirait à l'indispensable recherche de ressources annexes**.

C'est pourquoi il est proposé de **maintenir, sans bornage dans le temps, l'exonération** d'impôt sur les sociétés des revenus patrimoniaux se rattachant à des activités à caractère non lucratif que perçoivent les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance.

D. EXONÉRATION D'IMPÔTS SUR LES BÉNÉFICES DE LA VALEUR NETTE DE L'AVANTAGE EN NATURE CONSENTI PAR LES SOCIÉTÉS DE MULTIPROPRIÉTÉ (4°)

1. Le droit existant

Les sociétés de multipropriété ont pour objet de transférer gratuitement à ses membres la jouissance d'un bien meuble ou immeuble dont l'acquisition à titre individuel par chacun des associés serait trop onéreuse. Ce type de société concerne par exemple l'exercice d'une profession libérale.

En application de l'article 239 octies du code général des impôts (CGI), une double exonération est appliquée :

- **au niveau de la société**, la valeur nette de l'avantage en nature consenti aux associés¹ n'est pas prise en compte pour la détermination du résultat imposable à l'impôt sur les sociétés et ne constitue pas un revenu distribué ;

- **au niveau des associés**, l'avantage est exonéré d'impôt entre les mains du bénéficiaire, sous réserve qu'il ne soit pas une personne morale passible de l'impôt sur les sociétés ou une entreprise redevable de l'impôt sur le revenu au titre des bénéfices industriels et commerciaux.

¹ À savoir la différence entre le loyer qu'aurait pu percevoir la société si elle avait loué le bien et le montant des versements faits par l'associé pour les dépenses ne lui incombant pas en tant qu'utilisateur du bien (entretien courant, en particulier).

Pour bénéficier de l'article 239 *octies* du CGI, la société de multipropriété ne doit toutefois pas réaliser des opérations productives de recettes avec des tiers dépassant 10 % de leurs recettes totales, à moins qu'elles ne résultent d'une obligation imposée par la puissance publique.

Cette dépense fiscale est rattachée au programme 134 « Développement des entreprises et régulation » de la mission « Économie » ; **ni son coût ni le nombre de bénéficiaires ne sont renseignés.**

En complément, l'article 261 A du CGI prévoit une **exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les services indispensables** à l'utilisation du bien qu'elles fournissent, en contrepartie d'un strict remboursement par les associés à proportion de la part qui leur incombe.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le 4° du présent article complète l'article 239 *octies* du CGI afin de **limiter jusqu'aux exercices ouverts en 2023** l'exonération d'impôt sur les bénéfices l'avantage en nature consenti par la société de multipropriété.

3. La position de votre commission

Votre rapporteur général prend acte du bornage proposé.

E. TAUX RÉDUIT DE TVA À 10 % POUR CERTAINS TRAVAUX SYLVICOLES ET FORESTIERS (5°)

1. Le droit existant

Le b *septies* de l'article 279 du code général des impôts (CGI) applique un **taux réduit de TVA de 10 % sur les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles.**

Ce taux s'applique aux **travaux d'entretien** des sentiers forestiers et aux **travaux de prévention des incendies** de forêt menés par des associations syndicales autorisées et ayant cet objet.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale **borne cet avantage aux travaux réalisés avant le 31 décembre 2023.**

3. La position de votre commission

Les conditions mêmes du régime de TVA réduite plaident pour la suppression du bornage proposé.

Les travaux visés par le taux réduit de TVA sont nécessaires à **l'entretien d'un « actif vert » de première importance** dans le contexte de la lutte contre le changement climatique et participent précisément à la prévention des risques d'incendies de forêts.

Dans ces conditions, il est difficilement compréhensible d'adresser un signal susceptible de décourager les opérations considérées.

C'est pourquoi il est proposé de **supprimer le bornage proposé**.

F. EXONÉRATION DES DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT DES DONS ET LEGS CONSENTIS À CERTAINS ORGANISMES PUBLICS (6°)

1. Le droit existant

Aux termes de **l'article 794 du code général des impôts**, les régions, les départements, les communes, leurs établissements publics et les établissements publics hospitaliers sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les biens qui leur sont transmis par donation ou succession, dès lors qu'ils sont affectés à des activités non lucratives.

Ces dispositions sont également applicables aux dons et legs faits aux **organismes d'administration et de gestion de la sécurité sociale**, ainsi qu'à la **caisse générale de prévoyance des marins** et de leurs familles en cas d'accident, de maladie, d'invalidité et de maternité.

La doctrine considère que **l'ensemble des établissements publics locaux**, et notamment les établissements publics sociaux et médicaux-sociaux communaux, intercommunaux, départementaux et interdépartementaux, tels que définis aux articles L. 315-9 à L. 315-19 du code de l'action sociale et des familles, peuvent bénéficier de cette exonération de DMTG¹.

L'appréciation du caractère non lucratif des activités réalisées par les personnes publiques mentionnées à l'article 794 du code général des impôts est déterminée dans les mêmes conditions que celles prévues en matière d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés, définies à l'article 206 du même code.

Enfin, seuls **les dons en numéraires sont autorisés**. La doctrine a précisé que « *si l'actif successoral se compose de biens autres que des sommes*

¹ Cf. réponse écrite du ministère du budget n° 8 999 publiée au Journal officiel le 22 septembre 2009, en réponse à la question écrite de Vincent Descoeur, député du Cantal, n° 3 961 publiée au Journal officiel le 28 avril 2009.

d'argent, l'héritier a la possibilité de vendre un bien figurant à l'actif de la succession pour procéder au don en emploi des sommes »¹.

Le coût de cette dépense fiscale ne fait l'objet d'**aucun chiffrage dans les documents budgétaires**.

Ce dispositif est à distinguer de la réduction d'impôt pour les contribuables, à hauteur de 66 % du montant des dons consentis à des fondations ou associations d'utilité publique, et autres organismes d'intérêt général limitativement énumérés (article 200 du code général des impôts).

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le 6° du présent article vise à limiter l'application de l'exonération de DMTG sur les dons et legs aux organismes publics mentionnés à l'article 794 du code général des impôts jusqu'au 31 décembre 2023.

Il modifie en conséquence l'article 794 du code général des impôts, en précisant que seules les libéralités consenties avant le 31 décembre 2023 pourront en bénéficier.

3. La position de votre commission

Le bornage dans le temps de cette dépense fiscale est justifié par l'auteur de l'amendement par le fait qu'elle profite « *non pas au donateur mais à l'organisme bénéficiaire des dons et legs* ».

Pour autant, **votre rapporteur général considère que le dispositif actuellement en vigueur participe au soutien de la générosité publique**, car le versement de DMTG par les organismes publics visés à l'article 794 du code général des impôts pourrait les inciter à refuser les dons ou legs à leur profit.

De plus, la suppression de cette dépense fiscale constituerait **une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales ou organismes concernés**.

Enfin, en l'état, **la rédaction de ces dispositions est inopérante**, dans la mesure où le 6° du présent article borne dans le temps le bénéfice de l'exonération de DMTG des biens affectés à des activités lucratives, alors que l'article 794 du code général des impôts vise uniquement les activités non lucratives.

Par conséquent, il est proposé de supprimer ces dispositions.

¹ Bulletin officiel des finances publiques – Impôts (BOI-ENR-DMTG-10-50-20 n°280, 21-01-2013).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission, sur la proposition de votre rapporteur général, vous propose de confirmer le bornage au 31 décembre 2023 de :

- **l'exonération d'impôt sur le revenu** pour les produits réalisés par des propriétaires **louant ou sous-louant, en meublé**, une ou plusieurs pièces de leur habitation principale dès lors (**1° du présent article**) ;

- **l'exonération d'impôts sur les bénéfices** de la valeur nette de l'avantage en nature consenti par les **sociétés de multipropriété** (**4° du présent article**).

En revanche, **vo**tre **commission**, sur la proposition de votre rapporteur général, propose de revenir sur le bornage prévu pour :

- l'imposition à taux réduit des distributions d'actifs effectuées par les sociétés de capital-risque (**2° du présent article**), avec l'adoption d'un amendement FINC.14 ;

- l'exonération d'impôt sur les sociétés des revenus patrimoniaux de certains établissements publics au titre de leurs activités non lucratives (**3° du présent article**), avec l'adoption d'un amendement FINC.15 ;

- le taux réduit de TVA à 10 % pour certains travaux sylvicoles et forestiers (**5° du présent article**), avec l'adoption d'un amendement FINC.16 ;

- l'exonération des droits de mutation à titre gratuit des dons et legs consentis à certains organismes publics (**6° du présent article**), avec l'adoption d'un amendement FINC.17.

Pour ces différentes dépenses fiscales, **le bornage dans le temps semble inapproprié**. Cela ne remet toutefois pas en cause **la nécessité de disposer d'évaluations**.

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

ARTICLE 50 quater (nouveau)
(Art. 39 decies A du code général des impôts)

Inclusion des véhicules bi-carburants équipés d'un moteur dual fuel de type 1 A dans le suramortissement des poids lourds

Commentaire : le présent article inclut les véhicules bi-carburants équipés d'un moteur dual fuel de type 1A dans le suramortissement des poids lourds.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 39 *decies* A du code général des impôts crée **un mécanisme de suramortissement** destiné à l'achat par les entreprises **de véhicules poids lourds utilisant des énergies renouvelables moins polluantes et moins émettrices de dioxyde de carbone (CO₂)**. Il s'agit ce faisant de les aider à **accélérer le verdissement de leurs flottes de camions**.

En vertu de ce dispositif, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition peuvent pratiquer **une déduction assise sur la valeur d'origine des biens acquis neufs**, hors frais financiers, affectés à leur activité, lorsqu'ils relèvent **des catégories de véhicules dont le poids total autorisé en charge est supérieur ou égal à 2,6 tonnes** et qui utilisent exclusivement une ou plusieurs des énergies suivantes :

- le gaz naturel et le biométhane carburant ;
- le carburant ED95 composé d'un minimum de 90,0 % d'alcool éthylique d'origine agricole ;
- l'énergie électrique ;
- l'hydrogène.

Pour les véhicules dont le poids total autorisé en charge est **supérieur ou égal à 3,5 tonnes, la déduction est de 40 %**. Elle s'applique aux véhicules utilisant le gaz naturel, le biométhane carburant et le ED95 acquis à compter du 1^{er} janvier 2016 et jusqu'au 31 décembre 2021, ainsi qu'aux véhicules utilisant l'énergie électrique et l'hydrogène acquis à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021.

Pour les véhicules dont le poids autorisé en charge est **supérieur ou égal à 3,5 tonnes et inférieur ou égal à 16 tonnes**, la déduction est de **60 %**. Le véhicule doit avoir été acquis à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021.

Pour les véhicules dont le poids autorisé en charge est **supérieur ou égal à 2,6 tonnes et inférieur à 3,5 tonnes**, la déduction est de **20 %**. Le véhicule doit avoir été acquis à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021.

La déduction est **répartie linéairement sur la durée normale d'utilisation des biens**. En cas de cession du bien avant le terme de cette période, elle n'est acquise à l'entreprise qu'à hauteur des montants déjà déduits du résultat à la date de la cession, qui sont calculés *pro rata temporis*.

Le dispositif de suramortissement est également applicable dans le cadre **d'un contrat de crédit-bail** ou dans le cadre **d'un contrat de location avec option d'achat** d'un des véhicules susmentionnés.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par Bruno Duvergé et plusieurs de ses collègues du groupe Mouvement démocrate. Il a reçu **un avis défavorable de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement**. Compte tenu de l'avis favorable du Gouvernement, le rapporteur général Joël Giraud a finalement émis un avis de sagesse à titre personnel.

Cet article complète le a du 1 du I de l'article 39 *decies* A du code général des impôts **pour compléter la liste des véhicules éligibles au suramortissement sur les poids lourds**.

Il prévoit que pourront aussi bénéficier de ce dispositif les véhicules bi-carburants (mélange de gazole et de gaz naturel) munis **d'une motorisation dual fuel de type 1A** telle que définie au 52 de l'article 2 du règlement (CE) n° 582/2077 portant modalités d'application et modification du règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI).

Dans ce type de motorisation, une proportion de **gazole** qui représente **5 à 10 % du mélange total** est utilisée pour enflammer le **gaz naturel**, qui représente **90 % à 95 % du mélange**. Les émissions de CO₂ émises par ce type de moteur sont **inférieures de 20 %** aux émissions des poids lourds actuels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le suramortissement pour le verdissement des poids lourds prévu à l'article 39 *decies* A du code général des impôts fait l'objet **d'un élargissement des motorisations éligibles quasiment tous les ans.**

Cette année, nos collègues députés nous proposent **d'étendre une nouvelle fois ce dispositif** à un nouveau type de poids lourds, en l'occurrence **les véhicules bi-carburants** (mélange de gazole et de gaz naturel) **munis d'une motorisation dual fuel de type 1A.**

Ce type de motorisation présente en effet **des caractéristiques intéressantes** puisqu'il permet de **diminuer les émissions de CO₂ des poids lourds.**

Votre rapporteur général souhaite toutefois rappeler que le mécanisme de suramortissement des poids lourds, utile dans son principe, devrait faire l'objet **d'une évaluation rigoureuse** permettant de connaître **son coût et son impact sur le renouvellement des flottes des entreprises,** avant d'envisager d'y inclure à l'avenir de nouvelles motorisations.

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

ARTICLE 50 quinquies (nouveau)
(Art. 64 bis, 72 ter [nouveau], 93 A et 102 ter du code général des impôts)

Neutralisation des transitions entre régimes de microentreprise et régimes réels pour les bénéficiaires agricoles et non commerciaux

Commentaire : le présent article prévoit d'introduire un mécanisme de neutralisation en cas de passage d'un régime de microentreprise à un régime réel en matière de bénéfices agricoles ou de bénéfices non commerciaux, afin de prévenir d'éventuelles situations de non-imposition ou de double imposition.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière d'imposition du revenu, **deux types de régimes** sont distingués :

- **le régime de la microentreprise**, qui consiste à déterminer le bénéfice imposable par l'application d'un abattement forfaitaire proportionnel au chiffre d'affaires hors taxes ;

- **le régime réel d'imposition**, en application duquel le bénéfice imposable est déterminé selon les règles de droit commun, à savoir en particulier après déduction des charges supportées dans l'intérêt de l'exploitation et des amortissements, ce qui se révèle à la fois plus précis et plus complexe à appliquer que le régime de la microentreprise.

Outre le mode de calcul du bénéfice imposable, le régime de la microentreprise se caractérise par des **obligations comptables et fiscales allégées** – les redevables étant, par exemple, dispensés de l'obligation de tenir une comptabilité complète et donc de l'établissement d'un bilan et d'un compte de résultat.

Le bénéfice du régime de la microentreprise est soumis à des **seuils de chiffre d'affaires annuel** hors taxes maximal, s'élevant à :

- 70 000 euros pour l'ensemble des bénéficiaires non commerciaux (BNC – article 102 ter du CGI) et les prestataires de services relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) hors ventes et hébergement (article 50-0 du CGI) ;

- 82 800 euros pour les bénéficiaires agricoles (BA – article 69 du CGI) ;

- 170 000 euros pour les BIC relevant des ventes et de l'hébergement (article 50-0 du CGI).

Au-delà de ces plafonds, le contribuable relève d'une imposition au réel.

Une différence doit être relevée entre ces différents régimes : alors que le chiffre d'affaires à prendre en considération en matière de BIC correspond aux créances¹ acquises retenues dans les conditions du 2 bis de l'article 38 du CGI, **en matière de BNC et de BA, les créances ne sont pas prises en compte.**

Dans la mesure où le bénéficiaire imposable est, pour le régime de la microentreprise, déterminé par l'application d'un abattement forfaitaire au chiffre d'affaires, **l'absence de prise en compte des créances acquises en matière de BNC et de BA est susceptible d'entraîner des « frottements » fiscaux** dans les transitions entre régimes réel et micro.

Deux situations sont envisageables :

- en cas de passage du régime réel au régime micro, une créance acquise lors du dernier exercice imposé au réel est prise en compte dans le bénéficiaire imposable dès cet exercice, puis à nouveau pour l'exercice d'après relevant du régime micro, lorsque le revenu correspondant à la créance est effectivement encaissé ;

- inversement, en cas de passage du régime micro au régime réel, une créance acquise lors de l'exercice au titre duquel le régime micro s'applique est imposée sans application de l'abattement auquel le contribuable aurait eu droit si l'encaissement correspondant était effectivement intervenu lors de l'imposition au régime micro.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général du budget, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à **introduire un mécanisme de neutralisation** des « frottements » fiscaux que la comptabilisation des créances est susceptible d'entraîner lors du passage du régime de la microentreprise au régime réel.

Sont à la fois concernés **les bénéficiaires agricoles (BA), visés aux 1 et 2 du I du présent article, et les bénéficiaires non commerciaux (BNC), traités par les 3 et 4 du I du présent article.**

S'agissant des bénéficiaires agricoles, le I de l'article 64 bis du code général des impôts (CGI) est complété par un nouvel alinéa précisant qu'au titre de l'année suivant la sortie du régime réel, les recettes sont diminuées, avant application de l'abattement de 87 %, du montant hors taxes des

¹ La notion de « créances » s'entend des « fruits civils » qui doivent, en principe, être pris en compte pour l'assiette de l'impôt dès lors qu'ils sont courus à la date de clôture de l'exercice.

créances figurant au bilan du dernier exercice imposé selon le régime réel **(1 du I du présent article)**.

Inversement, par coordination, lors du passage au régime réel d'imposition, les créances figurant au bilan d'ouverture du premier exercice imposé au réel doivent être ajoutées au bénéfice imposable – sous déduction de l'abattement de 87 % prévu au deuxième alinéa du I de l'article 64 *bis* du CGI. Ces dispositions figurent à l'article 72 *ter*, introduit au sein du CGI par **le 2 du I du présent article**.

S'agissant des bénéficiaires non commerciaux, le même mécanisme est introduit par **les 3 et 4 du I du présent article** :

- le 1 de l'article 102 *ter* du CGI est complété par un nouvel alinéa précisant qu'au titre de l'année suivant la sortie du régime réel d'imposition, les recettes sont diminuées, avant application de l'abattement de 34 %, du montant hors taxes des créances détenues par le contribuable au 31 décembre de la dernière année imposée au réel **(4 du I du présent article)** ;

- le I de l'article 93 A du CGI est complété afin de prévoir que, inversement, dans le cas du passage du régime de la microentreprise à l'imposition au réel, le bénéfice imposable doit être majoré des créances hors taxes détenues par le contribuable au 31 décembre de l'année précédant celle au titre de laquelle l'option est exercée – avant application de l'abattement de 34 % **(3 du I du présent article)**.

*

Il est prévu que ces nouvelles dispositions s'appliquent à **l'imposition des revenus en 2021 (II du présent article)**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme de transition proposé par le présent article vise à **prévenir d'éventuelles situations de double imposition** ou de non-imposition que les transitions entre le régime réel et le régime de la microentreprise sont susceptibles d'engendrer.

À l'initiative de notre collègue Julien Bargeton, ces dispositions ont toutefois été **adoptées en première partie du présent projet de loi de finances par le Sénat, afin de permettre leur application dès les revenus perçus en 2020**.

Par coordination, le présent article doit donc être supprimé.
La commission a adopté un amendement **FINC.18** en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 50 sexies (nouveau)
(Art 75-O C du code général des impôts)

Facilitation du passage d'un régime d'imposition agricole au régime de l'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre la faculté d'étalement du recouvrement de l'imposition par cinquième en cas de cessation d'activité, destinées ou ayant pour effet de placer l'entité sous le régime de l'imposition des sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 75-O C du code général des impôts, introduit par l'article 59 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 afin de faciliter le passage d'une imposition des revenus selon le régime d'imposition des revenus agricoles vers le régime d'imposition des sociétés, a ouvert une faculté d'étalement sur cinq ans du recouvrement des sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu compte tenu des différents éléments de revenu bénéficiant de régimes de faveur mais dont la cessation d'activité entraîne la fiscalisation au titre de l'année de cessation d'activité.

Il s'agit notamment :

- de la déduction pour épargne de précaution aménagée par la loi de finances précitée au bénéfice des exploitants agricoles imposés selon un régime réel ;

- des quotités de fractionnement des revenus exceptionnels mises en œuvre par un exploitant dans le cadre du régime de lissage de l'article 75-O A du code général des impôts ;

- de la quotité d'imposition au taux marginal due lors de l'année de cessation de l'activité par les contribuables ayant opté pour un lissage de leurs revenus imposables sur une moyenne triennale.

La faculté d'étalement du recouvrement sur cinq ans se calcule à partir d'un coefficient qui conduit à déterminer l'assiette d'étalement par référence au ressaut d'imposition résultant de la réintégration des éléments de revenu mentionnés ci-dessus, mais sur la base d'une évaluation tenant compte des reports déficitaires admis en déduction lors de la cessation d'activité.

La faculté d'étalement n'est pas ouverte dans tous les cas de cessation d'activité. Elle est conditionnée à des transformations ayant pour effet d'assujettir l'entreprise à l'impôt sur les sociétés, qu'il s'agisse d'options fiscales ou de modification de l'identité juridique de l'exploitation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté sur amendement du rapporteur général de l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, le présent article vise à étendre le champ des revenus pouvant bénéficier de la faculté d'étalement en cas de cessation lors de la mise en recouvrement de l'impôt sur le revenu.

Les revenus concernés sont les suivants :

- les profits non encore imposés sur les avances aux cultures ;
- les profits non encore imposés sur les stocks ayant bénéficié de la faculté de blocage prévue à l'article 72 B bis du code général des impôts.

Dans le cadre du dispositif d'étalement applicable à ces deux catégories de revenus, ces derniers sont pris sous la limite d'un plafond correspondant aux frais engagés pour les cultures et la constitution des stocks hors éléments ayant pu conduire à en accroître la valeur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article est cohérent avec une intention générale d'éliminer les obstacles aux réorganisations fiscales et juridiques qui devraient contribuer à moderniser certains segments de l'agriculture française, en étendant la pénétration du régime d'imposition sur les sociétés.

Le régime de l'imposition sur les sociétés présente quelques inconvénients dans le cadre de l'activité agricole.

Votre commission des finances ne peut donc que s'associer à une démarche qui reste encore timide puisqu'il faut rappeler qu'il ne s'agit ici que d'étaler le recouvrement d'un sursaut d'imposition et non de le lisser ni a fortiori de le neutraliser.

À l'initiative du Gouvernement, ces dispositions ont été **adoptées en première partie du présent projet de loi de finances par le Sénat, afin de permettre leur application dès les revenus perçus en 2020.**

Par coordination, le présent article doit donc être supprimé. La commission a adopté un amendement FINC.19 en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 50 septies (nouveau)
(Art. 155 du code général des impôts)

Définition du caractère professionnel de l'activité de loueur en meublé

Commentaire : le présent article supprime la condition d'inscription d'un membre du foyer fiscal au registre du commerce et des sociétés pour caractériser l'exercice professionnel de l'activité de loueur en meublé.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ DE LOUEUR DE MEUBLÉ À TITRE PROFESSIONNEL EST CARACTÉRISÉ PAR TROIS CONDITIONS...

Le principe de la « **théorie du bilan** » prévoit que les entrepreneurs individuels et les sociétés de personnes relevant des bénéfices industriels et commerciaux ou des bénéfices agricoles et soumis à un régime réel d'imposition peuvent librement inscrire à l'actif de leur bilan l'ensemble de leurs biens, qu'ils soient ou non affectés à l'exercice de leur activité.

Sur le plan fiscal, toutefois, l'**article 155 septies** du code général des impôts neutralise les effets de la théorie du bilan pour les biens qui ne sont pas liés à l'exercice de l'activité professionnelle.

Il prévoit en effet que les **résultats** tirés de l'**exploitation non professionnelle de ces biens** sont **exclus de la détermination du bénéfice net imposable** au titre de l'activité commerciale ou agricole, pour être imposés conformément à la nature de ces biens.

Le **IV** de cet article indique dans son **1** que l'**exercice à titre professionnel** implique la participation personnelle, directe et continue à l'accomplissement des actes nécessaires à l'activité.

Le **2** du même **IV** apporte une précision pour la détermination du caractère professionnel de l'activité dans le cas des **loueurs en meublé**. Ce caractère est vérifié lorsque **trois conditions** sont réunies :

- un membre du foyer fiscal au moins est **inscrit au registre du commerce et des sociétés** (RCS) en qualité de loueur professionnel ;
- les **recettes annuelles** retirées de cette activité par l'ensemble des membres du foyer fiscal **excèdent 23 000 euros** ;
- ces **recettes excèdent les revenus du foyer fiscal** soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des traitements et salaires, des bénéfices

industriels et commerciaux autres que ceux tirés de l'activité de location meublée, des bénéficiaires agricoles, des bénéficiaires non commerciaux et des revenus des gérants et associés.

**B. ... DONT UNE A ÉTÉ DÉCLARÉE CONTRAIRE À LA CONSTITUTION
PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

Le **Conseil constitutionnel**, dans sa décision n° 2017-689 QPC du 8 février 2019, a **jugé contraire à la Constitution l'obligation** pour une personne exerçant l'activité de loueur en meublé d'être **inscrite au RCS** afin de bénéficier du régime du loueur professionnel.

L'inscription au RCS est en effet réservée aux personnes ayant la qualité de **commerçant**, ce qui, selon le Conseil constitutionnel, ne constitue pas un critère objectif et rationnel en fonction du but visé, dans la mesure où l'activité de location de biens immeubles ne possède pas la qualification d'acte de commerce.

La décision du Conseil constitutionnel ne porte pas explicitement sur le 2 du IV de l'article 155 précité du code général des impôts, mais sur le VII de l'article 151 *septies* du même code, où figurait cette disposition avant qu'elle ne soit transférée dans l'article 155 par l'article 13 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, qui **supprime**, au 2 du IV de l'article 155 du code général des impôts, **la condition pour un membre du foyer fiscal d'être inscrit au RCS** pour bénéficier du statut de loueur en meublé professionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que **le présent article se borne à tirer les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel**.

La prise d'une mesure législative est nécessaire dans la mesure où cette décision porte sur un article du code général des impôts qui ne contient plus cette disposition. Il convient donc de viser l'article 155 *septies* vers lequel elle a été transférée.

Si, dans l'article visé par la décision, l'obligation d'inscription au RCS portait sur la personne exerçant l'activité de loueur en meublé, et non sur l'un des membres au moins du foyer fiscal comme dans l'article 155 *septies* aujourd'hui en vigueur, cette différence ne paraît pas de nature à remettre en cause le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel.

En tout état de cause, les deux critères restants paraissent justifier suffisamment de l'activité professionnelle du loueur.

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

ARTICLE 50 octies (nouveau)
(Art. 199 terdecies-0 A et 199 terdecies-0 AA du code général des impôts)

Aménagement de la réduction d'impôt « Madelin »

Commentaire : pour l'application de la réduction d'impôt « Madelin », le présent article proroge d'un an le taux bonifié transitoire à 25 %, abaisse de 38 % à 30 % le taux dérogatoire applicable aux investissements en Corse et en outre-mer effectués par l'intermédiaire de fonds et supprime certaines dérogations applicables aux investissements réalisés dans les entreprises solidaires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS DANS CERTAINES PME PEUVENT BÉNÉFICIER D'UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU DONT LE TAUX A ÉTÉ TRANSITOIREMENT PORTÉ DE 18 % À 25 %

Le dispositif « Madelin », créé en 1994¹ et codifié à l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu en cas de **souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises (PME)**.

Pour être éligible au dispositif, le contribuable doit investir au sein d'une société remplissant les différentes conditions prévues au 1 *bis* de l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, au premier rang desquelles figurent :

- **une condition de taille** : l'entreprise doit répondre à la définition européenne des PME² ;

- **une condition d'âge** : l'entreprise ne doit pas avoir encore effectué de vente commerciale, exercer ses activités sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale ou avoir besoin d'un investissement initial qui, en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq dernières années ;

¹ Article 26 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

² Il s'agit des entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.

- **une condition d'activité** : l'entreprise doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier, des activités de construction d'immeubles et des activités immobilières ;

- **un plafond de versements** : le montant total des versements reçus par l'entreprise au titre de la réduction d'impôt « Madelin » et des autres aides pour le financement des risques ne peut excéder 15 millions d'euros.

Le taux de la réduction d'impôt est de 18 %. Il s'applique aux versements effectués au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des entreprises entrant dans le champ d'application du dispositif.

En cas d'investissement direct ou réalisé par l'intermédiaire d'une société holding, les versements sont retenus dans la limite annuelle de **50 000 euros** pour une personne seule et de **100 000 euros** pour des contribuables mariés soumis à imposition commune.

En cas d'investissement indirect *via* un fonds d'investissement de proximité (FIP) ou un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), ces limites annuelles sont ramenées à respectivement **12 000 euros** et **24 000 euros**. L'actif de ces fonds fiscaux doit être constitué pour 70 % au moins d'investissements réalisés dans des PME innovantes¹ de moins de dix ans (FCPI) ou des PME régionales² de moins de sept ans (FIP).

Si le taux de l'avantage fiscal est en principe de 18 %, un **taux bonifié de 25 %** est prévu pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2019, afin de contrebalancer la disparition de la réduction d'impôt « ISF-PME ». Ce taux bonifié, initialement applicable aux seuls versements effectués en 2018, a été **prolongé d'un an** dans le cadre de la loi de finances pour 2019³.

Son entrée en vigueur est néanmoins subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin » comme étant conforme au droit de l'Union européenne.

L'avantage fiscal « Madelin » fait partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros** (article 200-0 A du code général des impôts). L'éventuel excédent peut toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement**.

¹ Une entreprise est considérée comme innovante lorsque ses dépenses de recherche représentent au moins de 10 % de ses charges d'exploitation ou qu'elle a obtenu la qualification « entreprise innovante » de Bpifrance.

² La zone géographique choisie par le fonds est limitée à quatre régions limitrophes.

³ Article 118 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

B. UN TAUX BONIFIÉ EST APPLICABLE AUX INVESTISSEMENTS EN CORSE ET EN OUTRE-MER RÉALISÉS À TRAVERS DES FONDS

Les investissements réalisés en Corse et en outre-mer par l'intermédiaire de fonds bénéficient d'un **taux de réduction d'impôt majoré**.

En application du VI *ter* de l'article 199 *terdecies*-0 A précité, les contribuables peuvent ainsi imputer sur leur impôt sur le revenu **38 %** des versements effectués au titre de souscriptions de parts de FIP dont l'actif est constitué pour **70 % au moins** de valeurs mobilières, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des sociétés qui exercent leurs activités exclusivement **dans des établissements situés en Corse**.

Sous les mêmes conditions, le VI *ter* A du même article prévoit un taux de réduction d'impôt majoré à **38 %** pour les souscriptions de FIP dont l'actif est constitué pour **70 % au moins** de titres de sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements **situés outre-mer et dans les secteurs retenus pour l'application de la réduction d'impôt dite « Girardin » industriel** prévue au I de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts.

C. LES INVESTISSEMENTS AU CAPITAL D'ENTREPRISES SOLIDAIRES BÉNÉFICIENT DE CONDITIONS DÉROGATOIRES

Les investissements au capital d'**entreprises solidaires d'utilité sociale** définies à l'article L. 3332-17-1 du code du travail sont soumis à des conditions dérogatoires, par application combinée des articles 885-0 V *bis* B et 199 *terdecies*-0 AA du code général des impôts.

En effet, **le champ des entreprises éligibles à la réduction d'impôt est plus large**, dès lors que :

- l'ensemble des entreprises solidaires bénéficient d'une **dérogation à l'exclusion des activités financières** prévue dans le régime de droit commun (1° de l'article 885-0 V *bis* B précité) ;

- les entreprises solidaires exerçant une activité de gestion immobilière à vocation sociale bénéficient d'une **dérogation aux exclusions relatives à l'exercice d'une activité immobilière ou de construction d'immeubles** (seconde phrase de l'article 199 *terdecies*-0 AA précité) ;

- les entreprises solidaires qui ont exclusivement pour objet l'exercice d'une activité financière bénéficient d'un **plafond de versements dérogatoire** de 2,5 millions d'euros par an, contre 15 millions d'euros sur l'ensemble de la vie de l'entreprise dans le régime de droit commun (4° de l'article 885-0 V *bis* B précité) ;

- les foncières solidaires œuvrant dans le domaine du logement social ou agricole sont **exemptées de plafond de versements**, sous réserve de ne pas distribuer de dividendes (3° de l'article 885-0 V *bis* B précité) ;

- les entreprises solidaires financières et les foncières solidaires bénéficient d'une **dérogation à la condition d'âge de sept ans** prévue dans le régime de droit commun (2° de l'article 885-0 V *bis* précité).

D. LE COÛT DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT EST ÉVALUÉ À 123 MILLIONS D'EUROS EN 2019

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du présent projet de loi de finances, **le coût total du dispositif est évalué à 123 millions d'euros en 2019**, dont :

- 50 millions d'euros au titre de l'investissement direct ;
- 31 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI ;
- 15 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP généralistes ;
- 21 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises corses ;
- 6 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises d'outre-mer.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, comporte **deux volets**.

D'une part, il **proroge d'un an le taux bonifié transitoire de la réduction d'impôt « Madelin » de droit commun**.

Le taux de 25 % serait ainsi applicable à l'ensemble des versements effectués **jusqu'au 31 décembre 2020** (alinéa 3). Son entrée en vigueur resterait néanmoins subordonnée à une date fixée par décret ne pouvant être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif comme étant conforme au droit de l'Union européenne (alinéa 15).

D'autre part, le dispositif proposé **revient en partie sur les conditions plus favorables dont bénéficient les investissements réalisés en Corse, en outre-mer et au sein d'entreprises solidaires**, afin de mettre en conformité le dispositif avec les règles européennes applicables en matière d'aides d'État.

Ainsi, il **abaisse de 38 % à 30 %** le taux dérogatoire applicable aux investissements en Corse et en outre-mer effectués par l'intermédiaire de fonds (alinéa 6).

L'ensemble des entreprises solidaires entreraient désormais dans le champ d'une **condition d'âge**, qui serait toutefois de **dix ans**, contre sept ans dans le dispositif de droit commun (alinéas 11 à 14). Les entreprises solidaires financières et les foncières solidaires perdraient donc le bénéfice de la dérogation à la condition d'âge mais les autres entreprises solidaires bénéficieraient d'un régime plus favorable que dans le régime de droit commun qui leur est actuellement applicable.

Enfin, **les dérogations au plafond de versements** de 15 millions d'euros dont bénéficiaient les entreprises solidaires financières ainsi que les foncières solidaires seraient **supprimées**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE TAUX BONIFIÉ TRANSITOIRE DE 25 % MIS EN PLACE POUR CONTREBALANCER LA DISPARITION DE L'ISF-PME N'EST JAMAIS ENTRÉ EN VIGUEUR

Dans un contexte marqué par l'extinction de la réduction d'impôt « ISF-PME » dans le cadre de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), votre rapporteur général a **soutenu le renforcement temporaire du dispositif « Madelin », afin de ne pas fragiliser l'industrie française du capital-risque**.

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'application de ce taux bonifié était néanmoins **subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin » comme étant conforme au droit de l'Union européenne**.

En effet, cette réduction d'impôt n'avait jamais été notifiée à la Commission européenne, **en dépit des demandes répétées** en ce sens de la commission des finances du Sénat¹.

Cette décision n'étant toujours pas intervenue, aucun versement n'a pu à ce jour bénéficier du taux bonifié.

Dès lors, loin d'encourager les redevables à utiliser la réduction d'impôt « Madelin », **le taux bonifié transitoire a au contraire suscité des comportements attentistes de la part des redevables**, qui ont préféré

¹ Voir par exemple le commentaire de l'article 13 ter figurant dans le rapport n° 229 (2015-2016) relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2015 d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 décembre 2015.

reporter leurs investissements, ainsi que cela a été souligné dans le cadre du rapport d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI¹.

Les données relatives aux levées de fonds des FCPI et des FIP sont de ce point de vue révélatrices : alors que la collecte au titre de la réduction d'impôt « Madelin » était en augmentation tendancielle au cours des derniers exercices, celle-ci a **fortement chuté en 2018 (- 29 %)**.

Levées de fonds des FCPI et des FIP

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018
Au titre du « Madelin »	363	378	416	451	502	355	- 147
Au titre de l'« ISF-PME »	336	395	445	516	581	0	- 581
Total	699	773	861	967	1083	355	- 728

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par France Invest)

B. LE PRÉSENT ARTICLE PROROGUE LE TAUX BONIFIÉ TRANSITOIRE DE 25 %, EN CONTREPARTIE DE LA MISE EN CONFORMITÉ DU DISPOSITIF AVEC LES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

L'absence de décision de la Commission européenne tient à la nécessité d'**aménager au préalable certains éléments du dispositif « Madelin » afin de le rendre pleinement compatible avec les règles européennes en matière d'aides d'État.**

La remise en cause partielle des taux bonifiés dont bénéficient les investissements réalisés en Corse et outre-mer, ainsi que des dérogations prévues pour les investissements dans les entreprises solidaires financières et les foncières solidaires, constitue ainsi une **réponse aux demandes formulées par la Commission européenne à l'issue de la négociation menée par le Gouvernement.**

Il peut être noté que **la fragilité de ces dérogations était parfaitement connue.** Ainsi, lors de la refonte de la réduction d'impôt « ISF-PME », les dispositions dérogatoires relatives aux entreprises solidaires ne figuraient pas dans l'article initial du projet de loi de finances rectificative pour 2015 présenté à la Commission européenne mais avaient été introduites par amendement au cours de la navette.

¹ Rapport d'information n° 42 (2019-2020) de Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier (tome I) relatif à la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et à la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 octobre 2019, pp. 106-108.

Dans ces conditions, votre rapporteur général **prend acte des aménagements proposés au présent article**, tout en regrettant vivement qu'ils n'aient pas été anticipés.

C. UN NOUVEAU RESSERREMENT DES ACTIVITÉS ÉLIGIBLES À LA RÉDUCTION D'IMPÔT APPARAÎT NÉCESSAIRE

En complément, le présent article pourrait utilement permettre de **restaurer la portée des clauses anti-abus existantes**.

En effet, **le champ des entreprises éligibles à la réduction d'impôt « Madelin » a progressivement été resserré**, lorsqu'il est apparu que certains investissements constituaient un détournement de l'esprit du dispositif.

L'article 36 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 a notamment **exclu du champ des investissements éligibles certaines activités non risquées ou qui ne souffrent pas de difficultés de financement** - au premier rang desquelles les activités immobilières, financières ou procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat.

Cette clause anti-abus a par la suite été **complétée à plusieurs reprises à l'initiative de votre rapporteur général**, par exemple pour l'étendre aux activités de construction d'immeubles¹.

Une décision récente du Conseil d'État² a toutefois réduit la portée de cette clause anti-abus, en restreignant le champ des activités considérées comme financières.

Pour déterminer la frontière entre les activités commerciales éligibles et les activités financières non éligibles, la doctrine administrative se fondait traditionnellement sur la nomenclature d'activités française de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). Dans cette nomenclature, l'activité de courtage en assurance figure parmi les « activités financières et d'assurance ». De ce fait, **les commentaires administratifs assimilaient l'activité de courtage en assurance à une activité financière**, et non à une activité commerciale. Les entreprises exerçant cette activité n'étaient donc pas éligibles à la réduction d'impôt « Madelin ».

Le Conseil d'état a toutefois annulé pour excès de pouvoir cette interprétation de l'administration. Faute d'indices dans les travaux préparatoires de la loi de finances pour 2011, il a considéré que la référence à la nomenclature de l'Insee ne pouvait pas servir de base pour l'interprétation de la loi fiscale et que l'activité de courtage doit donc être regardée comme constituant un acte de commerce au sens des dispositions du 7° de l'article L. 110-1 du code de commerce.

¹ Article 24 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, 9 mai 2019, 428692.

Si cette décision est fondée en droit, il est évident que la réduction d'impôt Madelin n'a pas vocation à financer l'activité d'entremise consistant à favoriser la conclusion de prêts immobiliers ou de contrats d'assurances, qui n'est confrontée à aucune difficulté de financement. Aussi, votre rapporteur général propose de **faire figurer expressément l'activité de courtage dans le champ de la clause anti-abus.**

Pour les mêmes raisons, **l'activité de change** serait également expressément exclue, dès lors qu'elle figure parmi les actes de commerce mentionnés au 7° de l'article L. 110-1 du code de commerce et pourrait à ce titre poser les mêmes problèmes de périmètre que l'activité de courtage.

Un amendement **FINC.20** est adopté en ce sens.

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

ARTICLE 50 nonies (nouveau)
(*Art 220 sexies et 220 quaterdecies du code général des impôts*)

Plafonnement de dépenses éligibles aux crédits d'impôt cinéma

Commentaire : le présent article prévoit de plafonner certaines dépenses éligibles aux crédits d'impôts cinéma

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PRODUCTION DÉLÉGUÉE

Les principes du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelle sont définis à l'article 220 *sexies* du code général des impôts. Créé en 2004¹, le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques a été ouvert, en 2005², aux œuvres audiovisuelles.

Il concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et couvre des opérations effectuées en France.

1. Nature des dépenses éligibles

Le III de l'article 220 *sexdecies* du CGI prévoit que le crédit d'impôt est égal à **20 %** du montant des dépenses afférentes :

- aux rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes, aux figurants et aux personnels de la réalisation et de la production ;

- aux dépenses liées au recours aux industries techniques et aux prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle, ainsi que celles de transport et de restauration.

L'assiette des dépenses éligibles est limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre.

Le taux peut être porté à **25 %** pour les œuvres audiovisuelles de fiction et d'animation. Il atteint **30 %** pour les œuvres cinématographiques d'animation et pour les œuvres cinématographiques autres que d'animation réalisées intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France.

¹ Article 88 de la loi n° 2003-2011 du 31 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Article 48 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

2. Les conditions d'éligibilité

Pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, un minimum de cinq jours de tournage en France est imposé. Sont expressément exclues du dispositif les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence et les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

Les œuvres concernées ne peuvent pas être admises au bénéfice des aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Le contenu dramatique doit comporter des éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français.

Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour lesquelles le bénéfice du crédit d'impôt peut être demandé sont sélectionnées par un comité d'experts interne au CNC. Ces œuvres reçoivent un agrément provisoire délivré par le président du CNC qui ouvre droit au bénéfice du crédit d'impôt, sous réserve de la délivrance de l'agrément définitif.

3. Le montant de la dépense fiscale

Le crédit d'impôt est plafonné à 30 millions d'euros. Les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées. Ce taux peut être porté à 60 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles difficiles (premier ou deuxième film du réalisateur) et à petit budget (inférieur ou égal à 1,25 million d'euros).

La dépense fiscale est estimée à **260 millions d'euros en 2019** par le CNC, en charge de l'instruction des dossiers.

170 œuvres cinématographiques ont bénéficié de ce dispositif en 2018, le montant cumulé des crédits d'impôt accordé étant estimé à **121 millions d'euros**. **627 œuvres audiovisuelles** ont également été éligibles au crédit d'impôt, le montant de la dépense fiscale atteignant **139 millions d'euros**.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PRODUCTION EXÉCUTIVE

Les principes du crédit d'impôt en faveur des entreprises de production exécutive d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles étrangères, dit **crédit d'impôt « cinéma international » ou C2I**, sont définis à l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI). Créé en 2009¹, à

¹ Article 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

l'initiative de notre collègue Philippe Dominati, il est dédié aux œuvres étrangères tournées en France. Initialement appelé à s'éteindre fin 2016, le dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022, après accord de la Commission européenne.

Il concerne les entreprises de production cinématographique et les entreprises de production audiovisuelle soumises à l'impôt sur les sociétés. Il vise des **opérations effectuées en France en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles produites par des entreprises de production établies hors de France.**

1. Nature des dépenses éligibles

Le III de l'article 220 *quaterdecies* du CGI prévoit que le crédit d'impôt est égal à **30 %** du montant des dépenses afférentes :

- aux rémunérations versées aux auteurs, aux artistes-interprètes, aux figurants et aux personnels de la réalisation et de la production ;
- aux dépenses liées au recours aux industries techniques et aux prestataires de la création cinématographique et audiovisuelle, ainsi que celles de transport et de restauration.

L'assiette des dépenses éligibles est limitée à 80 % du budget de production de l'œuvre. Les dépenses éligibles doivent être d'un montant supérieur ou égal à 250 000 euros ou, lorsque le budget de production de l'œuvre est inférieur à 500 000 euros, d'un montant correspondant au moins à 50 % de ce budget.

Les subventions publiques (État, collectivités, établissements publics) sont déduites des bases de calcul de ce crédit, qu'elles soient définitivement acquises par elles ou remboursables.

2. Les conditions d'éligibilité

Pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, un minimum de **cinq jours de tournage en France** est imposé. Sont expressément exclues du dispositif les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence et les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

Le bénéfice du crédit d'impôt est, par ailleurs, subordonné au **respect**, par les entreprises de production exécutive, de la **législation sociale française**. Elles ne doivent pas, notamment, recourir à l'embauche de travailleurs saisonniers.

Les œuvres concernées **ne peuvent pas être admises au bénéfice des aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée**

(CNC). Le contenu dramatique doit comporter des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français**.

Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour lesquelles le bénéfice du crédit d'impôt peut être demandé sont **sélectionnées** par un **comité d'experts interne au CNC**. Ces œuvres reçoivent un agrément provisoire délivré par le président du CNC qui ouvre droit au bénéfice du crédit d'impôt, sous réserve de la délivrance de l'agrément définitif.

3. Le montant de la dépense fiscale

Le crédit d'impôt est **plafonné à 30 millions d'euros**. Les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

La dépense fiscale est estimée à **56 millions d'euros en 2019** par le CNC, en charge de l'instruction des dossiers. 272 œuvres cinématographiques et audiovisuelles ont bénéficié de ce dispositif depuis son instauration, dont 51 projets en 2018 (11 longs métrages de fiction, 6 films d'animation, 34 séries dont 13 d'animation)

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, le présent article additionnel qui aménage le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguées d'œuvres cinématographique et audiovisuelle et le crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographique et audiovisuelle. Il vise ainsi à plafonner, dans les mêmes conditions, le montant de certaines dépenses retenues dans le calcul des deux crédits d'impôt.

Le 1° du A du I et le 2° du B du I du présent article prévoient ainsi qu'un décret détermine ainsi les conditions et les limites dans lesquelles les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement sont prises en compte. Le présent article modifie à cet effet le e du 1 du III de l'article 220 *sexies* du code général des impôts et le e du 1 du III de l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts.

Le 2° du A du I et le 2° du B du I du présent article définissent le plafond retenu pour les rémunérations versées aux artistes-interprètes et les salaires versés au réalisateur en qualité de technicien. Le montant retenu dans le calcul des deux crédits d'impôts ne peut ainsi dépasser :

- 15 % de la part du coût de production inférieure à 4 millions d'euros ;

- 8 % de la part du coût de production comprise entre 4 millions d'euros et 7 millions d'euros ;

- 5 % de la part du coût de production comprise entre 7 millions d'euros et inférieure à 10 millions d'euros.

Le présent article intègre cette grille au III de l'article 220 *sexies* du code général des impôts et au III de l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts.

Le plafond de la rémunération devrait ainsi atteindre 990 000 euros, somme qui correspond au barème retenu par le règlement général des aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée¹.

Le présent article **codifie par ailleurs plusieurs dispositions** déjà retenues par le bulletin officiel des finances publiques – impôts (BOFiP)².

Il est déjà ainsi prévu que :

- les dépenses de transport et de restauration occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français soient éligibles à la double condition qu'elles soient strictement nécessaires aux besoins de la production de l'œuvre et qu'elles ne présentent pas de caractère somptuaire. Ces prestations ne sont éligibles au crédit d'impôt que dans la mesure où elles sont exécutées en France ;

- les dépenses d'hébergement occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français sont éligibles au crédit d'impôt à la condition qu'elles soient strictement nécessaires aux besoins de la production de l'œuvre. Elles sont comprises dans l'assiette du crédit d'impôt dans la limite de 270 euros par nuitée dans la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et de 200 euros dans les autres départements ;

- les rémunérations versées aux artistes-interprètes ne peuvent dépasser la rémunération minimale prévue par les conventions et accords collectifs conclus entre les organisations de salariés et d'employeurs de la profession. Les charges sociales afférentes sont également éligibles au crédit d'impôt.

¹ Article 211-44 du code du cinéma et de l'image animée.

² BOI-IS-RICI-10-30-20-20161102, 2 novembre 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article additionnel permet de clarifier le montant des dépenses éligibles aux deux crédits d'impôt, sans remettre en cause le principe de ceux-ci.

Ces dispositifs permettent à l'industrie cinématographique française de faire face à une concurrence forte et contribuent à la relocalisation en France de cette activité. Les dépenses annuelles de tournage auraient ainsi augmenté de 537 millions d'euros depuis 2015, pour atteindre 1 995 millions d'euros. 15 000 emplois auraient été créés dans l'intervalle.

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

ARTICLE 50 decies (nouveau)
(Article 244 quater O du code général des impôts)

Prorogation du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art

Commentaire : le présent article prévoit de proroger le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art jusqu'au 31 décembre 2022.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 244 *quater* O du code général des impôts (CGI) prévoit un crédit d'impôt pour les entreprises dédiées aux métiers d'art.

Le III dudit article définit trois catégories d'entreprises éligibles :

- les entreprises dont les charges de personnel afférentes aux salariés qui exercent un des 281 métiers d'art énumérés dans un arrêté du ministre chargé des petites et moyennes entreprises¹ représentent au moins 30 % de la masse salariale totale ;

- les entreprises industrielles des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, de la lunetterie, des arts de la table, du jouet, de la facture instrumentale et de l'ameublement ;

- les entreprises portant le label « Entreprise du patrimoine vivant »².

¹ Arrêté du 24 décembre 2015 fixant la liste des métiers d'art, en application de l'article 20 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

² Article 23 de la loi n° 2008-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Le label « Entreprise du patrimoine vivant »

Le label Entreprise du Patrimoine Vivant (EPV) est une marque de reconnaissance de l'État, mise en place en mai 2006 pour distinguer des entreprises françaises aux savoir-faire artisanaux et industriels d'excellence.

Aux termes de l'article 23 de la loi du 2 août 2005, il peut être attribué pour une période de cinq ans, « à toute entreprise qui détient un patrimoine économique, composé en particulier d'un savoir-faire rare, renommé ou ancestral, reposant sur la maîtrise de techniques traditionnelles ou de haute technicité et circonscrit à un territoire ».

Une commission nationale indépendante constituée de professionnels qui œuvrent en faveur des pratiques garantissant l'excellence au sein de leur propre activité apprécie et interprète les critères d'obtention. L'Institut supérieur des métiers (ISM) est en charge d'assurer le secrétariat de cette commission nationale des Entreprises du patrimoine vivant, et de l'instruction des demandes d'attribution du label.

Le label vise à :

- faciliter la médiatisation des entreprises à l'échelle nationale et internationale ;
- créer et saisir des opportunités internationales d'affaires ;
- inciter à l'innovation ;
- conforter leur croissance, assurer le développement de l'emploi et favoriser leur transmission.

Source : commission des finances du Sénat

Le crédit d'impôt vise les dépenses suivantes :

- les salaires et charges sociales afférents aux salariés directement affectés à la création d'ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série ;
- les dotations aux amortissements des immobilisations créées ou acquises à l'état neuf et directement affectées à la création d'ouvrages en un seul exemplaire ou en petite série et à la réalisation de prototypes ;
- les frais de dépôt des dessins et modèles relatifs aux ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série ;
- les frais de défense des dessins et des modèles, dans la limite de 60 000 euros par an ;
- les dépenses liées à l'élaboration d'ouvrage en petite série ou en un seul exemplaire lorsqu'elle est confiée à des stylistes ou à des bureaux de styles externes.

Le crédit d'impôt peut être égal à **10 %** de ces sommes, dans la limite de **30 000 euros par an**. Le taux est porté à **15 %** pour les entreprises portant le label « Entreprises du patrimoine vivant », le plafond restant échangé.

Le VI de l'article 244 *quater* O prévoit que le dispositif s'applique aux dépenses exposées par les entreprises jusqu'au **31 décembre 2019**.

1 773 entreprises ont bénéficié de ce dispositif en 2018, la dépense fiscale étant estimée à **25 millions d'euros**. Le même montant est prévu pour les années 2019 et 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, Sylvia Pinel, au nom du groupe Libertés et territoires et Fabrice Brun, au nom du groupe Les Républicains, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un article additionnel visant à **proroger le bénéfice du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art jusqu'au 31 décembre 2022**.

Les auteurs de ces amendements s'appuient notamment sur les conclusions du rapport « France, métiers d'excellence », de nos collègues députés Philippe Huppé, Raphaël Gérard et Gilles Le Gendre, remis au Premier ministre le 4 avril dernier, qui préconise le maintien du dispositif au-delà de 2019¹.

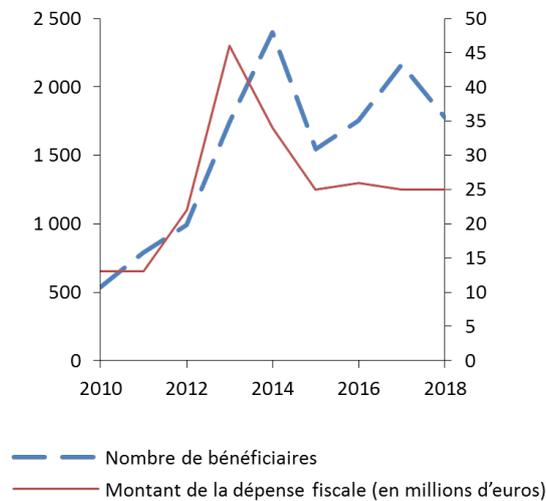
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait mis la note de 0 au dispositif prévu à l'article 244 *quater* O du CGI dans son rapport publié en août 2011², soulignant ainsi son manque d'efficacité. Il ne concernait en effet en 2010 que 540 entreprises, la dépense fiscale s'élevant à 13 millions d'euros. Le crédit d'impôt semble toutefois désormais mieux appréhendé par les acteurs de la filière comme en témoigne sa progression continue depuis 2010.

¹ « France, Métiers d'excellence », rapport à Monsieur le Premier ministre, établi par MM. Philippe Huppé, député de l'Hérault, Raphaël Gérard, député de Charente-Maritime et Gilles Le Gendre, député de Paris.

² Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, août 2011.

Évolution du crédit d'impôt en faveur des métiers d'art depuis 2010



Source : commission des finances du Sénat

Compte-tenu du dynamisme de cette dépense fiscale, la prorogation du dispositif apparaît souhaitable. Votre rapporteur général rappelle par ailleurs qu'un certain nombre de métiers d'art – tuiliers, tailleurs de pierre, verriers, charpentiers – seront particulièrement recherchés dans le cadre de la reconstruction de la cathédrale Notre-Dame de Paris. La disparition d'une aide au maintien d'un savoir-faire indispensable en matière patrimoniale semble particulièrement inopportune.

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

ARTICLE 50 undecies (nouveau)

Expérimentation dans deux régions d'une possibilité pour les sociétés de tiers-financement de distribuer l'éco-prêt à taux zéro

Commentaire : le présent article prévoit, à titre expérimental en régions Île-de-France et Hauts-de-France, d'ouvrir aux sociétés de tiers-financement pour la rénovation de logements de bénéficier du crédit d'impôt accordé au titre des avances remboursables sans intérêt pour financer octroyés pour financer des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements (éco-prêt à taux zéro).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES SOCIÉTÉS DE TIERS-FINANCEMENT POUR LA RÉNOVATION DE BÂTIMENTS

Issue des travaux du plan Bâtiment durable, l'activité de **tiers-financement**, dans le cadre d'opérations de rénovation de bâtiments, est définie aux articles L. 381-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Il s'agit d'une offre technique portant sur la **réalisation des travaux** dont la finalité principale est la diminution des consommations énergétiques, liée à un service comprenant le **financement partiel ou total** de cette offre, en contrepartie de paiements échelonnés, réguliers et limités dans le temps.

L'objectif est que les économies d'énergies futures remboursent progressivement tout ou partie de l'investissement.

Lorsqu'une société de tiers-financement est rattachée à une collectivité territoriale de tutelle ou que son actionnariat est majoritairement formé par des collectivités territoriales, elle peut exercer une **activité de crédit** en application de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Elle est alors placée sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Les sociétés de tiers-financement ne sont pas autorisées à procéder à l'offre au public de titres financiers, ni à collecter des fonds remboursables du public.

Lorsqu'elles accordent un prêt, elles ont l'obligation de vérifier la solvabilité de l'emprunteur et peuvent, pour ce faire, consulter le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), géré par la Banque de France.

B. L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO

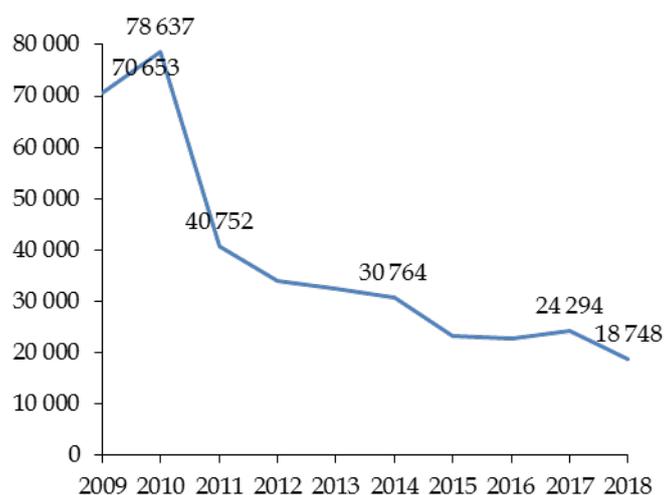
L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) a pour objet le **soutien aux travaux de rénovation thermique des logements**.

Créé par l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, ce dispositif consiste en une **avance remboursable** prévue par l'article 244 *quater* U du code général des impôts. L'avance remboursable est consentie, sans intérêt, par un établissement de crédit qui bénéficie en contrepartie d'un crédit d'impôt, dont le montant est calculé de manière à compenser l'écart entre les mensualités versées au titre de l'avance remboursable et celles que l'établissement de crédit aurait reçues au titre d'un prêt consenti à des conditions normales de taux.

Après un bon démarrage en 2009 et 2010, le dispositif a connu une décline rapide. Alors que le nombre de prêts accordés a dépassé 78 000 en 2010, il est aujourd'hui inférieur à 20 000 par an.

Nombre d'éco-prêts émis

(en nombre de prêts émis par génération)



Source : commission des finances, à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

La loi de finances pour 2019 a prorogé le dispositif pour une durée de trois ans, tout en assouplissant ses conditions d'utilisation.

En particulier, son application a été élargie aux logements achevés depuis plus de deux ans, alors qu'il était réservé auparavant aux logements construits avant le 1^{er} janvier 1990. La condition relative aux travaux à réaliser a également été assouplie, en prévoyant qu'une seule catégorie de travaux devait être réalisée, contre deux précédemment.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec un avis de sagesse de la commission des finances et un avis défavorable du Gouvernement, un **amendement** présenté par Mme Barbara Pompili et plusieurs de ses collègues, qui **prévoit**, à titre **expérimental**, pour une durée de deux ans, la **possibilité pour les sociétés de tiers-financement** situées en régions Île-de-France et Hauts-de-France, de **distribuer l'éco-prêt à taux zéro**.

Cette expérimentation se limiterait aux travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale du logement et à ceux conduits par un syndicat de copropriétaires.

Le Gouvernement remettrait un rapport d'évaluation au plus tard le 30 septembre 2021.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général a déjà fait part de ses **interrogations au sujet du dispositif de l'éco-prêt à taux zéro** lors de sa prorogation dans le cadre de la loi de finances pour 2019¹. Le dispositif souffre de sa complexité administrative et de son manque d'attractivité pour les banques. Le faible niveau des taux d'intérêt limite en tout état de cause l'intérêt pratique d'un prêt à taux zéro.

En outre, la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime, payable dès la phase des travaux², réduit encore l'avantage comparatif de l'éco-prêt qui était d'apporter un instrument de financement immédiat aux ménages modestes.

Votre rapporteur général **ne s'est toutefois pas opposé à la prorogation du dispositif**, en raison de son coût modeste.

S'agissant du dispositif proposé par le présent article, il constate qu'il s'agit d'une **expérimentation** et que l'activité de tiers-financement est **contrôlée** par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. La proximité

¹ Voir le [commentaire de l'article 58 du projet de loi de finances pour 2019](#) dans le tome III du rapport général établi n° 147 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 22 novembre 2019.

² Voir l'article 4 du présent projet de loi de finances.

des sociétés de tiers-financement avec les maîtres d'ouvrage, notamment dans les copropriétés, pourrait éventuellement faciliter la distribution de l'éco-prêt à taux zéro.

Votre rapporteur général porte donc un regard favorable sur cette expérimentation.

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

ARTICLE 50 duodecies (nouveau)
(Article 244 quater X du code général des impôts)

Stabilisation du nombre annuel de logements financés par des prêts conventionnés éligibles au crédit d'impôt applicable aux bailleurs sociaux pour l'acquisition ou la construction de logements sociaux outre-mer

Commentaire : le présent article prévoit de stabiliser le nombre de logements financés par des prêts conventionnés éligibles au crédit d'impôt pour la création ou l'acquisition de logements outre-mer prévu à l'article 244 *quater X* du code général des impôts, en retenant, pour la détermination du quota de 25 % de l'ensemble des logements sociaux construits précédemment dans le département en question, non plus le nombre de logements sociaux livrés l'année précédente, mais le nombre moyen de logements livrés sur une période de trois ans.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 244 *quater X* du code général des impôts (CGI) prévoit un crédit d'impôt pour les organismes de logement social qui acquièrent ou construisent des logements sociaux dans les départements d'outre-mer. Le taux du crédit d'impôt est de 40 %¹. Il est accordé à hauteur de 50 % du montant total du crédit d'impôt au titre de l'année au cours de laquelle les fondations sont achevées.

Les logements doivent être donnés en location par l'organisme de logement social dans les six mois de leur achèvement ou de leur acquisition, si elle est postérieure, et pour une durée au moins égale à cinq ans, à des personnes physiques qui en font leur résidence principale. L'assiette d'investissement retenue reprend l'ensemble du prix de revient des logements, minoré des taxes et des commissions d'acquisition ainsi que des subventions publiques, dans la limite d'un plafond par mètre carré.

Le bénéfice de ce crédit d'impôt est soumis au respect d'un ensemble de conditions ; les logements doivent notamment être donnés à des personnes physiques qui en font leur résidence principale et les ressources des bénéficiaires ainsi que les loyers ne doivent pas dépasser des montants fixés par décret.

¹ Ce crédit d'impôt sur les sociétés s'applique à des personnes morales qui en sont largement exonérées et s'apparente donc, d'un point de vue économique, à une subvention.

En application du f du 1 du I de cet article, **les logements financés à l'aide des prêts conventionnés définis à l'article R. 372-21 du code de la construction et de l'habitation, dits « logements Prêts locatifs sociaux » (PLS)¹ sont également éligibles à ce dispositif, sous réserve que l'acquisition ou la construction de ces logements ait reçu un agrément préalable du représentant de l'État dans le département où se trouvent ces immeubles.**

Actuellement, le nombre de logements PLS agréés afin de bénéficier chaque année afin de bénéficier de ce crédit d'impôts dans chaque département ne peut excéder 25 % du nombre de logements sociaux (logement locatif social - LLS - et très social - LLTS) livrés l'année précédente dans ce département.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, a reçu un avis favorable du gouvernement.

Il a pour objectif de stabiliser le nombre de logements PLS éligibles au crédit d'impôt en retenant, pour la détermination du quota de 25 %, non plus le nombre de logements sociaux livrés l'année précédente dans le département, mais le nombre moyen de logements livrés sur une période de trois ans.

Cette nouvelle méthode de détermination du nombre de logements dont l'acquisition ou la construction pourra être agréée s'appliquerait pour le calcul du nombre maximal de logements pouvant être agréés par le représentant de l'État à **compter de l'année 2020.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que **la nouvelle méthode de calcul proposée permettra de prévenir les effets d'une variation exceptionnelle des livraisons de logements au titre d'une année qui serait imputable à des circonstances indépendantes du besoin réel de logements.** De ce fait, la mesure contribuerait à assurer une **meilleure visibilité pour les bailleurs sociaux bénéficiant du crédit d'impôt ainsi que par rapport à la programmation de la construction de logements sociaux outre-mer.**

¹ Ces logements PLS, dont les plafonds de ressources des locataires et de loyers correspondent à ceux du logement intermédiaire, sont particulièrement destinés aux personnes âgées ou handicapées et aux étudiants.

À terme, **cette modification devrait être neutre pour les finances publiques.**

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

ARTICLE 50 terdecies (nouveau)
(Article 244 quater X du code général des impôts)

Élargissement du crédit d'impôt dont bénéficient les bailleurs sociaux à raison de la rénovation de logements sociaux outre-mer aux opérations dans des logements achevés depuis plus de vingt ans et situés dans les quartiers prioritaires de la politique la ville (QPV)

Commentaire : le présent article élargit le crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du code général des impôts à raison de la rénovation de logements sociaux outre-mer aux opérations dans des logements achevés depuis plus de vingt ans et situés, non plus dans les seuls quartiers « NPNRU », mais également dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du 4 du I de l'article 244 *quater* X du code général des impôts, **ouvrent également droit au crédit d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison de la rénovation de logements sociaux outre-mer¹ les opérations dans des logements achevés depuis plus de vingt ans et situés dans les quartiers visés par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)².**

Les investissements réalisés doivent permettre aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs ou permettre leur confortation contre le risque sismique ou cyclonique.

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), initié en 2003 puis renouvelé en 2014 (le NPNRU), vise à **restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et désormais en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**. Il comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et

¹ Voir le commentaire de l'article 50 duodécies du présent rapport général pour les conditions d'éligibilité à ce crédit d'impôt.

² Article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine¹.

Sur les 450 quartiers dits « NPNRU », 34 se trouvent dans les départements et régions d'outre-mer (cinq en Guadeloupe, trois en Martinique, quatorze en Guyane, quatre à Mayotte et huit à La Réunion)².

A ce dispositif s'ajoute celui des quartiers prioritaires de la ville (QPV), créé en 2014³, qui vise notamment les quartiers comportant « un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants »⁴.

Les départements et régions d'outre-mer comprennent 140 QPV⁵.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Olivier Serva et Claire Guion-Firmin et avec l'avis favorable du gouvernement **élargit le crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du code général des impôts à raison de la rénovation de logements sociaux outre-mer aux opérations dans des logements achevés depuis plus de vingt ans et situés, non plus dans les seuls quartiers « NPNRU », mais également dans les « QPV ».**

Les investissements réalisés doivent également permettre aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs ou leur confortation contre le risque sismique ou cyclonique, comme le prévoit le droit existant pour les opérations menées dans les quartiers « NPNRU ».

Ce crédit d'impôt s'appliquerait aux travaux de rénovation et de réhabilitation pour lesquels une déclaration préalable de travaux ou une demande de permis de construire est déposée à compter du 1^{er} janvier 2020.

¹ *Ibid.*

² *Agence nationale pour la rénovation urbaine, Faciliter le déploiement rapide du renouvellement urbain, 31 janvier 2018.*

³ *Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.*

⁴ *Aux termes de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014, « cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine ».*

⁵ *Commissariat général à l'égalité des territoires.*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, qui poursuit une finalité similaire à celle de l'article 72 du présent projet de loi de finances (bien qu'il s'adresse cette fois-ci aux organismes de logements sociaux et non aux particuliers), **apparaît justifié par la sur-représentation de l'habitat insalubre outre-mer et le caractère lacunaire des dispositifs fiscaux et budgétaires aujourd'hui en vigueur visant à le résorber¹.**

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

¹ Voir à cet égard le commentaire de l'article 72 du présent rapport général.

ARTICLE 51

Création d'une taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée d'usage

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer une taxe forfaitaire de 10 euros sur les contrats à durée déterminée dits « d'usage » (CDDU).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONTRATS À DURÉE DÉTERMINÉE DITS « D'USAGE » (CDDU) : UNE CATÉGORIE PARTICULIÈRE DE CDD

L'article L. 1242-2 du code du travail liste les six cas permettant le recours à un CDD.

Le 3° de cet article encadre plus spécifiquement le recours aux **contrats à durée déterminée dits « d'usage » (CDDU)**, qui nécessite la satisfaction de **trois conditions** :

- le contrat doit relever d'un **secteur d'activité défini par décret ou par accord collectif de travail**. **30 secteurs** d'activités sont concernés, dont 15 sont définis par décret¹ et 15 par accord collectif de travail² ;

- il doit s'agir d'un emploi pour lequel « *il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat à durée indéterminée* » (CDI) ;

- cette situation d'absence de recours habituel au CDI se justifie par « *la nature spécifique de l'activité et le caractère par nature temporaire de ces emplois* ».

Les secteurs ayant le plus recours à ces contrats sont les activités de services administratifs et de soutien (**évènementiel**, organisation de foires, location de véhicules...), **l'hébergement et la restauration** ainsi que les **arts, spectacles et activités récréatives** (hors intermittents).

¹ Article D. 1242-1 du code du travail.

² Le CDDU se distingue enfin du contrat saisonnier, prévus par le même article L. 1242-2 du code du travail mais non limité à une liste de secteurs.

Par ailleurs, le CDDU se distingue du CDD de droit commun sur trois points :

- le CDDU n'est pas limité dans le temps¹, tandis que le CDD de droit commun est limité à une durée fixée par accord de branche² ou faute d'un tel accord à 18 mois³ ;

- les CDDU peuvent être reconduits de manière répétée avec la même personne et sur le même poste sans limitation⁴ ni, à défaut d'accord de branche, de délai de carence⁵. À l'inverse, les CDD ne sont renouvelables qu'un nombre limité de fois fixé par accord de branche⁶ ou deux fois à défaut d'un tel accord sous réserve de ne pas excéder la durée maximale mentionnée plus haut⁷ et du respect d'un délai de carence entre deux CDD sur un même poste⁸ ;

- aucune indemnité de fin de contrat n'est due en fin de CDDU⁹, tandis que celle-ci est fixée à 10 % de la rémunération totale brute versée au salarié en CDD¹⁰.

B. LES DISPOSITIFS VISANT À LIMITER LE RECOURS AUX CDDU

Les gouvernements successifs ont pris des mesures pour limiter le recours aux CDDU, poursuivant un objectif de lutte contre la précarité et d'internalisation des externalités liées au coût pour l'assurance-chômage de la multiplication des contrats courts.

1. De la sur-taxation de l'ensemble des CDD de moins de trois mois à des mesures ciblées sur les seuls CDDU

L'article 11 de la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi issue de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 a instauré pour la première fois le **principe d'une modulation des contributions d'assurance chômage en fonction de la nature du contrat** de travail. Ainsi, en vertu de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, les contributions patronales d'assurance chômage, fixées en principe à 4 %, ont été majorées de 3 points pour les CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois, de 1,5 point pour les CDD d'une durée

¹ Article L. 1242-7 du code du travail.

² Article L. 1242-8 du code du travail.

³ Article L. 1242-8-1 du code du travail.

⁴ Article L. 1244-4 du code du travail.

⁵ Article L. 1244-4-1 du code du travail.

⁶ Article L. 1243-13 du code du travail.

⁷ Article L. 1243-13-1 du code du travail.

⁸ Article L. 1243-3 du code du travail.

⁹ Article L. 1243-10 du code du travail.

¹⁰ Article L. 1243-8 du code du travail.

comprise entre un et trois mois et de 0,5 point pour les CDDU de moins de trois mois¹.

La convention d'assurance chômage du 14 avril 2017² a supprimé ces majorations, jugées insuffisamment efficaces, exceptée la sur-contribution de 0,5 point applicable aux CDDU de moins de trois mois jusqu'au 31 mars 2019.

2. Depuis le 1^{er} avril 2019, la sur-taxation des contrats courts n'est plus le principe mais l'exception

La sur-contribution patronale de 0,5 % sur les CDDU de moins de trois mois a été réintroduite par le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime s'assurance chômage pour deux secteurs uniquement.

Cette sur-contribution concerne d'abord celui des **intermittents du spectacle**³. Il est à noter que ce secteur fait par ailleurs l'objet d'un régime d'assurance chômage particulier, avec notamment une contribution spécifique à l'assurance chômage de 5 % prévue par l'article L. 5424-20 du code du travail.

Elle concerne ensuite les **dockers occasionnels**⁴. En vertu de l'article L. 5343-6 du code du travail, ceux-ci peuvent être **recrutés uniquement en CDDU** pour « *constituer une main d'œuvre d'appoint à laquelle il n'est fait appel qu'en cas d'insuffisance du nombre d'ouvriers dockers professionnels* ».

3. Le cas particulier des associations intermédiaires

Les associations intermédiaires (AI) sont des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) prévues par l'article L. 5132-7 du code du travail, recrutant dans le cadre d'un accompagnement renforcé des publics éloignés de l'emploi pour les mettre à disposition d'autres acteurs économiques publics, associatifs et privés. Ils bénéficient pour ce faire d'aides aux postes pris sur les crédits de la mission budgétaire « Travail et emploi ».

¹ Article 52 de l'arrêté du 25 juin 2014 portant agrément de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage et les textes qui lui sont associés du 14 mai 2014.

² Article 50 du règlement général annexé à la convention d'assurance-chômage du 14 avril 2017.

³ Article 50 de l'annexe VIII et article 50 de l'annexe X au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime s'assurance chômage.

⁴ Article 50-1 de l'annexe A à ce décret.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé instaure une **taxe forfaitaire de 10 euros sur tous les CDDU conclus, sauf pour trois secteurs**. S'il était adopté, il entrerait en vigueur **au 1er janvier 2020**.

A. L'INSTAURATION D'UNE TAXE FORFAITAIRE DE 10 EUROS SUR TOUS LES CDDU

Le I du présent article impose à tout employeur embauchant en CDDU **une taxe forfaitaire de 10 euros due à la signature de ce CDDU et quelle qu'en soit sa durée**. Il prévoit que le produit de cette taxe soit versé à l'Unédic, au même titre que les contributions à l'assurance chômage.

Le 1° du III du présent article prévoit que cette taxe soit recouvrée par les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Par dérogation, en vertu du 2° de ce III, ce recouvrement est assuré par Pôle emploi lorsqu'elle est due sur les salariés expatriée, comme c'est déjà le cas pour les cotisations à l'assurance-chômage en application de l'article L. 5427-1 du code du travail.

Le 3° du même III prévoit que cette taxe soit acquittée au plus tard lors de la prochaine échéance normale de paiement des cotisations et contributions sociales suivant la date de conclusion du CDDU auquel elle s'applique.

Enfin, le 4° du même III prévoit que les différends relatifs au recouvrement de cette taxe relèvent du contentieux de la sécurité sociale.

B. TROIS SECTEURS SONT CEPENDANT EXEMPTÉS DE CETTE TAXE

Le II de l'article proposé prévoit que la taxe forfaitaire de 10 euros ne s'applique pas :

- en vertu du 1° de ce II, aux CDDU conclus avec les **salariés relevant des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle (intermittents du spectacle)**, relevant de l'article L. 5424-20 du code du travail, pour lesquels une sur-contribution de 0,5 point sur la cotisation d'assurance-chômage est déjà prévue ;

- en vertu du 3° de ce II aux CDDU conclus avec les **dockers occasionnels** mentionnés à l'article L. 5343-6 du code du travail, pour lesquels une sur-contribution est également déjà prévue ;

- en vertu du 2° de ce II, aux CDDU conclus par les **associations intermédiaires** du secteur de l'IAE relevant de l'article L. 5132-7 du code du travail.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté deux principales modifications au présent article.

Elle a en outre adopté **l'amendement n° II-2540** du rapporteur général, d'ordre rédactionnel, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

A. L'EXCLUSION DES SECTEURS COUVERTS PAR UN ACCORD ENCADRANT LES CDDU

La principale modification est issue de l'amendement **n° II-2539** déposé par le rapporteur général et des amendements identiques **n° II-1863**, **n° II-2653** et **n° II-2979**, adoptés avec un avis favorable du Gouvernement. Ces amendements prévoient de **compléter le II du présent article par un 4°** prévoyant que la taxe ne s'applique pas non plus aux secteurs couverts par une convention ou un accord collectif de travail étendu remplissant **deux conditions** :

- premièrement, cet accord doit prévoir une **durée minimale** applicable à ces contrats ;

- deuxièmement, il doit définir les conditions dans lesquelles il est proposé au salarié de **conclure un CDI au terme d'une durée cumulée de travail effectif**.

Un arrêté du ministère chargé du travail fixera la liste de ces secteurs.

B. LA REMISE D'UN RAPPORT SUR LES EFFETS DE CETTE TAXE

L'Assemblée nationale a également adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, **l'amendement n° II-2541** déposé par le rapporteur général, qui prévoit de compléter le présent article par **un IV** imposant la **remise d'un rapport au Parlement avant le 1^{er} janvier 2022 sur les effets de la taxe en matière de recours au CDDU**. Plus précisément, ce rapport devra :

- indiquer l'évolution depuis 2020 du nombre de CDDU, de leur durée, et de la part des reconductions successives avec le même travailleur par le même employeur ;

- faire état de l'impact financier direct et indirect de cette taxe sur le régime d'assurance-chômage ;

- présenter l'impact de cette taxe pour les secteurs d'activité qu'elle concerne, en matière économique et en matière de niveau de déclaration des embauches effectuées.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA LIMITATION DES CDDU DE TRÈS COURTE DURÉE EST UN OBJECTIF LÉGITIME

Dès 2015, l'inspection générale des affaires sociales a établi un bilan critique des CDDU¹.

Le caractère relativement imprécis des critères permettant d'être éligible à ce dispositif aurait pour effet de créer les conditions d'une **concurrence déloyale entre les secteurs qui y sont éligibles et ceux, pourtant proches, qui ne le sont pas.**

Du point de vue du salarié, les CDDU constituent souvent des emplois précaires, discontinus, peu rémunérés et de faible qualité. Le même rapport met en avant deux principaux résultats statistiques. Tout d'abord, **le progrès du nombre de CDDU s'est accompagné d'un raccourcissement de leur durée moyenne.** L'évaluation préalable du présent article explique qu'en 2017, ces contrats représentaient près de 8 millions d'embauches sur un total de 37 millions. Parmi ces contrats, **64 % avaient une durée inférieure à une semaine (contre 50 % en 2014), et deux tiers de ces contrats de moins d'une semaine avaient une durée inférieure à un jour (contre un peu moins de la moitié en 2014).** Le second résultat est celui d'une **augmentation de la récurrence des CDDU**, qui paraît contradictoire avec les critères d'éligibilité au dispositif. En 2017, 85 % des CDDU de moins d'une semaine concernent la reconduction d'un contrat avec une même personne dans la même entreprise.

Ce constat témoigne de l'inefficacité des dispositifs de sur-contributions sur l'ensemble des CDDU mis en place depuis 2013. **L'instauration d'une taxe forfaitaire de 10 euros quelle que soit la durée du contrat est plus pertinente, car elle incite fortement à modérer le recrutement en contrat très courts et est presque indolore quand elle s'applique sur des contrats de plusieurs semaines.**

Enfin, l'exclusion de trois secteurs, celui des intermittents du spectacle, celui des dockers occasionnels et celui des associations intermédiaires, ne serait par ailleurs pas constitutif d'une aide d'État au sens du droit de l'Union européenne. En effet, dans la mesure où les CDDU conclus dans les secteurs des intermittents du spectacle et des dockers occasionnels font déjà l'objet d'une sur-contribution à l'assurance-chômage, qui poursuit le même objectif de limitation des contrats courts, l'exemption du paiement de cette taxe forfaitaire ne semble pas créer de « déséquilibre entre, d'une part, les charges à subir par les entreprises ou productions intéressées et, d'autre part, les bénéfices résultant de l'attribution de l'aide »². L'exemption

¹ Inspection générale des affaires sociales, *Évaluation du contrat à déterminée dit d'usage*, rapport n° 2015-049R, décembre 2015, pp. 54-68.

² Cour de justice des Communautés européennes, 25 juin 1970, *Commission c/ France*, 47/69.

des CDDU conclus par les associations intermédiaires entrent quant à eux dans le champ de l'article 32 du règlement du 17 juin 2014, dit « règlement général d'exemption par catégories » (RGEC)¹, relatif aux aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous la forme de subventions salariales.

B. UN REPORT D'UN AN DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CETTE TAXE PERMETTRAIT DE DONNER SA CHANCE À LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

L'instauration d'une taxe forfaitaire de dix euros n'est pas illégitime, eu égard à la nécessité de limiter le recours abusif aux CDDU très courts. Ceux-ci participent en effet de **l'impact négatif des contrats courts sur la situation financière de l'assurance-chômage**. En 2016, les contrats à durée déterminée, hors intermittents du spectacle, sont en effet à l'origine de 2,7 milliards d'euros de recettes pour 8,9 milliards d'euros de dépenses d'indemnisation. L'application d'une telle taxe permettrait d'internaliser cette externalité négative.

Néanmoins, **la négociation collective reste préférable à l'instrument fiscal**. À ce titre, la modification apportée par l'Assemblée nationale peut être saluée. Celle-ci permettra en effet d'exempter les secteurs qui, par la négociation, auront su trouver les moyens de régler davantage le recours aux CDDU tout en tenant compte des spécificités de leur activité économique et des types d'emplois que celle-ci exige. À titre d'exemple, un accord de cette nature a déjà été conclu dans le secteur du déménagement.

En l'état, **cette modification du dispositif a toutefois pour effet de rendre prématurée une entrée en vigueur du dispositif dès 2020**.

C'est pourquoi, afin de donner véritablement sa chance à la négociation collective, votre commission vous propose d'adopter l'amendement **FINC.21** tendant à **reporter d'un an l'entrée en vigueur de la taxe forfaitaire sur les CDDU**. Celle-ci ne s'appliquera alors qu'aux secteurs qui ne sont pas parvenus à un accord pour encadrer le recours à ces contrats dans le courant de l'année 2020.

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

¹ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

ARTICLE 52

Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) et simplification des procédures d'évaluation des locaux professionnels

Commentaire : Le présent article prévoit la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation en 2026 et l'application des dispositions prévues pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION

1. La valeur locative, une composante de l'établissement de l'impôt du propriétaire ou de l'occupant d'un local d'habitation

Au sens économique, la valeur locative se définit comme la valeur d'usage réelle du bien dont le contribuable dispose en tant que propriétaire ou occupant.

Toutefois, dans le contexte fiscal auquel elle s'applique, la valeur locative correspond au loyer normal que le bien était susceptible de produire à une date de référence donnée, soit le 1^{er} janvier 1970.

La valeur locative intervient dans le calcul de plusieurs impositions dues au titre de la propriété ou de l'occupation d'un local d'habitation.

Synthèse des impositions locales assises sur la valeur locative des locaux d'habitation

Imposition assise sur la valeur locative d'un local d'habitation	Référence juridique
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Article 1388 du code général des impôts
Taxe d'habitation	Article 1409 du code général des impôts
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Article 1522 du code général des impôts

2. Une valeur locative établie par comparaison avec des locaux de référence au regard de la situation du marché au 1er janvier 1970

Aux termes des dispositions de l'article 1496 du code général des impôts, **la valeur locative d'un local d'habitation est établie par comparaison avec la situation de locaux de référence.**

La liste de ces locaux de référence – ainsi que leur surface et le tarif au mètre carré qui leur sont rattachés – sont arrêtés par la commission communale des impôts directs (CCID) et le représentant de l'administration fiscale.

Aux termes des dispositions de l'article 324 J de l'annexe III du code général des impôts, **les locaux de référence « sont choisis par nature de construction pour illustrer chacune des catégories de la classification communale et servir de termes de comparaison ».**

La classification communale « consiste à rechercher et à définir par nature de construction (maisons individuelles, immeubles collectifs, dépendances bâties isolées) les diverses catégories de locaux d'habitation existant dans la commune »¹.

En conformité avec la nomenclature-type prévue à l'article 324 H du code général des impôts, les locaux d'habitation sont distingués en huit catégories représentant les niveaux atteints par le bien concernant divers critères.

Critères retenus pour le classement d'un local d'habitation de référence entre les huit catégories prévues par le code général des impôts

Critères	Échelle
Caractère architectural de l'immeuble	« <i>Nettement somptueux</i> » à « <i>Aspect délabré</i> »
Qualité de la construction	« <i>Excellente</i> » à « <i>Particulièrement défectueuse</i> »
Distribution du local (conception générale, pièces de réception et locaux d'hygiène)	« <i>Très large conception/Présence de pièces de réception spacieuse/Nombreux locaux d'hygiène</i> » à « <i>Logement souvent exigü/Absence de pièces de réception/Absence (...) de locaux d'hygiène</i> »
Équipement (eau, WC, chauffage central...)	« <i>Nombreux postes/Présence habituelle</i> » à « <i>Absence habituelle</i> »
Impression d'ensemble	« <i>Grand luxe</i> » à « <i>Très médiocre</i> »

Source : commission des finances du Sénat

¹ Article 324 G de l'annexe III du code général des impôts.

L'établissement de la valeur locative d'un local d'habitation consiste, ainsi, à **déterminer à quelle catégorie de la classification communale il se rattache** et, partant, **avec quel local de référence il convient d'établir la comparaison**.

Le tarif par mètre carré correspondant au local de référence retenu est, ensuite, appliqué à la surface pondérée¹ du local d'habitation afin d'obtenir la valeur locative.

Cette valeur locative ne représente, toutefois, que la valeur « 1970 » du local d'habitation, puisque c'est en référence au loyer applicable cette année-là que la liste des locaux de référence et les tarifs au mètre-carré ont été déterminés.

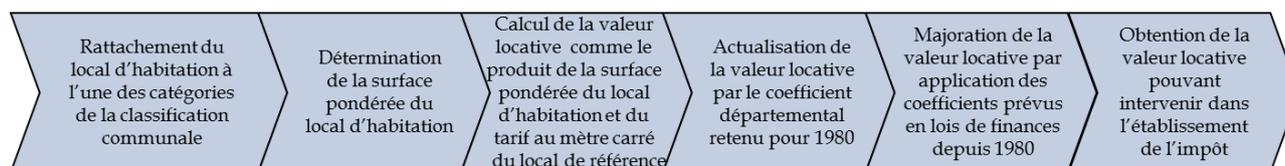
Plusieurs dispositifs ont été prévus par le législateur visant à actualiser ou majorer le montant des valeurs locatives des locaux d'habitation dans l'attente d'une nouvelle révision.

Un coefficient d'actualisation, propre à chaque département métropolitain, a été appliqué aux valeurs locatives figurant aux rôles des impôts directs locaux aux termes des dispositions de l'article 4 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux collectivités locales et à certains de leurs groupements et aménageant le régime des impôts directs locaux pour 1979.

À compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, **un coefficient forfaitaire national** prévu en loi de finances a été appliqué annuellement à l'ensemble des valeurs locatives.

Aux termes de l'article 1518 *bis* du code général des impôts dans sa rédaction résultant des dispositions de l'article 99 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, **ce coefficient forfaitaire est égal, à compter de 2018, au glissement annuel de l'indice des prix à la consommation harmonisé** du mois de novembre de l'année précédente.

Étapes de détermination de la valeur locative d'un local d'habitation



Source : commission des finances du Sénat

¹ La surface pondérée retenue pour déterminer la valeur locative d'un local d'habitation ne correspond pas à sa surface géométrique. En effet, celle-ci peut être minorée ou majorée en fonction des diverses caractéristiques du bien. Par exemple, la proximité du centre-ville peut conduire à majorer la surface géométrique du bien, de même que le raccordement du logement à l'eau courante.

3. Des modalités de révision des valeurs locatives inappliquées depuis 1974 nonobstant des tentatives de réforme

Aux termes de l'article 1516 du code général des impôts, **trois dispositifs doivent permettre d'assurer la maintenance des valeurs locatives :**

- une **mise à jour annuelle** permettant d'intégrer les constructions nouvelles et de tenir compte des changements de consistance, d'affectation ou de caractéristiques des biens dont la valeur locative est déjà connue ;
- une **actualisation triennale** des valeurs déterminées de la plus récente révision générale ;
- une **révision générale** tous les six ans dans les conditions fixées par la loi.

En outre, et comme cela a été précédemment indiqué, le législateur a prévu **l'application à l'ensemble des valeurs locatives d'un coefficient forfaitaire annuel.**

Il convient, toutefois, de constater que **les dispositions prévues par la loi sont restées largement inappliquées.**

Ainsi, **depuis le 1^{er} janvier 1974** – date de la première évaluation des valeurs locatives des locaux d'habitation en référence aux loyers constatés au 1^{er} janvier 1970 – **aucune révision générale n'est intervenue.**

De même, **l'actualisation triennale n'a été mise en œuvre qu'une seule fois** aux termes de l'article 4 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 précitée.

Dans ces conditions, **les valeurs locatives des locaux d'habitation continuent d'être déterminées par référence aux loyers applicables aux locaux de référence au 1^{er} janvier 1970**, en métropole, et au 1^{er} janvier 1975, dans les départements d'outre-mer.

Comme les travaux de la commission de finances du Sénat l'ont rappelé, « *la perspective d'une révision générale n'a jamais été définitivement écartée* »¹.

Ainsi, plusieurs réformes ont successivement cherché à organiser une révision générale des valeurs locatives dont les paramètres généraux s'éloigneraient de ceux retenus en 1974.

¹ Rapport d'information de MM. François Marc et Pierre Jarlier, « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation », fait au nom de la commission des finances en juin 2012 ou, encore, les rapports généraux de M. Albéric de Montgolfier sur les projets de loi de finances pour 2018 et 2019 fait au nom de la commission des finances.

À cet effet, la loi du 30 juillet 1990 avait prévu la mise en œuvre d'une révision des valeurs cadastrales de l'ensemble des propriétés bâties et non bâties, comportant :

- la mise en place d'une **nouvelle nomenclature des propriétés** ;
- une **évaluation des tarifs fondée sur l'observation du marché**.

L'administration fiscale avait réalisé les opérations préalables et **un rapport analysant les résultats prévisibles de la révision avait été remis au Parlement le 30 septembre 1992**.

Néanmoins, **cette réforme, annoncée pour le 1^{er} janvier 2000, avait finalement été abandonnée**. Le gouvernement avait, en effet, considéré que la révision des bases entraînerait **des transferts de charge trop importants entre les contribuables**¹.

Une aspiration à la réforme est de nouveau apparue à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2009. En effet, **deux amendements identiques des députés Jean-Pierre Balligand et Gilles Carrez** demandaient qu'il soit « *procédé à une révision générale des valeurs locatives* ».

Cette demande a précédé la mise en œuvre d'une « *démarche prudente et progressive* »² de **révision des valeurs locatives des locaux professionnels** prévue par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, dont les caractéristiques sont présentées au B du I du commentaire du présent article.

4. Une expérimentation portant sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation conduite entre 2014 et 2015

Les **dispositions de l'article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013** ont emporté la mise en œuvre d'une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une activité salariée.

Cette expérimentation a été conduite dans cinq départements considérés comme représentatifs : la Charente Maritime, l'Orne, le Nord, le Val-de-Marne et Paris.

Elle a consisté à **collecter les informations nécessaires pour simuler les effets d'une éventuelle revalorisation** des valeurs locatives sur les transferts de fiscalité entre les catégories de locaux et sur le potentiel fiscal des collectivités territoriales.

¹ Rapport général de M. Philippe Marini fait au nom de la commission des finances sur la deuxième partie de la loi de finances pour 2004.

² Rapport de MM. François Marc et Pierre Jarlier, précité.

Les paramètres de la réforme simulée reposaient sur **une nouvelle classification des locaux d'habitation** en quatre sous-groupes :

- les maisons individuelles et leur dépendance ;
- les appartements situés dans un immeuble collectif ;
- les locaux d'habitation présentant un caractère exceptionnel ;
- les dépendances isolées.

Au sein des sous-groupes, **chaque propriété se trouvait classée, par tranche, selon sa consistance**, c'est-à-dire sa surface dans une acception proche de celle retenue dans le cadre du dispositif « Carrez »¹.

Des secteurs d'évaluation correspondant à un marché locatif homogène ont été identifiés dans chaque département concerné par l'expérimentation.

Pour chacun d'entre eux, **des tarifs par mètre carré correspondant aux loyers constatés pour chaque catégorie de propriétés ont été relevés** au 1^{er} janvier 2015.

La valeur locative d'un local était, ainsi, déterminée comme le produit du tarif applicable et de la consistance du bien.

Les résultats de cette expérimentation ont fait l'objet **d'un rapport remis au Parlement en 2017**. Conformément à l'intention du législateur, il a permis de **comparer deux scénarios** : l'un où **la même grille tarifaire était appliquée indistinctement aux parcs privé et social** et l'autre où **deux grilles distinctes coexistaient**.

Auditionné par la commission des finances du Sénat², le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, Christian Eckert, tirait **quatre grandes conclusions de cette expérimentation** :

- **la collecte des loyers constituerait une méthode suffisante pour déterminer de manière dynamique les valeurs locatives** applicables aux locaux d'habitation ;

- **l'évolution des valeurs locatives dans le parc privé serait caractérisée par des amplitudes différentes selon les départements** avec, par exemple, une hausse de + 131,2 % à Paris contre + 239,8 % dans le Nord ;

- **une révision selon les modalités simulées entraînerait des transferts de charges entre les contribuables** avec, par exemple, une augmentation plus importante de la valeur locative des petites surfaces comparativement à celle des logements plus grands ;

¹ La surface s'entend, ainsi, déduite de celle occupée par les murs, cloisons, marches, cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtre et hors parties dont la hauteur sous plafond est inférieure à 1,80 mètre.

² Audition du 21 février 2017 dont le compte-rendu est disponible en ligne : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20170220/fin.html>

- la mise en œuvre d'une grille tarifaire indifférenciée entre le parc privé et le parc social se traduirait par une augmentation des valeurs locatives des logements relevant de ce dernier de + 128,5 % contre + 18,7 % si deux grilles distinctes étaient appliquées.

**Simulation de l'évolution des valeurs locatives retenues
pour l'établissement de la taxe foncière dans les départements
concernés par l'expérimentation**

Dans le cadre du scénario 1 (grille tarifaire indistinctement appliquée aux parcs privé et social) :

Parc privé

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	Valeur locative 1970 (en K€)	Valeur locative révisée (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant (en K€)
Maisons	1 316 712	28,4	4 088 259	11 646 753	184,9	7 558 494
Appartements	2 039 531	44,0	10 294 828	23 156 280	124,9	12 861 452
Maisons exceptionnelles	1 021	0,02	4 664	13 786	195,6	9 123
Dépendances isolées	1 279 806	27,6	897 747	3 629 090	304,2	2 731 343
Total	4 637 070	100,0	15 285 497	38 445 909	151,5	23 160 412

Parc social

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	Valeur locative 1970 (en K€)	Valeur locative révisée (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant (en K€)
Maisons	78 142	15,0	159 609	535 582	235,6	375 973
Appartements	400 657	76,7	1 714 001	3 730 572	117,7	2 016 570
Maisons exceptionnelles	51	0,0	402	863	114,8	461
Dépendances isolées	43 699	8,4	26 956	70 186	160,4	43 231
Total	522 549	100,0	1 900 968	4 337 203	128,2	2 436 235

Dans le cadre du scénario 2 (grille tarifaires distinctes appliquées aux parcs privé et social) :

Parc privé

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	Valeur locative 1970 (en K€)	Valeur locative révisée (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant (en K€)
Maisons	1 316 712	28,4	4 088 259	11 646 753	184,9	7 558 494
Appartements	2 039 531	44,0	10 294 828	23 156 280	124,9	12 861 452
Maisons exceptionnelles	1 021	0,0	4 664	13 786	195,6	9 123
Dépendances isolées	1 279 806	27,6	897 747	3 629 090	304,2	2 731 343
Total	4 637 070	100,0	15 285 497	38 445 909	151,5	23 160 412

Parc social

Sous-groupe	Nombre de locaux	% de locaux	Valeur locative 1970 (en K€)	Valeur locative révisée (en K€)	Évolution des VL en %	Évolution des VL en montant (en K€)
Maisons	78 142	15,0	159 609	397 383	149,0	237 774
Appartements	400 657	76,7	1 714 001	1 823 454	6,4	109 453
Maisons exceptionnelles	51	0,0	402	375	-6,7	-27
Dépendances isolées	43 699	8,4	26 956	34 248	27,1	7 292
Total	522 549	100,0	1 900 968	2 255 460	18,7	354 492

Source : direction générale des finances publiques, rapport relatif à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives cadastrales, 2017

B. LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS

1. Une réforme pleinement entrée en vigueur en 2017 mais qui fait l'objet de dispositifs transitoires dans l'attente de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels a été **initiée à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010** de finance rectificative pour 2010 qui en a fixé les paramètres généraux.

Aux termes de **l'article 30 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017** de finances rectificative pour 2017, **les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels ont fait l'objet d'une codification** au code général des impôts.

Malgré le maintien d'un dispositif d'atténuation, notamment dans l'attente d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, la réforme est pleinement entrée en vigueur en 2017 tandis que, pour la première fois, **les nouvelles bases ont été retenues** pour l'établissement des différentes impositions concernées, notamment :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- la contribution foncière des entreprises ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La révision repose sur plusieurs principes qui ont fait l'objet de plus amples descriptions à l'occasion des travaux antérieurs de votre rapporteur général¹ :

- **l'évaluation repose sur l'état du marché locatif** et sur la prise en compte de la nature, de la destination, de l'utilisation, des caractéristiques et de la consistance du local ;

- **la valeur locative correspond au produit de la surface pondérée du local et d'un tarif par mètre carré** déterminé par référence aux loyers moyens constatés au 1^{er} janvier 2013 dans un secteur d'évaluation présentant un marché locatif homogène puis, à partir de 2019, **mis à jour annuellement par l'administration fiscale compte tenu de l'évolution des loyers** ;

- le **tarif applicable peut être modulé** par l'application d'un coefficient de localisation pour tenir compte de la situation du bien.

¹ Rapport n° 158 de M. Albéric de Montgolfier fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Dans l'attente de la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, plusieurs dispositifs limitent la pleine application de la réforme, notamment :

- l'application d'un **coefficient de neutralisation** aux valeurs locatives permettant d'éviter la surimposition d'un local professionnel comparativement à la situation d'un local d'habitation dont les bases n'ont pas été révisées ;

- l'application d'un **mécanisme de lissage** ;

- l'application d'un **mécanisme de « planchonnement »** qui vise à réduire l'ampleur des variations des valeurs locatives révisées entre 2017 et 2025.

2. Un dispositif d'évaluation des valeurs locatives qui implique élus locaux et représentants du contribuable

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)**¹ 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)**² et aux commissions **communales des impôts directs (CCID)**³, 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 ;

¹ La CDVLLP est instituée par l'article 1650 B du code général des impôts.

² La CIID est instituée par l'article 1650 A du code général des impôts.

³ La CICID est instituée par l'article 1650 du code général des impôts.

- de six représentants des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre ;

- de cinq représentants des contribuables désignés par le préfet de département.

3. Une nouvelle mise à jour des paramètres d'évaluation des locaux professionnels prévue pour 2021

Aux termes de l'article 1518 *ter* du code général des impôts, **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* ».

La loi de finances rectificative pour 2017¹ a décalé d'une année la mise en œuvre de ces dispositions qui ont, finalement, trouvé à s'appliquer à **partir de 2019**.

Par ailleurs, aux termes du II du même article, **la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels peut modifier, chaque année, l'application des coefficients de localisation** après avis des CCID ou des CIID.

Enfin, aux termes du III du même article, 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.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE DES VALEURS LOCATIVES EN 2026

Le I du présent article prévoit les modalités de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant à l'exercice d'une activité salariée à domicile.

À la suite des conclusions du rapport sur l'expérimentation conduite entre 2014 et 2015², le présent article propose de mettre en œuvre, d'ici 2026, des modalités d'évaluation reposant sur une grille tarifaire sectorisée et mise à jour annuellement.

¹ Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

² Direction générale des finances publiques, rapport relatif à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives cadastrales, 2017.

1. De nouveaux paramètres pour l'évaluation des locaux d'habitation

a) Classification des locaux d'habitation

Le **A du II** du présent article propose que les biens soient classés dans les mêmes conditions que celles prévues par **l'article 74 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013** ayant prévu la conduite d'une expérimentation relative à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation entre 2014 et 2015.

Ainsi, les locaux seraient distingués en quatre sous-groupes puis en fonction de leur consistance :

- les maisons individuelles et leur dépendance ;
- les appartements situés dans un immeuble collectif ;
- les locaux d'habitation présentant un caractère exceptionnel ;
- les dépendances isolées.

Un décret en Conseil d'État devrait être pris afin de déterminer des catégories de consistance, comme le prévoit le dernier paragraphe du **A du II** du présent article. Ainsi, **les biens seraient classés au sein de catégories correspondant à des « fourchettes » de surface au sol.**

Aux termes du **3 du 2° du B du II** du présent article, la **consistance** des locaux autres que les dépendances isolées **serait appréciée dans des conditions similaires à celles retenues dans le cadre de la loi « Carrez »**. En l'espèce, elle correspondrait à la surface *« mesurée au sol entre murs ou séparations »*.

Aux termes des mêmes dispositions, la consistance des dépendances isolées (piscine, par exemple) s'entendrait de la surface réelle.

b) Identification des secteurs d'évaluation pour la détermination des tarifs applicables

Le **1° du 2 du B du II** du présent article prévoit que sont constitués des secteurs d'évaluation au niveau infra-départemental et, le cas échéant, infra-communal.

Ces secteurs présentent un marché locatif homogène permettant de **déterminer un tarif par mètre carré** correspondant aux **loyers moyens constatés** pour chaque catégorie de bien.

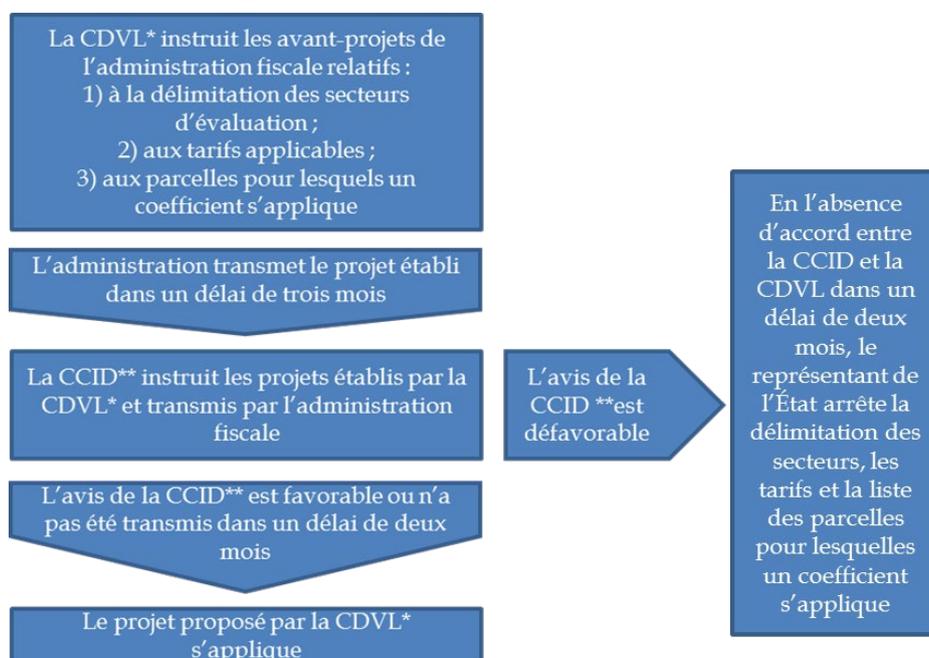
Les locaux relevant du parc social sont exclus du nombre des biens retenus pour calculer les loyers moyens au sein d'un secteur d'évaluation.

Lorsque le nombre de locaux est insuffisant pour déterminer un loyer moyen, les tarifs sont déterminés par comparaison avec des locaux relevant de la même catégorie au sein de secteurs d'évaluation présentant des loyers similaires.

Enfin, le montant des tarifs peut être modulé par l'application d'un coefficient « *destiné à tenir compte de la situation particulière de la parcelle* ».

La **délimitation des secteurs d'évaluation, la détermination des tarifs et l'identification des parcelles pour lesquelles un coefficient est applicable** implique **une comitologie** définie au **III** du présent article.

Comitologie prévue par le présent article pour la délimitation des secteurs d'évaluation, la détermination des tarifs applicables et l'identification des parcelles pour lesquelles un coefficient de localisation doit être appliqué



* CDVL : commission départementale des valeurs locatives créée par le présent article à l'article 1650 B du code général des impôts.

** CCID : commission communale des impôts directs prévue à l'article 1650 du code général des impôts.

Source : commission des finances du Sénat

Cette nouvelle comitologie implique **l'intervention d'une commission encore inexistante, la commission départementale des valeurs locatives (CDVL)** qui résulterait d'une extension des missions de l'actuelle commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLP) instituée par l'article 1650 B du code général des impôts.

Les modalités de cette transformation sont prévues par le **C** du présent article, relatif aux mesures de simplification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

c) Un dispositif d'évaluation tarifaire applicable à tous les locaux d'habitation à l'exception des locaux exceptionnels

Le **1 du B du II** du présent article indique que la valeur locative d'un local d'habitation correspond au produit de sa consistance et du tarif qui lui est applicable à raison du sous-groupe dont il relève et du secteur d'évaluation où il se trouve.

Aux termes du **D du IV** du présent article, la valeur locative des locaux d'habitation évolue annuellement avec l'actualisation des tarifs applicables prévus au **A et C du IV**, décrits ci-après.

Il n'est pas proposé par le présent article qu'une grille tarifaire distincte soit appliquée aux logements relevant du parc social.

Toutefois, **le rapport prévu au VII** du présent article devra **préciser quelles alternatives pourraient être mises en œuvre** afin de traiter différemment les logements privés et sociaux.

Par exception, les **1 et 2 du C du II** du présent article prévoient le **régime applicable aux locaux présentant des caractéristiques exceptionnelles**.

La valeur locative de ces derniers serait, ainsi, appréciée par **voie d'appréciation directe** et correspondrait à 8 % de la valeur vénale de la propriété.

2. Une actualisation dynamique des secteurs d'évaluation et des tarifs applicables

À l'instar des dispositions introduites lors de la réforme des modalités de révisions de valeurs locatives de locaux professionnels, le présent article propose d'introduire **un mécanisme d'actualisation dynamique des paramètres collectifs retenus pour l'évaluation de la valeur locative des locaux d'habitation**.

En premier lieu, le **A du IV** du présent article prévoit que **les tarifs applicables pour le calcul de la valeur locative des locaux d'habitation sont mis à jour annuellement par l'administration fiscale** en fonction de l'évolution des loyers.

Pour assurer à l'administration la pleine connaissance des loyers pratiqués pour un secteur d'évaluation donné, le premier alinéa du même **A** précise que **des déclarations lui sont adressées dans les conditions prévues à l'article 1496 ter du code général des impôts**, introduit aux termes du **B du IX** du présent article.

Cette disposition tendrait, en effet, à prévoir que les propriétaires de locaux d'habitation qui sont loués adressent chaque année avant le 1^{er} juillet, par voie électronique, des informations relatives au bien et au montant du loyer.

En deuxième lieu, le **C du IV** du présent article prévoit qu'il est procédé **chaque année suivant le renouvellement général des conseils municipaux** :

- à une **révision de la délimitation des secteurs d'évaluation** ;
- à l'**actualisation de la classification communale** ;
- à une **révision des tarifs applicables** ;
- à l'**identification des parcelles** donnant lieu à l'application d'un **coefficient de localisation**.

En troisième lieu, le **B du IV** du présent article prévoit que les **commissions départementales des valeurs locatives peuvent se réunir sur un rythme biennal** afin de réviser la liste des parcelles pour lesquelles un **coefficient de localisation doit être appliqué**.

Enfin, aux termes du deuxième alinéa du **D du IV** précité, l'**actualisation de la valeur locative des locaux exceptionnels différerait de celle prévue pour les autres locaux**.

Ainsi, dans l'intervalle de deux révisions, la **valeur locative serait majorée annuellement d'un coefficient égal au taux de croissance annuel des loyers** de la moitié des locaux situés sur le territoire du département.

3. Une réforme en deux temps et qui implique la mise en œuvre d'un dispositif de neutralisation

a) Une première période de collecte des données et de restitution d'un rapport au Parlement

Le **VI** du présent article prévoit que les **propriétaires** de locaux d'habitation donnés en location **devront transmettre à l'administration fiscale, avant le 1^{er} juillet 2023, les informations relatives aux biens et aux loyers pratiqués**.

À partir des informations collectées, le **gouvernement transmettra un rapport au Parlement avant le 1^{er} janvier 2024**. Aux termes du **VII** du présent article, celui-ci devra, notamment, rendre compte :

- des **transferts de fiscalité** entre les catégories de contribuables ;
- de l'**impact de la révision sur les potentiels financier et fiscal** des collectivités ;
- des **solutions alternatives à l'application d'une grille tarifaire unique** aux logements des parcs privé et social ;

- des **dispositifs de neutralisation et d'atténuation** de la révision conjointe des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux professionnels.

b) Une mise en œuvre effective de la réforme à partir de 2026

Le **E du III** prévoit que les commissions départementales des valeurs locatives (CDVL) et les commissions communales des impôts directs (CCID) seront saisies des avant-projets établis par l'administration fiscale à compter du 1^{er} janvier 2025.

Les travaux de l'administration fiscale et des commissions conduiront à arrêter la délimitation des secteurs d'évaluation, les tarifs applicables et la liste des parcelles donnant lieu à l'application d'un coefficient de localisation, en retenant une date de référence fixée au 1^{er} janvier 2023.

Le **A du V** du présent article prévoit que **les résultats de la révision des valeurs locatives seront pris en compte pour l'établissement de l'impôt à compter de l'année 2026.**

c) Une neutralisation des effets de la révision dans l'attente d'un dispositif pérenne d'atténuation

Dans l'attente des conclusions du rapport prévu au VII du présent article et des suites – notamment législatives – qui pourront lui être données, il est proposé que la valeur locative révisée d'un bien en 2026 soit modulée par l'application d'un coefficient de neutralisation.

Le coefficient de neutralisation serait calculé, au niveau de chaque commune et pour chaque taxe, comme le rapport entre la somme des valeurs locatives non-révisée en 2026 et la somme des valeurs locatives révisées à la même date.

Appliqué à la valeur locative de chaque bien imposable, ce coefficient de neutralisation aurait pour effet, en 2026, de maintenir le montant des recettes de la commune à un niveau équivalent à celui qui aurait été constaté en l'absence de réforme.

B. L'ADAPTATION DE CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX PROFESSIONNELS

1. Des mesures de simplification concernant la comitologie

Plusieurs mesures de simplification de la comitologie sont proposées et consistent à élargir les prérogatives de certaines commissions ou, à l'inverse, à procéder à leur suppression.

En premier lieu, le 1^o du C du IX du présent article propose de transformer l'actuelle commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) en commission départementale des valeurs locatives (CDVL). Cette proposition s'inscrit dans le projet de mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

En second lieu, il est proposé de supprimer la commission interdépartementale des impôts directs (CIDID) qui intervenait pour trancher les désaccords entre les CDVLLP et les commissions intercommunales ou communales.

D'après l'évaluation préalable du présent article, il aurait été constaté que les décisions rendues par ces commissions étaient systématiquement favorables aux CDVLLP.

Enfin, il est proposé de simplifier les règles de composition des différentes commissions, en particulier :

- l'âge minimal pour exercer les fonctions de commissaire serait abaissé à 18 ans ;

- la présence d'un commissaire propriétaire de bois et forêts ne serait plus obligatoire ;

- la présence d'un commissaire domicilié en dehors du ressort territorial de la commission ne serait plus obligatoire.

2. Le décalage dans le temps de la révision des paramètres collectifs d'évaluation

Le B du X du présent article prévoit que par dérogation au III de l'article 1518 *ter* du code général des impôts, **il ne sera pas procédé à une révision des paramètres collectifs d'évaluation** (délimitation des secteurs, détermination des tarifs et identification des parcelles donnant lieu à l'application d'un coefficient de localisation) **l'année suivant le renouvellement des conseils municipaux mais en 2022.**

D'après l'évaluation préalable du présent article annexé au projet de loi de finances pour 2020, la mise en œuvre récente de cette réforme rendrait « prématurée » cette révision des paramètres collectifs.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté que des **amendements rédactionnels** sur le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Tout en rappelant qu'elle a appelé de ses vœux la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives cadastrales, votre commission des finances considère que **plusieurs améliorations doivent être apportées à cet article.**

D'une part, **l'absence de mécanisme de garantie en faveur des contribuables n'est pas souhaitable.** En effet, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pourrait entraîner d'importants ressauts d'imposition.

Le présent article se contente de renvoyer à l'examen du rapport gouvernemental prévu pour 2025, la mise à jour de solutions permettant de lisser les conséquences de la réforme du point de vue du contribuable.

Pourtant, **il semble tout à fait possible d'intégrer de tels mécanismes dans le dispositif proposé** et ce, d'autant plus, que ces questions ont déjà été soulevées à l'occasion de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Ainsi, **votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement FINC.23** qui prévoit :

- un **mécanisme de planchonnement** applicable sur la période 2026-2034 et consistant à réduire de 50 % l'écart entre la valeur locative révisée et celle non-révisée ;

- un **mécanisme de lissage** applicable sur la période 2026-2034 et consistant à faire converger par dixième le montant des impositions dues par les contribuables compte tenu des valeurs locatives non-révisées et révisées de leurs locaux d'habitation.

D'autre part, **le présent article ne tire pas les conséquences des conclusions du rapport gouvernemental de 2017** concernant les effets d'une grille tarifaire unique **pour l'établissement des valeurs locatives des logements sociaux.**

Comme cela est rappelé dans la présentation du droit existant, une telle démarche aurait conduit, en 2014, à accroître les valeurs locatives des logements sociaux de près de 130 %.

Or, le présent article n'apporte pas de solutions et propose, à l'inverse, d'appliquer une grille unique. Aussi, votre commission des finances vous suggère d'adopter **un amendement FINC.22 qui prévoit de**

traiter séparément mais selon des modalités analogues la revalorisation des logements privés et sociaux.

La commission a également adopté un amendement rédactionnel **FINC.24.**

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

ARTICLE 53

(Art. 256, 258, 258 A, 259 D, 262 ter, 269, 271, 275, 286 ter, 286 quinquies [nouveau], 287, 289-0, 289, 291, 293 A, 296 quater, 298 sexdecies F, 298 sexdecies G, 298 sexdecies H [nouveau], 298 sexdecies I [nouveau], 258 B et 302 bis S du code général des impôts, art. L. 102 B du livre des procédures fiscales, article 193 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

Transposition de la directive (UE) 2017/2455 du 5 décembre 2017 relative au régime de TVA du commerce électronique

Commentaire : le présent article transpose la directive (UE) 2017/2455 du 5 décembre 2017 relative au régime de TVA du commerce électronique.

I. LE DROIT EXISTANT

Issus d'un compromis entre les États membres, les principes actuels permettant de localiser la perception de la TVA lors d'échanges transfrontaliers entre des États membres de l'Union européenne résultent de la directive du Conseil du 16 décembre 1991¹ et sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 1993. **Le principe de localisation dans le pays de destination, qui n'avait au départ vocation qu'à être transitoire, a pour l'essentiel été maintenu, la directive du Conseil du 28 novembre 2006² ayant simplement réécrit et précisé les règles applicables à ces opérations.**

Ce dispositif transitoire a au départ été instauré dans l'attente de la mise en place de nouvelles dispositions permettant de garantir que « *la taxation des échanges entre États membres repose sur le principe de l'imposition dans l'État membre d'origine des biens livrés et des services rendus, sans qu'il soit porté atteinte, pour le trafic communautaire entre assujettis, au principe de l'attribution de la recette fiscale, correspondant à l'application de la taxe au niveau de la consommation finale, à l'État membre où a lieu cette consommation finale.* »³

En d'autres termes, **l'objectif initial de la Commission européenne était simple : afin de limiter les contraintes sur les entreprises à l'occasion de transactions transfrontalières au sein de l'Union, celles-ci ne seraient**

¹ Directive du Conseil du 16 décembre 1991 (91/680/CEE), complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388 CEE.

² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

³ Objectif visé à l'article 4 de la première directive du conseil, du 11 avril 1967, modifiée en dernier lieu par la sixième directive 77/388/CEE.

imposées que dans l'État membre dans lequel elles sont établies, les recettes fiscales devant ensuite être redistribuées entre les États membres.

Il a dès lors été prévu de mettre en œuvre des « *dispositions destinées à faciliter le passage au régime définitif de taxation des échanges entre les États.* »¹ Ce régime a conduit à imposer dans les États membres de destination les ventes de biens, afin d'éviter les distorsions de concurrence.

Le régime introduit par la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017², **loin de remettre en cause le régime transitoire de taxation dans l'État membre de destination, l'aménage pour simplifier ses modalités d'application.**

L'objectif est qu'après transposition, **l'essentiel des transactions à distance soit taxé dans l'État membre de destination des biens, du fait des modifications des règles de seuil applicables tant aux prestations de services électroniques³ qu'aux ventes à distance de biens.**

Pour accompagner les entreprises soumises par ces nouvelles règles à la TVA dans le pays de destination, le guichet unique déjà existant pour les prestations de services électroniques sera étendu aux ventes à distance intracommunautaires de biens. Les modalités de déclaration et de facturation se trouveront simplifiées.

Par ailleurs, alors que la directive du 19 octobre 2009⁴ prévoyait, pour les importations de pays tiers, un seuil de 10 euros, pouvant être porté à **22 euros par les États membres, pour les envois à valeur négligeable (EVN) exonérés de TVA à l'importation, la présente directive réforme en profondeur les règles applicables aux biens importés de pays et territoires tiers à l'Union européenne.**

Enfin, la présente directive rend les interfaces facilitant les échanges de biens redevables de la TVA **lors d'échanges intracommunautaires lorsque l'assujetti n'est pas établi au sein de l'Union européenne ou pour les ventes à distance de biens en provenance des pays tiers pour les biens d'une valeur inférieure à 150 euros lorsque l'assujetti n'est pas établi dans l'Union européenne.** De plus, obligation sera faite aux interfaces qui facilitent des ventes de biens et des prestations de services de conserver un registre de leurs opérations pendant 10 ans.

¹ Directive du Conseil du 16 décembre 1991 (91/680/CEE), complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388 CEE.

² Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens.

³ L'article 1 de la directive relative aux prestations de services électroniques ayant été transposé par la loi de finances pour 2019.

⁴ Directive du Conseil 2009/132/CE du 19 octobre 2009 déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens.

A. LE RÉGIME DES PRESTATIONS DE SERVICES AUX NON ASSUJETTIS

1. La prestation de services aux non assujettis

Depuis la transposition en loi de finances initiale pour 2010¹ de la directive du 12 février 2008², lorsque le preneur est une personne non assujettie, **la localisation de la prestation de services taxable se situe en France, seulement lorsque le prestataire a établi en France le siège de son activité économique³, dispose d'un établissement stable** en France à partir duquel les services sont fournis ou, à défaut, a en France son domicile ou sa résidence habituelle (article 258 du code général des impôts - CGI).

A l'inverse, pour une prestation de services à un assujetti, le lieu de la localisation de la prestation dépend de la localisation de ce dernier.

2. Le principe de taxation dans le pays de destination pour les services de télécommunication, de radiofusion et de télévision ou des services fournis par voie électronique rendus aux non assujettis

a) Le régime antérieur à la présente directive

Depuis le 1^{er} janvier 2015, les prestations de services électroniques aux particuliers sont soumises à un régime particulier de TVA, prévu à l'article 259 D du code général des impôts (CGI), en vertu duquel celles-ci sont **imposables en France lorsqu'elles sont effectuées en faveur de personnes non assujetties qui sont établies, ont leur domicile ou leur résidence habituelle en France, et ceci quel que soit le lieu d'établissement du prestataire** (en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers). Ce régime concerne les prestations visées aux 10° à 12° de l'article 259 B du CGI, c'est-à-dire :

- **les services de télécommunication** : accès à Internet, téléphonie fixe et mobile, messagerie etc. ;

- **les services de radiodiffusion et de télévision** ;

- **les services fournis par voie électronique**, qui recouvrent notamment la fourniture et l'hébergement de sites web, la fourniture en ligne de logiciels, d'applications, de textes, d'images, d'informations, d'enregistrements, de musique, de films, de jeux, de publicités etc. ⁴

¹ Article 102 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008, modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services.

³ Sauf lorsqu'il dispose d'un établissement stable non situé en France à partir duquel les services sont fournis.

⁴ Une liste indicative et non exhaustive est fixée par l'article 98 C de l'annexe III au code général des impôts.

Ce régime dit du « principe de destination » a été introduit par l'article 102 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. Il transpose l'article 58 de la « directive TVA » du 28 novembre 2006¹.

Avant le 1^{er} janvier 2015, le « principe d'origine » s'appliquait : pour les prestations à un non assujetti, le lieu de prestations des services, et donc d'imposition, était l'État membre d'établissement du vendeur².

Cette règle avait conduit à d'importantes distorsions de concurrence, de nombreuses plateformes de services en ligne ayant choisi de s'établir dans des pays pratiquant un taux de TVA attractif : par exemple, l'achat d'un morceau de musique ou la commission prélevée sur une location ou un service de transport pouvaient être facturés au taux luxembourgeois (17 %) et non au taux français (20 %). De nombreuses plateformes de jeux en ligne étaient établies à Malte, non seulement pour des raisons réglementaires, mais aussi en raison de son taux de TVA avantageux (18 %). **Quoique peu élevé, l'écart de taux concernait une assiette fiscale massive.**

L'introduction du « principe de destination » en matière de services électroniques s'est accompagnée de **la mise en place au sein de l'Union européenne d'un régime particulier de déclaration et de paiement, le « mini-guichet unique » (*mini-one stop shop* - MOSS).**

Le mini-guichet, facultatif, permet aux prestataires de s'enregistrer et de déposer une déclaration unique dans l'État membre de leur choix, et de s'acquitter de la TVA exigible dans l'ensemble des États membres où ils fournissent des services, une fois par trimestre et de manière électronique. L'administration du pays choisi par le prestataire se charge ensuite de calculer et de reverser aux autres États membres les montants qu'elle aura perçus, sur la base de la déclaration détaillée fourni par l'opérateur et en application des règles de TVA propres à chaque État membre.

Le mini-guichet est prévu en France par l'article 298 *sexdecies* F du code général des impôts (pour les assujettis établis dans un pays tiers) et par l'article 298 *sexdecies* G du code général des impôts (pour les assujettis établis en France³). Le mini-guichet a été mis en place en France par un arrêté du 14 janvier 2015⁴.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, l'entrée en vigueur du MOSS est plutôt encourageante, avec un total de recettes en 2018 pour le dispositif de 549 millions d'euros. Début 2019, le portail français permettant de payer la TVA dans d'autres États membres

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² En application du régime de droit commun prévu à l'article 259 B du code général des impôts.

³ Le droit interne de chaque État membre prévoit une disposition analogue pour les prestataires établis sur son territoire.

⁴ Arrêté du 14 janvier 2015 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Moss - mini guichet TVA ».

comptabilisait plus de 650 opérateurs. Au total, 7 900 opérateurs non établis avaient déjà déclaré auprès des autres États membres des recettes de TVA revenant à la France.

b) La transposition partielle de la directive du 5 décembre 2017 par la loi de finances pour 2019 a permis d'étendre le principe de la taxation dans le pays de destination

La transposition du premier article de la directive (UE) 2017/2455 du 5 décembre 2017 à l'article 72 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, a renforcé la règle d'imposition dans le pays de destination :

- d'une part, pour les prestataires établis dans un autre État membre et dont les clients non assujettis sont établis en France, les prestations de services électroniques fournies sont réputées **être situées en France**, sauf si la valeur totale de ces prestations n'a pas excédé le seuil annuel de 10 000 euros l'année civile précédente (1 du II de l'article 259 D du code général des impôts) ;

- d'autre part, pour les prestataires établis en France et dont les clients non assujettis sont établis dans un autre État membre, les prestations de services électroniques fournies sont réputées **ne pas être situées en France**, sauf si la valeur totale de ces prestations n'a pas excédé le seuil annuel de 10 000 euros l'année civile précédente (2 du I de l'article 259 D du code général des impôts).

Le seuil de 10 000 euros s'apprécie **pour l'ensemble des prestations effectuées dans un autre État membre**, et non pas État par État.

Cependant, même en deçà du seuil, le prestataire peut opter pour que le lieu de ces prestations fournies à des personnes non assujetties se situe dans l'État membre où ces personnes sont établies, ont leur domicile ou leur résidence habituelle. Cette option couvre une période de deux années civiles.

Allant dans le sens d'une simplification des modalités pratiques de facturation pour les entreprises, l'article 72 de la loi de finances pour 2019 a soumis aux seules règles de facturation françaises les prestataires de services électroniques ayant opté pour la déclaration et le paiement de la TVA dans un seul État membre (**« mini-guichet TVA »**), **quand bien même le lieu d'imposition de ces prestations ne serait pas situé en France**.

À cet effet, l'article 289-0 du CGI, qui prévoit les conditions dans lesquelles les règles de facturation prévues à l'article 289 s'appliquent aux opérations dont le lieu d'imposition n'est pas situé en France, a été complété par un III visant les prestataires relevant de l'article 298 *sexdecies* F (prestataires établis dans un pays tiers) ou de l'article 298 *sexdecies* G (prestataires établis en France) du code général des impôts.

B. LE RÉGIME D'IMPOSITION DES VENTES À DISTANCE DE BIENS À DES NON ASSUJETTIS

1. Les ventes de biens entre différents États membres à des non assujettis

Le régime actuel des ventes à distance à des non assujettis, issu des dispositions transitoires de la directive du Conseil du 16 décembre 1991¹ **repose sur le principe de taxation dans le pays de destination** ; le lieu de la taxation correspond au lieu de livraison des biens en faveur de non assujettis ou des personnes bénéficiant d'un régime dérogatoire (PBRD). Ces dispositions encadrent donc notamment le *e-commerce*.

Les règles actuelles de détermination du lieu de livraison sont définies par la directive du Conseil du 28 novembre 2006². Elles ont été transposées à l'article 258 B du CGI.

Dans un souci **de limitation des contraintes administratives pesant sur les entreprises, la détermination du lieu de livraison tient d'abord compte du chiffre d'affaires du fournisseur** pour ses ventes à destination de l'État membre concerné.

Ainsi, l'article 34 **la « directive TVA » du 28 novembre 2006**³ dispose que les assujettis établis sur le territoire de l'Union européenne dont le niveau des ventes annuelles à destination d'un même État membre ne dépasse pas 100 000 euros sont soumis à la TVA pour ces opérations dans leur lieu d'établissement. Les États membres ont **la faculté d'abaisser ce seuil à 35 000 euros**, « *dans le cas où cet État membre craint que le seuil de 100 000 euros ne conduise à de sérieuses distorsions de concurrence* ». **La France a fait le choix en 2016**⁴ **d'abaisser ce seuil à 35 000 euros**.

¹ Directive du Conseil du 16 décembre 1991 (91/690/CEE), complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388 CEE.

² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

³ *Ibid.*

⁴ Loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 - art. 9.

Seuils applicables par État membre de destination

(en avril 2018)

Belgique	35 000 euros	Malte	35 000 euros
Bulgarie	70 000 BGN (35 791 euros)	Pays-Bas	100 000 euros
République Tchèque	270 000 HRK (36 291 euros)	Autriche	35 000 euros
Danemark	280 000 DKK (37 595 euros)	Pologne	160 000 PLN (37 859 euros)
Allemagne	100 000 euros	Portugal	35 000 euros
Estonie	35 000 euros	Roumanie	118 000 RON (25 305 euros)
Irlande	35 000 euros	Slovénie	35 000 euros
Grèce	35 000 euros	Slovaquie	35 000 euros
Espagne	35 000 euros	Finlande	35 000 euros
Italie	35 000 euros	Suède	320 000 SEK (31 390 euros)
Chypre	35 000 euros	Royaume-Uni	70 000 GBP (80 197 euros)
Lettonie	35 000 euros	Luxembourg	100 000 euros
Lituanie	35 000 euros	Hongrie	35 000 euros

Source : Commission européenne¹

Ainsi, pour les ventes de biens à destination de la France, la localisation de la vente, et donc sa taxation, obéit aux règles suivantes :

- **lorsque le chiffre d'affaires hors taxes du fournisseur à destination de la France est inférieur à 35 000 euros**, le lieu de livraison est réputé se situer dans **l'État de départ des biens**, soit en principe celui où il est situé ;

- **au-delà de 35 000 euros de chiffre d'affaires hors taxes**, le lieu de livraison des biens expédiés vers le territoire national est réputé se situer en France.

Si, au cours de l'année précédente et de l'année en cours, le montant total des ventes réalisées par le vendeur n'excède pas ce seuil, celui-ci peut néanmoins opter auprès de l'administration des États membres pour que le lieu de livraison de l'ensemble des ventes à distance concernées se situe dans l'État membre d'arrivée des biens.

¹ [Tableau de la commission européenne.](#)

Le régime actuel des ventes à distance résulte donc d'une application graduée, permettant d'éviter de faire peser des contraintes importantes sur les petits vendeurs. Le texte permet en partie de concilier le principe de taxation dans le pays de consommation, et la nécessité de ne pas faire peser sur les petits vendeurs des charges administratives excessives, en leur imposant de calculer de multiples taux de TVA, de respecter les règles de facturation propres à chaque État et de procéder à la reversion de la taxe dans chaque État.

2. Les ventes à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers

Lorsque les biens sont importés d'un pays tiers ou de territoires tiers, le lieu d'importation correspond au lieu d'entrée des biens sur le territoire de l'Union européenne. **La TVA à l'importation doit être payée au moment du dédouanement**, en même temps que les droits de douane. Il n'existe pas, comme pour la TVA intra-communautaire, de seuil minimum de chiffre d'affaires.

Cependant, deux régimes tempèrent ce principe de localisation dans le pays de destination : le régime d'admission temporaire en exonération totale de droits à l'importation ou le régime de transit externe. Dans ces cas, l'importation des biens est effectuée dans l'État membre sur le territoire duquel ce bien sort de ce régime.

Par ailleurs, la directive du **19 octobre 2009**¹ a introduit un régime dérogatoire en faveur des importations depuis des pays et territoires tiers. En effet, d'après l'article 23 de cette directive, **sont admises en exonération les importations de biens dont la valeur globale n'excède pas 10 euros, montant qui peut être porté par les États à 22 euros (seuil qui diffère de la franchise pour les droits de douane, à 150 euros)**. En France, le seuil de 22 euros a été retenu.

Cette exonération des envois à valeur négligeable (EVN) ne s'applique cependant ni aux alcools, ni aux parfums ni aux tabacs. Les biens mis en vente par correspondance, y compris en ligne, sont exclus de cette exonération.

¹ Directive du Conseil 2009/132/CE du 19 octobre 2009 déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens.

C. LES RÈGLES APPLICABLES AUX TRANSACTIONS EFFECTUÉES ENTRE ASSUJETTIS

1. Les règles de détermination du lieu de la prestation de services et de la livraison des biens à un assujetti

Avant 2010, **lorsqu'un prestataire de services était établi hors de France, c'était la TVA du pays d'établissement qui était applicable, même si la prestation de services était rendue en France.**

En loi de finances initiale pour 2010, la transposition de la directive de 12 février 2008¹ a conduit à modifier ces règles. **Le lieu des prestations de services est désormais situé en France lorsque le preneur est un assujetti agissant en tant que tel et qu'il a en France le siège de son activité économique², un établissement stable auquel les services sont fournis, ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle.**

Ces règles comprennent un certain nombre d'exceptions, concernant les services de restaurant et de restauration, la location de moyens de transport, les services culturels, sportifs, scientifiques et éducatifs, ainsi que l'ensemble services fournis aux consommateurs dans le domaine des télécommunications, de la radiodiffusion et de la télévision et de services fournis par voie électronique.

En revanche, lorsque le preneur est une personne non assujettie, les règles de détermination du lieu d'imposition restent inchangées, c'est-à-dire que la localisation de l'imposition correspond au lieu d'établissement, de domicile ou de résidence habituelle du prestataire. En outre, lorsque le prestataire dispose d'un établissement stable en France, le lieu de la prestation se situe en France.

Lors d'une livraison intracommunautaire de biens, le lieu d'imposition des biens livrés est déterminé par le lieu où les biens se situent après avoir été transportés. **Le régime applicable à la détermination de la localisation de la livraison en faveur des assujettis est identique à celle applicable aux particuliers.**

¹ Directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008, modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services.

² Sauf lorsqu'il dispose d'un établissement stable non situé en France auquel les services sont fournis.

2. Le régime de remboursement de la TVA

La directive du conseil du 12 février 2008¹, prévoit les modalités de **remboursement des frais de TVA supportés par les entreprises lors d'opérations transfrontalières**. Ainsi, les entreprises assujetties à la TVA dans un État membre de l'Union européenne, qui, lors de la transaction avec un partenaire commercial situé dans un autre État européen, ont été soumises à la TVA dans cet autre État, **peuvent demander le remboursement de la TVA sur ces opérations**.

Pour bénéficier du remboursement, les dépenses ouvrant droit au remboursement **doivent être nécessaires à la réalisation de l'activité économique et doivent être considérées comme déductible dans l'État où la TVA est perçue**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PRÉSENT ARTICLE VISE À TRANSPOSER LA DIRECTIVE 2017/2455

La directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017², est le fruit d'un compromis entre les États membres de l'Union européenne. **Elle conduit à réformer en profondeur les règles applicables à plusieurs types de transactions transfrontalières**.

Le présent article prolonge la transposition de l'article 1^{er} de la directive, déjà opéré en loi de finances pour 2019³, en couvrant les volets des ventes à distance de biens, qu'elles soient entre États membres de l'Union ou avec des territoires ou pays tiers, ainsi que l'assujettissement des interfaces numériques qui facilitent la livraison des biens de territoires tiers ou dans l'Union européenne. **L'ensemble des dispositions prévues dans le présent article n'entreront en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2021**.

La franchise pour les envois de valeur négligeable (EVN) est supprimée par la directive, au profit d'un système commun de déclaration et de nouvelles règles spécifiques pour les ventes de biens importés.

¹ Directive 2008/9/CE du Conseil du 12 février 2008 définissant les modalités du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, prévu par la directive 2006/112/CE, en faveur des assujettis qui ne sont pas établis dans l'État membre du remboursement, mais dans un autre État membre.

² Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens.

³ Le premier article de la directive a été transposé en loi de finances initiale pour 2019 et a conduit à modifier le régime applicable aux redevables de la TVA effectuant des services de télécommunication, de radiodiffusion et de télédiffusion ainsi que des services par voie électronique. En effet, dès lors que les entreprises fournissent ce type de services dans d'autres États membres pour un montant supérieur à 10 000 euros, ils sont redevables de la TVA dans chacun des États et doivent avoir recours au MOSS.

Le présent article revient sur les règles de seuil de chiffre d'affaires applicable à la localisation de la prestation de services et des livraisons de biens. En effet, dès lors qu'un assujetti **réalise plus de 10 000 euros d'opérations¹ à destination d'autres États membres que celui où il est établi, il est tenu de régler la TVA auprès de l'ensemble de États membres de destination.**

Afin de limiter les effets indésirables pour les entreprises, en particulier en matière de coûts de gestion, la transposition de la directive modifie également les règles de facturation, de déclaration et de liquidation de la TVA pour ces opérations transfrontalières.

Est ainsi **prévue l'extension du guichet unique MOSS** (*mini-one-stop-shop*) applicable aux services fournis par voie électronique aux opérations de ventes à distance de biens intracommunautaires (le MOSS devient OSS, *one-stop-shop*). Un nouveau guichet est également créé, destiné à simplifier les ventes à distance de biens importés (IOSS, *imported-one-stop-shop*).

De plus, alors que le droit européen autorisait les États membres à désigner des assujettis **comme solidairement responsables du paiement de la TVA, la présente directive désigne désormais directement les interfaces comme redevables de la TVA pour les opérations qu'elles facilitent.**

Enfin, l'article prévoit que les interfaces seront tenues de mettre en place des registres consignants les opérations et devant être conservés pendant 10 ans afin de permettre à l'administration de contrôler la fraude potentielle.

1. Les nouvelles règles applicables aux ventes à distance de biens entre États membres de l'Union européenne

La directive du 5 décembre 2017 crée **un nouveau régime de TVA pour les ventes à distance intracommunautaires de biens au profit de personnes non assujetties.**

D'après le 1^o du A du I du présent article, reprenant les termes de la directive, les ventes à distance intracommunautaire de biens seront définies à l'article 256 du CGI comme « *les livraisons de biens expédiées ou transportés par le fournisseur ou pour son compte, y compris lorsque le fournisseur intervient indirectement dans le transport ou l'expédition des biens, à partir d'un État membre autre que celui d'arrivée de l'expédition ou du transport à destination de l'acquéreur.* »

¹ Ce seuil d'opérations concerne le total des opérations, à la fois pour les prestations de services de télécommunication, de radiodiffusion, de télévision, les services fournis par voie électronique et les ventes à distance de biens.

Le C du I propose une nouvelle rédaction de l'article 258 A du CGI qui fixe, pour les assujettis établis dans l'Union, un seuil uniforme de chiffre d'affaires lié aux ventes à distance de biens et aux prestations de services de télécommunications, de radiodiffusion, de télévision et les services fournis par voie électronique à destination d'autres États membres, de 10 000 euros. Le D du I prévoit par conséquent que le seuil applicable depuis le 1^{er} janvier 2019 aux prestations de services intracommunautaires de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision et les services électroniques comprendra le montant des ventes à distance de biens. Au-delà de ce montant, les assujettis sont redevables de la TVA dans chacun des États membres pour les ventes à distance de bien qu'ils y opèrent.

En remplaçant l'article par une nouvelle rédaction, le C du I abroge le dispositif antérieur, qui disposait qu'au-delà de 35 000 euros¹ de chiffre d'affaires pour les ventes réalisées à destination de la France, les livraisons étaient réputées y être localisées.

En d'autres termes, le présent dispositif passe d'un seuil minimal de 35 000 euros par État membre de destination à un seuil global pour l'ensemble des ventes intracommunautaires de 10 000 euros. Cette double baisse de seuil entraîne une extension très large du principe de taxation dans le pays de destination. Celle-ci pourrait entraîner d'importants surcoûts pour les entreprises sans la mise en place d'un régime simplifié de déclaration et de paiement de la TVA pour les entreprises.

Au 5^o du Q du I, le présent article remplace l'article 298 *sexdecies* G pour permettre d'étendre le mini-guichet unique (*mini-one-stop-shop*, MOSS), créé en 2015 pour les prestations intracommunautaires de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision et les services électroniques, aux assujettis effectuant des ventes à distance de biens intracommunautaires.

De même que pour les services électroniques, les entreprises pourront, si elles le souhaitent, avoir accès à un **portail unique permettant de déclarer les livraisons de biens effectuées dans les différents États membres** dans lesquels ils opèrent.

Les formalités de déclaration de TVA seront ainsi largement simplifiées pour les entreprises, qui n'auront à adresser qu'une seule déclaration de TVA. Celle-ci devra comporter le numéro d'identification et, pour chaque État membre de consommation dans lequel la TVA est due, la valeur totale hors TVA des livraisons de biens et des prestations de services couvertes et le montant total de la taxe correspondante ventilé par taux d'imposition. Lorsque des biens sont expédiés depuis un autre État membre, la déclaration doit en faire état.

¹ 100 000 euros dans le droit de l'Union européenne mais avec la possibilité pour les États membres d'abaisser ce seuil à 35 000 euros sur option.

Le V de l'article 298 *sexdecies* G renvoie à un arrêté du ministre chargé du budget les modalités pratiques de cette déclaration.

Le 3 du I de l'article prévoit que le régime est applicable à tous les biens et services, indifféremment du chiffre d'affaire intracommunautaire. Ainsi, si celui-ci est inférieur au seuil de 10 000 euros, les entreprises peuvent malgré cela opter pour ce régime de déclaration.

2. La réforme du dispositif applicable aux biens importés de pays ou territoires tiers d'une valeur inférieure à 150 euros

- a) *La suppression de la franchise sur les EVN au profit d'un dispositif de guichet unique pour les biens de moins de 150 euros importés de pays ou territoires tiers*

La directive du 5 décembre 2017 modifie le régime applicable aux ventes de biens importés de pays ou territoires tiers à l'Union européenne en supprimant la franchise de 22 euros sur les envois à valeur négligeable (EVN). Celle-ci est actuellement prévue par l'article 50 *octies* du CGI, qui relève du niveau règlementaire.

Cette suppression bienvenue permettra de mettre fin à une réelle distorsion de concurrence. Cette exonération constituait de surcroît un ressort important de fraude à l'importation, du fait de l'incohérence avec le seuil de 150 euros applicable aux déclarations complètes de douane.

Le **6° du Q du I** du présent article crée l'article 298 *sexdecies* H au sein du CGI, qui transpose le nouveau régime applicable aux ventes à distance de biens importés. Ce régime permet de simplifier les démarches déclaratives des entreprises non établies dans l'Union européenne.

D'après la définition fournie **au 1° du A du I** devant être contenue dans la nouvelle rédaction de l'article 256 du CGI, le régime de « *vente à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers s'entend d'une livraison de biens expédiés ou transportés par le fournisseur ou pour son compte, y compris lorsque le fournisseur intervient indirectement dans le transport ou l'expédition des biens, à partir d'un territoire tiers ou d'un pays tiers à destination d'un acquéreur dans un État membre.* » Les biens doivent être livrés à des non assujettis et ne doivent pas être des moyens de transport neufs, ni des biens livrés après montage ou installation, ou sans essai de mise en service, par le fournisseur ou pour son compte.

Le IV de la rédaction proposée de l'article 258 du CGI préciserait que lieu de la livraison des ventes à distance de biens importés de territoires ou de pays tiers est situé en France lorsque le bien se trouve en France au moment de l'arrivée à destination de l'acquéreur.

Le V de l'article 298 *sexdecies* H prévoit que, pour faciliter les démarches des entreprises, un guichet unique de déclaration de la TVA est mis en place (le IOSS, *imported-one-stop-shop*). **Le B du I du présent article** prévoit que le régime ne s'adresse qu'aux importations de biens d'une valeur inférieure à 150 euros.

Les importations de biens soumises à ce nouveau régime seront, par conséquent, affranchies de TVA à l'importation. En effet, **le N du I du présent article** complète l'article 291 du CGI, qui détermine les exonérations applicables aux importations de biens soumises à la TVA, par un alinéa précisant que les assujettis présentant un numéro d'identification à la TVA attribué dans le cadre du régime particulier applicables aux ventes à distance de biens importés sont exonérés de la TVA à l'importation.

b) Un régime particulier pour la déclaration et le paiement de la TVA à l'importation

Par ailleurs, **le 7° du Q du I** du présent article prévoit un régime « balai » applicable pour les entreprises qui présentent des marchandises en douane (généralement les entreprises de transport express) qui ne répondent pas au dispositif applicable aux ventes à distance de biens importés. Ce régime particulier, codifié à l'article 298 *sexies* I du CGI, couvre uniquement les biens importés d'une valeur inférieure à 150 euros.

Suivant ce dispositif, **le redevable de la TVA pour la vente à distance demeure le destinataire final mais la personne qui présente les marchandises en douane règle directement la TVA à l'importation qu'il aura recouvré auprès de celui-ci**. Ainsi, en l'absence de recours au régime des ventes à distance de biens importés, le présent dispositif garantit l'absence de double taxation en permettant que la TVA soit payée uniquement à l'occasion du dédouanement.

3. Les plateformes en ligne, de nouveaux redevables tenus de consigner l'ensemble des opérations

a) Le texte proposé rend redevables les plateformes pour certaines opérations qu'elles facilitent

Une autre nouveauté importante contenue dans la transposition de la directive consiste à désigner les interfaces comme redevables de la TVA. La modification de l'article 256 du CGI par le b du 2° du A du I du présent article rend redevable :

- l'assujetti qui facilite¹ par l'utilisation d'une interface électronique telle qu'une place de marché, une plateforme, un portail ou un dispositif similaire, les ventes à distance de biens importés depuis un pays ou territoires tiers (dans la limite de 150 euros) ;

- l'assujetti qui facilite la livraison d'un bien au sein de l'Union européenne par un assujetti non établi au sein de l'Union européenne et qui est dès lors réputé avoir reçu et livré ces biens lui-même, ce qui revient à estimer qu'il est redevable de la TVA.

b) Le choix de la sur-transposition pour rendre les plateformes redevables de la TVA à l'importation pour les biens de plus de 150 euros

Le O du I du présent article va au-delà du texte de la directive. D'après les règles actuelles, la TVA à l'importation (TVAI) doit être acquittée par le destinataire réel des biens sur la déclaration d'importation, avec une responsabilité solidaire du déclarant en douane (article 293 A du CGI).

La rédaction proposée suppose que les plateformes deviennent redevables de la TVA pour l'ensemble des ventes à distances de biens importés de territoires ou de pays tiers d'une valeur supérieure à 150 euros dès lors que le lieu d'imposition à la TVA des biens importés n'est pas situé dans un autre État membre.

En d'autres termes, la rédaction proposée fera qu'une plateforme qui facilite les importations de biens d'une valeur de plus de 150 euros à destination de la France, sera redevable de la TVA à l'importation auprès de la douane française. Le destinataire restera solidairement tenu du paiement de la taxe.

¹ La notion de « faciliter » étant malheureusement imprécise, elle devrait être clarifiée par un règlement d'exécution européen en cours d'adoption. L'article 5 ter de la proposition de règlement d'exécution COM(2018) 821 final précise qu'aux « fins de l'application de l'article 14 bis de la directive 2006/112/CE, le terme "facilite" désigne l'utilisation d'une interface électronique permettant à un acquéreur et à un fournisseur, qui vend des biens au moyen de cette interface électronique, d'entrer en contact, ce qui aboutit à une livraison de biens à cet acquéreur au moyen de cette interface électronique. »

En revanche, si la destination finale du bien est située en Allemagne, et que l'importation se fait en France, le droit de l'Union européenne ne permet pas de désigner la plateforme comme redevable de la TVA à l'importation pour les biens de plus de 150 euros.

Ainsi, pour les envois d'une valeur de moins de 150 euros, les plateformes de vente en ligne qui facilitent les ventes à distance seront réputées redevables de la TVA sur la vente à distance de biens importés.

Si la plateforme **a recours au guichet unique à l'importation (IOSS) pour déclarer et payer la vente à distance de biens importés de moins de 150 euros, la TVA due à l'importation sera exonérée**. Si la plateforme n'a pas recours à ce guichet, elle pourra, lorsqu'elle fait sa déclaration de chiffres d'affaires pour les ventes à distance de biens importés de moins de 150 euros, déduire la TVA à l'importation due sur ces biens. Cela revient à inciter les plateformes à avoir recours au IOSS.

c) Les plateformes numériques facilitant la livraison de biens ou la prestation de services à des non assujettis devront consigner pendant 10 ans les opérations qu'elles facilitent

Le J du I du présent article crée une nouvelle obligation codifiée à l'article 286 quinquies du CGI à destination des interfaces tendant à tenir un registre consignnant l'ensemble des éléments utiles pour permettre de retracer les opérations soumises à la TVA et en effectuer le contrôle.

Cette obligation concerne aussi bien les livraisons de biens que les prestations de services et ce quel qu'en soit le montant.

Le registre doit être conservé sous forme électronique pendant dix ans à compter du 31 décembre de l'année de l'opération. Sans préciser les informations qu'il doit contenir, le texte précise qu'il « *est suffisamment détaillé pour permettre à ces dernières de vérifier l'exactitude de la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée.* »

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA REFONTE INDISPENSABLE DU RÉGIME APPLICABLE AUX BIENS IMPORTÉS DE TERRITOIRES TIERS

1. La suppression bienvenue par la directive de la franchise applicable aux envois de valeur négligeable

Comme votre rapporteur général l'avait déjà souligné lors de l'examen de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, l'administration fiscale se trouve démunie face à des risques de fraude dans le cas des vendeurs établis dans un pays tiers, très présents sur les grandes *marketplaces*.

La TVA à l'importation repose sur une procédure purement déclarative. Or les spécificités du commerce électronique rendent la fraude quasiment indétectable.

D'abord, les biens peuvent être expédiés directement depuis le pays tiers par la Poste ou *via* un opérateur de fret express. Dans ce cas, ceux-ci sont très fréquemment sous-évalués, non-déclarés, ou déclarés abusivement comme des envois à valeur négligeable (EVN), « cadeaux » ou encore « échantillons ». La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) n'a pas les moyens humains ni matériels de contrôler chacun des 7 millions de petits colis soumis à déclaration qui transitent chaque année dans les aéroports, et qui représentent, pris un par un, un enjeu financier très faible¹.

Le nombre de contrôles effectués et le montant des droits et taxes redressés est donc, sans surprise, extrêmement faible au regard des enjeux économiques que représente le *e-commerce*.

¹ En ajoutant les envois de colis postaux, qui ne sont pas comptabilisés dans les systèmes d'information de la DGDDI, le nombre total d'envois attribuables au commerce en ligne en provenance de pays tiers est plus proche de 50 millions par an.

Évolution du nombre de déclarations en fret express et fret postal

Nombre de déclarations						
		2013	2014	2015	2016	2017
DR Roissy Fret		4 480 987	4 989 224	4 649 166	4 379 700	4 715 403
Roissy Banale bureau	Fret Express	1 224 385	1 368 087	1 296 486	1 336 828	1 378 701
Roissy Chronopost bureau		136 079	844 980	700 977	695 981	756 236
Roissy Fedex bureau		3 096 593	2 733 681	2 603 992	2 260 231	2 233 244
Roissy Sodexi bureau		23 930	42 476	47 711	86 660	347 222
DR Roissy Fret		9 807	1 604	75 858	389 522	520 616
Roissy Chronopost bureau	Fret postal (hors colis postaux)			75 858	389 522	520 616
Roissy CDP bureau		9 807	1 604			
Chilly-mazarin BDP		87 593	111 533	108 944	132 176	129 738
TOTAL DGDDI	Fret Express	5 549 712	6 270 261	5 941 722	5 983 095	7 152 006
	Fret postal (hors colis postaux)	97 401	113 226	185 269	521 799	650 629

Les déclarations en fret postal ne comprennent pas les colis postaux, de loin les plus nombreux, ceux-ci n'étant pas soumis aux mêmes obligations déclaratives.

Source : à partir des données transmises par la DGDDI

Évolution des droits et taxes redressés en fret express et fret postal

Droits et taxes redressées (hors pénalités) - notifications						
En millions d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fret express	1,31	2,59	2,44	2,81	2,25	2,96
Fret postal	0,06	0,09	0,08	0,04	0,07	0,04
Sous-total Fret express et postal	1,38	2,68	2,52	2,85	2,33	3,00
Autre	292,85	320,00	354,39	374,55	412,75	265,47
Total	294,22	322,69	356,91	377,40	415,07	268,47
En nombre de constatations	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fret Express	2 815	3 631	3 976	3 832	4 308	4 628
Fret postal	276	172	171	178	116	240
Sous-total Fret express et postal	3 091	3 803	4 147	4 010	4 424	4 868
Autre	7 944	9 189	10 066	10 563	15 317	14 314
Total	16 406	18 804	19 627	20 195	19 741	19 182

NB : Les montants mentionnés correspondent aux seuls montants notifiés, hors pénalités, et non pas aux montants effectivement redressés.

Les déclarations en fret postal ne comprennent pas les colis postaux, de loin les plus nombreux, ceux-ci n'étant pas soumis aux mêmes obligations déclaratives

Source : à partir des données transmises par la DGDDI

Enfin, les biens peuvent être importés en gros par le vendeur, qui les stocke dans un entrepôt sur le territoire européen et en demeure propriétaire. Lorsque le consommateur achète le bien en ligne, la livraison est alors plus rapide. Dans ce cas, **au moins deux types de fraude peuvent se cumuler** : le non-paiement de la TVA à l'importation, par des moyens de fraude classiques de type « fraude au régime 42 »¹, puis le non-paiement de la TVA lors de la vente au consommateur.

2. Le nouveau dispositif offre une réponse utile mais qui ne permettra pas de résoudre entièrement la question de la fraude

Le plan d'action présenté le 1^{er} décembre 2016 par la Commission européenne et les nouvelles règles qu'elle a proposées apportent certes une réponse à la problématique de la fraude, mais celle-ci peut paraître insuffisante, tant au niveau intracommunautaire que pour la vente de biens importés de pays ou territoires tiers.

La suppression des seuils applicables aux « envois à valeur négligeable » et la mise en place d'un « guichet unique » constituent **indéniablement une avancée, mais ces mesures doivent impérativement être assorties d'un renforcement des moyens de contrôle pour permettre de lutter efficacement contre la fraude.**

D'une manière générale, les dispositions de la directive que le présent article propose de transposer ne remettent nullement en cause la nature exclusivement déclarative de la **procédure. Néanmoins, la disposition relative à la consignation pendant 10 ans dans des registres électroniques de l'ensemble des opérations facilitées par des assujettis constitue à l'évidence un élément déterminant.** Il devrait avoir un effet dissuasif pour les assujettis, notamment du fait des nouveaux moyens de contrôle dont devrait disposer l'administration fiscale (cf. les développements du logiciel de ciblage et de valorisation des requêtes, projet PILAT²).

Votre rapporteur général considère qu'il est nécessaire d'anticiper les nouvelles méthodes de fraude qui pourraient succéder à la disparition de la franchise applicable aux EVN.

Il est dès lors indispensable d'accompagner la mise en place de cette réforme par une analyse des formes de fraude associées. Il sera nécessaire de consacrer des moyens importants à l'identification des nouvelles méthodes utilisées par les fraudeurs. Les moyens du contrôle, tant lors du

¹ Le régime 42 est un régime de transit douanier, pouvant être détourné lorsque la marchandise est consommée dans le pays de première importation ou lorsque la TVA n'est ensuite pas réglée dans l'État membre où la marchandise est transférée pour être effectivement consommée.

² Le projet PILAT vise à décroïsonner les bases de données de l'ensemble des acteurs impliqués dans le recouvrement et dans le contrôle de la fraude. Il vient compléter le projet Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes.

dédouanement des biens que lors des transactions intracommunautaires devraient de toute façon être renforcés.

3. La responsabilité solidaire des plateformes concernera les cas de fraude non couverts par le droit de l'Union européenne

La transposition de la directive, en rendant directement redevables les interfaces numériques, ne remet que partiellement en cause la responsabilité solidaire des plateformes.

Entrant en vigueur au 1^{er} janvier prochain et codifiée à l'article 282 *bis* du code général des impôts, cette mesure, portée depuis plusieurs années par la commission des finances du Sénat, permettra de couvrir les opérations effectuées par les plateformes à compter du 1^{er} janvier 2020.

De plus, **après l'entrée en vigueur du présent article au 1^{er} janvier 2021, ce mécanisme de solidarité permettra toujours de couvrir les services et certaines opérations résiduelles n'entrant pas dans le champ de la directive.** Il s'agit en particulier des ventes à distance de biens importés de plus de 150 euros qui ne sont pas couvertes par la directive et qui pourrait bien constituer un nouveau vecteur de fraude.

De plus, le présent article ne rend pas redevables de la TVA les plateformes qui facilitent des ventes à distances de biens et des prestations de services facilitées lorsque les opérations seront purement nationales ou réalisées exclusivement entre États membres. La responsabilité solidaire des plateformes permettra de couvrir ces situations.

B. UN COMPROMIS BIENVENU ENTRE ALLÈGEMENT DES CHARGES SUPPORTÉES PAR LES ENTREPRISES ET RESPECT DU PRINCIPE DE TAXATION DANS LE PAYS DE DESTINATION

Le groupe de travail sur la fiscalité et le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique de la commission des finances du Sénat avait souligné, dès 2015, que *« l'entrée en vigueur du principe de destination représente tout de même une charge administrative plus lourde pour les « petits » vendeurs, qui doivent maintenant connaître et appliquer le taux de TVA de chaque État membre – un argument supplémentaire en faveur de leur harmonisation¹ »*.

Votre rapporteur général ne peut qu'être favorable aux mesures proposées visant à instaurer des guichets uniques destinés à favoriser les déclarations et la liquidation de l'impôt pour les entreprises.

¹ Rapport n° 691 du 17 septembre 2015, « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », fait par MM. Éric Bocquet, Michel Bouvard, Michel Canevet, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, André Gattolin, Charles Guéné, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances.

En effet, malgré l'abaissement du seuil qui généralise le principe de taxation dans le pays de destination, le présent article devrait permettre **un réel allègement des charges administratives pesant sur les entreprises** qui vendent des biens en ligne, et en particulier pour les **nombreuses PME** qui fournissent des biens dans différents États membres, et pour lesquelles la gestion de multiples taux de TVA et règles de facturation représentent une contrainte non négligeable.

Toutes les entreprises bénéficieront de la simplification des règles de facturation. Quoique le gain financier ne soit pas chiffrable, il devrait tout de même être significatif.

L'écart de TVA pour la France, estimé par la Commission européenne, s'élève à 5 % des recettes de cet impôt, soit un coût total de 8,6 milliards d'euros.

Dans un objectif de clarification pour les entreprises et face à l'ampleur de la réforme, **la doctrine administrative devra s'efforcer d'offrir des réponses claires aux entreprises et consolider les multiples juridiques**. La simplicité apportée par les guichets uniques devra être associée à un réel accompagnement des entreprises.

Le recours à **ces guichets uniques permet de concilier les objectifs contradictoires que s'étaient fixées les institutions européennes dès 1967 : la préservation des recettes fiscales des États dans un contexte de concurrence fiscale (soit la taxation dans le pays de destination) et la simplification des procédures pour les entreprises exportatrices (qui supposait la taxation dans leur État membre d'établissement)**. La présente directive apporte, 50 ans plus tard, un compromis intéressant via des guichets uniques de liquidation de la TVA.

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

ARTICLE 54

(Art 298 sexdecies J [nouveau] du code général des impôts)

**Obligation d'information à la charge des exploitants d'entrepôts
logistiques**

Commentaire : dans le cadre de la lutte contre la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le présent article prévoit que les entrepôts logistiques présents sur le territoire national tiennent à la disposition de l'administration fiscale les informations nécessaires pour identifier les propriétaires de biens importés et qui y sont stockés en vue de leur vente ultérieure par l'intermédiaire d'une plateforme de e-commerce.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRÉ-POSITIONNEMENT DE BIENS DANS LES ENTREPÔTS LOGISTIQUES EN VUE DE LEUR VENTE VIA DES PLATEFORMES DE E-COMMERCE DONNE LIEU À D'IMPORTANTES FRAUDES À LA TVA

Les entrepôts logistiques fournissent un service essentiel à de nombreuses entreprises, permettant de stocker, suivre et livrer leurs produits à leurs clients à moindre frais.

Plus spécifiquement, ces entrepôts jouent un rôle clé dans les circuits du e-commerce, secteur qui représente en 2017 un chiffre d'affaires pouvant être estimé à 72 milliards d'euros en France et à 530 milliards d'euros dans l'Union européenne.

Or, les opérateurs utilisant les plateformes de e-commerce tendent de plus en plus à « pré-positionner » leurs produits dans des entrepôts logistiques localisés au plus proche des clients afin d'assurer des délais de livraisons compétitifs.

Les risques de fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont particulièrement importants s'agissant de biens importés depuis des pays ou territoire tiers. En effet, la TVA due à l'importation en application de l'article 291 du code général des impôts est acquittée auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), sous réserve d'un système de franchise appliqué aux « envois de valeur négligeable » (EVN)¹, soit d'une valeur inférieure à 22 euros, transitant par frets express ou postaux. Le système est essentiellement déclaratif et les moyens de la DGDDI sont insuffisants pour vérifier systématiquement la valeur réelle de plusieurs

¹ Article 23 de la directive 2009/132/CE du Conseil du 19 octobre 2009 déterminant le champ d'application de l'article 143, points b) et c), de la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens.

millions de colis, représentant individuellement un enjeu financier très faible.

Au-delà des fraudes liées à l'opération d'importation, d'autres fraudes à la TVA peuvent être commises lors de la vente de ces biens au client final via les plateformes de e-commerce. En effet, les entreprises réalisant des importations ne sont en l'état du droit pas tenues de s'identifier à la TVA en France, ce qui rend les contrôles difficiles.

Un rapport l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a relevé que **certains entrepôts logistiques facilitant les pré-positionnements de biens importés en vue de leur livraison ultérieure via une plateforme de e-commerce « ont aidé des fournisseurs étrangers à ne pas payer la TVA due sur les biens qu'ils vendaient [...] (soit qu'aucune TVA ne soit payée, soit qu'un montant anormalement faible soit réglé au titre de la TVA par suite d'une sous-évaluation ou d'une classification trompeuse). Ces manœuvres ont souvent été précédées par l'importation frauduleuse des marchandises dans ce pays par le fournisseur étranger »**¹.

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) a montré que ce phénomène était particulièrement massif en France. Ainsi, au 31 décembre 2017, 98 % des vendeurs étrangers actifs sur les plateformes regardées n'étaient pas immatriculés à la TVA en France (seuls 538 vendeurs sont immatriculés sur un total de 24 459). La DNEF a renouvelé cette recherche en mai 2019 et abouti au même pourcentage, mais avec un nombre de sociétés significativement accru. En menant une étude sur un échantillon de 100 boutiques en ligne, la DNEF a constaté 48 % utilisent bien un service d'expédition et de pré-positionnement en France et devraient donc être soumises à l'obligation de déclarer et payer la TVA, et que, parmi ces dernières, 40 % n'étaient pas immatriculées en France. **Le préjudice financier pour l'État n'a pas été précisément évalué à ce stade** mais pourrait être considérable : sur le seul périmètre des quelques dizaines de sociétés contrôlées, le chiffre d'affaire non taxé a été évalué à 285 millions d'euros².

Par-delà la question de la perte de ressources fiscales, cette situation pose un problème économique et concurrentiel : non seulement ces opérateurs étrangers parviennent à concurrencer les entreprises nationales sur les délais de livraison, mais la fraude à la TVA leur permet de surcroît d'intensifier la concurrence sur les prix en diminuant les leurs de 20 %.

¹ Organisation pour la coopération et le développement économiques, « Le rôle des plateformes numériques dans la collecte de la TVA/TPS sur les ventes en ligne », document soumis à examen lors de la cinquième réunion du Forum mondial sur la TVA, mars 2019, pp. 72-73.

² Source : informations communiquées à votre rapporteur général par la direction générale des finances publiques.

B. LES MOYENS DE CONTRÔLE DONT DISPOSE L'ADMINISTRATION FISCALE POUR FAIRE FACE À CES FRAUDES SONT LIMITÉS

Pour contrôler le respect des obligations fiscales des acteurs du e-commerce, l'administration peut faire valoir son droit de communication, tel qu'il est régi par le chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales¹, auprès des établissements financiers et places de marché² ou encore auprès des opérateurs de communications électroniques³. En vertu de l'article 1734 du code général des impôts, le refus de communication des documents et renseignements demandés par l'administration dans l'exercice de ce droit ou tout comportement faisant obstacle à la communication entraîne l'application d'une amende de 10 000 euros.

Toutefois, les données couvertes par le champ du droit à communication, s'agissant des opérateurs de communications électroniques, ne peuvent pas être conservées plus d'un an, ce qui, selon l'évaluation préalable de l'article 54 du projet de loi de finances pour 2020, serait « *insuffisant au regard du délai nécessaire de traitement d'un dossier par l'administration fiscale* ».

Surtout, ce droit de communication n'a pas de portée extraterritoriale, de sorte que les opérateurs situés à l'étranger et sollicités par l'administration fiscale française ne sont pas tenus de donner suite, quand bien même leurs biens seraient stockés en France dans un entrepôt logistique.

Or, en l'état du droit français, **aucun dispositif juridique n'est en vigueur concernant spécifiquement la mise à disposition d'informations par les centres logistiques stockant les biens vendus par l'intermédiaire de plateformes de e-commerce**, qui n'entrent pas dans le champ du droit de communication de l'administration fiscale.

Certes, l'article 242 *bis* du code général des impôts, issu de l'article 10 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, impose aux plateformes de e-commerce d'informer leurs utilisateurs sur leurs obligations fiscales, mais également de communiquer à l'administration fiscale une déclaration annuelle retraçant les données relatives au nombre et aux montants des transactions réalisées par son intermédiaire. Celle-ci sera souscrite pour la première fois en 2020 sur les transactions effectuées en 2019. Toutefois, cette procédure ne permet pas de suivi fin et ciblé des opérations effectuées par les opérateurs étrangers.

¹ Article L. 81 et suivants du livre des procédures fiscales.

² Article L. 85 du livre des procédures fiscales.

³ Article L. 96G du livre des procédures fiscales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article complète la section IX du chapitre premier du titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts par un paragraphe XI intitulé « Biens transitant par un entrepôt ou une plateforme logistique de stockage » et comportant un unique article 298 *sexdecies* J.

Le I de cet article prévoit que **les exploitants d'entrepôts logistiques doivent tenir à la disposition de l'administration les informations nécessaires pour contrôler le respect des obligations en matière de TVA incombant aux propriétaires de biens satisfaisant les conditions cumulatives suivantes :**

- premièrement, ces biens doivent être destinés à faire l'objet d'une vente dans réalisée par l'intermédiaire d'une plateforme de e-commerce ;

- deuxièmement, ces biens doivent avoir fait l'objet d'une importation en France ou dans un autre État membre en provenance d'un pays ou d'un territoire tiers ;

- troisièmement, ces biens doivent être la propriété d'un assujetti qui a établi le siège de son activité économique en dehors de l'Union européenne ou qui, à défaut, a son domicile ou sa résidence habituelle en dehors de l'Union européenne ;

- Quatrièmement, ces biens n'ont pas fait l'objet d'une livraison interne ou intracommunautaire depuis leur introduction en France.

Le cumul de ces quatre conditions permet d'isoler la situation ciblée, à savoir le cas d'opérateurs implantés dans des pays tiers qui pré-positionnent leurs biens dans des entrepôts logistiques situés sur le territoire français, en vue de leur livraison ultérieure dans le cadre d'une vente réalisée par une plateforme de e-commerce.

Les informations qui devront être tenues à la disposition de l'administration concernent notamment l'origine, la nature, la quantité et la détention des biens stockés ainsi que les propriétaires de ces biens. Elles seront fixées, en vertu du III de ce nouvel article 298 *sexdecies* J du code général des impôts, par un arrêté du ministre chargé du budget.

Ces informations devront être conservées pendant une durée de plus de six ans¹.

Enfin, le IV de cet article impose aux exploitants **d'accomplir toute diligence afin de s'assurer de l'identité des propriétaires des biens** ainsi pré-positionnés dans leurs entrepôts. Ils seront également tenus d'informer

¹ Le deuxième alinéa du III du nouvel article 298 *sexdecies* J du code général des impôts qu'il est proposé de créer précise que les données doivent être conservées « jusqu'au 31 décembre de la sixième année suivant celle durant laquelle a eu lieu l'opération d'importation ».

par tous moyens ces propriétaires de leurs obligations en matière de TVA en France.

À des fins de coordination, **le II de l'article proposé** prévoit de compléter la section I du chapitre II du livre des procédures fiscales par un 28° intitulé « Exploitants d'entrepôts et de plateformes logistiques » comportant un unique article L. 96 K, qui permet d'**intégrer ces nouvelles obligations au droit commun de l'exercice par l'administration fiscale de son droit de communication auprès des entreprises.**

Ces mesures entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté cet article tel que, modifié par l'amendement rédactionnel déposé par le rapporteur général de la commission des finances et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉFORME BIENVENUE MAIS TARDIVE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE À LA TVA

Eu égard à la difficulté de contrôler et de soumettre à notre droit fiscal les opérateurs étrangers, il semble légitime et pertinent de viser ainsi l'élément qui relie ces opérateurs au territoire français, à savoir le recours aux entrepôts logistiques.

L'extension du droit de communication de l'administration aux exploitants des entrepôts logistiques, pour ce qui concerne les biens importés pré-positionnés par des opérateurs étrangers, constitue un nouvel instrument bienvenu de la lutte contre la fraude à la TVA, qui contribue à l'existence d'un « écart-TVA » de près de 137 milliards d'euros dans l'Union européenne et spécifiquement de plus de 12 milliards d'euros en France en 2017¹.

¹ Commission européenne, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member States : 2019 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, 2019.

L'enjeu de la fraude à la TVA spécifique au secteur du e-commerce constitue une préoccupation ancienne de la commission des finances du Sénat, qui avait alerté sur la nécessité de prendre des mesures vigoureuses pour lutter contre elle dès 2015¹.

Le dispositif proposé s'inscrit dans un cadre plus large de mesures traduisant la prise de conscience collective de cet enjeu, comme en atteste l'article 53 du présent projet de loi de finances transposant la directive 2017/2455 du 5 décembre 2017 relative au e-commerce² et entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2021, qui prévoit notamment, dans la continuité des travaux du Sénat, que les plateformes seront redevables de la TVA due sur les livraisons nationales et intracommunautaires de biens réalisées par un vendeur non établi dans l'Union européenne qu'elles facilitent.

En ciblant spécifiquement les plateformes localisées hors de l'Union européenne, ce dispositif est donc complémentaire de celui mis en place par l'article 53 qui concerne les plateformes implantées dans l'Union européenne.

On peut toutefois regretter un certain retard pris par la France en la matière par rapport au Royaume-Uni, qui a mis en place un dispositif similaire et même plus contraignant dès 2018³ (cf. *infra*).

B. UNE RÉFORME QUI S'EFFORCE DE NE PAS ALOURDIR EXCESSIVEMENT LES CHARGES ADMINISTRATIVES DES ENTREPÔTS LOGISTIQUES

Afin de lutter contre les fraudes à la TVA facilitées par certains entrepôts logistiques, le rapport de l'OCDE précité préconisait notamment de mettre en place une obligation pour les exploitants de ces entrepôts d'effectuer les diligences raisonnables sur les entreprises utilisant leurs installations. C'est ce que le dispositif proposé instaure en France. Pour certains exploitants, cette obligation pourrait impliquer une révision de leurs relations contractuelles avec les plateformes afin que celles-ci leur garantissent une parfaite connaissance de l'identité des vendeurs qui l'utilisent.

¹ Rapport d'information n° 691, *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source*, de MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande, Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2015.

² Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens.

³ *The Fulfillment Businesses Regulations 2018*, 2018 n° 326.

Ce rapport recommande également de tenir un registre des flux de biens à l'entrée et à la sortie de l'entrepôt. **Le choix retenu par l'article proposé, plus souple, consiste à n'imposer aucun format ou aucune présentation contraints pour les données devant être mises à disposition de l'administration fiscale.**

Enfin, ce rapport va jusqu'à évoquer la possibilité d'appliquer un régime de responsabilité solidaire des entrepôts logistiques sur la TVA due par les entreprises étrangères qui l'utilisent, option qui pourrait cependant sembler disproportionnée eu égard à leur implication pratique limitée dans ces ventes.

Il peut également être noté que le dispositif proposé est moins contraignant que celui mis en place au Royaume-Uni, qui impose notamment aux entrepôts la délivrance d'un agrément spécifique par l'administration, la création d'un registre permettant d'identifier les propriétaires des biens stockés ou pré-positionnés et la notification obligatoire à leurs clients des règles en matière de TVA par l'envoi d'un document imprimé.

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

ARTICLE 55

(Art. 1740 D [nouveau] du code général des impôts et art. L. 16 C et L. 228 du livre des procédures fiscales)

Publication de la liste des plateformes qui ne coopèrent pas avec l'administration fiscale

Commentaire : le présent article prévoit de permettre à l'administration fiscale de publier la liste des opérateurs de plateforme qui ne s'acquittent pas de leurs obligations déclaratives et fiscales.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN ENCADREMENT RENFORCÉ DES PLATEFORMES ELECTRONIQUES DE MISE EN RELATION

La définition des plateformes figure à l'article 242 bis du code général des impôts (CGI) : **elles mettent en relation à distance et par voie électronique** des particuliers ou des professionnels **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.**

En ce qu'elles interviennent comme un tiers facilitateur d'échanges et s'affranchissent des contraintes de territorialité, les plateformes rendent nécessaire une **actualisation des règles fiscales**. C'est afin de garantir une appréhension fiscale effective de leurs bénéficiaires et des transactions qu'elles permettent qu'un groupe de travail dédié de la commission des finances du Sénat a conduit des travaux et formulé plusieurs recommandations¹, dont certaines ont été introduites par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude².

En particulier, **l'article 10 de la loi du 23 octobre 2018 a fortement étendu le périmètre des obligations déclaratives des plateformes**. Ces obligations s'appliquent quel que soit le lieu d'établissement de l'opérateur, à l'égard des utilisateurs résidant en France ou y réalisant des

¹ Voir en particulier le [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, au nom de la commission des finances du Sénat.](#)

² Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

ventes ou des prestations de services. Elles portent à la fois à l'égard de l'utilisateur et de l'administration fiscale.

S'agissant des utilisateurs, les plateformes sont tenues de :

- **les informer**, à l'occasion de chaque transaction, **des obligations fiscales et sociales** qui leurs incombent, en mettant à leur disposition un lien électronique vers les sites des administrations permettant de se conformer à ces obligations (1° de l'article 242 *bis* du CGI) ;

- **leur adresser par voie électronique et avant le 31 janvier de chaque année, un document récapitulatif** mentionnant les éléments d'identification de l'opérateur et de l'utilisateur, le nombre et le montant total brut des transactions réalisées par leur intermédiaire au cours de l'année civile précédente, le statut de particulier ou de professionnel renseigné par l'utilisateur et, si elles lui sont connues, les coordonnées du compte bancaire de l'utilisateur sur lequel ces sommes ont été versées (2° de l'article 242 *bis* du CGI) - le détail de ces éléments figurant dans l'encadré à la page suivante.

Les informations figurant dans le document récapitulatif doivent également être transmises à l'administration fiscale, selon les mêmes échéances (3° de l'article 242 *bis* du CGI). Une dispense est toutefois prévue pour les ventes entre particuliers de biens d'occasion ou de prestations de consommation sans objectif lucratif et partage de frais, sous réserve que l'utilisateur a effectué moins de vingt transactions dans l'année sur la plateforme ou que le total des montants qu'il a perçus n'excède pas 3 000 euros¹.

Ces obligations sont assorties de **deux types de sanctions** :

- **une amende forfaitaire**, globale plafonnée à 50 000 euros, en cas de constatation, lors d'un contrôle, du non-respect par la plateforme de ses obligations d'information de l'utilisateur sur ses obligations fiscales et sociales (article 1731 ter du CGI) ;

- **une amende égale à 5 % des sommes non-déclarées**, en cas de non-respect de l'obligation du récapitulatif annuel adressé à l'utilisateur et de la déclaration annuelle à l'administration fiscale (article 1736 du CGI).

¹ Ces seuils sont prévus par l'arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 *bis* du code général des impôts.

**Détail des informations devant être transmises
par les plateformes**

Le contenu des informations devant être transmises à l'utilisateur et à l'administration fiscale est détaillé aux articles 23 L septies, 23 L octies, 23 L nonies et 23 L decies de l'annexe IV du code général des impôts.

« Art. 23 L septies.- Les éléments d'identification de l'opérateur de plateforme prévus au a du 2° de l'article 242 bis du code général des impôts comprennent :

« 1° Sa raison sociale ;

« 2° Son lieu d'établissement au 1^{er} janvier de l'année de la transmission du document mentionné ;

« 3° Son numéro de taxe sur la valeur ajoutée intracommunautaire ou, s'il en est dépourvu, ses numéros d'identité définis à l'article R. 123-221 du code de commerce ou, pour une entreprise non résidente, son numéro d'immatriculation auprès de l'administration fiscale de son pays de résidence.

« Art. 23 L octies.- Les éléments d'identification de l'utilisateur prévus au b du 2° de l'article 242 bis du code général des impôts comprennent :

« 1. Pour les personnes physiques :

« a) Le nom de famille ou d'usage ;

« b) Les prénoms ;

« c) L'adresse de résidence ;

« d) Le numéro de téléphone ;

« e) L'adresse électronique ;

« f) La date de naissance ;

«g) Lorsque le montant total brut des transactions réalisées par l'utilisateur au titre de l'année considérée, est supérieur ou égal à 1 000 euros, l'opérateur de plateforme :

« i) Soit vérifie les noms de famille ou d'usage, prénoms, date de naissance de l'utilisateur, notamment sur présentation par l'utilisateur d'une copie d'une pièce d'identité ;

« ii) Soit indique à l'administration le numéro d'inscription au fichier de simplification des procédures d'imposition (SPI) de l'utilisateur, après en avoir vérifié la structure, le format et l'algorithme.

« 2. Pour une personne morale ou une personne physique agissant à titre professionnel ;

« a) La raison sociale ;

« b) Le lieu d'établissement connu de l'opérateur à la date de transmission du document ;

« c) Le numéro de taxe sur la valeur ajoutée intracommunautaire ou, si elle en est dépourvue, ses numéros d'identité définis à l'article R. 123-221 du code de commerce ou, pour une entreprise non résidente, son numéro d'immatriculation auprès de l'administration fiscale de son pays de résidence ;

« d) L'adresse électronique. »

« Art. 23 L nonies.-L'opérateur de plateforme peut préciser le montant total brut prévu au d du 2° de l'article 242 bis du code général des impôts en indiquant, de manière distincte, le montant des transactions mentionnées au deuxième alinéa du 3° du même article et celui des autres transactions.

« Art. 23 L decies.-Les coordonnées bancaires mentionnées au e du 2° de l'article 242 bis du code général des impôts sont au format du code d'identification des banques (BIC) et du numéro de compte bancaire international (IBAN).

« Ces coordonnées sont réputées connues de l'entreprise dès lors que cette dernière procède directement au versement des sommes auprès de l'utilisateur, ou lorsqu'elle a recours, à cette fin, à un prestataire de services. »

Source : annexe IV du code général des impôts

Outre les obligations déclaratives spécifiques qui leur incombent, **les plateformes sont également assujetties aux impositions de droit commun** en fonction des activités qu'elles exercent et des revenus qu'elles perçoivent.

Deux éléments doivent à cet égard être relevés :

- les plateformes sont **susceptibles d'être redevables de la taxe sur les services numériques** prévue à l'article 299 du CGI ;

- en matière de taxe sur la valeur ajoutée, la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude¹ prévoit un mécanisme de responsabilité solidaire des plateformes, entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2020, tandis que l'article 53 du présent projet de loi, transposant la directive du 5 décembre 2017², les en rend directement **redevables pour certaines opérations**³.

B. L'INTRODUCTION D'UNE PUBLICITÉ DE LA SANCTION ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE FISCALE

L'article 18 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude⁴ a introduit la possibilité, pour **l'administration fiscale, de publier les sanctions** qu'elle prononce à l'encontre de personnes morales à raison de **manquements graves, caractérisés et à caractère frauduleux**. La publication est toutefois écartée lorsque l'administration engage des poursuites pénales⁵.

Cette procédure, désignée sous le terme anglais de « *name and shame* » pour « nommer et faire honte », figure à **l'article 1729 A bis du CGI**.

¹ Article 11 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens.

³ Pour davantage de détails, le lecteur est invité à consulter le commentaire de l'article 53 du présent projet de loi de finances.

⁴ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

⁵ Pour un descriptif complet de ce dispositif, le lecteur est renvoyé au commentaire de l'article 6 du [rapport n° 602](#) (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 27 juin 2018.

Peuvent être rendues publiques les sanctions prononcées à l'encontre des seules personnes morales, à raison de **manquements graves doublement caractérisés** :

- par un montant de droits fraudés d'un **minimum de 50 000 euros** ;
- par le **recours à une manœuvre frauduleuse**, au sens des *b* et *c* de l'article 1729 du CGI, à savoir les cas d'**abus de droit** et de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat, entraînant l'application d'une majoration de 80 %.

La publication des sanctions administratives est **strictement encadrée**, puisqu'elle requiert **l'avis conforme et motivé de la commission des infractions fiscales**. Celle-ci apprécie, au vu des manquements et des circonstances dans lesquelles ils ont été commis, si la publication est justifiée. Une copie de la saisine de la commission des infractions fiscales est adressée au contribuable afin de lui permettre de faire valoir ses observations écrites dans un délai de trente jours.

Si la commission des infractions fiscales émet un avis conforme, **l'administration fiscale peut alors prendre la décision de publication**. Pour autant, **la publication n'intervient pas immédiatement** : la décision est notifiée au contribuable, qui peut alors former un recours dans les soixante jours, ce qui correspond au délai de recours de droit commun à l'encontre de toute décision administrative. Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai et en l'absence de recours que la publication est effectuée, sur le site de l'administration fiscale, pour une durée maximale d'un an.

Cette procédure n'exclut toutefois pas d'éventuels recours formés au fond, à l'encontre de l'imposition ou de la majoration ou amende en cause. Deux situations doivent en ce cas être distinguées :

- si le recours est formé avant l'expiration du délai de soixante jours enserrant le recours contre la décision de publication, la publication est suspendue tant que les impositions et amendes ou majorations ne sont pas devenues définitives ;

- si le recours est formé après l'expiration du délai de soixante jours, la publication doit être retirée du site internet de l'administration fiscale tant qu'une décision juridictionnelle conformant de manière définitive le bien-fondé de la décision de publication n'est pas intervenue¹.

Par ailleurs, **l'administration fiscale est tenue de rendre publique sur son site internet toute décision juridictionnelle revenant sur les impositions et les amendes ou majorations ayant fait l'objet d'une publication**.

¹ Cette garantie a été introduite par le Sénat, à l'initiative d'Albéric de Montgolfier, rapporteur du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à permettre à l'administration fiscale de publier sur son site internet la liste des plateformes non coopératives, à savoir celles ayant fait l'objet d'au moins deux mesures de mise en recouvrement d'une taxation d'office ou d'une amende au cours d'une période maximale de douze mois.

Le I du présent article introduit à cet effet un article 1740 D au sein du code général des impôts (CGI) précisant les conditions encadrant cette publication et détaillant les modalités de sa mise en œuvre.

A. LES CONDITIONS OUVRANT DROIT À LA PUBLICATION

La publication concerne les opérateurs de plateforme ayant fait l'objet, au cours d'une période maximale de douze mois, d'au moins deux mesures consistant en la mise en recouvrement de :

- la taxe sur la valeur ajoutée dont l'opérateur est solidairement redevable en application du IV des articles 283 *bis* (opérations intra-communautaires) ou 293 A *ter* (importations), la mise en demeure prévue devant alors mentionner expressément la sanction de publication (1° du II du nouvel article 1740 du CGI) ;

- l'amende de 10 000 euros prévue au premier alinéa de l'article 1734 du CGI en cas de refus de communication des documents et renseignements demandés par l'administration fiscale, de tout comportement faisant obstacle à leur communication ainsi que d'absence de tenue de ces documents ou de leur destruction avant prescription des délais, la demande de communication devant alors mentionner expressément la sanction de publication (2° du II du nouvel article 1740 D du CGI) ;

- l'amende prévue au III de l'article 1736 du CGI au titre du non-respect des obligations de transmission d'informations aux utilisateurs et à l'administration fiscale prévues respectivement aux 2° et 3° de l'article 242 *bis* du CGI (3° du II du nouvel article 1740 du CGI) ;

- l'imposition résultant de l'application de la procédure de taxation d'office pour la TVA prévue au 3° de l'article L. 66 du livre des procédures fiscales, dans le cadre des opérations pour lesquelles les opérateurs de plateformes doivent devenir redevables de la TVA, comme l'article 53 du présent projet de loi de finances le prévoit¹ (4° du II du nouvel article 1740 du CGI) ;

¹ Voir le commentaire de l'article 53 du présent projet de loi de finances pour 2020. Il s'agit des ventes à distance de biens importés de moins de 150 euros et des livraisons domestiques ou des ventes à distance intracommunautaires de biens réalisés via un opérateur de plateforme par vendeur non établi dans l'Union européenne.

- l'imposition résultant de l'application de la procédure de taxation d'office pour la taxe sur les services numériques prévue à l'article L. 70 A du livre des procédures fiscales (5° du II du nouvel article 1740 du CGI).

Lorsque l'opérateur de plateforme a fait l'objet d'au moins deux de ces mesures dans une période de douze mois, **le I du nouvel article 1740 D du CGI rend possible d'accompagner la mise en recouvrement de la seconde mesure d'une publication** de la dénomination commerciale de l'opérateur de plateforme ainsi que, éventuellement, de son activité professionnelle et de son État ou territoire de résidence.

B. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PUBLICATION

Les modalités de mise en œuvre de la sanction de publication sont détaillées au III du nouvel article 1740 D du CGI, de façon sensiblement différente de celles prévues à l'article 1729 *bis* A du CGI pour encadrer la publication des sanctions administratives appliquées aux personnes morales à raison de manquements fiscaux graves et frauduleux.

En pratique, **la décision de publication ne peut être prise par l'administration qu'après l'avis conforme et motivé de la commission des infractions fiscales**. Celle-ci apprécie, au vu des manquements et circonstances dans lesquelles ils ont été commis, si la publication est justifiée. Une copie de la saisine de la commission des infractions fiscales doit être adressée à l'opérateur de plateforme, pour lui permettre de lui présenter ses observations écrites dans un délai de trente jours.

Une fois l'avis conforme de la commission des infractions fiscales obtenu, **la décision de publication prise par l'administration doit être notifiée à l'opérateur de plateforme**. La notification doit mentionner la sanction que l'administration se propose d'appliquer, ses motifs et la possibilité dont dispose l'opérateur de présenter ses observations. Ce n'est qu'à **l'expiration d'un délai de soixante jours à compter de cette notification, ce qui correspond au délai de recours de droit commun à l'encontre des décisions administratives**, durant lequel l'opérateur peut présenter ses observations, que la publication peut effectivement intervenir.

La publication est effectuée sur le site internet de l'administration fiscale pour une durée maximale d'un an. Toutefois, elle est **retirée sans délai dès lors que l'opérateur de plateforme a acquitté l'intégralité des impositions ou amendes l'ayant motivée**.

Par rapport au mécanisme prévu pour le « *name and shame* » déjà prévu à l'article 1729 *bis* A du CGI, **trois différences doivent être relevées** :

- **un cumul de manquements est exigé** par le dispositif proposé ;
- **aucune suspension de la publication n'est prévue** en cas de recours au fond sur l'une des mesures l'ayant justifiée ;

- **l'administration fiscale n'est pas tenue de rendre publique toute décision juridictionnelle revenant** sur les impositions et les amendes ou majorations ayant fait l'objet d'une publication.

*

Le IV du nouvel article 1740 D du CGI renvoie à un décret en Conseil d'État le soin d'en préciser les conditions d'application.

*

Le II du présent article procède quant à lui aux coordinations rendues nécessaires par l'introduction du nouvel article 1740 D du CGI, au sein des articles L. 16 C et L. 228 du livre des procédures fiscales.

III. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général du budget Joël Giraud et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements**.

Quatre sont des amendements de précision rédactionnelle ; **le cinquième amendement contraint l'administration fiscale à publier toute décision juridictionnelle faisant droit au recours du contribuable** contre une imposition ou une amende ayant fait l'objet d'une publication.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La situation fiscale d'une entreprise fait désormais pleinement partie des **composantes de sa réputation**. Cette dimension intègre parfois même la **communication de certaines sociétés**, à l'image du groupe minier anglo-australien Rio Tinto qui publie chaque année depuis 2015 un rapport¹ présentant les différents montants d'impôts payés par pays, incluant l'impôt sur les bénéficiaires, les charges sociales, les droits de douanes, les taxes foncières, etc.

C'est pour tenir compte de ce nouveau contexte que la publicité de la sanction fiscale a été renforcée en France par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. En matière pénale, la publicité s'applique par défaut, tandis que **l'administration peut désormais publier les sanctions qu'elle prononce** à l'encontre de certains contribuables à raison de manquements graves, caractérisés et à caractère frauduleux. Compte tenu des conséquences qu'elle est susceptible d'entraîner pour les sociétés concernées, cette publicité doit toutefois être **strictement encadrée**. Aussi,

¹ « [Taxes paid in 2018 : a report on the economic contribution made by Rio Tinto to public finances](#) ».

la publicité en matière fiscale a été réservée, en cas de recours du contribuable, aux sanctions devenues définitives.

Le présent article complète les outils à disposition de l'administration, pour le cas spécifique des opérateurs de plateforme. Il entend compléter ces dispositions en permettant à l'administration fiscale de **publier une liste des plateformes dites « non-coopératives »**. Sont concernés les opérateurs qui ont fait l'objet d'au moins deux mesures de mise en recouvrement d'une taxation d'office ou d'une amende pour défaut de communication dans les douze derniers mois.

Tant la nature de leurs activités que leur localisation peuvent rendre complexes leur assujettissement à l'impôt. La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a renforcé le cadre juridique, avec en particulier le mécanisme de responsabilité solidaire des plateformes en matière de TVA, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020. De même, des procédures de taxation d'office trouvent à s'appliquer pour certains impôts : tel est par exemple le cas de la taxe sur les services numériques introduite par la loi du 24 juillet dernier¹.

Par rapport au « *name and shame* » déjà prévu pour les sanctions administratives, **la logique du mécanisme proposé par le présent article diffère.** Il ne s'agit pas d'un complément à la sanction administrative prononcée, mais d'**un aiguillon pour inciter le contribuable à se conformer rapidement à ses obligations fiscales.** C'est ce que confirme la liste des manquements pouvant donner lieu à l'inscription au sein de cette liste. À cet égard, la liste proposée **s'apparente davantage à la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC)**, conçue pour pousser la juridiction à coopérer pour en sortir.

La logique est cohérente avec la nature des opérateurs visés, pour une part majoritaire d'entre eux établis à l'étranger, et dont l'image constitue un élément essentiel.

Votre rapporteur général approuve donc le dispositif sur le principe.

Néanmoins, le fait de réserver la liste aux seules plateformes soulève des **questions au regard du principe d'égalité.** Le Gouvernement justifie son choix par les spécificités économiques des plateformes, sur le modèle des arguments avancés lors des débats relatifs à la taxe sur les services numériques. **Le modèle économique propre aux plateformes en ligne serait de nature à justifier un traitement différent du point de vue juridique,** raisonnement qui n'aurait, selon le Gouvernement, pas été contredit par le Conseil d'État.

¹ Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs, la modification adoptée par l'Assemblée nationale, contraignant l'administration fiscale à publier toute décision juridictionnelle faisant droit au recours du contribuable contre une imposition ou une amende ayant fait l'objet d'une publication assure **un meilleur équilibre** au dispositif proposé. **Cette modification reprend directement la précision apportée à la publicité de la sanction en matière fiscale**, adoptée à l'initiative de votre rapporteur général.

Toutefois, la **procédure de notification de la sanction proposée est actuellement peu explicite**. Votre commission vous propose **un amendement FINC.25 de précision rédactionnelle** pour remédier à cette difficulté.

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

ARTICLE 55 bis (nouveau)

(Art 790 G, 800, 1649 quater B quater et 1681 septies du code général des impôts)

Télédéclaration des donations et successions et détermination par voie réglementaire des impositions devant faire l'objet de téléprocédures

Commentaire : le présent article prévoit de confier au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les déclarations fiscales qui sont souscrites par voie électronique et les impositions qui doivent faire l'objet d'un télèglement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES TÉLÉDÉCLARATIONS POUR LES IMPOSITIONS DES PARTICULIERS

Au terme du 1 de l'article 170 du code général des impôts, **toute personne imposable à l'impôt sur le revenu doit souscrire chaque année une déclaration d'ensemble de ses revenus et bénéfices, de ses charges de famille et des autres éléments nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu** - même si ces derniers n'ont pas subi de modifications par rapport à l'année précédente.

La déclaration des revenus par voie électronique pour l'impôt sur le revenu, permise par la loi de finances rectificative pour 1999¹, a été **encouragée** afin de **réduire les charges administratives** liées à la saisie des déclarations papier et de **fiabiliser les données** ainsi obtenues. Des mécanismes incitatifs ont ainsi été mis en place : entre 2003 et 2008, les contribuables utilisant la télédéclaration ont bénéficié d'une réduction d'impôt de 10 euros (20 euros à partir de 2005)². Entre 2008 et 2011, le bénéfice de la réduction d'impôt a été réservé aux contribuables déclarant leurs revenus en ligne pour la première fois³.

Le Gouvernement a proposé de généraliser la déclaration des revenus en ligne dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016⁴. En vertu de l'article 1649 quater B quinquies du CGI, **la procédure de droit**

¹ Article 23 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 (créant l'article 1649 quater B ter du CGI).

² Article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 ; article 4 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

³ Article 8 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

⁴ Article 76 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

commun est désormais la déclaration des revenus par voie électronique. Cette obligation a été progressivement étendue, en fonction du niveau de revenu fiscal de référence de chaque foyer, jusqu'à s'appliquer à tous à compter de 2019.

Une **dérogation est néanmoins prévue**, au deuxième alinéa de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du CGI, pour les contribuables indiquant à l'administration « *ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique* » parce que leur résidence principale n'est pas équipée d'un accès à internet ou, jusqu'au 31 décembre 2024, parce qu'ils résident dans une zone blanche.

B. LES TÉLÉDÉCLARATIONS ET TÉLÉRÈGLEMENTS POUR LES IMPOSITIONS DES PROFESSIONNELS

La quasi-totalité des prélèvements pesant sur les entreprises ont été soumis à l'obligation de télédéclaration et de télérèglement. En effet, les entreprises relevant des dispositions de l'article 1649 *quater* B *quater*, de l'article 1695 *quater* et de l'article 1681 *septies* du code général des impôts sont soumises à une **obligation de télédéclaration et de télépaiement** pour leurs impôts professionnels tels que la TVA, la déclaration de résultats, les impôts sur les sociétés, la taxe sur les salaires et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Ces **obligations de déclaration** concernent par exemple les prélèvements dus par les offices notariaux, la déclaration de résultats des sociétés civiles immobilières non soumises à l'impôt sur les sociétés et dont le nombre d'associés est inférieur à 100 ou encore la taxe sur les salaires.

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) avec des déclarations et des paiements qui 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) pouvant alors transmettre à l'administration fiscale les données déclaratives (déclarations de résultats) et de paiement des impôts professionnels.

En outre, l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014¹ 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, avec des dates d'entrée en vigueur différées selon la taille des entreprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement.

Il vise à **confier au pouvoir réglementaire la détermination des déclarations fiscales qui doivent être souscrites par voie électronique** et les **impositions qui doivent faire l'objet d'un télépaiement**.

Pour ce faire, il commence par **modifier certaines modalités de déclarations relatives aux donations et aux successions** :

- le **1 du I** du présent article supprime la seconde phrase du IV de l'article 790 G du code général des impôts (CGI) qui prévoit que les **dons de sommes d'argent** consentis en pleine propriété à un enfant, petit-enfant ou arrière-petit-enfant, ou à défaut d'une telle descendance, à un neveu ou une nièce, font l'objet d'une déclaration souscrite en double-exemplaire à partir d'un formulaire conforme au modèle établi par l'administration ;

- le **a du 2 du I** modifie l'article 800 du CGI en supprimant certaines **obligations déclaratives pour les droits de mutations à titre gratuit** : le fait que la déclaration détaillée doit être faite sur une formule détaillée et l'obligation de remplir plusieurs déclarations pour les immeubles hérités ne se situant pas dans la circonscription du service des impôts auprès duquel le contribuable a établi sa déclaration (I de l'article 800 du CGI). Le **b du 2 du I** du présent article abroge la disposition prévoyant que cette déclaration soit établie en double-exemplaire (II de l'article 800 du CGI).

Ensuite, **le présent article confie le soin au pouvoir réglementaire de déterminer le champ des télédéclarations et télépaiements** :

- l'article 1649 *quater B quater* du CGI est complété d'un paragraphe qui stipule que **les déclarations qui doivent être souscrites par voie électronique**, autres que celles mentionnées au titre de cet article, **sont définies par décret** (3 du I du présent article) ;

- l'article 1681 *septies* du CGI est complété d'un alinéa qui stipule que **les impositions devant être acquittées par télépaiement** seront définies par décret (4 du I du présent article) ;

¹ Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique.

L'alinéa 2 du II de l'**article 17 de la loi de finances rectificative pour 2013**¹ est modifié afin que le décret en Conseil d'État puisse déterminer les conditions dans lesquelles **les actes relatifs aux créances de toute nature peuvent être notifiées par voie électronique** aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux organismes gérant des régimes de protection sociale et à **tout autre organisme de sommes appartenant aux redevables de ces créances** (II du présent article).

Enfin, **pour s'assurer que ces obligations de télédéclarations et télérèglement soient bien respectées**, il est fait référence, pour les impositions dont les déclarations sont souscrites par voie électronique ou acquittées par télérèglement, aux **sanctions prévues à l'article 1738 du CGI** :

- **une majoration de 0,2 % du montant des droits** correspondant aux déclarations déposées autrement que par voie électronique ou dont le versement a été effectué par un autre mode de paiement. Le montant de la majoration ne peut être inférieur à 60 euros (1 de l'article 1738 du CGI) ;

- en l'absence de droits, le dépôt d'une déclaration ou de l'une de ses annexes par un autre procédé entraîne l'application d'une **amende de 15 euros par document**. Ce montant ne peut être ni inférieur à 60 euros, ni supérieur à 150 euros (1 de l'article 1738 du CGI) ;

- une amende de 15 euros par bénéficiaire est également appliquée en cas de non-respect de l'obligation de déclarer ces sommes versées selon un procédé électronique (2 de l'article 1738 du CGI).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ET DE MODERNISATION

Dans plusieurs de ses publications², que ce soit sur la douane ou sur la direction générale de l'aviation civile, la Cour des comptes a recommandé de poursuivre le processus de dématérialisation en généralisant dès que possible le télépaiement et la télédéclaration. Le **recours à la télédéclaration pour l'imposition sur le revenu demeure encore faible en France en 2017** (54 %), du moins comparativement aux pays similaires (73 % en Allemagne, 88 % en Suède ou 91 % au Royaume-Uni). Avec l'entrée en vigueur de la télédéclaration pour la très grande majorité des foyers, ce taux a connu une augmentation significative, **deux tiers des foyers fiscaux ayant rempli leur déclaration de revenus 2018 en ligne**. C'est toutefois décevant si l'on considère que la très grande majorité des foyers aurait dû satisfaire à cette même procédure de déclaration.

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

² Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », Rapport public annuel 2014 ; Cour des comptes, « Référé sur la mise en place d'un guichet fiscal unique à la direction générale de l'aviation civile », septembre 2014.

La généralisation de la télédéclaration pour l'impôt sur le revenu a permis de réaliser un **gain équivalent à 990 ETP l'année de sa généralisation**, tandis que la dématérialisation des saisies bancaires, encouragée par le II du présent article, aurait permis de réaliser une **économie cumulée de 2,6 millions d'euros depuis son lancement en 2015¹**.

B. ÉTENDRE LA TÉLÉDÉCLARATION DANS LES MÊMES CONDITIONS QUE CELLES PRÉVUES POUR L'IMPÔT SUR LE REVENU

Votre rapporteur général a constamment défendu la généralisation des téléprocédures, que ce soit pour la déclaration ou pour le paiement. C'est un **enjeu pour la modernisation de notre système** mais aussi pour sa rationalisation. Le présent article semble, de ce point de vue, aller dans le bon sens. En outre, d'après les informations dont dispose votre rapporteur général, le décret devrait prévoir un **calendrier d'entrée en vigueur progressive**, au fur et à mesure des développements informatiques permettant la télétransmission de ces déclarations. La première offre de service dématérialisée viserait les déclarations des dons manuels et devrait voir le jour au dernier trimestre de l'année 2020.

Toutefois votre commission considère que **nous ne pouvons pas pénaliser les contribuables pour les carences de l'État** dans l'exercice de ses missions de service public, notamment en ce qui concerne la couverture numérique de notre territoire. C'est pour cela que, conformément aux modalités adoptées pour la télédéclaration d'impôt sur le revenu, votre commission des finances a adopté un amendement **FINC.26** visant à garantir aux contribuables n'ayant pas internet ou résidant en zone blanche² qu'ils pourront continuer à honorer leurs obligations déclaratives autrement que par voie électronique.

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

¹ Cour des comptes, rapport public thématique « La DGFIP, dix ans après la fusion. Une transformation à accélérer » (juin 2018).

² Exception qui vaut pour ces foyers jusqu'au 31 décembre 2024, conformément au troisième alinéa de l'article 1649 quater B quinquies du code général des impôts.

ARTICLE 55 ter (nouveau)
(Art. L. 166 AA [nouveau] du livre des procédures fiscales)

Transmission de l'éligibilité fiscale de l'épargnant au livret d'épargne populaire par l'administration fiscale sur demande des établissements bancaires

Commentaire : le présent article prévoit de permettre à l'administration fiscale de transmettre, sur demande d'un établissement teneur de compte sur livret d'épargne populaire, l'information sur l'éligibilité d'un client à ce type de produit d'épargne réglementée.

I. LE DROIT EXISTANT

L'épargne réglementée désigne des produits se caractérisant par une **disponibilité permanente et une rémunération non soumise à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux.**

Parmi les produits de taux, l'épargne réglementée représente près d'un **quart des montants investis par les ménages.** Le tableau ci-après détaille les encours des principaux produits d'épargne réglementée.

Encours des principaux produits d'épargne réglementée au 31 décembre 2018

Produits	Livrets A	LEP	LDDS	PEL
Encours (en milliards d'euros)	267,5	43,3	107,2	276,4
Part de l'encours des produits de taux	8,2 %	1,3 %	3,3 %	8,5 %
Dépense fiscale associée en 2019 (en millions d'euros)	153	16	69	437

NB : les acronymes LEP, LDDS et PEL désignent respectivement les livrets d'épargne populaire, les livrets de développement durable et solidaire et les plans d'épargne logement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'observatoire de l'épargne réglementée et des documents budgétaires

Par rapport aux autres produits d'épargne réglementée, le livret d'épargne populaire se distingue par **un critère de revenu**. Ce critère traduit l'objectif du livret d'épargne populaire, lequel est « *destiné à aider les personnes disposant des revenus les plus modestes à placer leurs économies dans des conditions qui en maintiennent le pouvoir d'achat* » (article L. 221-13 du code monétaire et financier).

De fait, le livret d'épargne populaire est réservé aux contribuables ayant leur domicile fiscal en France et justifiant chaque année que le montant de leurs revenus de l'année précédente n'excède pas les montants mentionnés au I de l'article 1417 du code général des impôts (CGI), majorés d'un coefficient de 1,8 (article L. 221-15 du code monétaire et financier).

Pour 2019, le revenu maximal pour une personne seule est ainsi de 19 778 euros.

Ce critère s'apprécie à la fois pour l'ouverture et pour la détention du livret, sous réserve d'une tolérance : un épargnant qui dépasserait le critère de revenu pour une seule année peut continuer à bénéficier de son livret d'épargne populaire si ses revenus sont à nouveau inférieurs au plafond l'année suivante (deuxième alinéa de l'article L. 221-15 du code monétaire et financier).

Les modalités actuelles d'appréciation du critère sont souvent qualifiées de complexes puisqu'**il appartient à l'épargnant de produire chaque année la justification** qu'il remplit effectivement les conditions de revenus. S'il cesse de remplir ces conditions, **l'épargnant doit en demander la clôture** avant la fin du premier trimestre de l'année suivante.

Parallèlement, les établissements dépositaires doivent solder d'office au 31 mars les comptes pour lesquels les justifications annuelles requises n'ont pas été produites.

Il ne peut être ouvert qu'un livret d'épargne populaire par contribuable. Le plafond de dépôts est fixé à 7 700 euros, hors capitalisation des intérêts, pour un taux de rémunération de 1,25 %.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général du budget, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il introduit un nouvel article L. 166 AA au sein du livre des procédures fiscales afin de déroger, de façon strictement encadrée, au secret fiscal.

Pour permettre d'apprécier le critère d'éligibilité d'un client au livret d'épargne populaire, il serait ainsi permis à **l'administration de transmettre**, à leur demande, aux entreprises, établissements ou organismes habilités à

proposer le livret d'épargne réglementée, **l'information nécessaire au contrôle des conditions d'ouverture et de détention** posées par l'article L. 221-15 du code monétaire et financier.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article opère une simplification dans l'examen des critères d'exigibilité d'un épargnant au livret d'épargne populaire.

Ce produit d'épargne réglementé est réservé aux personnes modestes, afin de leur permettre de placer leurs économies « *dans des conditions qui en maintiennent le pouvoir d'achat* »¹. Il offre **une rémunération plus avantageuse que le livret A, fixée à 1,25 %**, contre 0,75 % pour le livret A.

Cependant, comme le relève l'Observatoire de l'épargne réglementée dans son dernier rapport publié en juillet 2019, « *le nombre de LEP a diminué chaque année depuis 2009, sauf en 2015. En dépit de sa rémunération avantageuse, le LEP semble effectivement peu connu, ou peu prisé, des personnes physiques* »². **Les modalités actuelles de vérification de l'éligibilité** d'un client constituent le facteur essentiel d'explication. En effet, la procédure actuelle exige du contribuable qu'il produise, chaque année, son avis d'imposition pour justifier qu'il remplit les conditions de ressources encadrant la détention d'un livret d'épargne populaire.

Face à ce constat, **deux démarches** ont été engagées :

- d'une part, le Gouvernement a demandé aux banques d'en **accentuer la promotion** afin que l'ensemble de la population éligible soit encouragée à souscrire à ce produit ;

- d'autre part, **l'administration fiscale** a travaillé à la mise en œuvre d'un **canal d'information direct avec les établissements bancaires** qui se substituerait aux modalités actuelles de contrôle de l'éligibilité d'un client.

Le présent article consacre cette possibilité, en autorisant l'administration fiscale à transmettre à un établissement teneur de compte l'éligibilité d'un client au livret d'épargne populaire. Seule l'éligibilité serait communiquée, sans davantage d'information sur la situation fiscale du contribuable.

Cette évolution est de nature à favoriser une plus grande diffusion du livret d'épargne populaire.

Cependant, **en l'état du dispositif proposé, une incertitude demeure sur la portée réelle des modifications qu'il propose**. En effet, l'article L. 221-15 du code monétaire et financier indique actuellement que

¹ Article L. 221-13 du code monétaire et financier.

² [Rapport annuel de l'Observatoire de l'épargne réglementée](#), édition 2018, juillet 2019.

« [les] contribuables apportent la preuve qu'ils remplissent la condition relative au plafond de revenus ».

Pour consacrer pleinement le changement du mode de contrôle de l'éligibilité d'un client et délier ce dernier de toute formalité, il importe d'ajuster ces dispositions. Par la suite, un important travail d'actualisation réglementaire sera nécessaire pour tenir compte de la simplification opérée au profit de l'épargnant.

Votre commission a adopté un amendement FINC.27 en ce sens.

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

ARTICLE 56

Mise en œuvre de la facturation électronique dans les relations interentreprises et remise d'un rapport sur les conditions de cette mise en œuvre

Commentaire : le présent article prévoit, de façon programmatique, d'introduire une obligation d'émettre les factures des transactions entre assujettis à la valeur ajoutée sous forme électronique et d'en transmettre les données à l'administration fiscale, pour une application au plus tôt à compter du 1^{er} janvier 2023, un rapport devant être remis avant le 1^{er} septembre 2020 pour envisager les conditions de cette mise en œuvre.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE FACTURATION, UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

Impôt sur la consommation, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique aux livraisons de biens et aux prestations de services situées en France.

Elle est **assise sur la valeur ajoutée** et repose donc sur un **régime de déductions** permettant à la personne assujettie de déduire, de la TVA qu'il a collectée auprès de l'acheteur, la TVA qu'il a lui-même acquittée en amont pour produire le bien ou le service vendu.

Le régime de déduction repose sur le système de facturation : pour pouvoir déduire la TVA déjà acquittée, l'assujetti doit détenir un justificatif - essentiellement sous la forme d'une facture.

Les règles de facturation sont prévues par l'article 289 du code général des impôts¹ (CGI). Elles précisent les opérations pour lesquelles une facture doit être émise, les conditions dans lesquelles le client peut émettre la facture au nom et pour le compte de l'assujetti, le fait générateur de l'émission (selon les cas au moment de la livraison ou de la prestation de services, au 15 du mois suivant ou encore de façon périodique), l'obligation de conserver un double, les conditions de modification ainsi que les règles applicables à la facturation électronique.

¹ Elles sont précisées par le décret n° 2013-346 du 24 avril 2013 relatif aux obligations de facturation en matière de taxe sur la valeur ajoutée et au stockage des factures électroniques.

B. LE RECOURS À LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE, UN DÉVELOPPEMENT STRICTEMENT ENCADRÉ

Concernant la facturation électronique, le VI de l'article 289 du CGI prévoit que « *les factures électroniques sont émises et reçues sous une forme électronique quelle qu'elle soit* » et qu'elles « *tiennent lieu de factures d'origine* ».

Trois formes d'émissions sont acceptées par le VII de l'article 289 du CGI pour qu'une **facture électronique** tienne lieu de facture d'origine, à savoir :

- sous forme électronique, « *dès lors que des contrôles documentés et permanents sont mis en place par l'entreprise et permettent d'établir une piste d'audit fiable entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou prestation de service qui en est le fondement* » ;

- en recourant « *à la procédure de signature électronique avancée* » prévue par la directive du 28 novembre 2006¹ ;

- par le biais d'un « *message structuré selon une norme convenue entre les parties, permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traité automatiquement et de manière univoque* ».

Cependant, **la facturation électronique n'est qu'une faculté**, qui doit être acceptée par le destinataire de la facture. En pratique, l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances indique que, dans le cadre des contrats qu'elles concluent avec d'autres entreprises, les grandes entreprises appliquent essentiellement la facturation électronique.

Cette situation résulte de l'article 395 de la directive du 28 novembre 2006 précitée, qui **prohibe à tout État membre de rendre obligatoire la facturation électronique dans les rapports interentreprises sans avoir préalablement obtenu l'autorisation du Conseil**, accordée à l'unanimité sur proposition de la Commission européenne.

La France n'a pas sollicité cette autorisation, contrairement à l'Italie, qui a généralisé l'obligation de la facturation électronique des transactions interentreprises à compter du 1^{er} janvier 2019.

À l'inverse, **la directive du 28 novembre 2006 précitée contraint les États membres à accepter la remise d'une facture électronique dans les relations avec leurs fournisseurs**. C'est le cas en France depuis le 1^{er} janvier 2012².

En outre, le principe d'une **transmission électronique des factures de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leurs fournisseurs** a été posé par l'ordonnance du 26 juin 2014³ complétant

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² Article 25 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

³ Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique.

le code de la commande publique. Cette obligation a été mise en œuvre de façon échelonnée à partir du 1^{er} janvier 2017, en fonction de la taille des entreprises concernées. Elle s'applique désormais à l'ensemble des entreprises, à l'exception des microentreprises, pour lesquelles l'obligation entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Ce sont aujourd'hui 450 000 entreprises et 190 000 personnes et structures publiques qui sont enregistrées sur le portail de facturation mis en place sur Chorus Pro, ayant permis l'échange de **64 millions de factures par voie électronique**¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le premier alinéa du présent article prévoit de rendre obligatoire l'émission des factures des transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sous forme électronique. Par ailleurs, les données qui y figurent doivent être **transmises à l'administration** pour leur exploitation « à des fins, notamment, de modernisation de la collecte et des modalités de contrôle de la taxe sur la valeur ajoutée ».

Le deuxième alinéa renvoie à un décret pour déterminer le calendrier et les modalités d'application de cette obligation, avec un **double encadrement**. L'entrée en vigueur doit en effet intervenir :

- au plus tôt le 1^{er} janvier 2023 et au plus tard le 1^{er} janvier 2025 ;
- après l'autorisation du Conseil de l'Union européenne, conformément au 1 de l'article 395 de la directive du 28 novembre 2006².

Dans l'intervalle, **un rapport sur les conditions de mise en œuvre de cette obligation** doit être remis au Parlement avant le 1^{er} septembre 2020 (**troisième alinéa du présent article**). C'est en réalité ce rapport qui devra étayer les modalités de l'obligation de facturation électronique, dont seul le principe est posé par le présent article, puisqu'il « *identifie et évalue les solutions techniques, juridiques et opérationnelles les plus adaptées, notamment en matière de transmission des données à l'administration fiscale, en tenant compte des contraintes opérationnelles des parties prenantes. Il évalue, pour chacune des opérations examinées, les gains attendus en matière de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée et les bénéfices attendus pour les entreprises* ».

*

À l'initiative du rapporteur général du budget, Joël Giraud, **l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels**, acceptés par le Gouvernement.

¹ Selon l'évaluation préalable du présent article, annexée au projet de loi de finances pour 2020.

² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article revêt un caractère essentiellement programmatique, ce que traduit le fait que les dispositions qu'il comporte ne sont pas codifiées dans le code général des impôts.

De fait, **la France ne dispose pas de l'autorisation** du Conseil de l'Union européenne requise par le droit dérivé pour rendre obligatoire la facturation électronique dans les rapports interentreprises ; **elle ne l'a d'ailleurs pas sollicitée.**

Le présent article revêt un caractère inédit.

Il correspond avant tout à **une forme de notification officielle aux entreprises** de la généralisation à moyen terme de la facturation électronique. Cependant, **sa portée normative est quasi inexistante** : le Gouvernement propose de lui-même de remettre un rapport détaillant les modalités et le calendrier de mise en œuvre de la facturation électronique obligatoire. En outre, il est étonnant de prévoir une entrée en vigueur pouvant être exercée par voie réglementaire au cours d'une période de deux ans.

Certes, votre rapporteur général soutient cette **indispensable évolution**, mais il considère qu'il n'y a **pas besoin d'une disposition législative pour travailler** à la généralisation de la facturation électronique dans les relations interentreprises.

Il reviendra au Gouvernement de **soumettre un dispositif législatif complet une fois qu'il aura déterminé**, en concertation avec les acteurs, **comment la facturation électronique sera rendue obligatoire**, et qu'il disposera de l'autorisation du Conseil de l'Union européenne.

C'est pourquoi votre commission a adopté **un amendement FINC.28 supprimant le présent article.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 57

Possibilité pour les administrations fiscale et douanière de collecter et exploiter les données rendues publiques sur les sites internet des réseaux sociaux et des opérateurs de plateforme

Commentaire : le présent article prévoit d'autoriser, à titre expérimental, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à collecter et exploiter, au moyen de traitements automatisés et informatisés, les informations publiées par les utilisateurs de plateforme en ligne, afin de recherche d'éventuelles infractions au code général des impôts ainsi qu'au code des douanes. Cette expérimentation serait autorisée pour une durée de trois ans et un rapport d'évaluation devrait être transmis au Parlement six mois avant son terme.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DIVERSIFICATION DES INSTRUMENTS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE

1. La lutte contre la fraude fiscale, un enjeu national

La lutte contre la fraude, objectif à valeur constitutionnelle¹, est une préoccupation permanente du Parlement et des Gouvernements. Comme le soulignait la commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi relative à la lutte contre la fraude, « *la lutte contre la fraude fiscale se joue avant tout au niveau national* »². À cet égard, trois textes importants ont plus particulièrement été adoptés au cours des dernières années :

- **la loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière**³ a aggravé les peines en cas de fraude fiscale et renforcé les pouvoirs de l'administration fiscale et des douanes (droit d'accès aux informations, droit de copie de documents, etc.).

¹ Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances pour 2000*.

² Rapport n° 602 (2017-2018) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 27 juin 2018, <http://www.senat.fr/rap/17-602/17-602.html>

³ Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

La **loi organique du 6 décembre 2013**¹ a quant à elle créé le procureur de la République financier, à compétence nationale ;

- la **loi du 9 décembre 2016**², dite loi dite « Sapin 2 », comportait un important volet de dispositions relatives à la lutte contre la fraude fiscale, que ce soit l'introduction d'une procédure de transaction pénale pour les personnes morales ou la création d'un registre des bénéficiaires effectifs des personnes morales ;

- la **loi du 23 octobre 2018**³ relative à la lutte contre la fraude a renforcé les prérogatives de l'administration fiscale et les dispositifs de lutte contre la fraude : extension des conventions judiciaires d'intérêt public à la fraude fiscale, suppression du « verrou de Bercy », responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA, déclaration automatique par les plateformes en ligne des revenus perçus par leurs utilisateurs, renforcement des sanctions à l'encontre des intermédiaires, création d'une nouvelle police fiscale, pérennisation du dispositif des « aviseurs fiscaux », introduit à titre expérimental en loi de finances pour 2017⁴...

Pour être pleinement efficace, **la loi doit être complétée par des moyens de contrôle sans cesse plus novateurs**, de nature à répondre aux schémas toujours plus complexes et innovants utilisés par les contribuables et entités les moins soucieuses de leurs obligations fiscales. C'est de la combinaison de ces instruments et des textes que dépend l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, dans le respect des droits garantis à chacun.

2. Remédier à la baisse des recettes issues du contrôle fiscal

En 2018, les recettes du contrôle fiscal marquaient leur troisième année de baisse consécutive. Les redressements et pénalités notifiés avaient ainsi connu une nette diminution, passant de 17,9 milliards d'euros à 15,2 milliards d'euros (- 15 %) entre 2017 et 2018, tout comme le montant des sommes effectivement recouvrées, bien que son recul soit moins marqué (de 8,1 milliards d'euros à 7,7 milliards d'euros, soit une baisse de 5 %). De même, les principaux indicateurs mesurant l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale présentaient des résultats décevants, que ce soit sur le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus graves (deux points sous la cible) ou sur la hausse du taux d'abandon contentieux des rappels.

¹ Loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier.

² 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.

³ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

⁴ Article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Toutefois, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé que **les résultats du contrôle fiscal seraient meilleurs en 2019**. Les premiers chiffres montrent en effet un net progrès sur les recettes récupérées aux trois premiers trimestres (5,6 milliards d'euros, contre quatre milliards d'euros sur la même période en 2018), ainsi qu'un taux de recouvrement à la suite des contrôles en hausse de trois points (67,5 % contre 64,2 % à la même période en 2018, soit un taux proche de celui observé en 2017).

B. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DES MOYENS DE CONTRÔLE

1. Une masse de données de plus en plus grande à analyser

L'accord multilatéral de l'OCDE du 29 octobre 2014¹ relatif à **l'échange automatique d'informations fiscales**, repris de manière plus ambitieuse par la directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014, a permis de **réaliser de grands progrès dans la lutte contre la fraude**. **Cet échange automatique d'informations concerne les comptes bancaires, mais également certains montages fiscaux, déclarations pays par pays ainsi que les rescrits (rulings)**, c'est-à-dire les accords fiscaux signés par certaines entreprises dans leur pays d'implantation². Dans le cadre de cet accord, la France a reçu des informations sur plus d'un million de comptes à l'étranger détenus par des contribuables français en 2017 et 3,5 millions en 2018. 86 pays ont transmis des données. Le registre central des rescrits en recense aujourd'hui plus de 18 000 (dont 75 % émis par les Pays-Bas et le Luxembourg), tandis que la direction générale des finances publiques (DGFIP) a reçu plus de 2 500 rapports contenant des informations sur les données pays par pays des multinationales.

Ces directives et accords ont ainsi démultiplié les données auxquelles peuvent accéder les administrations fiscales. Elles s'ajoutent aux bases de données et traitements automatisés déjà utilisés par les administrations fiscales et des douanes (ex. fichier de données des impôts, fichier national des comptes bancaires et assimilés, recueil automatique d'informations sur l'achat et la revente de cryptoactifs, envois automatiques de données sur les revenus financiers, les contrats d'assurance vie et les actes notariés), ainsi que les informations auxquelles elles se donnent respectivement accès, la loi « fraude » ayant contribué à améliorer le partage d'informations entre les administrations.

¹ Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé à Berlin le 29 octobre 2014.

² Ce sont les directives relatives à la coopération administrative dans le domaine fiscale, dites « DAC 1 », « DAC 2 », « DAC 3 », « DAC 4 », « DAC 5 » et « DAC 6 » (directive on administrative cooperation).

2. Le développement des nouvelles techniques d'analyse des données de masse

a) *Datamining et intelligence artificielle*

Face à cet **afflux massif de données**, les administrations fiscale et douanière ont développé des nouveaux moyens d'analyse, en renforçant notamment leur recours aux nouvelles techniques d'exploitation de données de masse (**datamining**) et à l'intelligence artificielle. Le développement de ces nouveaux instruments touche au cœur de métier des administrations de Bercy, à savoir le traitement de l'information. Ils visent à améliorer la détection de potentiels manquements et infractions en s'appuyant sur une analyse prédictive basée sur des algorithmes de modélisation de certains comportements à partir de données très nombreuses.

Le *datamining* a d'abord été expérimenté au sein de la « *task force* » TVA, mise en place en 2014 afin d'identifier les entreprises impliquées dans des fraudes complexes, de type carrousel. La commission des finances avait estimé que **les résultats de cette dernière étaient plutôt limités, et même décevants**¹. Une vingtaine de personnes, informaticiens, fiscalistes et experts du *big data*, faisaient alors partie de la « mission requête et valorisation » (MRV). Si la direction générale des finances publiques a reconnu que le dispositif n'avait pas encore atteint son plein effet, elle relève tout de même un léger écart dans les taux de contrôles menant à des recouvrements, en faveur de ceux détectés par la MRV.

b) *La mission « requête et valorisation » : la concrétisation d'un changement d'approche ?*

L'objectif du Gouvernement est de **porter la part des contrôles fiscaux ciblés par l'intelligence artificielle et le datamining à 35 % en 2020, contre 13,85 % en 2018 et 21,85 % attendus en 2019**. D'ici 2021, plus de la moitié de la programmation du contrôle fiscal pourrait être déterminée à l'aide de ces nouvelles techniques. Ces objectifs ambitieux illustrent la montée en puissance de la MRV et de son logiciel d'intelligence artificielle, le « **ciblage de la fraude et valorisation des requêtes** » (CFVR), qui s'appuie aujourd'hui sur des bases internes à l'administration fiscale.

Pour lui permettre d'atteindre cette cible, la MRV a été renforcée en personnel (26 personnes en septembre 2019) et organisée autour de trois équipes (analyse risques des particuliers, des professionnels et travaux de *datascience*).

¹ Tome III du rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales ». Annexe 15 de MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019. Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'expérimentation de ces nouvelles techniques de programmation semble être plus prometteuse. Ainsi, l'administration fiscale aurait recouvré, sur les neuf premiers mois de l'année 2019, 640 millions d'euros grâce au recours aux techniques de *datamining*, soit 11 % du total des droits et pénalités recouverts. Le projet CFVR est soutenu par la direction interministérielle de la transformation publique, ainsi que par le Fonds pour la transformation de la fonction publique, à hauteur de 5,2 millions d'euros sur trois ans. En complément du projet CFVR, le **projet PILAT** (Pilotage et analyse du contrôle) a obtenu 13,4 millions d'euros auprès du FTAP. Il est destiné à **aider les agents à mieux cibler la fraude et à automatiser les travaux de suivi en améliorant les interfaces entre les nombreuses applications numériques dédiées au contrôle fiscal.**

Le Fonds d'action pour la transformation publique

Ce fonds constitue l'un des programmes de la mission « Action et transformation publiques », créée pour une durée limitée de cinq ans pour répondre aux objectifs du Grand plan d'investissement et porter les projets d'Action publique 2022. Il est supposé soutenir les réformes porteuses d'économies à moyen terme en finançant le coût supplémentaire que peut représenter une telle réforme dans sa phase initiale.

Dans son rapport sur le Grand plan d'investissement¹, Jean Pisani-Ferry recommandait de créer un fonds pour la transformation de l'action publique (initiative 20). Le programme 359 en est la traduction budgétaire et en reprend les principaux critères : une dotation de 700 millions d'euros sur le quinquennat, un retour sur investissement d'un euro économisé au bout de trois ans pour un euro investi, la signature de contrats de transformation avec objectifs de performance pour les services bénéficiaires et la participation de personnalités qualifiées extérieures au processus de sélection.

Les projets soutenus par ce fonds doivent participer à la transformation de l'État, générer des économies, améliorer la qualité du service rendu aux usagers et les conditions de travail des agents. Les principaux lauréats du fonds sont donc en grande majorité des projets informatiques ou de réorganisation. Ils sont sélectionnés au cours de deux appels à projet par an. Le Fonds n'apporte pas la totalité des financements nécessaires, ce qui nécessite un cofinancement de la part des porteurs du projet.

De plus en plus d'administrations, incapables de financer leurs projets de transformation, du fait de crédits informatiques ou d'investissement insuffisants, font appel à ce Fonds pour soutenir leurs projets les plus innovants.

Source : tome III du rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, « Les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales ». Annexe 15 de MM. Claude Nougéin et Thierry Carcenac, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019. Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

¹ Jean Pisani-Ferry, *Le Grand plan d'investissement 2018-2022. Rapport au premier ministre*, (septembre 2017). Lien : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2017/09/rapport_de_m._jean_pisani-ferry_-_le_grand_plan_dinvestisement_2018-2022.pdf

Par ailleurs, en août 2017, un arrêté¹ a précisé les usages du CFVR. Il a pérennisé ce traitement pour les fraudes relatives aux professionnels et a autorisé son expérimentation pour deux ans pour les fraudes relatives aux particuliers. L'administration fiscale peut ainsi nourrir ses bases de données d'informations concernant des particuliers, y compris des informations collectées « manuellement » sur les réseaux sociaux ou dans les médias traditionnels. Cela vaut tout particulièrement pour les dossiers à « fort enjeu ». La cellule de *datamining* est ainsi en capacité de croiser les données d'une vingtaine de fichiers différents.

Comme l'ont plusieurs fois assuré le ministre de l'action et des comptes publics et le directeur général des finances publiques, **CFVR et contrôle « humain » ne sont pas mutuellement exclusifs**. En effet, le logiciel ne donne que des indices, une base de programmation. Les agents de l'administration fiscale doivent alors examiner ces indices et se prononcer sur la pertinence à enclencher une procédure de contrôle. En recourant à des algorithmes et à des techniques de *datamining*, **l'administration fiscale entend diminuer le nombre de contrôles fiscaux sur pièces et approfondis ne débouchant sur aucun redressement**.

La **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)** bénéficie également, depuis 2016², de son **propre service à compétence nationale dédié au traitement des données, le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC)**. En recourant au *datamining*, ce service « *centralise les analyses de risque et développe de nouvelles techniques pour identifier les déclarations présentant les anomalies de nature à dissimuler une éventuelle fraude déclarative* »³. Grâce aux techniques statistiques et économétriques appliquées à ces grands ensembles de données, la pertinence des cibles de contrôle a été améliorée, pour atteindre près de 50 %.

¹ Article 2 de l'arrêté du 28 août 2017 modifiant l'arrêté du 21 février 2014 portant création par la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé de lutte contre la fraude dénommé « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes ».

² Arrêté du 29 février 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'analyse de risque et de ciblage ».

³ Direction générale des douanes et des droits indirects, rapport d'activité 2018.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LUTTER CONTRE LA FRAUDE FISCALE EN COLLECTANT ET EN ANALYSANT LES DONNÉES PUBLIÉES SUR LES PLATEFORMES EN LIGNE

1. Autoriser la DGFIP et la DGDDI à collecter et exploiter les données publiées sur les plateformes en ligne

Le I du présent article autorise l'administration fiscale (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à collecter et exploiter les contenus librement accessibles publiés par les utilisateurs des opérateurs de plateforme en ligne. Le premier alinéa précise que le recours à ces traitements automatisés n'est autorisé que pour détecter certaines infractions (cf. *infra*) et lutter contre la fraude.

Les opérateurs de plateforme en ligne entrant dans le champ de ce dispositif sont ceux mentionnés au 2° du I de l'article L. 111-7 du code de la consommation. Il s'agit ainsi de « toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur [...] la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service ». Sont donc couverts par le dispositif prévu à l'article 57 du projet de loi de finances pour 2020 les réseaux sociaux (ex. Facebook, Twitter, Instagram...) et les sites de vente en ligne (ex. Leboncoin, Vinted, Ebay...).

Le premier alinéa du I du présent article précise également les données visées par ces traitements automatisés et informatisés, à savoir l'ensemble des contenus librement accessibles, publiés sur internet par les utilisateurs des opérateurs de plateforme en ligne précitées.

2. Les infractions entrant dans le champ du présent article

Les infractions couvertes par le dispositif et pour la recherche desquelles la DGFIP et la DGDDI sont autorisées à collecter et analyser les données publiées par les internautes sur des opérateurs de plateforme en ligne sont nombreuses. Elles relèvent tant du code général des impôts (CGI) que du code des douanes et sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Article	Manquements ou infractions
1728 CGI (b du 1)	Défaut de production d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, notifiée par pli recommandé (majoration de 40 % sur le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement)
1728 CGI (c du 1)	Défaut de production d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt et découverte d'une activité occulte (majoration de 80 % sur le montant des droits mis à la charge du contribuable ou résultant de la déclaration ou de l'acte déposé tardivement)
1729 CGI	Inexactitudes ou omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État en cas de manquement délibéré (majoration de 40 %), d'abus de droit (80 %) ou de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat (80 %)
1791 CGI	Toutes les infractions aux dispositions relatives aux contributions indirectes et taxes diverses punies d'une amende de 15 euros à 750 euros et d'une pénalité dont le montant est compris entre une et trois fois celui des droits, taxes, redevances, soultes et autres impositions fraudés ou compromis. Cette amende est remplacée par une amende de 15 à 30 euros pour les infractions aux dispositions de l'article 290 quater (délivrance de billets d'entrée dans les lieux où sont organisés des spectacles)
1791 <i>ter</i> CGI	L'amende prévue à l'article 1791 du code général des impôts est portée de 1 000 euros à 5 000 euros en cas de fabrication, détention, vente ou transport illicites de tabac. Elle est également majorée si ces faits sont commis en bande organisée. La pénalité est quant à elle portée d'une à cinq fois le montant des droits fraudés en cas de fabrication, détention, vente ou transport illicites de tabac, et d'une à cinquante fois quand les faits ont été commis en bande organisée
1810 CGI (3°)	Fabrication frauduleuse d'alcools, fraude sur les spiritueux, livraison, détention en vue de la vente, transport d'alcool de toute nature fabriqué ou importé sans déclaration, transport d'alcool avec une expédition altérée ou obtenue frauduleusement, infractions aux dispositions relatives aux capsules, empreintes ou vignettes représentatives des droits indirects sur l'alcool, le vin ou le cidre (un an d'emprisonnement)
1810 CGI (8°)	Détention ou vente frauduleuse par un fabricant ou marchand d'ouvrages d'or, d'argent ou de platine revêtus, soit de l'empreinte de faux poinçons, contrefaisant les poinçons anciens ou en vigueur, soit de marques anciennes entées, soudées ou contretirées, soit de l'empreinte de poinçons de fantaisie imitant les poinçons anciens ou les poinçons en vigueur, soit de l'empreinte de poinçons volés (un an d'emprisonnement)

1810 CGI (10°)	Fabrication de tabacs, détention frauduleuse en vue de la vente de tabacs fabriqués, vente, y compris à distance, de tabacs fabriqués, transport en fraude de tabacs fabriqués, acquisition à distance, introduction en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne ou importation en provenance de pays tiers de produits du tabac manufacturé acquis dans le cadre d'une vente à distance (un an d'emprisonnement)
411 du code des douanes	Toute infraction aux dispositions que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsque cette irrégularité a pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement d'un droit ou d'une taxe quelconque et qu'elle n'est pas spécialement réprimée par le présent code (amende comprise entre une et deux fois le montant des droits et taxes éludés). Exemples : déficit dans le nombre de colis déclarés, excédent sur le poids ou le nombre déclaré, manœuvre pour obtenir une exonération induite, etc.
412 du code des douanes	Les faits passibles de la confiscation des marchandises litigieuses et d'une amende de 150 euros à 1 500 euros lorsqu'ils ne sont pas spécialement réprimés par l'article 414-2 du code des douanes. Exemples : contrebande, fausse déclaration dans l'espèce, la valeur ou l'origine des marchandises importées, détournement de marchandises non prohibées de leur destination privilégiée, etc.
414 du code des douanes	Peines d'emprisonnement, confiscations et amendes prévues pour tout fait de contrebande, ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque ces infractions se rapportent à des marchandises de la catégorie de celles qui sont prohibées ou aux produits du tabac manufacturé. Ces peines et amendes sont majorées lorsque ces faits sont commis en bande organisée.
414-2 du code des douanes	Peines d'emprisonnement, confiscations et amendes prévues pour tout fait de contrebande ou d'exportation sans déclaration commis intentionnellement et pour des marchandises non mentionnées à l'article 414 du code des douanes. Ces peines et amendes sont majorées lorsque ces faits sont commis en bande organisée.
415 du code des douanes	Peines d'emprisonnement, confiscations et amendes prévues pour les personnes qui auraient, par exportation, importation, transfert ou compensation, procédé ou tenté de procéder à une opération financière entre la France et l'étranger portant sur des fonds qu'ils savaient provenir, directement ou indirectement, d'un délit prévu au présent code ou portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, ou d'une infraction à la législation sur les substances ou plantes vénéneuses classées comme stupéfiants. Cette amende est majorée lorsque les faits sont commis en bande organisée.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent article et le code général des impôts

B. UN PROCESSUS EXPÉRIMENTAL ET ENCADRÉ DE TRAITEMENT DES DONNÉES

Conscient de la nécessité d'apporter des garanties à ce dispositif, le Gouvernement a encadré, au I du présent article, les traitements automatisés que pourront mettre en place la DGFIP et la DGDDI, afin de détecter d'éventuelles infractions.

1. L'encadrement du traitement des données

Le **premier alinéa du I** de l'article **défend aux administrations fiscale et de la douane de recourir à la reconnaissance faciale dans leurs traitements automatisés de collecte et d'analyse des données**. Cette interdiction expresse était demandée par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui, dans sa délibération du 12 septembre 2019¹, avait demandé que soit explicitement exclue la possibilité de recourir à ce type de traitements, de nature « à porter une atteinte disproportionnée aux droits des personnes concernées ».

Aux termes du **deuxième alinéa du I**, **ne pourront mettre en œuvre ces traitements que les agents spécialement habilités à cet effet**. Il existe en effet divers degrés d'habilitation, octroyés par l'autorité hiérarchique, avec des accès précisément délimités pour chacun de ces niveaux. Ils vont de la simple consultation des données à la faculté de les modifier.

Les **quatrième et cinquième alinéas du I** du présent article précisent **également les durées de conservation des données** ainsi collectées par ces deux administrations. À cet égard, l'article distingue **trois situations** :

- les données qui ne sont pas utiles à la détection d'infractions doivent être détruites dans un délai de trente jours ;
- les données de nature à concourir à la constatation des infractions précitées peuvent être conservées pour une durée maximale d'un an ;
- par dérogation au cas précédent, les données utilisées dans le cadre d'une procédure pénale, fiscale ou douanière peuvent être conservées pour toute la durée de la procédure.

¹ Délibération n° 2019-114 du 12 septembre 2019 portant avis sur le projet d'article 9 du projet de loi de finances pour 2020.

2. Les droits garantis aux utilisateurs

Le **huitième alinéa du I** du présent article prévoit, comme c'est par défaut le cas pour l'ensemble des traitements de données personnelles, un **droit d'accès aux informations collectées**. Ce droit devait s'exercer auprès des personnes habilitées précitées, dans les conditions prévues par l'article 42 de la loi « Informatique et libertés »¹.

Le **neuvième alinéa** dispose que le **droit d'opposition**, prévu à l'article 38 de la loi « Informatique et libertés » **ne s'applique pas aux traitements informatisés et automatisés auxquels peuvent recourir la DGFIP et la DGDDI** pour opérer les traitements automatisés et informatisés prévus au présent article.

Ce droit d'opposition permet à toute personne de mandater une association ou une organisation dont l'objet statutaire est en relation avec la protection des droits et libertés si elle estime que ces droits et libertés sont méconnus dans le cadre d'un traitement de données à caractère personnel. Les personnes estimant que leurs droits sont méconnus peuvent également mandater les associations ou organisations mentionnées au IV de l'article 37 de la loi « Informatique et libertés » (ex. association de consommateurs²), ainsi que celles dont l'objet statutaire implique la défense d'intérêts en relation avec les finalités du traitement litigieux. Le recours à ces associations ou organisations doivent leur permettre de défendre les droits prévus aux articles 77 à 79 et 82 du règlement général de protection des données³ (RGPD).

¹ Article 42 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² Sont mentionnées au IV de l'article 37 les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins ayant dans leur objet statutaire la protection de la vie privée ou la protection des données à caractère personnel ; les associations de défense des consommateurs représentatives au niveau national lorsque le traitement de données à caractère personnel affecte des consommateurs ; les organisations syndicales de salariés ou de fonctionnaires représentatives lorsque le traitement affecte les intérêts des personnes que les statuts de ces organisations les chargent de défendre.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

**Les articles 77 à 79 et 82 du règlement général
sur la protection des données**

Article 77 : droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle, sans préjudice de tout autre recours administratif ou juridictionnel. L'autorité de contrôle doit informer l'auteur de l'état d'avancement de sa réclamation.

Article 78 : droit à un recours juridictionnel effectif contre une décision juridiquement contraignante d'une autorité de contrôle qui la concerne ou contre l'autorité de contrôle compétente si elle n'a pas informé l'auteur de l'état d'avancement de sa requête dans un délai de trois mois.

Article 79 : droit à un recours juridictionnel effectif contre un responsable du traitement ou un sous-traitant pour toute personne estimant que les droits conférés par le RGPD ont été violés du fait d'un traitement de ses données à caractère personnel effectué en violation du présent règlement.

Article 82 : droit à réparation et responsabilité pour toute personne ayant subi un dommage matériel ou moral du fait d'une violation du RGPD par un responsable du traitement ou par un sous-traitant.

3. Un dispositif expérimental et encadré par voie réglementaire

Le **premier alinéa du I** du présent article précise que **le dispositif proposé est expérimental**. Il serait ainsi éprouvé sur une **période de trois ans**. Six mois avant la fin de cette période, soit après deux ans et demi d'expérimentation, **les résultats de l'évaluation devront être transmis au Parlement et à la CNIL**, conformément au **II** du présent article.

Aux termes de son **dixième alinéa**, **les modalités d'application du I du présent article devront également être fixées par décret en Conseil d'État**. À noter, le contenu de ce décret sera extrêmement important, car c'est par cette voie réglementaire que seront fixées les modalités de fonctionnement des traitements informatisés et automatisés mis en œuvre par la DGFIP et la DGDDI pour détecter les éventuels manquements et infractions. Il répondra ainsi aux questions laissées en suspens portant par exemple sur le recours, ou non, à des logiciels algorithmiques autoapprenants ou sur la proportionnalité des dispositifs proposés.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Témoignant de la sensibilité de cet article et de l'acuité de ses enjeux, une vingtaine d'amendements ont été adoptés à l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur général au nom de la commission des finances et de ses collègues députés. Tous ont reçu un avis favorable du Gouvernement. Votre rapporteur général note que **la quasi-totalité de ces amendements visait à tenir compte des remarques de la Commission nationale de l'informatique et libertés**, qui avait appelé à davantage encadrer le dispositif proposé au présent article¹.

L'un² d'entre eux était un amendement rédactionnel du rapporteur général Joël Giraud, adopté afin de préciser que l'administration douanière s'entendait de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

A. UNE DOUBLE-RESTRICTION DU PÉRIMÈTRE DE L'ARTICLE 57

1. Sur les infractions

Outre deux amendements du rapporteur général de l'Assemblée nationale au nom de la commission des finances précisant que les traitements automatisés et informatisés **visaient les manquements et les infractions**³, et non pas seulement ces dernières⁴, **deux amendements ont été adoptés pour restreindre le champ d'application de l'article**, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Ces amendements⁵ viennent opérer une **double-réduction du périmètre du champ du présent article**. Ils **restreignent d'abord les manquements visés à l'article 1729 du CGI** : l'article ne s'appliquera qu'aux inexactitudes ou omissions découlant d'un manquement aux règles fixées à l'article 4 B du CGI, soit celles relatives à la **domiciliation fiscale**. En effet, toute personne domiciliée fiscalement en France est soumise à une obligation fiscale illimitée sur l'ensemble de ses revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère (article 4 A du CGI). La domiciliation fiscale en France s'apprécie au prisme de trois critères, alternatifs : la domiciliation du foyer ou du lieu de séjour principal (critère personnel, prioritaire), le lieu de l'exercice de l'activité professionnelle à titre principal (critère professionnel), le centre des intérêts économiques (critère économique). Ces deux amendements **suppriment ensuite les références aux articles 1791 du code**

¹ Délibération n° 2019-114 du 12 septembre 2019 portant avis sur le projet d'article 9 du projet de loi de finances pour 2020.

² Amendements II-2554.

³ Amendements II-2551 et II-2561.

⁴ En droit, une infraction est une violation de la loi entraînant une sanction pénale.

⁵ Amendements II-2552 et II-2168 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances, ses collègues du groupe La République en marche et par les membres du groupe Socialistes et apparentés.

général des impôts et aux articles 411 et 412 du code des douanes, dont le périmètre, très large, englobait de nombreuses infractions au niveau de gravité peu élevé.

Combinés, ces deux changements ont un effet très important sur le champ des infractions visées puisqu'ils n'autorisent la DGFIP et la DGDDI à recourir aux traitements informatisés et automatisés prévus au présent article que pour détecter les manquements aux obligations déclaratives conduisant aux infractions les plus graves (activités occultes, domiciliation fiscale frauduleuse). Selon les chiffres transmis par nos collègues députés, **l'utilisation de ces traitements ne concernerait alors que 3 % des manquements fiscaux, réduisant par conséquent la collecte et le stockage des données à caractère personnel**, puisque seules sont conservées celles concourant à la détection de ces manquements.

2. Sur les données utilisées

Deux amendements identiques¹ **précisent les données qui pourront être collectées par l'administration fiscale et l'administration des douanes**. Si la fin du premier alinéa du I du présent article se contentait de faire référence à l'ensemble des données publiées sur internet par les utilisateurs des opérateurs de plateforme en ligne, ces amendements, portés par le rapporteur général de l'Assemblée nationale au nom de la commission des finances, par ses collègues du groupe La République en marche (LREM) ainsi que par les membres du groupe Socialistes et apparentés, **restreignent le champ de l'article aux seuls contenus manifestement rendus publics par leurs utilisateurs**. C'est une référence à l'article 9 du RGPD et à l'article 8 de la directive dite « Police-Justice »², qui établit les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales.

Ces articles interdisent par principe le traitement des données à caractère sensible pouvant révéler l'origine raciale ou ethnique d'un individu, ses opinions politiques, ses croyances religieuses ou philosophiques, son état de santé ou encore son orientation sexuelle. Plus généralement, en précisant que les traitements informatisés ou automatisés utilisés par la DGFIP et la DGDDI ne pourront s'appliquer qu'aux contenus

¹ Amendements II-2553 et II-2169 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances, ses collègues du groupe La République en marche et par les membres du groupe Socialistes et apparentés.

² Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

manifestement rendus publics, **ces amendements visent à limiter la collecte des données à celles mises en ligne par les utilisateurs eux-mêmes** et pas, par exemple, aux commentaires de tiers sur le profil public de l'utilisateur.

Non seulement le champ de l'application est doublement restreint, mais **une première évaluation du dispositif prévu au I du présent article devra être transmise non plus après 30 mois de mise en œuvre, mais après 18 mois**. Elle s'ajoutera au bilan définitif qui doit être communiqué six mois avant l'expiration de l'expérimentation¹.

B. UN RENFORCEMENT BIENVENU DES GARANTIES OCTROYÉES AUX CITOYENS

1. Garantir que les opérations de traitement et de conservation des données soient réalisées en interne

Trois amendements², adoptés avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, **interdisent dorénavant à la DGFIP et à la DGDDI de recourir à un sous-traitant pour les opérations de traitement et de conservation des données** mentionnées au premier alinéa du I du présent article. Cela permet de sécuriser davantage le dispositif en évitant toute intrusion « privée » dans ces traitements de données de masse.

À l'Assemblée nationale³, le ministre de l'action et des comptes publics a d'ailleurs donné de nouvelles informations concernant la mise en place de ce dispositif. Les éventuels prestataires travailleraient ainsi dans les locaux de l'administration, sur des matériels appartenant à l'État et sous le contrôle et la responsabilité des agents de l'administration. L'intégralité de ces travaux serait transmise à la CNIL. La construction de l'algorithme en elle-même ne s'appuierait pas sur des données « réelles », sur un échantillon représentatif, mais sur des données anonymes.

¹ Amendements II-2568 et II-2171 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances, ses collègues du groupe La République en marche et par les membres du groupe Socialistes et apparentés.

² Amendements II-2336, II-2558 et II-2624 respectivement présentés par M. Latombe, rapporteur pour avis de la commission des lois ; le rapporteur général au nom de la commission des finances et ses collègues du Mouvement démocrate et apparentés ; Mme Ménard.

³ Assemblée nationale, séance publique du mercredi 23 novembre 2019.

2. Réduire la durée de conservation des données

Deux amendements¹, adoptés après un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, ont précisé **la durée de conservation des données à caractère sensible**, ajoutant ainsi une quatrième catégorie aux durées initialement prévues au I du présent article. Ainsi, aux termes de ces amendements, **ces données devront être détruites au plus tard cinq jours après leur collecte**, alors que la durée par défaut de destruction des données non-pertinentes pour la détection d'éventuels manquements ou infractions par la DGFIP et la DGDDI est de 30 jours.

Un sous-amendement² de M. Joël Giraud, rapporteur général, a ajouté une **référence explicite à l'article 6 de la loi « Informatique et libertés »** (alinéa 3 du présent article). Ce dernier définit les données sensibles de la même manière que les articles 8 et 9 du RGPD et de la directive « Police-Justice » : *« il est interdit de traiter des données à caractère personnel qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique ou de traiter des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique. »*

Avec le même objectif concernant le strict encadrement de la conservation des données, un amendement³ porté par le rapporteur général au nom de la commission des finances dispose que **ne seront conservées au-delà de trente jours que les données strictement nécessaires à la constatation d'un manquement ou d'une infraction**. C'est une rédaction plus contraignante que celle de l'article initiale, qui permettait à la DGFIP et la DGDDI de conserver au-delà de 30 jours les données de nature à concourir au constat de ces infractions.

Enfin, deux amendements rédactionnels⁴ du rapporteur général au nom de la commission des finances ont remplacé le terme de « durée » par celui de « période ».

¹ Amendements II-2559 et II-2170 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances, ses collègues du groupe La République en marche et par les membres du groupe Socialistes et apparentés.

² Sous-amendement II-3033 présenté par le rapporteur général au nom de la commission des finances.

³ Amendement II-2560 présenté par le rapporteur général au nom de la commission des finances et ses collègues du groupe La République en marche.

⁴ Amendements II-2562 et II-2563.

3. Restreindre l'utilisation de ces données aux seules procédures de contrôle

À l'initiative de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement¹ afin d'affirmer clairement que **les traitements automatisés et informatisés mis en place par la DGFIP et la DGDDI ne pourront pas automatiquement conduire à redresser un contribuable et à lui appliquer majorations, pénalités ou amendes.**

Deux garanties sont apportées à cet effet :

- **les données collectées** et permettant d'établir qu'il existe une suspicion de manquement ou d'infraction **devront obligatoirement être transmises aux services compétents et corroborés et enrichis par les agents de ces services** (alinéa 6). C'est d'ailleurs déjà ce qui est prévu dans le cadre du CFVR, qui ne fait que donner un programme de contrôle et transmettre des informations que les agents doivent ensuite évaluer ;

- **les données collectées ne pourront être opposées aux contribuables que dans le cadre d'une procédure de contrôle** (alinéa 7), prévue au titre II du code des douanes (« organisation et fonctionnement du service des douanes ») et au chapitre premier du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (« le droit de contrôle de l'administration »). Préciser que ces données ne pourront être utilisées que dans le cadre d'une procédure de contrôle fiscal permet de garantir explicitement aux contribuables des principes et droits inhérents à ce type de procédures (ex. principe du contradictoire, droits de la défense, droit au recours...).

Cet amendement inscrit dans la loi un engagement pris par le Gouvernement auprès de la CNIL (cf. délibération précitée).

4. Placer les traitements envisagés sous le bon régime juridique de protection

Un amendement de la commission des finances, et identique à celui proposé par M. Latombe, rapporteur pour avis de la commission des lois sur l'article 57, corrige une **erreur de référence du présent article**². Le droit d'accès aux données ne doit pas s'exercer dans les conditions prévues à l'article 42 de la loi « Informatique et Libertés », mais bien dans celles détaillées à l'article 105 de cette même loi.

Cependant, plus que corriger une erreur de rédaction, cet amendement vise à **placer les traitements automatisés et informatisés que pourraient mettre en place la DGFIP et la DGDDI au titre du présent**

¹ Amendement II-2564 présenté par le rapporteur général au nom de la commission des finances et ses collègues du groupe La République en marche.

² Amendements II-2565 et II-2340 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances et par M. Latombe, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois.

article sous la protection du bon régime juridique. En effet, l'article 105 relève du chapitre II de la loi « Informatique et Libertés », qui concerne les dispositions applicables aux traitements relevant de la directive dite « Police-Justice ». En effet, la nature des traitements envisagés par le présent article appartient davantage au champ de la directive « Police-Justice » (infractions pénales) qu'à celui du RGPD (cadre général).

L'article 105 de la loi « Informatique et Libertés » permet bien aux individus d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel le concernant ne sont pas traitées. Il peut également accéder auxdites données, ainsi qu'à tout un ensemble d'informations concernant par exemple les finalités du traitement juridique, les catégories de données à caractère personnel concernées, leur durée de conservation, l'existence d'un droit de rectification ou d'effacement, etc.

Le même principe préside à l'adoption d'un amendement¹ du rapporteur général, au nom de la commission des finances, **remplaçant la référence à l'article 38 par une référence à l'article 110 de la loi « Informatique et Libertés »**, article relevant également du chapitre II de la loi. L'article 110 prévoit en effet le droit de toute personne à s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement. Il précise surtout que ce droit ne s'applique pas quand le traitement est prévu par une obligation légale, ce qui est le cas ici. Autrement, cela permettrait à tout un chacun de s'opposer à un traitement de données pouvant potentiellement révéler qu'il a commis une infraction ou un manquement à ses obligations fiscales légales, ce qui nuirait à l'objectif même du dispositif.

5. Affirmer le rôle de contrôle de la CNIL et du Conseil d'État

Un amendement² déposé par cinq députés du groupe La République en marche prévoit que **les modalités d'application, qui doivent déjà faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, soient soumises au préalable à l'avis de la CNIL.** En effet, les modalités concrètes de fonctionnement de ces traitements, qui relèvent du domaine réglementaire, auront un impact considérable sur l'efficacité du dispositif, sur la nature de la collecte et sur son caractère plus ou moins intrusif. Soumettre ces modalités à la CNIL, la plus à même de se prononcer sur le respect des principes et droits des individus pour ce qui relève de la protection de leur vie privée et de leurs données à caractère personnel, est alors plus protecteur.

¹ Amendements II-2566 et II-2341 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances et par M. Latombe, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois.

² Amendement II-2130 présenté par cinq députés du groupe La République en marche.

L'expérimentation de traitements automatisés et informatisés prévue au présent article devra également faire l'objet, après un amendement de ces mêmes députés¹, d'une **analyse d'impact relative à la protection des données** (AIPD – **alinéa 12** du présent article). Une AIPD est obligatoire quand le traitement envisagé est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées (section 2 de la loi « Informatique et libertés »). Si les députés ont jugé préférable d'inscrire au sein même de l'article cette obligation, il convient de relever que les critères des traitements envisagés auraient sans doute obligatoirement requis que soit réalisée cette analyse d'impact².

Analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD)

L'AIPD se décompose en trois parties :

- une description détaillée du traitement mis en œuvre, comprenant tant les aspects techniques qu'opérationnels ;
- l'évaluation, de nature plus juridique, de la nécessité et de la proportionnalité concernant les principes et droits fondamentaux (finalité, données et durées de conservation, information et droits des personnes, etc.) non négociables, qui sont fixés par la loi et doivent être respectés, quels que soient les risques ;
- l'étude, de nature plus technique, des risques sur la sécurité des données (confidentialité, intégrité et disponibilité) ainsi que leurs impacts potentiels sur la vie privée, qui permet de déterminer les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour protéger les données.

Une AIPD doit obligatoirement être menée quand le traitement est « susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées ». Soit le traitement envisagé figure dans la liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles la CNIL a estimé obligatoire de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données. Soit le traitement remplit au moins deux des neuf critères issus des lignes directrices du G29 :

- évaluation/scoring (y compris le profilage) ;
- décision automatique avec effet légal ou similaire ;
- surveillance systématique ;
- collecte de données sensibles ou données à caractère hautement personnel ;
- collecte de données personnelles à large échelle ;
- croisement de données ;
- personnes vulnérables (patients, personnes âgées, enfants, etc.) ;
- usage innovant (utilisation d'une nouvelle technologie) ;
- exclusion du bénéfice d'un droit/contrat.

Source : CNIL, *Ce qu'il faut savoir sur l'analyse d'impact relative à la protection des données*.

¹ Amendement II-2131, avec un avis de sagesse de la commission des finances.

² Extrait de la délibération précitée de la CNIL : « la Commission, qui considère que l'ampleur du dispositif, la nature des données traitées, ainsi que la volonté d'automatiser la détection de la fraude sont de nature à accroître les risques en termes d'atteinte à la vie privée des personnes concernées, estime qu'une AIPD devra être réalisée et transmise ».

Par deux amendements présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances et par M. Latombe, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, l'Assemblée nationale a également précisé le contenu du décret en Conseil d'État¹, en énumérant les éléments qui devront, en plus des modalités d'application du I du présent article, obligatoirement figurer dans le décret en Conseil d'État. Il s'agit notamment des conditions visant à s'assurer de la proportionnalité du dispositif aux finalités poursuivies et de l'adéquation des données collectées et de leur traitement au regard de ces mêmes finalités.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La lutte contre la fraude fiscale constitue un objectif à valeur constitutionnelle. Elle se trouve ici directement confrontée à d'autres **droits fondamentaux**, tels la protection de la vie privée ou la protection des données à caractère personnel, également protégées par la Constitution et par le droit européen (articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne).

C'est lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre fraude que l'idée de cette mesure avait été discutée pour la première fois, hors du texte initialement proposé, après une annonce du ministre de l'action et des comptes publics. **Ce dernier avait déjà dû contester toute velléité de « surveillance généralisée » quant au projet d'autoriser l'administration fiscale à utiliser les données publiques des contribuables sur les réseaux sociaux.**

Dans ce contexte, **la commission des finances du Sénat partage les critiques formulées par la CNIL² sur le contenu initial de l'article et sur sa forme.** Il est en effet regrettable que la CNIL n'ait été saisie du projet du présent article qu'à la fin du mois d'août 2019, soit tout juste un mois avant la présentation en Conseil des ministres du projet de loi de finances pour 2020.

¹ Amendements II-2567 et II-2342 respectivement présentés par le rapporteur général au nom de la commission des finances et ses collègues du Mouvement démocrate et apparentés et par M. Latombe, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois.

² Délibération n° 2019-114 du 12 septembre 2019 portant avis sur le projet d'article 9 du projet de loi de finances pour 2020.

A. UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE QUI SUSCITE DE NOMBREUSES INQUIÉTUDES

1. Le début d'une nouvelle ère pour la lutte contre la fraude fiscale ?

Le dispositif proposé par le présent article présente, par rapport au CFVR, **une double-évolution** : d'abord une **pérennisation**, par voie législative, des traitements mis en place par la MRV ; puis, surtout, une **extension des contenus visés** puisque les traitements pourront utiliser des données manifestement rendues publiques par les utilisateurs d'opérateurs de plateforme en ligne.

Sans remettre en cause l'argument du ministre de l'action et des comptes publics, selon lesquels notre administration doit s'adapter aux outils sans cesse plus sophistiqués des fraudeurs, **votre rapporteur général partage les inquiétudes de la CNIL, qui alerte sur un véritable changement d'échelle**. Celle-ci parle ainsi, dans son avis, d'une « *forme de renversement des méthodes de travail des administrations visées ainsi que des traitements auxquels elles ont recours pour lutter contre la fraude* ».

Ce renversement provient en réalité de deux évolutions :

- **l'ampleur des traitements envisagés**, qui reposeraient dorénavant sur une collecte générale de données ;

- **l'amorce d'une nouvelle logique derrière les actions du contrôle fiscal** : ces données ne seraient plus utilisées pour confirmer des soupçons préexistants, leur traitement ferait lui-même apparaître un doute, que les services du contrôle fiscal seraient alors chargés de vérifier.

2. Des questions inédites en matière de protection des données à caractère personnel

D'après les informations dont dispose votre rapporteur général, **la mise en place de tels traitements, à une telle échelle, est sans précédent en France**. La CNIL appelle ainsi à la prudence et estime que le « *développement de traitements informatisés permettant de collecter les contenus librement accessibles et publiés sur internet [...] pose des questions inédites en matière de protection des données à caractère personnel.* »

Se pose en effet la question du **respect du principe de loyauté vis-à-vis des utilisateurs des réseaux sociaux et autres plateformes visées par le présent article**. Comme le rappelle le régulateur, le simple fait que les utilisateurs rendent publiquement accessible des contenus et qu'ils puissent avoir conscience d'un potentiel risque d'aspiration, « *ne suffit pas pour que les administrations qui souhaitent les exploiter soient exonérées de l'obligation de collecter ces données de manière loyale et licite* ». Sur les plateformes en ligne, les utilisateurs peuvent en effet toujours rectifier ou supprimer leurs données.

De même, **ce n'est pas parce qu'une donnée est rendue publique qu'elle perd automatiquement sa qualification de donnée à caractère personnel**¹.

Ce que la CNIL craint, ce qu'entend votre rapporteur général, c'est que **la mise en place de ces traitements nuise à la liberté d'opinion et d'expression des utilisateurs** et qu'il y ait ainsi une forme d'autocensure. Les utilisateurs modifieraient leurs comportements, en ne se sentant plus libre de s'exprimer sur les réseaux et plateformes. Ce risque a également étayé l'avis négatif donné par la CNIL sur la conformité au RGPD des traitements relatifs aux dispositifs de captation et d'analyse de sons mis en œuvre par la métropole de Saint-Etienne².

3. Les administrations auront-elles les moyens de leurs ambitions ?

Demeure enfin une interrogation sur les moyens dont disposeront les administrations pour mener à bien ces traitements : les dépenses informatiques de la DGFIP et de la DGDDI ont été longtemps négligées, avec de fortes baisses ces dernières années. Si l'année 2020 marque une évolution notable sur ce point, la majorité des crédits informatiques seront consacrés à la résorption de la dette technologique de ces administrations. C'est ce qui explique que ces dernières aient recours à des programmes budgétaires extérieurs pour financer leurs projets innovants (cf. *supra*).

La capacité des administrations fiscale et des douanes à porter ce projet est pourtant essentiel. Outre que **le contenu de ce dispositif serait rendu inopérant en cas de défaut dans la mise en œuvre technique**, il existe un **vrai enjeu pour garantir la sécurité et la résilience des traitements mis en œuvre**. Même si les données les plus sensibles étaient immédiatement détruites, il serait très inquiétant que des personnes ou organisations malintentionnées aient accès à ces bases de données, sur lesquelles elles pourraient conduire leurs propres programmes.

Votre rapporteur général partage donc, pour le moment, le scepticisme de la CNIL, qui a fait part, dans son avis, de ses **réserves quant à l'efficacité et à la faisabilité technique des traitements informatisés et automatisés prévus par le présent article**.

¹ Jurisprudence dite « Pages Jaunes » du Conseil d'État – Arrêt du 12 mars 2014, n° 353193.

² CNIL, Courrier du 25 octobre 2019 adressé au président de la métropole de Saint-Etienne.

B. UNE INCERTITUDE PERSISTANTE SUR LE TYPE DE TRAITEMENTS UTILISÉS

Dans sa délibération, la CNIL a considéré que le dispositif prévu au présent article ne pouvait être mis en place que par le législateur. Au vu des enjeux soulevés par ce texte en matière de libertés publiques, il est heureux que le législateur ait eu à se prononcer sur son contenu et sur ses effets.

Pour autant, comme cela a été confirmé à votre rapporteur général, **beaucoup de choses ayant trait à la mise en place de ces traitements automatisés et informatisés seront définies au niveau réglementaire**. Il ne peut en être autrement quand le premier alinéa du I du présent article utilise une formule aussi générique que celle désignant les « traitements automatisés et informatisés ». Votre rapporteur général partage les observations de la CNIL, qui estime qu'il lui est encore plus difficile de se prononcer sur un dispositif *in abstracto*. C'est d'autant plus préoccupant que c'est également par la voie d'un texte réglementaire que seront prévus les éventuels croisements de données avec les autres bases des administrations fiscale et des douanes.

La CNIL s'inquiète tout particulièrement d'un recours à des logiciels s'inscrivant dans une logique d'autoapprentissage, qui soulève selon elle « *des enjeux particuliers du point de vue de la protection des données* » dans la mesure où ces algorithmes devront, dans leur phase d'apprentissage, collecter un volume très important de données, potentiellement sensibles.

C'est notamment à partir de ce texte réglementaire que le Conseil d'État et la CNIL seront plus à même d'**apprécier le respect de la proportionnalité des traitements envisagés aux objectifs poursuivis**, ainsi que la **présence de garanties suffisantes** eu égard au respect des principes fondamentaux du droit à la protection des données personnelles. La CNIL pourra également s'assurer du respect du principe de minimisation des données¹ et du « *privacy by design* »².

C. LA NÉCESSITÉ DE CONTINUER À ENCADRER CE DISPOSITIF AFIN DE GARANTIR LES DROITS ET LIBERTÉS DE NOS CONCITOYENS

À titre liminaire, il convient de relever que **la place de ce dispositif au sein de la loi de finances peut se poser**. En effet, pour reprendre le considérant de principe du Conseil constitutionnel, sont considérées comme cavalier budgétaire les « *dispositions [qui] ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la*

¹ Principe selon lequel ne doivent être collectées que les données à caractère personnel adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (article 5 de la loi Informatique et Libertés).

² Principe selon lequel la protection des données doit être prise en compte dès la conception du service ou du produit (RGPD).

comptabilité de l'État. Elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. » Elles n'ont en effet « pas leur place dans une loi de finances ».

Toutefois, **les dispositions de l'article 57 peuvent contribuer à améliorer l'efficacité du contrôle fiscal**, ce qui est avancé pour justifier par là-même leur présence dans le présent projet de loi de finances. C'est cependant un aspect à peine abordé par l'évaluation préalable de cet article. Il est **regrettable que le Parlement ne dispose d'aucune information claire sur les bénéfices attendus de ce système**, ni même sur ces effets futurs sur les effectifs dédiés au contrôle fiscal. En outre, l'absence de données précises sur les traitements qui seront mis en place rend très difficile l'appréciation de la proportionnalité de ces traitements aux objectifs poursuivis. Il nous revient donc d'**apprécier un mécanisme in abstracto**. C'est pour cette raison que, **par prudence et pour protéger les libertés et droits de chacun**, la commission des finances a choisi de poursuivre le travail d'encadrement entamé à l'Assemblée nationale.

1. Sur la mise en œuvre des traitements

L'amendement **FINC.29** adopté par la commission des finances vise à **préciser les conditions dans lesquelles les agents de l'administration fiscale et de la douane pourront être habilités aux traitements informatisés et automatisés prévus par le présent article**. Il reprend ainsi la **terminologie utilisée dans l'article L 96 G du livre des procédures fiscales**, tel que modifié par l'article 15 de la loi relative à la lutte contre la fraude. Celui-ci prévoit que les agents doivent avoir le **grade de contrôleur** et doivent être **spécialement habilités par le directeur du service** auquel ils sont affectés ou son adjoint pour pouvoir avoir accès aux données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques. Ces conditions sont reprises pour les agents qui opéreront les traitements prévus au présent article, à ceci près que, pour des raisons opérationnelles, ils seront accrédités par le directeur général des finances publiques.

Votre commission a également adopté un amendement **FINC.30** afin de compléter l'alinéa 2 du I du présent article et d'**interdire de recourir à un sous-traitant pour les opérations de collecte des données**. Ces opérations doivent rester du strict ressort de la DGFIP et de la DGDDI.

2. Sur l'utilisation des données

Par l'amendement **FINC.31**, la commission des finances entend obliger les administrations fiscale et de la douane à **supprimer aussi rapidement que possible les données sensibles ou non pertinentes**, en imposant leur destruction immédiate. Cela signifie que les futurs traitements automatisés et informatisés mis en œuvre au titre du présent article devront, dans leur phase de conception, intégrer cette contrainte.

Tenant compte des préoccupations de la CNIL au sujet du recours à des logiciels autoapprenants (cf. *supra*), qui requerrait une collecte initiale massive de données, votre commission a adopté un amendement **FINC.33** afin de **prévoir qu'un bilan soit remis au Parlement et à la CNIL à l'issue de la phase d'apprentissage**. Ce rapport permettra d'apprécier le juste recours à ce type de traitements.

Enfin, votre commission a adopté un amendement rédactionnel **FINC.32** afin de clarifier le contenu du décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application du I du présent article.

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

ARTICLE 58

(Art. 6, 170 et 175 du code général des impôts)

**Simplification des obligations déclaratives et des modalités
d'établissement des impositions en matière d'impôt sur le revenu**

Commentaire : le présent article prévoit de permettre à certains contribuables de remplir leur obligation de souscrire une déclaration d'ensemble de leurs revenus par validation tacite des informations dont dispose déjà l'administration et procède à des ajustements pour tenir compte de la pratique.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. UNE OBLIGATION DE DÉCLARER SES REVENUS QUI S'IMPOSE À
L'ENSEMBLE DES CONTRIBUABLES**

**1. La déclaration d'ensemble des revenus : une obligation
générale, dont le champ a été progressivement étendu**

Au terme du 1 de l'article 170 du code général des impôts, **toute personne imposable à l'impôt sur le revenu doit souscrire chaque année une déclaration d'ensemble de ses revenus et bénéfices, de ses charges de famille et des autres éléments nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu** - même si ces derniers n'ont pas subi de modifications par rapport à l'année précédente.

En pratique, parmi les éléments nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu figurent :

- les **éléments du revenu global et des revenus taxés à un taux proportionnel** (traitements, salaires, pensions, rentes, revenus des valeurs et capitaux mobiliers, revenus fonciers, revenus et plus-values des professions non salariées) ;

- les **indications relatives à leur identité, à la situation, aux charges de familles** (article 174 du CGI).

- les éléments nécessaires à la détermination du **plafonnement des avantages fiscaux** prévu à l'article 200-0 A du CGI (premier alinéa du 1 de l'article 170 du CGI) ;

- les **éléments du revenu global qui**, en vertu d'une disposition du présent code ou d'une convention internationale relative aux doubles impositions ou d'un autre accord international, **sont exonérés** mais qui doivent être pris en compte pour le calcul de l'impôt applicable aux autres éléments du revenu global (4 de l'article 170 du CGI).

Le champ de cette obligation a été étendu :

- aux éléments nécessaires à la **détermination du prélèvement à la source** par l'article 60 de la loi de finances pour 2017¹ (premier alinéa du 1 de l'article 170 du CGI) ;

- au montant des **plus-values en report d'imposition** en application de l'article 150-0 B *ter* du CGI, au **montant des plus-values exonérées** en application du 1° *bis* du II de l'article 150 U du CGI, ainsi qu'aux **éléments nécessaires au calcul du revenu fiscal de référence** tel que défini au 1 de l'article 1417 par l'article 28 de la loi de finances pour 2018² (troisième alinéa du 1 de l'article 170 du CGI).

Cette obligation de déclarer est générale ; par conséquent, elle s'applique à **toutes personnes françaises ou étrangères qui sont passibles de l'impôt sur le revenu**, même si elles n'ont pas en France leur domicile ou une résidence.

De surcroît, au terme de l'article 170 *bis* du CGI, cette obligation de déclarer est étendue aux personnes qui disposent, **quel que soit le montant de leur revenu, de certains éléments de train de vie** : avion ou véhicule de tourisme, yacht ou bateau de plaisance, chevaux de course, employés de maison, résidences secondaires – permanentes ou temporaires –, résidence principale présentant une valeur locative ayant excédé un certain montant au cours de l'année d'imposition.

L'article 170 précité précise néanmoins qu'un contribuable qui n'est pas imposable à raison de l'ensemble de ses revenus ou bénéfices peut **limiter sa déclaration à l'indication de ceux de ses revenus ou bénéfices soumis à l'impôt**.

2. Une déclaration dont le défaut ou le retard de souscription est sanctionné

L'obligation de déclarer ses revenus est assortie de sanctions. Ainsi, au terme des articles L. 66 et L. 67 du livre des procédures fiscales, le **défaut de production de la déclaration d'ensemble** peut entraîner la **taxation d'office des revenus**, si le contribuable n'a pas régularisé sa situation spontanément ou dans les trente jours d'une première mise en demeure.

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

² Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

En parallèle, **l'article 1727 du CGI prévoit que le retard dans la production de la déclaration peut donner lieu au versement de pénalités de retard**, qui s'appliquent au taux de 0,20 % par mois sur le montant des créances dont le versement a été différé, à compter du 1^{er} juillet de l'année suivant celle au titre de laquelle l'imposition est établie.

Par ailleurs, au terme de l'article 1758 A du CGI, le retard ou le défaut de souscription dans les délais prescrits de la déclaration, de même que les inexactitudes ou omissions, ayant pour objet de minorer l'impôt dû ou de majorer une créance, peuvent entraîner **l'application d'une majoration de 10 % sur le montant des droits mis à la charge du contribuable, portée à 20 % en cas de dépôt tardif effectué dans les trente jours d'une mise en demeure.**

Ces sanctions ne sont cependant pas applicables :

- lorsque **le contribuable a corrigé sa déclaration**, spontanément ou dans un délai de trente jours à la suite d'une demande de l'administration ;

- lorsqu'il est **fait application d'une majoration supérieure**, prévue par les articles 1728 et 1729 du CGI - à savoir une majoration de 40 % lorsque la déclaration n'est pas déposée dans les trente jours suivant la réception de la mise en demeure et une majoration de 80 % en cas de découverte d'une activité occulte.

Enfin, **l'article 1729 du CGI prévoit une majoration de 40 % en cas de manquement délibéré** pour les inexactitudes et omissions relevées dans une déclaration. Cette majoration est portée à 80 % en cas de manœuvre frauduleuse.

B. DES MESURES DE SIMPLIFICATION ADOPTÉES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

Depuis plusieurs années, l'administration fiscale s'est engagée dans une démarche de simplification des relations avec les contribuables, comportant notamment un volet relatif aux modalités déclaratoires.

1. La généralisation de la déclaration préremplie

Généralisée en 2006, **la déclaration préremplie par l'administration fiscale, à l'aide des informations transmises par les employeurs, les organismes sociaux et les établissements financiers, concerne environ 90 % des contribuables.**

Les revenus «préimprimés», c'est-à-dire qui sont en principe déjà inscrits sur la déclaration transmise à chaque contribuable, sont les salaires, les allocations de chômage, les indemnités journalières d'assurance maladie, les pensions de retraite et de préretraite, les rémunérations payées par chèques emploi service universel (CESU), titres emploi simplifié agricole

(TESA) ou financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), la plupart des revenus de capitaux mobiliers et la prime d'activité.

Ce système repose sur le croisement des informations transmises par les tiers déclarants avec les fichiers de l'administration fiscale, à l'aide du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR), communément appelé numéro de sécurité sociale

Deux évolutions récentes ont contribué à l'extension des informations à la disposition de l'administration fiscale, renforçant sa capacité à procéder au pré-remplissage de la déclaration de revenus :

- **la mise en place du prélèvement à la source**¹, les collecteurs de la retenue étant dans l'obligation de transmettre à l'administration le montant des salaires et pensions versés et des retenues à la source précomptées, à travers la déclaration sociale nominative (DSN) ou la déclaration prélèvement à la source pour les revenus autres (PASRAU) ;

- à compter de l'imposition des revenus de 2019, **la transmission obligatoire par les plateformes de mises en relations de particuliers** des revenus perçus par leur intermédiaire, résultant de la vente ou du partage d'un bien, de la fourniture ou de l'échange d'un service (article 242 *bis* du CGI, modifié par l'article 10 de la loi du 23 octobre 2018)².

Les informations à disposition de l'administration fiscale lui permettent donc désormais de faire preuve d'une exactitude et d'une exhaustivité accrue dans les déclarations pré-remplies, si bien qu'actuellement, **pour 12 millions de foyers fiscaux, ces dernières ne nécessitent aucune modification de la part des contribuables.**

La déclaration préremplie n'exonère par le contribuable de toute démarche puisqu'il est tenu de la compléter en y inscrivant les revenus non connus de l'administration fiscale (par exemple les revenus fonciers, les pensions alimentaires ou les bénéfices commerciaux) ainsi que les revenus imposables perçus par les personnes à charge.

Le contribuable dispose, par ailleurs, de **la faculté de corriger les informations préimprimées**, en cas d'erreur de l'administration fiscale, du tiers déclarant ou encore d'inversion des revenus d'un contribuable avec ceux de son conjoint. Si le déclarant commet lui-même une erreur en corrigeant les revenus préimprimés, aucune pénalité ou majoration n'est appliquée s'il justifie avoir été de bonne foi et reconnaît cette erreur.

Enfin, **la déclaration annuelle des revenus reste nécessaire dans la mesure où le contribuable doit indiquer lui-même les charges déductibles du revenu global et les dépenses ouvrant droit à réduction ou crédit d'impôt**, ainsi que signaler tout changement de situation familiale.

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

² Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

2. La dématérialisation des modalités de déclaration de l'impôt sur le revenu

Parallèlement au déploiement de la déclaration préremplie, **la déclaration des revenus par voie électronique a été encouragée avec pour objectif premier de réduire les charges administratives** liées à la saisie des déclarations papier mais aussi de fiabiliser la collecte des données.

La loi de finances rectificative pour 1999¹ a ainsi ouvert aux particuliers **la possibilité de souscrire leurs déclarations de revenus en ligne. Des mécanismes incitatifs ont ensuite été mis en place** : entre 2003 et 2008, les contribuables utilisant la télédéclaration ont bénéficié d'une réduction d'impôt d'un montant fixé à 10 euros², puis à 20 euros à partir de 2005³. Entre 2008 et 2011, le bénéfice de la réduction d'impôt a été réservé aux contribuables déclarant leurs revenus en ligne pour la première fois⁴.

La déclaration des revenus en ligne a été assortie de services supplémentaires à destination des contribuables comme le calcul immédiat de l'impôt dû, l'accompagnement personnalisé lors du remplissage, la possibilité de recourir à une procédure simplifiée présentant uniquement les rubriques renseignées l'année précédente, un service de « télécourrection » disponible dès la réception des avis d'impôt et jusqu'à fin novembre.

Le Gouvernement a proposé de généraliser la déclaration des revenus en ligne dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016. En vertu de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du CGI, **la procédure de droit commun est désormais la déclaration des revenus par voie électronique. Cette obligation a été progressivement étendue, en fonction du niveau de revenu fiscal de référence de chaque foyer, jusqu'à s'appliquer à tous à compter de 2019.**

Une **dérogation est néanmoins prévue**, au deuxième alinéa de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du CGI, pour les contribuables indiquant à l'administration « *ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique* » parce que leur résidence principale n'est pas équipée d'un accès à internet ou, jusqu'au 31 décembre 2024, parce qu'ils résident dans une zone blanche.

¹ Article 23 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999 (créant l'article 1649 *quater* B *ter* du CGI).

² Article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

³ Article 4 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

⁴ Article 8 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008

C. DES MODALITÉS D'IMPOSITION NE CORRESPONDANT PLUS À LA PRATIQUE

1. Des délais de souscription de la déclaration de revenus systématiquement ignorés

Si, au terme de l'article 175 du CGI, la date limite de dépôt de la déclaration d'ensemble des revenus est fixée au plus tard le 1^{er} mars, ou, pour les déclarations souscrites par voie électronique, au 20 mars, **dans la pratique, la date limite de dépôt de la déclaration est postérieure et dépend du département de résidence du contribuable.**

L'article 175 précité précise que le délai limite applicable aux commerçants et industriels, aux exploitants agricoles placés sous un régime réel d'imposition et aux personnes exerçant une activité non commerciale, placées sous le régime de la déclaration contrôlée peut être prolongé au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai.

2. Une imposition commune établie en principe au nom de l'époux

Au terme du **1 de l'article 6** du code général des impôts, **les personnes mariées sont soumises à une imposition commune** pour les revenus perçus par chacune d'elles et ceux de leurs enfants, ainsi que les personnes considérées comme étant à leur charge, à savoir les enfants âgés de moins de 18 ans ou infirmes, les enfants recueillis à leur propre foyer, les personnes titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » et vivant sous leur toit.

Tandis que pour les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS), l'imposition commune est établie aux deux noms, séparés par le mot « ou », pour les personnes mariées, elle est **établie au nom de l'époux, précédée de la mention « Monsieur ou Madame ».**

Néanmoins, cette **règle ne correspond plus à la pratique actuelle**, qui fait déjà figurer le nom des deux époux sur la déclaration et permet de retenir soit le nom d'usage, soit le nom de naissance.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA POSSIBILITÉ POUR CERTAINS CONTRIBUABLES DE REMPLIR LEURS OBLIGATIONS DÉCLARATIVES PAR VALIDATION TACITE

1. Une procédure initiée par l'administration fiscale

Le **2 du présent article** prévoit, au sein d'un nouvel article 171 du CGI, la possibilité pour certains contribuables de remplir leurs obligations déclarative **par validation tacite des informations portées à sa connaissance par l'administration fiscale.**

En pratique, les contribuables éligibles à cette nouvelle possibilité en seront explicitement informés par l'administration fiscale qui, au terme du nouvel article 171, leur remettra un « **document spécifique** » **comprenant les éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu, au plus tard un mois avant la date limite fixée** pour la remise des déclarations de revenus.

L'étude d'impact précise que, concrètement, **les déclarants en ligne se verront adresser deux courriers électroniques :**

- un premier avant le début de la campagne déclarative, pour leur présenter cette nouvelle modalité d'accomplissement de leur obligation déclarative ;

- un second lorsque le document récapitulatif les informations connues de l'administration sera mis à leur disposition dans leur espace particulier.

Pour les déclarants papier, **la déclaration de revenus sera aménagée par rapport à celle habituellement reçue**, de manière à présenter les informations connues de l'administration pour vérification par le contribuable.

Si le contribuable constate que les informations dont dispose l'administration sont erronées ou incomplètes, **il devra déposer une déclaration de revenus** faisant état des informations manquantes dans le délai légal ou, si cela est nécessaire, après ce délai, **dans le cadre d'une déclaration rectificative ou d'une réclamation contentieuse.**

À l'inverse, si le contribuable n'apporte aucun complément ni aucune rectification aux informations portées à sa connaissance par l'administration fiscale, **il sera réputé avoir rempli ses obligations déclaratives.**

Par conséquent, le régime des sanctions applicables sera adapté : **seule la majoration de 10 % en cas d'omission ou d'inexactitude** prévue à l'article 1758 A trouvera à s'appliquer, si tant est que le contribuable ne corrige pas sa déclaration - spontanément ou dans un délai de 30 jours à la

suite d'une demande de l'administration. À l'inverse, la majoration de 10 % en cas de défaut ou de retard ne s'appliquera pas.

Par ailleurs, **les contribuables tenus de souscrire une déclaration spéciale et ne remplissant pas cette obligation seront considérés comme défaillants au titre de cette obligation déclarative spécifique**, quand bien même ils auraient respecté l'obligation déclarative prévue à l'article 170 du CGI.

2. Une possibilité limitée à certains contribuables

Les contribuables éligibles à la déclaration de revenus tacite seront choisis sur la base de critères objectifs. Ainsi, cette possibilité ne sera ouverte **qu'aux foyers fiscaux qui ont été imposés l'année précédente uniquement sur la base de revenus déclarés intégralement par des tiers** et que l'administration fiscale reçoit uniquement pour pré-remplissage.

Par ailleurs, le **deuxième alinéa du 2 du présent article** renvoie à un décret pour préciser les contribuables qui ne pourront bénéficier de ces modalités déclaratoires. Selon l'étude d'impact, seraient notamment exclus du dispositif les contribuables qui l'année précédente :

- étaient redevables de l'impôt sur la fortune immobilière, afin que les biens imposables déclarés dans une annexe à la déclaration de revenus soit, le cas échéant, réévalués ;

- n'étaient pas fiscalement domiciliés en France ;

- ont déclaré des revenus qui ne sont pas déclarés par des tiers à l'administration fiscale (bénéficiaires de revenus fonciers, travailleurs indépendants).

Pour ces derniers, **la satisfaction de l'obligation déclarative mentionnée à l'article 170 du CGI continuera de s'effectuer selon les modalités actuelles.**

Néanmoins, à terme, **la liste des contribuables ne pouvant bénéficier de la déclaration tacite a vocation à se réduire.**

B. UN ALIGNEMENT DU DROIT EN VIGUEUR SUR LA PRATIQUE DANS LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE REVENUS

Le **a du 1 du présent article** prévoit que pour les personnes mariées, l'imposition commune n'est plus établie au nom du seul époux, mais aux noms des époux.

Il supprime **la mention « Monsieur ou Madame » qui précède le nom de l'époux**, pour tirer les conséquences de l'ouverture, dans la loi du 13 mai 2013, du mariage aux couples de personnes de même sexe.

Par ailleurs, le **b du 1 du présent article** supprime, pour l'imposition commune des partenaires liés par un pacte civil de solidarité, la séparation des deux noms par le mot « ou » lors de l'établissement de l'imposition.

En parallèle, le **3 du présent article** repousse au **deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} avril** le délai limite auquel les déclarations d'ensemble des revenus – sous format papier ou en ligne - doivent parvenir à l'administration fiscale.

Il précise que **ce délai peut être prorogé chaque année suivant un calendrier et des modalités fixés par l'administration** et publiés sur son site internet, sans que la date limite de dépôt qui en résulte ne puisse être postérieure au 1^{er} juillet. Tel est déjà le cas en pratique, puisqu'à titre d'exemple, la date limite de déclaration en ligne des revenus 2018 était fixée entre le 21 mai et le 4 juin 2019, selon le département de résidence, tandis que celle sous format papier était fixée au 16 mai 2019.

Enfin, le présent article supprime la référence à la prorogation du délai limite pour les commerçants et industriels, les exploitants agricoles placés sous un régime réel d'imposition et les personnes exerçant une activité non commerciale, placées sous le régime de la déclaration contrôlée, en prévoyant, de manière plus large, que des **prorogations particulières puissent être prévues, dans le respect de la limite du 1^{er} juillet**, pour les déclarations souscrites par voie électronique en application de l'article 1649 *quater B ter* ou **pour des contribuables soumis à des modalités déclaratives particulières**.

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Comme votre rapporteur général le relevait dans son rapport de 2016¹, **il était particulièrement regrettable que la réforme du prélèvement à la source ne dispense pas les contribuables de souscrire une déclaration annuelle de revenus**. Jusqu'à présent en effet, la mise en œuvre de cette réforme représentait **une démarche de plus pour les contribuables** et les entreprises, tout en suscitant **une charge de travail supplémentaire** pour l'administration.

En effet, les contribuables étaient contraints de transmettre une déclaration de revenus quand bien même ils n'avaient ni complément, ni modification à apporter aux informations préremplies par l'administration fiscale ; cette dernière se voyait par la suite tenue de traiter les déclarations

¹ « Le prélèvement à la source : un choc de complexité », Rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général,, fait au nom de la commission des finances n° 98 (2016-2017) - 2 novembre 2016.

reçues et de relancer les contribuables ayant omis de se soumettre à cette obligation.

Or, l'un des principaux intérêts du passage au prélèvement à la source, dans les pays qui l'ont adopté, est la **simplification du système fiscal pour les salariés et l'amointrissement de la charge de travail pour l'administration.**

Si votre rapporteur général se félicite, par conséquent, du passage à un système de validation tacite de la déclaration de revenus, il note que **les gains de cette réforme en termes de charge de travail pour l'administration pourraient être limités à court terme**, compte tenu de la nécessité pour les contribuables de s'y familiariser.

Dans ce contexte, l'administration fiscale devra veiller à **offrir un accompagnement personnalisé et pédagogique à destination des déclarants.**

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

ARTICLE 58 bis (nouveau)
(Art. 312-1 du code général des impôts)

**Extension du prêt d'accèsion sociale aux bénéficiaires d'un bail réel
solidaire**

Commentaire : le présent article prévoit d'élargir la garantie de l'État, s'agissant du prêt d'accèsion sociale, aux personnes engagées dans un bail réel solidaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU PRÊT D'ACCESSION SOCIALE

L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que l'octroi et le régime des garanties de l'État relèvent du domaine de la loi de finances, dans sa seconde partie.

L'article L. 312-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que **la garantie de l'État peut être accordée à certaines catégories de prêts accordés par des établissements financiers en faveur de la construction de logements.**

En application de la première phrase du troisième alinéa de cet article, cette garantie peut être accordée aux prêts consentis pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration d'immeubles à usage principal d'habitation, destinés à l'accèsion sociale à la propriété et attribués à des personnes physiques dont les revenus sont inférieurs à des plafonds de ressources fixés par décret.

Cette disposition vise le **prêt d'accèsion sociale (PAS)**, qui est accordé sous conditions de ressources. Il est destiné aux personnes qui achètent leur résidence principale, ainsi qu'aux propriétaires qui font des travaux dans le logement qu'ils occupent.

Une banque qui a accordé un prêt d'accèsion sociale est garantie par l'État à hauteur de 50 % des pertes qu'elle subit en cas de défaillance financière de l'emprunteur.

Selon la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS), entre 60 000 et 70 000 acquisitions de logements sont financées par des prêts d'accèsion

sociale chaque année, dont un tiers dans le neuf et deux tiers dans l'ancien. L'encours des prêts garantis dépasse 53 milliards d'euros.

B. LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE

Régi par les articles L. 255-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le **bail réel solidaire** est un dispositif permettant de réduire le coût d'un achat immobilier pour un ménage modeste en dissociant la propriété du bâti de celle du terrain, dans un objectif d'accession sociale à la propriété. Le ménage est alors propriétaire de la maison mais locataire du terrain.

Votre rapporteur général a présenté ce dispositif plus en détail dans le tome II du présent rapport général¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement présenté par le Gouvernement et tendant à **étendre** à l'acquisition de droits réels immobiliers dans le cadre d'un **bail réel solidaire** la **garantie** précitée, accordée par l'État aux prêts destinés à l'accession sociale à la propriété.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'octroi de la garantie de l'État permettra en pratique aux ménages engagés dans un bail réel solidaire de bénéficier du prêt d'accession sociale.

Le bail réel solidaire étant un mode alternatif d'accession à la propriété, votre rapporteur général ne voit pas d'opposition à ce que les ménages engagés dans ce dispositif puissent avoir accès au prêt d'accession sociale.

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

¹ Voir le commentaire de l'article 13 septies du présent projet de loi de finances.

ARTICLE 58 ter (nouveau)
(Art. 31 du code général des impôts)

Prorogation du dispositif « Louer abordable »

Commentaire : le présent article prévoit de prolonger de trois ans le dispositif de déduction d'impôt pour la location d'un logement à loyer abordable et conventionné avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

I. LE DROIT EXISTANT

Prévu par le o du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts, le dispositif « Louer abordable » ou « Cosse » permet de bénéficier d'une **déduction des revenus fonciers** en fonction de la zone géographique, du niveau de **loyer** mis en place et du mode de gestion du bien. Le logement doit faire l'objet d'une **convention** avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

Les plafonds de loyer sont indiqués à l'article 2 *terdecies* G de l'annexe III du code général des impôts, en fonction de la localisation du logement dans les zones A, B et C utilisées pour les réductions d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

Le montant de la déduction fiscale dépend également de l'emplacement du logement, ainsi que du niveau de loyer.

Montant de la déduction fiscale

(en % du revenu)

Niveau de loyer	Zone A, A bis ou B2	Zone B2	Zone C
Intermédiaire	30 %	15 %	
Social / très social	70 %	50 %	50 % (avec travaux)
Intermédiation locative	85 %	85 %	85 %

Source : Agence nationale d'information sur le logement (ANIL)

Ce dispositif a une échéance fixée au 31 décembre 2019.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, tendant à **prolonger** le dispositif « Louer abordable » **de trois ans**, soit jusqu'au 31 décembre 2022.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Sénat, lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par M. Julien Bargeton et les membres du groupe La République en Marche, tendant à rendre la prorogation prévue par le présent article applicable dès 2020.

Elle figure désormais à l'article 6 *ter* A de la première partie, adoptée le 26 novembre.

En conséquence, **votre rapporteur général propose de supprimer le présent article, qui n'a plus d'objet**. C'est l'objet de l'amendement FINC.34 adopté par votre commission.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 58 quater (nouveau)
(Art. 150-0 D et 199 terdecies-0 AB [nouveau] du code général des impôts
et art. 3332-17-1 du code du travail)

**Création d'une réduction d'impôt pour les investissements au sein des
foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général
dans le domaine du logement**

**Commentaire : le présent article prévoit la création d'une réduction
d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés au sein des
foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général
dans le domaine du logement.**

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES FONCIÈRES SOLIDAIRES BÉNÉFICIENT DE CONDITIONS
D'ÉLIGIBILITÉ DÉROGATOIRES À LA RÉDUCTION D'IMPÔT
« MADELIN »...**

Les **entreprises solidaires d'utilité sociale** (ESUS) sont définies à l'article L. 3332-17-1 du code du travail. À titre de rappel, obtenir l'agrément ESUS suppose de satisfaire les **quatre conditions cumulatives** suivantes :

- **poursuivre comme objectif principal la recherche d'une utilité sociale** au sens de l'article 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, dite loi « ESS » ;

- **prouver que la charge induite par les activités d'utilité sociale a un impact significatif sur le compte de résultat ;**

- **avoir une politique de rémunération** cohérente avec cet objectif ;

- **ne pas être une entreprise cotée.**

Sans revenir dans le détail sur les caractéristiques de la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin » au titre des investissements réalisés dans certaines petites et moyennes entreprises (PME), qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre du commentaire de l'article 50 *octies* du présent projet de loi, **les ESUS sont éligibles à ce dispositif dans des conditions dérogatoires au droit commun.**

Au sein des ESUS, les foncières solidaires bénéficient des dérogations les plus significatives. En effet, en plus de disposer d'une dérogation à l'exclusion des activités immobilières, elles sont exemptées du respect du plafond de versements de 15 millions d'euros sur l'ensemble de la vie de l'entreprise et de la condition d'âge de sept ans.

Pour l'application de la réduction d'impôt « Madelin », les foncières solidaires correspondent aux entreprises solidaires qui ont **exclusivement pour objet**¹ :

- **l'étude, la réalisation ou la gestion de construction de logements** à destination de personnes défavorisées ou en situation de rupture d'autonomie et sélectionnées par une commission de personnes qualifiées ;

- **l'acquisition, la construction, la réhabilitation, la gestion et l'exploitation par bail de tous biens et droits immobiliers** en vue de favoriser l'amélioration des conditions de logement ou d'accueil et la réinsertion de personnes défavorisées ou en situation de rupture d'autonomie ;

- **ou l'acquisition, la gestion et l'exploitation par bail rural** de tous biens ruraux bâtis et non bâtis en vue de favoriser l'installation ou l'agrandissement d'exploitations agricoles.

On distingue ainsi les foncières solidaires œuvrant **dans le domaine du logement social** (ex : Habitat & Humanisme) de celles à **vocation agricole** (ex : Terre de Liens).

B. ... QUI NE SONT PAS CONFORMES AUX NOUVELLES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

En principe, tout financement public qui répond aux critères des aides d'État doit être **préalablement notifié à la Commission européenne** et ne peut être autorisé que dans des **conditions très strictes**.

Toutefois, **le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation** de notification préalable et considérées comme **compatibles avec le marché intérieur**.

Dans ce cadre, le Conseil a notamment habilité la Commission européenne à déterminer les **aides en faveur des PME pouvant bénéficier de ce régime de faveur**.

Depuis le 1^{er} juillet 2014, **un nouveau règlement général d'exemption** déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur (RGEC) est ainsi entré en vigueur². En parallèle, de

¹ En application du 3^o de l'article 885-0 V bis B du code général des impôts.

² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

nouvelles lignes directrices ont précisé le cadre d'examen de la compatibilité des dispositifs qui ne peuvent bénéficier d'une exemption¹.

Lorsque l'aide ne peut bénéficier d'une exemption, son autorisation dépend ainsi de sa conformité aux lignes directrices. L'État est alors tenu d'attendre l'approbation par la Commission européenne du dispositif avant sa mise en œuvre.

Le volet « solidaire » de la réduction d'impôt « Madelin » ne répond pas aux critères fixés par la Commission européenne, ce qui conduit le Gouvernement à proposer à l'article 50 *octies* du présent projet de loi de revenir en partie sur les dérogations dont bénéficient certaines entreprises solidaires.

Ainsi, l'ensemble des entreprises solidaires entreraient désormais dans le champ d'une **condition d'âge**, qui serait toutefois de dix ans, contre sept ans dans le dispositif de droit commun. En outre, **la dérogation au plafond de versements** de 15 millions d'euros dont bénéficient les foncières solidaires serait **supprimée**.

Par conséquent, **les foncières solidaires de plus de dix ans ne seraient plus éligibles** à la réduction d'impôt « Madelin », tandis que les jeunes foncières solidaires ne pourraient en bénéficier qu'à hauteur de 15 millions d'euros au total, ce qui est un **plafond très contraignant** pour celles œuvrant dans le domaine du logement social.

C. LA JUSTE COMPENSATION VERSÉE À UNE ENTREPRISE CHARGÉE DE LA GESTION DE SERVICES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL EST EN REVANCHE COMPATIBLE AVEC LE MARCHÉ INTÉRIEUR

Les financements en faveur des jeunes PME ne sont toutefois pas la seule catégorie d'aides pouvant être considérées de droit comme compatibles avec le marché intérieur.

Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 106 dispose que « *les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (...) sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie* ».

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) exige la réunion de **trois conditions** pour qu'une entreprise puisse être considérée comme en charge de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG) :

- l'exercice d'une activité économique au sens du droit de la concurrence ;

¹ Communication de la Commission (2014/C 19/04) publiée au JOUE du 22/01/2014 relative aux lignes directrices concernant les aides visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques.

- l'exercice d'une activité d'intérêt général, « *condition sur laquelle le juge communautaire se borne à contrôler l'absence d'erreur manifeste d'appréciation* »¹ ;

- la gestion du service doit être confiée à l'entreprise par un acte exprès et explicite de la puissance publique.

Si le juge communautaire exerce un contrôle limité sur le choix de qualifier un service de SIEG, la CJUE a longtemps estimé que les compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion d'un SIEG constituaient des aides d'État classiques soumises à l'obligation préalable de notification.

La CJUE a finalement revu sa position en 2003 en considérant que le **respect de certains critères implique que les compensations sont pleinement compatibles avec le marché intérieur et peuvent dès lors être exemptées de l'obligation de notification**².

Dans le cadre du paquet dit « Almunia », la Commission européenne a par la suite adopté une **décision précisant les conditions à respecter pour que les compensations puissent échapper à l'obligation de notification**³.

Le champ d'application de la décision est limité aux seules compensations relevant de l'une des catégories définies à son article 2. Parmi ces dernières, **les aides accordées aux foncières solidaires peuvent être rattachées à deux catégories** :

- les compensations octroyées « *pour des services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables* » ;

- les compensations ne dépassant pas un montant annuel de 15 millions d'euros « *pour la prestation de services d'intérêt économique général dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport* ».

Pour bénéficier de la décision, la période pendant laquelle l'entreprise est chargée de la gestion du SIEG **ne doit pas dépasser dix ans** (paragraphe 2 de l'article 2).

En outre, le montant de la compensation ne doit pas excéder « *ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, y compris un bénéfice raisonnable* » (article 5).

¹ « *Service public et aides d'État : l'articulation des articles 107 et 106 TFUE* », *Vade-mecum des aides d'État*, édition 2016, p. 105.

² CJUE, arrêt *Altmark Trans* du 24 juillet 2003.

³ Commission européenne, décision C(2011) 9380 du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

L'État membre doit procéder ou faire procéder à des **contrôles réguliers** pendant la durée du mandat (au minimum tous les trois ans) et au terme de celui-ci (paragraphe 1 de l'article 6). Si une entreprise a bénéficié d'une surcompensation, celle-ci doit être **remboursée** (paragraphe 2 de l'article 6).

Sur la forme, la mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise concernée **au moyen d'un mandat** comportant plusieurs informations obligatoires (article 4), au premier rang desquelles :

- la nature et la durée des obligations de service public ;
- la **description du mécanisme de compensation** et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- les **modalités de récupération** des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières ;
- une **référence** à la décision de la Commission européenne.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans ce contexte, le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Sarah El Haïry, avec l'avis favorable du Gouvernement, vise à **créer une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés au sein des foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général dans le domaine du logement**, qui serait codifiée à l'article 199 *terdecies-0* AA du code général des impôts.

Les principaux paramètres du dispositif proposé sont directement inspirés de la réduction d'impôt « Madelin ».

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU DE 18 % MAJORÉ À 25 % POUR LES SEULS VERSEMENTS EFFECTUÉS EN 2020

Comme dans le cadre de celle-ci, **le taux de la réduction d'impôt s'élèverait à 18 %** des versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital des entreprises éligibles (alinéa 4) et un **taux bonifié transitoire de 25 %** serait prévu pour les seuls versements effectués jusqu'au 31 décembre 2020 (alinéa 44).

De même, les versements ouvrant droit à la réduction d'impôt seraient retenus dans la limite d'un montant de **50 000 euros** pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de **100 000 euros** pour les contribuables mariés, pacsés ou soumis à imposition commune (alinéa 8).

Ces plafonds seraient toutefois diminués du montant des versements ouvrant droit à la réduction d'impôt « Madelin » prévue à l'article 199 *terdecies*-0 A du même code, de façon à ce que la mise en place de la nouvelle réduction d'impôt n'aboutisse pas à augmenter le montant total des versements éligibles à l'une ou l'autre des réductions d'impôt. La fraction des versements d'une année excédant les limites précitées pourrait néanmoins être reportée sur les **quatre années suivantes** (alinéa 8). En outre, les deux réductions d'impôt seraient **exclusives l'une de l'autre** pour les souscriptions au capital d'une même entreprise (alinéa 38).

L'avantage fiscal ferait partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros** aux termes de l'article 200-0 A du code général des impôts. Comme pour la réduction d'impôt « Madelin », l'éventuel excédent pourrait toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement** (alinéa 9).

Enfin, le bénéfice de la réduction d'impôt serait **subordonné au respect de la décision de la Commission européenne** précitée (alinéa 39). À cette fin, l'article fixe un certain nombre de conditions pesant tant sur les redevables que sur les entreprises.

B. LES CONDITIONS PESANT SUR LE REDEVABLE

Pour le redevable, **deux principales conditions** devraient être respectées.

Tout d'abord, le bénéfice de la réduction d'impôt serait **subordonné au respect d'une condition de détention de cinq ans** (alinéa 10). Toutefois, comme dans le cadre du dispositif « Madelin », l'avantage ne serait pas remis en cause lorsque la violation de cette condition fait suite :

- à un licenciement, une invalidité, au décès du souscripteur ou de son conjoint ;

- à une donation des titres, sous réserve que le donataire reprenne à son compte l'obligation de conservation (alinéa 12).

En outre, le redevable devrait être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, **un récépissé de sa souscription** attestant notamment du respect par l'entreprise bénéficiaire des conditions d'éligibilité (alinéa 13).

C. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ DES ENTREPRISES

Pour être éligible à la réduction d'impôt, l'entreprise serait tenue de **remplir différentes conditions visant notamment à garantir la pleine compatibilité du dispositif avec la décision de la Commission européenne** précédemment décrite¹.

Ainsi, seules seraient éligibles les entreprises bénéficiant d'un **agrément ESUS** (alinéa 15) et exerçant à titre principal une activité (alinéa 16) :

- soit de **maîtrise d'ouvrage d'opérations « d'acquisition, de construction ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement en tant que propriétaire ou preneur de bail à construction, emphytéotique ou de bail à réhabilitation »** ;

- soit **d'intermédiation locative et de gestion locative sociale**.

Cette activité devrait s'exercer en faveur de personnes en situation de fragilité du fait de leur situation économique ou sociale au sens du 1° de l'article 2 de la loi « ESS » (alinéa 17). Un décret viendrait préciser les critères de définition de ces publics (alinéa 18), tandis qu'un arrêté fixerait la fraction minimale que ces publics représentent au sein de l'ensemble des bénéficiaires de l'entreprise (alinéa 19).

L'entreprise devrait rendre à ces publics fragiles un **service d'intérêt économique général** au sens de la décision de la Commission européenne précitée, en :

- mettant à leur disposition des biens et services fonciers pour un **tarif inférieur à celui du marché de référence** ;

- favorisant leur accès à ces biens et services par un **accompagnement spécifique** (alinéa 20).

Les missions et obligations de l'entreprise seraient décrites par une **convention** tenant lieu de mandat au sens de la décision précitée, conclue pour une durée **n'excédant pas dix ans** et reconductible (alinéa 21).

Un décret préciserait les différents marchés de référence, en distinguant les entreprises qui sont déjà chargées de la gestion d'un SIEG au titre du logement social dans le cadre de l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation. Pour ces dernières, le marché de référence serait celui du logement social, et non du marché libre. En effet, ces entreprises bénéficient déjà d'une compensation pour le SIEG « logement social » : dès lors, seul le différentiel de tarif qu'elles offrent par rapport aux autres acteurs du logement social pourrait donner lieu à une compensation supplémentaire sous la forme de la réduction d'impôt prévue au présent article.

¹ Communication de la Commission (2014/C 19/04) publiée au JOUE du 22/01/2014 précitée.

Le montant des souscriptions pouvant ouvrir droit au bénéfice de la réduction d'impôt serait plafonné pour chaque entreprise afin de garantir l'absence de surcompensation (alinéas 30 à 36).

La formule retenue vise à ce que la somme des réductions d'impôt accordées, qui correspond à la compensation, ne dépasse pas le service d'intérêt économique général rendu, qui correspond au produit du différentiel de tarif par rapport au marché de référence (il s'agit en pratique du différentiel de loyer, pour les foncières intervenant dans le domaine du logement) multiplié par la surface, auquel s'ajoute un montant forfaitaire au titre de l'accompagnement spécifique accordé aux publics fragiles. Il en résulte que les souscriptions ne doivent pas excéder ce montant divisé par le taux de la réduction d'impôt. Avec un taux de réduction d'impôt de 25 %, une compensation maximum de 2 millions d'euros au titre du SIEG impliquerait en effet de plafonner le montant des souscriptions à $2/0,25 = 10$ millions d'euros.

Une clause de sauvegarde prévoit toutefois que le montant total des souscriptions est plafonné à 40 millions d'euros (alinéa 37).

Enfin, l'entreprise serait contrainte de **tenir un registre des souscriptions** ayant donné lieu à délivrance d'un récépissé (alinéa 29).

D. L'ENCADREMENT DU BÉNÉFICE TIRÉ PAR LE REDEVABLE DE SON INVESTISSEMENT

Afin de limiter le bénéfice susceptible d'être retiré par le redevable de son investissement, l'entreprise serait interdite de distribuer des dividendes (alinéa 24), ce qui est déjà prévu pour les foncières souhaitant bénéficier de la dérogation au plafond de versements dans le cadre du volet « solidaire » de la réduction d'impôt « Madelin ».

Une nouvelle condition limite par ailleurs la valeur de cession des parts à un niveau correspondant à leur valeur d'acquisition majorée d'un taux de rendement annuel correspondant à la somme du taux du livret A et d'un taux défini par arrêté dans la limite de 1,25 % (alinéas 25 à 28).

Compte tenu de la rémunération actuelle du livret A (0,75 %), **la rentabilité annuelle des parts serait ainsi limitée à un taux compris entre 0,75 % et 2 %** selon le choix du ministre de l'économie.

E. UNE MODIFICATION DES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DE L'AGRÈMENT ESUS

En complément, le présent article propose de **revoir à la marge les conditions de délivrance de l'agrément ESUS** fixées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

À titre de rappel, son obtention conditionne non seulement l'éligibilité à la réduction d'impôt proposée au présent article mais également l'accès à d'autres dispositifs fiscaux et réglementaires tels que la réduction d'impôt « Madelin » et l'épargne salariale.

Pour obtenir l'agrément, l'entreprise doit notamment poursuivre comme objectif principal la **recherche d'une utilité sociale** telle que définie à l'article 2 de la loi « ESS ». Parmi les quatre objectifs permettant de caractériser la recherche d'une utilité sociale au sens de l'article 2 figure celui *« d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leurs besoins en matière d'accompagnement social, médico-social ou sanitaire, ou de contribuer à la lutte contre leur exclusion »*.

Aux termes du présent article, pour caractériser la recherche d'une utilité sociale dans le cadre de ce premier objectif, l'entreprise **devrait désormais nécessairement exercer son activité « en faveur de personnes fragilisées du fait de leur situation économique ou sociale »** (alinéa 42). Le soutien à des personnes en situation de fragilité du fait *« de leur situation personnelle et particulièrement de leurs besoins en matière d'accompagnement social, médico-social ou sanitaire »* ne permettrait donc plus, à lui seul, de remplir la condition précitée.

Autrement dit, les dispositions proposées unifient le concept de « publics vulnérables » autour de l'idée qu'il s'agit bien de personnes économiquement fragiles. D'après les informations transmises par le Gouvernement, la modification proposée viserait notamment à éviter que certaines entreprises tentent d'imposer aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirccte) la délivrance d'agréments fondés sur le soutien à des personnes vulnérables du fait de leur état de santé mais qui ne sont pas économiquement fragiles (ex : maisons de retraite médicalisées « haut de gamme »).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut que partager l'objectif des auteurs de l'amendement, qui vise à créer une réduction d'impôt pour les souscriptions au capital des foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général, dès lors que nombre de ces acteurs ne seront plus éligibles à la réduction d'impôt « Madelin » et pourraient donc être confrontés à un problème majeur de financement dès l'an prochain.

Afin de garantir la pleine compatibilité du dispositif avec les règles européennes en matières d'aides d'État et de protéger le contribuable, il apparaît toutefois nécessaire de :

- tenir compte, dans le calcul de la compensation, des autres aides publiques perçues par l'entreprise au titre du service d'intérêt économique général défini au présent article, ce qui permet d'éviter tout risque de surcompensation, en minorant à due proportion le plafond de versements éligibles à la réduction d'impôt ;

- renvoyer à un décret la détermination des modalités de contrôle du plafond de versements éligibles à la réduction d'impôt ;

- introduire une clause prévoyant l'absence de remise en cause de l'avantage fiscal du fait de la violation par l'entreprise des conditions de fonctionnement du dispositif, dès lors que le contribuable est de bonne foi et dispose du récépissé qui lui est remis par l'entreprise lors de la souscription.

Un amendement **FINC.37** est adopté en ce sens.

Exemple de calcul du plafond de versements

Prenons l'exemple très simplifié d'une foncière non conventionnée qui a loué en 2018 deux logements à Paris 5^{ème} (appartement de 39 m² loué 278 euros par mois) et à Versailles (appartement de 33 m² loué 227 euros par mois). Le loyer moyen au m² sur les deux marchés de référence, qui correspond au loyer moyen observé sur le marché libre dès lors que la foncière n'est pas conventionnée, s'élève à respectivement 29,6 €/m² et 20,5 €/m² au titre de l'année 2018.

Le coût supporté en 2018 par la foncière au titre de l'accompagnement spécifique apporté aux bénéficiaires s'élève par ailleurs à 1 494 euros, compte tenu de la méthode de calcul établie dans le cadre de la convention signée.

La mairie de Paris lui a versé en 2018 une subvention de 500 euros au titre de ce service.

Le calcul du plafond de versements éligibles à la réduction d'impôt pour l'exercice 2020 implique tout d'abord de calculer le montant restant à compenser au titre du service d'intérêt économique général rendu, qui dépend de trois paramètres, calculés pour l'avant-dernier exercice clos, soit 2018.

Le premier paramètre correspond à la somme du produit du différentiel de loyer par la surface offerte pour chaque marché sur lequel la foncière est intervenu en 2018. Le différentiel de loyer par m² sur l'ensemble de l'année s'élève pour Paris à $12 \times (29,6 - 278/39) = 269,66 / \text{m}^2$ et pour Versailles à $12 \times (20,5 - 227/33) = 163,45 / \text{m}^2$. Il suffit ensuite d'appliquer la formule précitée à l'aide de la surface louée pour obtenir $269,66 \times 39 + 163,45 \times 33 = 15\,910,59$ euros.

Ce premier montant est majoré du coût supporté en 2018 au titre de l'accompagnement spécifique, soit 1 494 euros.

Il est ensuite minoré des autres aides publiques perçues spécifiquement au titre de ce service d'intérêt économique général, soit 500 euros.

Le montant restant à compenser s'élève ainsi à $15\,910,59 + 1\,494 - 500 = 16\,904,59$ euros.

Le plafond de versements éligibles à la réduction d'impôt au titre de 2020 correspond dès lors au montant restant à compenser divisé par le taux de la réduction d'impôt applicable en 2020, soit 25 %. Il en résulte un plafond de versements de $16\,904,59 / 0,25 = 67\,718,36$ euros.

Ne pas neutraliser l'aide versée par la mairie de Paris dans le calcul du montant restant à compenser aurait abouti à majorer indûment le plafond de versements de 2 000 euros.

En l'espèce, ce plafond est très inférieur au maximum autorisé dans le cadre du dispositif pour les foncières exerçant dans le domaine du logement (40 millions d'euros).

Afin d'améliorer le fonctionnement du dispositif proposé, il apparaît en outre opportun de **transposer à cette nouvelle réduction d'impôt différentes dispositions applicables dans le cadre du dispositif « Madelin »**, à savoir :

- l'inéligibilité des rachats d'actions, afin de garantir que l'avantage fiscal se traduise par l'apport de capitaux nouveaux à l'entreprise ;

- l'absence de remise en cause de l'avantage fiscal en cas de violation de la condition de détention de cinq ans du fait d'une opération intercalaire (fusion ou scission) ou dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire, afin de ne pas pénaliser injustement le contribuable ;

- l'absence de remboursement des apports avant sept ans, afin de préserver la trésorerie des entreprises ;

- l'obligation pour les souscriptions de conférer aux souscripteurs les seuls droits résultant de la qualité d'actionnaire ou d'associé, afin d'éviter les abus ;

- l'obligation pour l'entreprise de compter au moins deux salariés, afin d'éviter les « coquilles vides » ;

- l'obligation de communiquer au souscripteur un document d'information lui rappelant notamment des risques et des modalités de sortie ;

- l'absence de cumul avec d'autres avantages fiscaux.

Un amendement **FINC.36** est adopté en ce sens.

Enfin, le champ du dispositif doit être étendu.

En effet, les foncières solidaires à vocation agricole (ex : Terre de Liens) sont en l'état exclues du dispositif, qui ne concerne que celles agissant dans le domaine du logement. Ces acteurs rendent pourtant un service essentiel à la collectivité, en favorisant l'insertion de publics fragiles, en contribuant à la protection de l'environnement et en luttant contre la spéculation foncière.

Afin de remédier à cette difficulté, il apparaît nécessaire d'ouvrir le dispositif aux **foncières exerçant une activité d'acquisition et de gestion par bail de biens agricoles dans des conditions caractérisant un service d'intérêt économique général**, au premier rang desquelles figurent :

- l'obligation de conclure des baux avec des publics fragiles ;
- l'obligation d'inclure des clauses environnementales dans les baux ;
- l'interdiction de céder les biens ruraux pendant une durée minimale de 20 ans, sauf circonstances exceptionnelles.

Pour ces acteurs, le plafond de versements éligibles à la réduction d'impôt serait fixé à **15 millions d'euros au maximum**, soit un montant supérieur à leur collecte actuelle au titre de la réduction d'impôt « Madelin » et de nature à garantir la pleine compatibilité du dispositif avec les règles européennes en matière d'aides d'État.

Un amendement **FINC.38** est adopté en ce sens, ainsi qu'un amendement **FINC.35** de mise en cohérence et de coordination.

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

ARTICLE 58 quinquies (nouveau)
(Art. 195 du code général des impôts)

**Conditions d'attribution de la demi-part fiscale aux conjoints survivants
d'un titulaire de la retraite du combattant**

Commentaire : le présent article prévoit d'harmoniser la situation des conjoints survivants de plus de 74 ans titulaires de la retraite du combattant au regard de l'attribution d'une demi-part fiscale prévue par le f de l'article 195 du code général des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 195 du code général des impôts accorde une demi-part supplémentaire pour déterminer le revenu imposable à l'impôt sur le revenu à plusieurs catégories de personnes qui n'en bénéficieraient pas si leur était appliqué le régime général de l'imposition susdite.

Le f de l'article vise, en particulier, les personnes âgées de plus de 74 ans et titulaires de la carte du combattant ou d'une pension servie en application des dispositions de code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Il étend également le bénéfice de la demi-part supplémentaire est également applicable aux veuves de plus de 74 ans de ces personnes.

Ainsi, les conditions requises pour bénéficier de la demi-part sont les suivantes :

- avoir plus de 74 ans ;
- être veuve... ;

- ... d'un titulaire à titre direct du bénéfice de la demi-part, cette dernière condition étant elle-même acquise si les critères d'âge (plus de 74 ans) et de détention d'une allocation de reconnaissance (soit la carte du combattant, soit une pension militaire d'invalidité) sont satisfaits.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Issu d'un amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, adopté après un avis favorable du Gouvernement, le dispositif de l'article prévoit que la demi-part supplémentaire bénéficie aux veuves des personnes ayant bénéficié de la retraite du combattant.

La condition d'âge du titulaire du droit direct est supprimée si bien que, sous la condition d'âge supérieur à 74 ans inchangée pour celles-ci, les veuves de bénéficiaires de la retraite du combattant, même décédés avant d'avoir dépassé 74 ans, bénéficieront de la demi-part supplémentaire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA DEMI-PART, UNE LIBÉRALITÉ QUI SUIT UN RÉGIME AU FONDEMENT INCERTAIN ET QUI NE CONTRIBUE QUE CONJECTURALEMENT À RÉSOUDRE LES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LES ANCIENS COMBATTANTS ET LEURS PROCHES

L'attribution d'une demi-part fiscale aux anciens combattants bénéficiaires de la retraite du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité ayant dépassé 74 ans ne saurait être considérée autrement que comme une libéralité justifiée par les engagements particulièrement honorables des titulaires de la retraite du combattant et par les handicaps subis par les anciens combattants et victimes civiles de guerre pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

On peut cependant trouver dans la récurrence des sous-indexations subies par les allocations correspondantes le motif d'une compensation par le déclenchement d'une demi-part supplémentaire intervenant après 74 ans.

De la même manière, on est conduit à considérer qu'un objectif de maintien d'un niveau de vie satisfaisant après le décès du titulaire commande que la réversion des pensions d'invalidité¹ ne soit pas écornée par le relèvement du taux marginal d'imposition qui interviendrait si l'avantage fiscal n'était pas propagé aux veuves des titulaires.

Il faut ajouter que la demi-part ne contribue que de façon tout à fait conjecturale aux difficultés subies par les personnes qui accompagnent les situations particulièrement difficiles des anciens combattants âgés et lourdement handicapés.

¹ Les retraites du combattant ne sont pas reversées.

***B. UNE MESURE BIENVENUE EN CE QU'ELLE CORRIGE UNE INÉGALITÉ
NON JUSTIFIABLE MAIS QUI NE SAURAIT RESTREINDRE L'OCTROI
DE LA DEMI-PART TEL QU'ACTUELLEMENT EN VIGUEUR***

En l'état du droit, le décès d'un titulaire d'une retraite du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité avant que celui-ci ait dépassé 74 ans prive sa veuve du bénéfice de la demi-part.

L'avantage fiscal n'ayant pas été constitué à titre principal dans la personne du titulaire de la retraite du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité, la veuve ne succède pas dans cet avantage quand bien même, de son côté, elle aurait dépassé 74 ans.

Toutefois, en l'état, la rédaction de l'article réserve l'octroi de la demi-part aux veuves des personnes ayant bénéficié de la retraite du combattant. Elle conduit à réduire la portée de l'avancée entreprise et à l'accompagner d'un recul pour les veuves de personnes qui, sans avoir bénéficié de la retraite du combattant, auront par exemple été pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Dans un souci de sécurisation des situations des personnes entrant dans les catégories actuellement prévues par l'article 195 du code général des impôts, la commission a adopté un **amendement FINC.39** destiné à clarifier le dispositif pour maintenir le bénéfice de la demi-part fiscale pour les ayants droit des personnes qui, âgées de plus de 74 ans, sont titulaires d'une carte du combattant ou d'une pension servie au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

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

ARTICLE 58 sexies (nouveau)

(Art. 199 undecies B, 217 undecies et 244 quater du code général des impôts)

Passage de quinze ans à dix ans de la condition de durée d'exploitation minimale sur zone des navires de croisière ayant bénéficié d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer

Commentaire : le présent article ramène de quinze ans à dix ans la condition de durée d'exploitation minimale sur zone des navires de croisière ayant bénéficié d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

1. LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN OUTRE-MER (ARTICLE 199 UNDECIES B DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS) A ÉTÉ ÉTENDUE AUX NAVIRES DE CROISIÈRE EN 2019

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) prévoit que les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier **d'une réduction d'impôt sur le revenu** à raison **des investissements productifs neufs** qu'ils réalisent dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, dans le cadre **d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale.**

La réduction d'impôt est **comprise entre 38,25 % et 63,42 %** selon le type d'investissement réalisé, sa localisation et s'il est recouru ou non à un schéma externalisé. Elle est assise sur le montant des investissements productifs minoré des taxes et frais de toute nature et des subventions publiques éventuellement perçues.

Un certain nombre de secteurs ne bénéficient pas de cet avantage fiscal. C'est notamment le cas des activités financières, de la réparation automobile, des activités postales, etc.

Jusqu'en 2019, **la navigation de croisière** en était également exclue mais l'article 138 de la loi de finances pour 2019 **a inclu les navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers dans le périmètre de l'aide fiscale** prévue à l'article 199 *undecies* B du CGI. Le taux de l'avantage fiscal dont ils bénéficient est de **35 %**.

Il est toutefois prévu que, pour ces navires, si, dans le **déla**i de **quinze ans de leur acquisition**, l'investissement ayant ouvert droit à réduction d'impôt est cédé ou cesse d'être affecté à l'activité pour laquelle il a été acquis, ou si l'acquéreur cesse son activité, **la réduction d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle cet événement est intervenu**.

En outre, l'avantage fiscal ne s'applique **qu'aux navires de croisière affectés exclusivement à la navigation dans la zone économique exclusive (ZEE)** de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte, de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna ou de la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, **une escale ponctuelle au cours du circuit dans une île appartenant à un autre État** ne remet pas en cause cette condition.

Le bénéfice de la réduction d'impôt est enfin subordonné au respect **des autres conditions suivantes** :

- les investissements doivent avoir reçu **l'agrément préalable du ministre chargé du budget** quel que soit le montant de l'investissement ;

- les fournisseurs des investissements éligibles ont été choisis au terme d'une **procédure de mise en concurrence préalable** au dépôt de la demande d'agrément et ayant fait l'objet d'une publicité ;

- le navire navigue sous le pavillon d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;

- la société exploitante détient une filiale dans l'un des territoires où l'investissement doit être affecté.

La prise en compte des navires de croisière pour le bénéfice de l'aide fiscale était prévue au titre **des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020** et pour des investissements **dont l'agrément avait été déposé à compter du 1^{er} janvier 2019**.

2. LES NAVIRES DE CROISIÈRE PEUVENT ÉGALEMENT BÉNÉFICIER DE LA DÉDUCTION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN OUTRE-MER DEPUIS 2019

L'article 217 *undecies* du code général des impôts (CGI) prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés réalisant, au titre de leur dernier exercice clos, un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros **peuvent déduire de leurs résultats imposables une somme égale au montant**, hors taxes et hors frais de toute nature, **des investissements productifs**, diminuée de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique, qu'elles réalisent dans les départements de la Guadeloupe, de

la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion pour l'exercice d'une activité éligible en application de l'article 199 *undecies* B (voir *supra*).

A l'instar de l'aide prévue à l'article 199 *undecies* B, l'aide prévue à l'article 217 *undecies* a été **étendue aux navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers** par l'article 138 de la loi de finances pour 2019, alors qu'ils en étaient exclus jusque-là.

La durée minimale de détention de quinze ans et les conditions de navigation sur zone sont également exigées.

3. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN OUTRE-MER, UN DISPOSITIF QUI EST AUSSI ACCESSIBLE AUX NAVIRES DE CROISIÈRE DEPUIS 2019

L'article 244 *quater* W du code général des impôts (CGI) prévoit que les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale, peuvent bénéficier **d'un crédit d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer.**

L'assiette du crédit d'impôt est identique à celle servant au calcul de la déduction et de la réduction d'impôt au titre des deux articles précédents.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 35 % pour les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés et à **38,25 %** pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu. Ce dernier taux est porté à **45,9 %** pour les investissements réalisés à Mayotte et en Guyane, afin de tenir compte des besoins particulièrement importants de ces territoires en matière d'investissements.

A l'instar des aides prévues aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*, l'aide prévue à l'article 244 *quater* W a également été étendue aux navires de croisière par l'article 138 de la loi de finances pour 2019, alors qu'ils en étaient exclus jusque-là. Le taux prévu dans ce cas est de **35 %**.

La durée minimale de détention de quinze ans et les conditions de navigation sur zone sont également exigées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par la députée Maina Sage et plusieurs de ses collègues du groupe UDI, Agir et indépendants. Il a reçu **deux avis favorables** de la commission des finances et du Gouvernement.

Il modifie les dispositions des articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W du code général des impôts pour **ramener de quinze ans à dix ans la condition de durée d'exploitation minimale sur zone des navires**

de croisière ayant bénéficié d'aides fiscales à l'investissement en outre-mer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen de l'article 138 de la loi de finances pour 2019, la commission des finances avait **considéré favorablement l'extension des dispositifs d'aide à l'investissement en outre-mer aux navires de croisière**, compte tenu de l'importance du tourisme pour l'économie de ces territoires.

La commission avait également estimé que **les conditions requises pour que l'investissement soit éligible à l'avantage devraient limiter la dépense fiscale et le nombre d'investissements** bénéficiant finalement du dispositif.

L'une de ces conditions était précisément **l'affectation pendant quinze ans de l'investissement à la navigation dans les zones économiques exclusives des territoires concernés**.

Selon les auteurs de l'amendement dont est issu le présent article, cette durée d'exploitation minimale des navires de croisière sur zone serait **trop longue et rebuterait les investisseurs**, raison pour laquelle il serait nécessaire de la ramener à **dix ans**.

Cette condition imposée aux armateurs pourrait sans doute paraître trop restrictive et être assouplie, d'autant que la durée imposée pour les autres investissements en outre-mer n'est que de **cinq ans**.

La durée de **dix ans** paraît **un compromis acceptable**.

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

ARTICLE 58 septies (nouveau)
(Art. 199 terovies du code général des impôts)

Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés

Commentaire : le présent article prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2021 la réduction d'impôt pour les dépenses engagées en vue de restaurer les immeubles situés dans certains quartiers anciens dégradés (dispositif « Malraux »).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 199 *terovies* du code général des impôts prévoit que les contribuables domiciliés en France bénéficient **d'une réduction d'impôt sur le revenu pour les dépenses** qu'ils assument en vue de la **restauration complète d'un immeuble** bâti dès lors que celui-ci est situé:

- dans un **site patrimonial remarquable classé (SPR)**, tel que défini au titre III du livre VI du code du patrimoine. Le périmètre dans lequel est situé l'immeuble doit être couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé ou par un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine approuvé. Le dispositif peut également s'appliquer si la restauration de l'immeuble a été déclarée d'utilité publique (I. 1°) ;

- dans un **quartier ancien dégradé couvert par un plan national de rénovation (PNRQAD)** délimité en application de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de 2009¹, dès lors que la restauration a été déclarée d'utilité publique. Dans le cas présent, la réduction d'impôt devrait prendre **fin le 31 décembre 2019** (I. 2°) ;

- dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et faisant l'objet d'une convention pluriannuelle prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003², dès lors que la restauration a été déclarée d'utilité publique. La liste des quartiers concernés est arrêtée sur proposition de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (**quartiers PNRU puis NPNRU**). Dans le cas présent, la réduction d'impôt devrait également prendre **fin le 31 décembre 2019** (I. 2°bis).

¹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

² Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La réduction d'impôt s'applique aux dépenses effectuées pour les **locaux d'habitation** ou pour des locaux destinés après travaux à l'habitation. Ils peuvent concerner également des locaux affectés à un usage autre que l'habitation à l'image de locaux affectés à usage de commerce situés au rez-de-chaussée des immeubles de centre-ville qui sont donnés en location à cet usage après la réalisation des travaux. Les travaux de restauration réalisés sur ces locaux doivent permettre de rétablir l'accès aux étages supérieurs antérieurement condamné et ainsi de mettre en location les locaux rendus accessibles à usage d'habitation.

Il n'est pas nécessaire que les travaux portent sur toutes les parties de l'immeuble, lorsque certaines d'entre elles n'impliquent pas d'intervention.

Lorsque l'immeuble est situé dans un site patrimonial remarquable, le permis de construire ou la déclaration préalable ne peut être délivré qu'après l'accord de l'architecte des bâtiments de France.

Le bénéfice de la réduction d'impôt est réservé aux titulaires de la pleine propriété de l'immeuble ou des titres, ce qui exclut le démembrement du droit de propriété.

Les personnes physiques, les associés de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés (société immobilière de copropriété par exemple) et les associés de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) peuvent bénéficier de la réduction d'impôt.

Le **II** de l'article 199 *tervicies* détermine les **charges éligibles au crédit d'impôt**.

Les charges éligibles sont limitées aux :

- dépenses de réparation et d'entretien ;
- primes d'assurance ;
- dépenses d'amélioration ;
- frais de gestion ;
- impositions, autres que celles incombant à l'occupant.

Le dispositif exclut donc les charges locatives supportées par le propriétaire et non récupérées, les intérêts d'emprunts et les provisions pour charge de copropriété, à l'exception des dépenses liées aux travaux affectant les parties communes. Ces charges sont cependant déductibles de revenus fonciers perçus par le propriétaire de l'immeuble.

Les dépenses éligibles sont retenues dans la limite de 400 000 euros sur une période globale de **quatre années consécutives**, par propriétaire.

Le taux de réduction d'impôt est fixé à **22 %** (IV 2° de l'article 199 *tervicies* du CGI). Il peut être porté à **30 %** pour les immeubles

situés dans les quartiers PNRQAD ou NPNRU ainsi que pour ceux localisés dans un SPR et s'il est couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé (PSMV).

Le **IV bis de l'article 199 ter** prévoit que la réduction d'impôt est accordée aux contribuables ayant souscrit au capital initial ou aux augmentations de capital d'une **SCPI à la double condition** :

- qu'au moins 65 % du montant de cette souscription servent exclusivement à financer des dépenses éligibles à la réduction d'impôt ;

- qu'au moins 30 % du montant de cette souscription servent à financer l'acquisition d'un ou plusieurs immeubles éligibles à la réduction d'impôt.

Le **IV de l'article 199 ter** précité fixe des **obligations de location** pour pouvoir bénéficier du dispositif.

Lorsque les dépenses portent sur un local à usage d'habitation, le propriétaire prend l'engagement de le louer nu, à usage de résidence principale du locataire, pendant une durée de neuf ans.

Si les dépenses portent sur un local affecté à un usage autre que l'habitation, le propriétaire prend l'engagement de le louer pendant la même durée.

Le locataire ne peut être un membre du foyer fiscal, un ascendant ou un descendant du contribuable.

Si le logement est la propriété d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, il ne peut être loué à l'un des associés ou à un membre de son foyer fiscal, à un ascendant ou à un descendant d'un associé. Les associés de la société s'engagent, par ailleurs, à conserver leurs parts jusqu'au terme de l'engagement de location.

La location doit prendre effet dans les douze mois suivant l'achèvement des travaux.

Adopté en loi de finances pour 1977, ce dispositif est surnommé « Malraux » car il vient compléter, au plan fiscal, la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite loi « Malraux ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues députés Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et Christine Pires Beaune, au nom du groupe Socialistes et apparentés, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un article additionnel visant à **proroger le dispositif « Malraux » jusqu'au 31 décembre 2021** pour les dépenses afférentes à la restauration d'immeubles situés dans les quartiers visés par le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (quartiers QAD) et au sein des quartiers concernés faisant l'objet d'une convention pluriannuelle dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (quartiers NPNRU).

Le 2° et le 2° *bis* du I de l'article 199 *tervicies* sont modifiés en conséquence.

Le coût de cette prorogation est estimé, par l'Assemblée nationale, à 5,48 millions d'euros par an : 2,16 millions d'euros par an s'agissant des quartiers PNRQAD et à 3,32 millions d'euros par an pour les quartiers NPNRU.

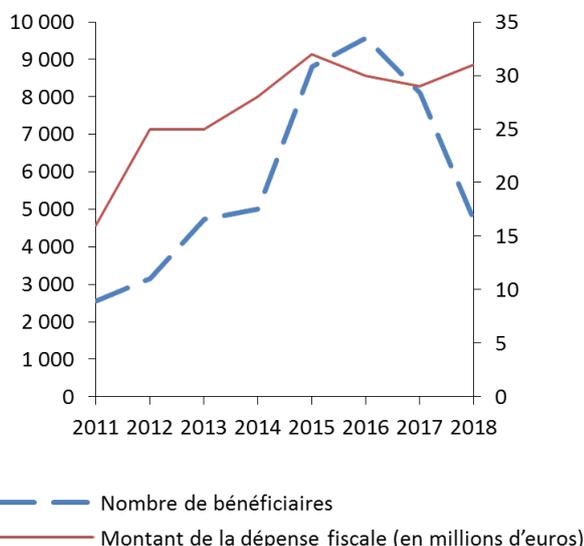
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF UTILE QUI RESTE ENCORE SOUS-UTILISÉ ET PRINCIPALEMENT DÉDIÉ AUX INVESTISSEURS INDIRECTS

4 764 foyers fiscaux ont bénéficié de ce dispositif en 2018, soit une diminution de plus de moitié par rapport à 2016 (9 565 bénéficiaires). La dépense fiscale s'élevait à 31 millions d'euros en 2018. Cette somme serait ramenée à **26 millions d'euros** en 2019 et 2020.

Évolution du dispositif « Malraux » depuis 2011

(en nombre de bénéficiaires et en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

L'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont remis, en décembre 2018, un rapport évaluant le dispositif¹. Les auteurs concluent à une perte d'efficacité et de lisibilité du mécanisme, dans un contexte marqué par une multiplicité de crédits d'impôts destinés à soutenir l'investissement locatif (Pinel réhabilitation et classique, « Cosse », « Denormandie » ancien).

Les inspecteurs relèvent que le recours au dispositif « Malraux » est principalement le fait d'investisseurs indirects. En effet, en 2016, 8 093 foyers fiscaux avaient eu recours au dispositif « Malraux », 91 % d'entre eux utilisant le biais d'une SCPI.

Le revenu fiscal de référence des investisseurs directs est compris entre 200 000 et 300 000 euros. Leurs investissements portent sur des montants élevés. Les investisseurs indirects, majoritaires, ont, quant à eux, un revenu fiscal de référence de 80 000 euros en moyenne. Leurs financements sont plus modestes car correspondant à des achats de parts de SCPI et plus divers en raison des règles fiscales entourant les portefeuilles de SCPI.

¹ Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et villes moyennes. Rapport établi par MM. Pierre Boissier et Grégory Belhoste (inspection générale des finances), Mme Marie-Christine Soulié et M. Alain Weber (Conseil général de l'environnement et du développement durable) et MM. Guy Amsellem et Bertrand-Pierre Galey (inspection générale des affaires culturelles), décembre 2018.

Le coût total des travaux couverts par la réduction fiscale en 2017 s'est élevé à 130 millions d'euros. Le coût moyen est établi à environ 2 900 euros par mètre carrés. Les contraintes architecturales peuvent expliquer un tel écart par rapport au coût observé sur des chantiers standards.

Une analyse plus approfondie du dispositif fait état d'une zone d'efficacité :

- s'agissant des investisseurs directs, la surface du bien doit être comprise entre 130 et 140 mètres carré, le prix de l'immeuble devant être de 30 à 75 % moins cher que les prix du marché ;

- pour les porteurs de parts SCPI, le prix au mètre carré doit être évalué à 2 000 euros avec achat du foncier à rénover et au moins 50 % de moins que le prix du marché.

Le taux de rendement interne (TRI) dépend donc en large partie du prix d'achat du foncier. Par ailleurs, le coût des travaux, conjugué aux contraintes architecturales et à la modération des loyers en quartier dégradé, semble aujourd'hui décourager les acteurs institutionnels, qui privilégient la construction neuve.

B. UNE ABSENCE DE CORRÉLATION AVEC LE PLAN ACTION CŒUR DE VILLE

Par rapport aux autres mécanismes, le dispositif « Malraux » présente l'originalité d'associer **objectifs de soutien au logement, de valorisation du patrimoine et de revitalisation des centres urbains.**

Reste que si **le dispositif peut concerner 800 communes sur l'ensemble du territoire français, les projets de restauration se concentrent actuellement sur 30 communes, soit 4 % des villes éligibles.**

Il n'existe pas, par ailleurs, de corrélation entre secteurs de **renovation urbaine et zones éligibles au « Malraux »**. Ainsi si, le plan « Action cœur de ville », lancé en décembre 2017, désigne 222 collectivités bénéficiaires d'une aide destinée à redynamiser le centre, tous les quartiers de celles-ci ne sont pas concernés. Ainsi sur 871 sites patrimoniaux remarquables (SPR), seuls 105 sont approuvés. 53 quartiers sur 480 quartiers NPNRU sont également éligibles. Les 25 quartiers PNRQAD sont, quant à eux, tous concernés.

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

ARTICLE 58 octies (nouveau)
(Art. 199 novovicies du code général des impôts)

**Restriction de la réduction d'impôt « Pinel » aux logements situés
dans un bâtiment d'habitation collectif**

Commentaire : le présent article limite le bénéfice de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire neuf aux logements appartenant à un bâtiment d'habitation collectif et le supprime pour les contribuables construisant eux-mêmes un logement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 199 *novovicies* du code général des impôts institue une **réduction d'impôt**, dite dispositif « Pinel », pour les contribuables qui **acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement** et s'engagent à le **louer pendant une durée minimale** de six ou neuf ans. Le dispositif visant à favoriser le logement intermédiaire, le loyer et les ressources du locataire **ne doivent pas excéder un plafond fixé par décret**. Le plafond de loyer peut être adapté à la baisse par le préfet de département, en fonction de la situation locale du marché locatif.

Instauré à l'origine par la loi de finances pour 2015 et faisant suite au dispositif « Duflot », le dispositif « Pinel » a été prorogé par l'article 68 de la loi de finances pour 2018 pour une durée de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

**A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT EST LIMITÉE AUX LOGEMENTS ACQUIS
DANS LES ZONES TENDUES**

Le IV du même article a **recentré le dispositif sur certaines zones** : d'une part les zones dites « tendues », d'autre part les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

Les zones « tendues » sont celles où un « *déséquilibre important* » entre l'offre et la demande de logements entraîne des difficultés d'accès au parc locatif existant. Les communes concernées sont déterminées par voie réglementaire¹.

¹ Le zonage du dispositif est présenté plus en détail infra (commentaire de l'article 58 undecies).

B. LE TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT DÉPEND DE LA DURÉE DE LOCATION

Afin de bénéficier de la réduction d'impôt, le propriétaire doit s'engager à **louer le logement pendant une durée minimale**, sur option, de six ou neuf ans. Cette période peut être prorogée par périodes de trois ans jusqu'à une durée totale de douze ans.

Le **niveau du loyer** et les ressources des locataires doivent être inférieurs aux plafonds qui définissent le logement locatif intermédiaire. Ces plafonds sont présentés plus en détail *infra*¹.

Les **taux** de la réduction d'impôt « Pinel » sont fixés, s'agissant des investissements réalisés en métropole, à 12 % pour les logements faisant l'objet d'un engagement initial de location de six ans, et 18 % pour les logements faisant l'objet d'un engagement initial de location de neuf ans.

Ces taux sont respectivement portés à 23 % et à 29 % pour les investissements réalisés en outre-mer.

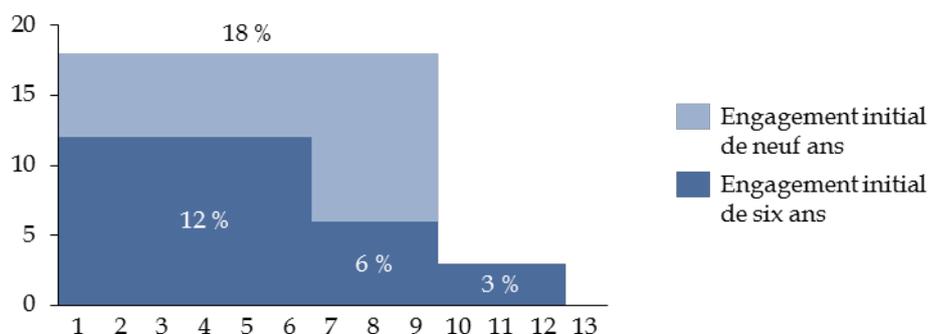
En cas de **prorogation de l'engagement de location** au-delà de la période initiale de six ou neuf ans, le contribuable bénéficie d'un complément de réduction d'impôt égal à :

- 6 % pour une première période triennale de prorogation et à 3 % pour la seconde période triennale, lorsque l'engagement initial de location était d'une durée de six ans ;

- 3 % pour la seule période triennale de prorogation autorisée, lorsque l'engagement initial de location était d'une durée de neuf ans.

Taux de la réduction d'impôt « Pinel » en fonction de la durée de location

(en % du prix de revient)



Lecture : en cas d'engagement initial de location sur six ans, la réduction d'impôt est de 12 % pendant cette durée puis passe, si l'engagement est prorogé pour deux périodes triennales, à 6 %, puis 3 %.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Voir le commentaire de l'article 58 undecies du présent projet de loi de finances.

La réduction d'impôt est calculée sur la base du prix de revient du logement, retenu dans la limite d'un plafond fixé à 5 500 euros par mètre carré de surface habitable par l'article 46 AZA *octies* B de l'annexe III au même code.

Elle s'applique également en cas de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Son assiette est alors le montant des souscriptions.

Enfin, la base de la réduction d'impôt ne peut excéder 300 000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement, un amendement tendant à **limiter le bénéfice de la réduction d'impôt « Pinel »** aux logements situés dans un **bâtiment d'habitation collectif**.

Il **supprime** également la possibilité d'appliquer ce dispositif à un **logement que le contribuable fait construire** et qui fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire.

La date d'entrée en vigueur de ces dispositions est fixée au 1^{er} janvier 2021.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage l'objectif ayant guidé l'adoption de cet amendement, à savoir la **lutte contre l'artificialisation des sols**, qui résulte de manière notable de la construction de logements individuels en périphérie des villes.

D'après l'enquête Teruti-Lucas réalisée par le ministère de l'agriculture, près de la moitié des surfaces nouvellement artificialisées entre 2006 et 2014 l'ont été pour de l'habitat individuel ou collectif, mais l'habitat collectif n'a représenté que 14 000 des 242 000 hectares d'extension des surfaces artificialisées pour l'habitat¹.

Il convient toutefois de souligner que **toute artificialisation n'a pas le même effet sur l'environnement en termes d'imperméabilisation des sols** : seulement 111 000 de ces 242 000 hectares artificialisés sont à terme bâtis, revêtus ou stabilisés, tandis que la quasi-totalité des 243 000 hectares destinés aux infrastructures ou aux activités économiques sont imperméabilisés.

¹ INRA / IFSTAR, [*Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impact et leviers d'action*](#), rapport de l'expertise scientifique collective, décembre 2017.

En outre, cette vision d'ensemble ne vaut pas nécessairement pour chaque cas particulier. En termes de densité d'habitation comme d'artificialisation ou d'imperméabilisation des sols, un ensemble collectif espacé pourvu de vastes parcs de stationnement en plein air peut avoir un effet comparable, voire moins favorable, qu'un quartier dense de maisons urbaines.

Il peut également être difficile de distinguer les maisons individuelles et les bâtiments collectifs dans certains projets immobiliers.

Le seul critère de l'habitat collectif pourrait présenter le risque d'être insuffisamment précis pour fonder une différence de traitement fiscal.

Par ailleurs, il est assez surprenant, et peu justifié, que le présent article supprime la possibilité pour un contribuable de bénéficier de la réduction d'impôt au titre d'un logement qu'il fait lui-même construire. Cela pourrait aussi favoriser les promoteurs immobiliers.

Enfin, **la portée de cet article est difficile à déterminer.** Votre rapporteur général ne dispose pas d'informations sur la répartition des logements faisant l'objet d'une réduction d'impôt « Pinel » selon qu'ils appartiennent ou non à un bâtiment d'habitation collectif. Cette information n'est pas demandée actuellement au contribuable dans le formulaire 2044 EB, qui lui permet de demander le bénéfice de la réduction d'impôt. **Il est toutefois permis de penser** que le dispositif, qui est limité aux zones tendues, **visé d'ores et déjà pour l'essentiel des logements collectifs.**

Votre rapporteur général vous propose donc de supprimer cet article. Votre commission a adopté un amendement **FINC.40** à cet effet.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 58 nonies (nouveau)
(Art. 199 novovicies du code général des impôts)

**Application du dispositif « Denormandie ancien »
à des travaux d'amélioration**

Commentaire : le présent article prévoit que la réduction d'impôt « Denormandie » favorisant l'investissement dans les logements anciens en centre-ville s'applique à des travaux d'amélioration et non de rénovation.

I. LE DROIT EXISTANT

Le dispositif dit « Denormandie ancien », introduit par la loi de finances initiale pour 2019, accorde une réduction d'impôt sur le revenu pour **l'investissement locatif intermédiaire dans la rénovation ou la transformation de logements anciens** en centre-ville. Ce dispositif a déjà été présenté par votre rapporteur général *supra*¹.

Il s'applique à des logements acquis par le contribuable et qui font ou ont fait l'objet de **travaux de rénovation**, ainsi qu'à des locaux autres que des logements qui font ou ont fait l'objet de **travaux de transformation** en logement. Ces logements doivent être situés dans le centre de communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou qui ont conclu une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT).

Le montant des travaux de rénovation ou de transformation facturés par une entreprise doit représenter au moins 25 % du coût total de l'opération.

S'agissant des **logements faisant l'objet d'une rénovation**, les travaux ont été définis à l'article 2 *quindecies* B de l'annexe III au code général des impôts par le décret n° 2019-232 du 26 mars 2019. Il s'agit de tous travaux, à l'exception de ceux portant sur des locaux ou des équipements d'agrément, ayant pour objet la modernisation, l'assainissement ou l'aménagement des surfaces habitables, la réalisation d'économies d'énergie pour ces surfaces ainsi que la création de surfaces habitables à partir de l'aménagement des surfaces annexes.

¹ Voir le commentaire de l'article 48 quinquies dans le présent rapport.

Les travaux de rénovation doivent être achevés au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de l'acquisition du logement destiné à être rénové. Si les travaux ont été réalisés avant l'acquisition, aucune condition tenant à la date de réalisation des travaux n'est exigée. Toutefois, le logement ne doit pas avoir été utilisé ou occupé depuis l'achèvement des travaux¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par Mme Émilie Cariou et les membres du groupe La République en Marche, sous-amendé à l'initiative du Gouvernement, tendant à appliquer le dispositif « Denormandie » à des logements qui font ou on fait l'objet de travaux d' « **amélioration** » et non de « **rénovation** ».

Selon l'objet de cet amendement, il permet d'aligner les travaux éligibles au dispositif « Denormandie » sur ceux éligibles au dispositif du prêt à taux zéro dans l'ancien : le V de l'article L. 31-10-3 du code de la construction et de l'habitation mentionne en effet des travaux « d'amélioration », dont les conditions sont fixées par décret.

L'article R. 31-10-2 du même code précise que ces travaux d'amélioration s'entendent de tous travaux ayant pour objet la création de surfaces habitables nouvelles ou de surfaces annexes, la modernisation, l'assainissement ou l'aménagement des surfaces habitables ou des surfaces annexes ainsi que les travaux destinés à réaliser des économies d'énergie, à l'exception de ceux financés au moyen de l'éco-prêt à taux zéro.

Le sous-amendement présenté par le Gouvernement, identique à celui présenté à l'article 48 *quinquies*, a permis de préciser que cette modification s'appliquait aux acquisitions et aux souscriptions réalisées à compter du 1^{er} janvier 2020. Les dispositifs « Pinel » et « Denormandie » sont en effet applicables aussi bien à l'acquisition directe d'un logement qu'à la souscription de parts d'une société civile de placement immobilier (SCPI) servant à financer un investissement répondant aux conditions d'application de ces dispositifs.

¹ Bulletin officiel des finances publiques – Impôts, [BOI-IR-RICI-365-10-20190531](#).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que la définition des travaux d'« amélioration » prévue à l'article R. 31-20-2 précité du code de la construction et de l'habitation correspond presque exactement à celle des travaux de « rénovation » déjà applicables pour le dispositif « Denormandie ».

Il ne s'oppose donc pas à cette adaptation qui permettra de simplifier quelque peu l'application de ces dispositifs en harmonisant les définitions.

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

ARTICLE 58 decies (nouveau)
(Art. 200 du code général des impôts)

Augmentation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons au profit des associations luttant contre la violence domestique

Commentaire : le présent article prévoit de porter de 66 % à 75 % la réduction d'impôt sur le revenu au titre des versements des particuliers en faveur d'organismes sans but lucratif luttant contre la violence domestique.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément à l'article 200 du code général des impôts (CGI), les contribuables fiscalement domiciliés en France peuvent bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements effectués au profit d'organismes** relevant de l'une des catégories suivantes :

- fondations ou associations reconnues d'utilité publique, fondations universitaires ;

- œuvres ou organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises ;

- établissements d'enseignement supérieur ou d'enseignement artistique publics ou privés d'intérêt général ;

- organismes agréés ayant pour objet exclusif de participer à la création d'entreprises¹ ;

- associations cultuelles et de bienfaisance et établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle ;

- organismes publics ou privés dont l'activité principale est la présentation au public de certains spectacles (dramatiques, lyriques, musicaux, chorégraphiques, cinématographiques, cirque ou expositions d'art contemporain) ;

- associations d'intérêt général ou fonds de dotation exerçant des actions concrètes¹ en faveur du pluralisme de la presse ;

¹ Visés au 4 de l'article 238 bis du code général des impôts.

- la Fondation du patrimoine et les fondations ou associations agréées en vue de subventionner la réalisation de travaux sur un monument historique privé ;

- associations de financement électorales ou partis politiques ;

- organismes de sauvegarde des biens culturels contre les effets d'un conflit armé ;

- organismes étrangers ayant des objectifs et des caractéristiques similaires à ceux des organismes des catégories précédentes, agréés dans les conditions prévues à l'article 1649 *nonies* du code général des impôts, et ayant leur siège dans un État membre de l'Union ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen (EEE) et ayant conclu une convention fiscale avec la France².

Le montant de la réduction est égal à **66 % des dons et versements effectués, dans la limite de 20 % du revenu imposable.**

Par dérogation, **le taux de la réduction est porté à 75 %** pour les versements effectués au profit d'organismes fournissant gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuant à favoriser leur logement.

Ce taux majoré s'applique dans une limite de versement de 537 euros en 2019, montant indexé sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle des versements. En revanche, les versements effectués dans ce cadre n'entrent pas en compte dans le plafond de 20 % du revenu imposable appliqué aux dons et versements au titre de la réduction de 66 %.

En outre, une réduction d'impôt de 75 % a également été prévue, à titre temporaire, pour les dons et versements effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019 en vue de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, dans la limite de 1000 euros³.

La perte de recettes résultant de la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du CGI est estimée à **1,5 milliard d'euros, en faveur de 5,47 millions de ménages, en 2019.**

¹ *Subventions, prises de participation minoritaires, prêts bonifiés.*

² *Soit la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.*

³ *Article 5 de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.*

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative des députés Erwan Balanant, Sarah El Haïry et Mohamed Laqhila du groupe Mouvement démocrate (Modem).

Alors que le Gouvernement et la commission des finances avaient initialement émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement dont le présent article résulte, le ministre de l'action et des comptes publics a finalement formulé un avis favorable, le rapporteur général du budget Joël Giraud s'en étant, à titre personnel, remis à la sagesse de l'assemblée.

Le I du présent article complète l'article 200 du code général des impôts (CGI) afin d'introduire un 1^{er} quater portant, à titre expérimental pour une durée de deux ans, à 75 % la réduction d'impôt sur le revenu pour les versements effectués au profit d'organismes sans but lucratif qui opèrent dans le domaine des violences domestiques de l'une des façons suivantes :

- l'exercice d'actions concrètes en faveur des victimes de violence domestique ;
- l'accompagnement des victimes de violence domestiques ;
- la facilitation au relogement.

Il est prévu un encadrement analogue à celui en vigueur au 1^{er} de l'article 200 du CGI pour les versements effectués en faveur d'organismes sans but lucratif fournissant gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuant à favoriser leur logement.

Deux éléments doivent être soulignés :

- par référence au 1^{er} de l'article 200 du CGI, **la réduction d'impôt est ouverte dans la limite de 537 euros de versements en 2019**, ce plafond étant actualisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle des versements ;

- **les montants versés dans ce cadre ne sont pas pris en compte dans la limite fixée au titre de la réduction d'impôt sur le revenu de droit commun de 66 %, fixée à 20 % du revenu imposable.**

La réduction d'impôt s'applique aux sommes versées à compter du 1^{er} janvier 2020 (**II du présent article**). **Aucune indication n'est fournie quant à la perte de recette induite** par cette expérimentation, qui sera constatée pour la première fois en 2021.

Par ailleurs, afin d'évaluer l'opportunité de prolonger un dispositif expérimental, **le III du présent article prévoit la remise d'un rapport avant la fin de l'année 2021.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En prévoyant que les dons versés aux associations accompagnant les victimes de violences domestiques font l'objet d'une réduction d'impôt sur le revenu majorée, fixée à 75 %, contre 66 % pour le droit commun, **le présent article consacre la priorité de la lutte contre ce type de violences.**

Cet objectif doit être partagé par tous : en 2018, 121 femmes ont perdu la vie sous les coups de leurs conjoints. Des actions s'imposent pour prévenir ces violences et accompagner les victimes.

Les versements aux associations mobilisées en la matière sont déjà éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu de droit commun, permettant de réduire 66 % du montant du don. Il s'agit, pour l'ensemble des causes et organismes soutenus, d'un **levier incitatif important** : en 2018, les dons de près de **5,5 millions de ménages ont donné lieu à 1,5 milliard d'euros de réduction d'impôt sur le revenu.**

L'expérimentation proposée vise à renforcer davantage l'incitation au don pour les associations accompagnant les victimes de violence domestique.

Il s'agit d'une **impulsion louable**, mais dont **la portée peut être nuancée**. Ce dispositif pourrait même se révéler **contreproductif** à plusieurs égards.

D'abord, le plafond de versement donnant droit à la réduction d'impôt de 75 % est fixé à 537 euros, par référence à celui qui trouve déjà à s'appliquer pour les dons aux associations aidant les personnes les plus en difficulté. **Un effet d'éviction entre les causes est à redouter**, les personnes ne pouvant déduire à hauteur de 75 % de leur revenu les dons que dans la limite de ce plafond.

Surtout, **une réduction dérogatoire, bien que majorée, pourrait brouiller l'appréhension du dispositif** par les Français et, paradoxalement, **brider leur générosité**. En effet, certains ménages pourraient chercher à saturer le plafond de 537 euros, alors que les modalités actuelles permettent de réduire les dons effectués jusqu'à 20 % du revenu imposable.

Par ailleurs, il est permis de **douter de l'effet déclencheur** et de l'impact réel de la majoration proposé. Pour un don moyen par chèque de 68 euros en 2018¹, l'effet réel pour le contribuable est ainsi d'environ 6 euros de réduction d'impôt supplémentaire.

Le présent article s'inscrit de surcroît dans un **contexte difficile, marqué par la baisse de la générosité des Français de 4,2 % en 2018**, après une progression continue entre 2013 et 2017.

¹ Selon les chiffres clés publiés par [France Générosités](#).

C'est pourquoi, s'il comprend l'objectif poursuivi, votre rapporteur général rappelle que **le levier fiscal ne saurait constituer le moyen d'action privilégié** pour lutter contre les violences domestiques. **La réponse doit être plurielle**, et englober l'ensemble des services de l'État.

À cet égard, l'avis favorable du Gouvernement à l'adoption de l'amendement dont résulte le présent article ne doit pas masquer **la réalité des crédits consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes** en 2020. Comme l'ont souligné nos collègues Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »¹, les annonces du Gouvernement d'un doublement des montants consacrés à l'égalité femmes-hommes et à la lutte contre les violences faites aux femmes ne résiste guère à l'analyse.

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

¹ Voir [l'annexe n° 29](#) du rapport général (2019-2020) sur le projet de loi de finances pour 2020, fait par Arnaud Bazin et Éric Bocquet, 21 novembre 2019.

ARTICLE 58 *undecies* (nouveau)

Expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel »

Commentaire : le présent article prévoit l'engagement dans la région Bretagne, jusqu'au 31 décembre 2021, d'une expérimentation de la réduction d'impôt « Pinel » en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, comportant la fixation par le préfet de région de zones communales et infra-communales d'application du dispositif, ainsi que la modulation, dans ces zones et par type de logement, des plafonds de ressource et de loyer.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 199 *novovicies* du code général des impôts institue une **réduction d'impôt**, dite dispositif « Pinel », pour les contribuables qui **acquièrent un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement** et s'engagent à le **louer pendant une durée minimale** de six ou neuf ans. Le dispositif visant à favoriser le logement intermédiaire, le loyer et les ressources du locataire **ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret**. Le plafond de loyer peut être adapté à la baisse par le préfet de département, en fonction de la situation locale du marché locatif.

Votre rapporteur général a présenté certains éléments de ce dispositif plus en détail *supra*¹.

A. LE DISPOSITIF « PINEL » S'APPLIQUE À TITRE PRINCIPAL DANS LES ZONES TENDUES

Le **IV** de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts prévoit que le dispositif « Pinel » s'applique à titre principal dans les zones où un « *déséquilibre important* » entre l'offre et la demande de logements entraîne des difficultés d'accès au parc locatif existant.

Un arrêté du 1^{er} août 2014² dresse la liste des communes concernées, réparties dans cinq zones définies par l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces zones sont désignées, de la zone la plus

¹ Voir dans le présent rapport, le commentaire de l'article 58 *octies* du présent projet de loi de finances.

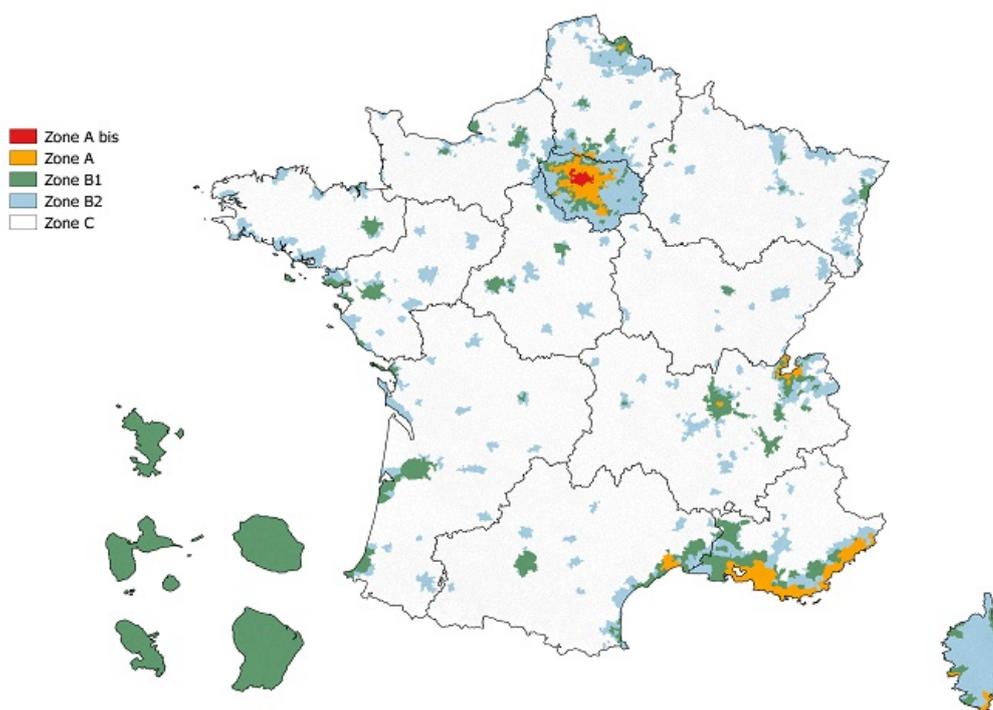
² Arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

tendue à la zone la moins tendue, par 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 zone B. Ce zonage, institué pour le dispositif « Robien » en 2003, a été plusieurs fois révisé par la suite.

La loi de finances pour 2018 a réalisé un recentrage du dispositif sur les zones tendues en supprimant certains cas d'application du dispositif en dehors des zones A et B1.

Le bénéfice du dispositif est donc **réservé désormais aux zones A et B1**, ainsi que dans les communes dont le territoire est couvert par un contrat de redynamisation de site de défense (CRSD) ou dont le territoire a été couvert par un CRSD dans un délai de huit ans précédant l'investissement.

Carte du zonage A/B/C notamment applicable pour le dispositif « Pinel »¹



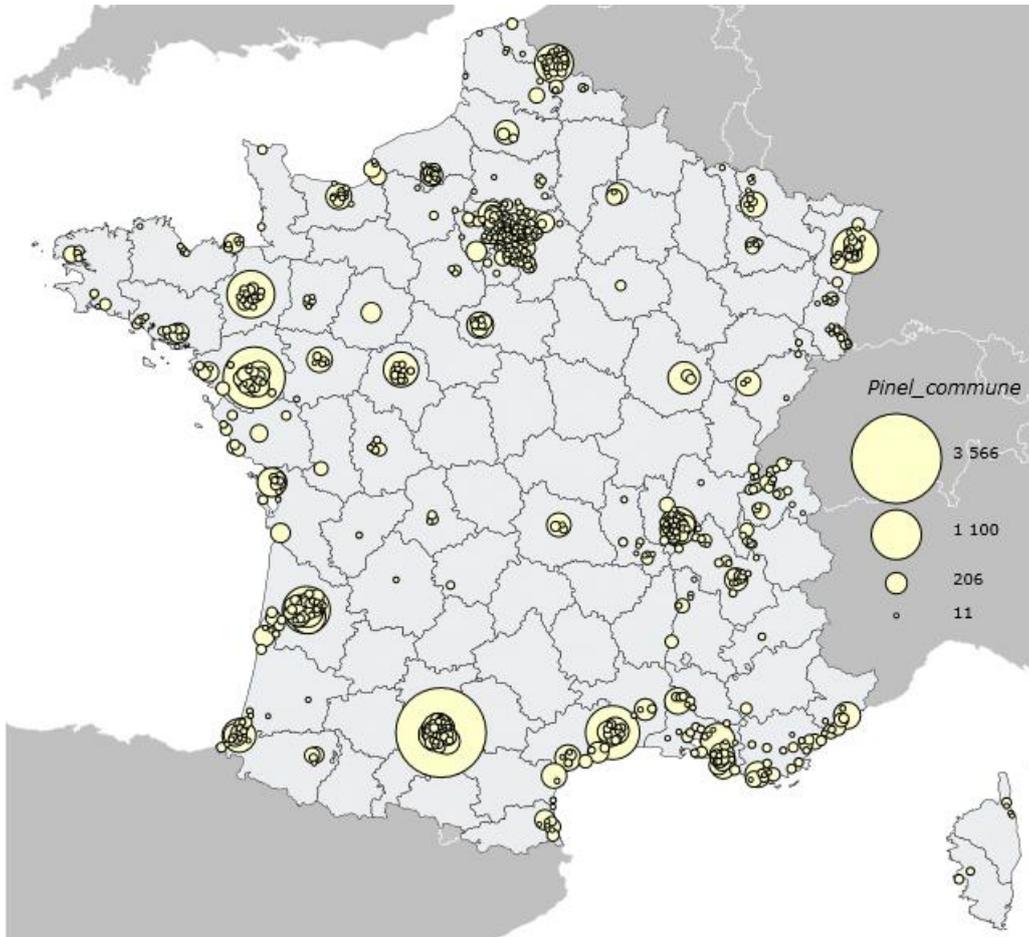
Source : Le zonage A, B, C : mode d'emploi, site Internet du ministère de la cohésion des territoires, mis à jour le 3 février 2017.

Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), remis par le Gouvernement au Parlement en novembre 2019 en application de la loi

¹ Source : Le zonage A, B, C : mode d'emploi, site Internet du ministère de la cohésion des territoires, mis à jour le 3 février 2017.

de finances initiale pour 2018¹, précise la **localisation** des investissements « Pinel ».

Localisation des investissements Pinel (2014-2016) en France métropolitaine
(en nombre de logements par commune)



Source : IGF-CGEDD, novembre 2019

La mission IGF-CGEDD constate que ces investissements sont particulièrement présents dans les principales métropoles françaises dynamiques en termes de population (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nantes, Bordeaux ou Montpellier), ainsi que sur les côtes méditerranéenne et atlantique.

¹ Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), [Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel](#), novembre 2016.

B. LE BÉNÉFICIE DU DISPOSITIF EST SOUMIS À DES CONDITIONS DE DURÉE DE LOCATION ET DE RESSOURCES DES LOCATAIRES

Afin de bénéficier de la réduction d'impôt, le propriétaire doit s'engager à louer le logement pendant une durée minimale, sur option, de six ou neuf ans. Cette période peut être prorogée par périodes de trois ans jusqu'à une durée totale de douze ans.

En application du premier alinéa du **III** de l'article 199 *novovicies* précité du code général des impôts, le niveau du loyer et les ressources du locataire doivent être inférieurs à des plafonds fixés par décret.

Pour les investissements réalisés en métropole, les **plafonds de loyer** mensuel par mètre carré et les **plafonds de ressources** des locataires sont ainsi fixés par l'article 2 *terdecies* D de l'annexe III au code général des impôts. Ils dépendent de la localisation du logement, en application du zonage A, B, C.

Les plafonds correspondent aux niveaux de loyer et de ressources qui définissent le logement locatif intermédiaire.

Plafonds annuels de ressources en métropole pour les baux conclus ou renouvelés en 2019

(en euros)

Zone		A bis	Reste de la zone A	B1	B2 et C
Personne seule		38 236	38 236	31 165	28 049
Couple		57 146	57 146	41 618	37 456
Personne seule ou couple ayant	une personne à charge	74 912	68 693	50 049	45 044
	deux personnes à charge	89 439	82 282	60 420	54 379
	trois personnes à charge	106 415	97 407	71 078	63 970
	quatre personnes à charge	119 745	109 613	80 103	72 093 €
Majoration par personne à charge à partir de la cinquième		13 341	12 213	8 936	8 041 €

Source : Bulletin officiel des finances publiques – Impôts (BOI-BAREME-000017-20190401)

Le **deuxième alinéa** du III précité permet au préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), de **réduire les plafonds de loyer**, afin de les adapter aux particularités des marchés locatifs locaux.

Un décret du 19 juin 2013 a précisé, au même article 2 *terdecies* D de l'annexe III du code général des impôts, que cette modulation pouvait être mise en œuvre lorsque les plafonds de loyer « Pinel » ne sont pas sensiblement inférieurs aux loyers pratiqués dans le parc privé. Le préfet de région soumet son projet d'arrêté pour avis au comité régional de l'habitat (aujourd'hui comité régional de l'habitat et de l'hébergement ou CRHH), ainsi qu'aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposant d'un plan local de l'habitat et aux départements attribuant les aides à la pierre par délégation.

D'après le rapport IGF-CGEDD précité, cette possibilité n'a été utilisée que par deux préfets de région, en Île-de-France et en Rhône-Alpes. Dès le 19 décembre 2013, une circulaire a demandé de ne plus prendre d'arrêtés de modulation en raison du manque de visibilité créé pour les investisseurs.

Plafonds de loyer mensuel en métropole pour les baux conclus ou renouvelés en 2019

(en euros par mètre carré, charges non comprises)

Zone	A bis	Reste de la zone A	B1	B2 et C
Plafond de loyer	17,17	12,75	10,28	8,93

Source : Bulletin officiel des finances publiques - Impôts (BOI-BAREME-000017-20190401)

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement présenté par le Gouvernement et prévoyant l'instauration d'une **expérimentation en région Bretagne**, relative au dispositif de réduction d'impôt pour l'investissement locatif intermédiaire dans le neuf.

Cette expérimentation porterait en premier lieu, par dérogation au IV précité de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, sur la **localisation des logements** ouvrant droit à la réduction d'impôt. La condition relative à l'appartenance des communes aux zones A et B1, dont la liste est dressée par un arrêté ministériel, ne serait pas appliquée dans la région pendant l'expérimentation. Les logements devraient être situés dans des communes ou parties de communes se caractérisant par une **tension élevée du marché locatif** et des **besoins en logements intermédiaires importants**, dont la liste serait établie par le **préfet de région**, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et du président du conseil régional.

En second lieu, par dérogation au III précité du même article, **le préfet de région arrêterait**, pour chaque commune ou partie de commune et par type de logement, les **plafonds de loyer et de ressources** du locataire, alors qu'il ne peut dans le droit existant que réduire les plafonds de loyer afin de les adapter aux particularités des marchés locatifs locaux.

L'expérimentation s'appliquerait à partir d'une date fixée par le préfet de région, et au plus tard le 1^{er} juillet 2020. Elle durerait jusqu'au 31 décembre 2021, qui correspond à la date prévue actuellement pour la fin d'application du dispositif « Pinel ».

Enfin, le présent article prévoit des dispositions permettant de tirer un **bilan de l'expérimentation**. Les contribuables bénéficiaires rempliraient une déclaration annuelle et le Gouvernement remettrait, au plus tard le 30 septembre 2021, un rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation.

Lors des débats tenus à l'Assemblée nationale, M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a fait valoir que cette expérimentation faisait suite aux engagements pris par le Gouvernement vis-à-vis de la région Bretagne après l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général s'étonne en tout premier lieu de la présentation de cette expérimentation **par un amendement** déposé lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, alors que **celle-ci a été annoncée dès le 8 février dernier**.

Le « contrat d'action publique » signé ce jour-là entre l'État et la région Bretagne, en présence du Premier ministre, prévoit en effet sa mise en place ainsi que ses principales modalités.

Extrait du contrat d'action publique pour la Bretagne

Expérimenter un dispositif permettant une meilleure adéquation du dispositif d'aide à l'investissement locatif aux enjeux d'aménagement du territoire breton

« La Bretagne se caractérise par une forte mobilisation des collectivités en faveur du logement. Cette mobilisation se traduit concrètement par le plus faible nombre de DALO¹ de France, le plus important engagement financier des collectivités en termes d'aides directes complémentaires au logement social, une régulation des marchés immobiliers et un taux de couverture par les PLH² de 90 % de la population régionale et des acteurs.

¹ Droit au logement opposable.

² Plans locaux de l'habitat.

Dans ce contexte où les politiques locales de l'habitat font l'objet d'un pilotage efficace et partenarial s'appuyant notamment sur les instances du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), présidé par le préfet de région, l'État mettra en œuvre en région Bretagne une expérimentation permettant une meilleure adéquation du dispositif d'aide à l'investissement locatif « Pinel » aux enjeux d'aménagement du territoire.

L'application de ce dispositif relèvera d'un zonage selon des critères en partie définis en concertation au sein du CRHH et arrêté par le préfet de région. Il reposera sur une approche infracommunale tenant compte de l'armature urbaine de la Bretagne et devra respecter les objectifs gouvernementaux de lutte contre l'étalement urbain. »

Source : contrat d'action publique pour la Bretagne, 8 février 2019

C. LE CHOIX DE CRITÈRES PLUS SOUPLES ET ADAPTÉS AUX CONDITIONS LOCALES

Votre rapporteur général considère que le zonage actuel, défini au niveau national, prend insuffisamment en compte les circonstances locales, et **porte en conséquence un regard plutôt favorable à cette expérimentation** pour cette raison.

Le **groupe de travail** de la commission des finances sur le **financement** et la **fiscalité du logement**, qui a remis ses conclusions en octobre 2015, recommandait ainsi de **mettre en place un zonage plus fin** pour les dispositifs tels que le « Pinel »¹.

Comme le faisait observer un rapport remis par le Gouvernement en mars 2019² sur le zonage A, B, C, les loyers plafonds définis pour le dispositif « Pinel » sont supérieurs aux loyers de marché dans nombre de communes ou de secteurs géographiques infra-communaux éligibles, notamment en périphérie d'agglomération. Un appariement entre zonage, plafonds de loyer et loyers de marché doit se faire à un niveau communal, voire infra-communal.

Le rapport IGF-CGEDD précité confirme que, par exemple, l'écart de loyer entre la ville la plus chère de la zone B1, à savoir Grenoble, et la ville la moins chère, qui est Clermont-Ferrand, est de 21 % à 28 % selon la taille des appartements. Le rapport donne également l'exemple de la zone urbaine de Toulouse, où le plafond « Pinel » est soit supérieur, soit inférieur au loyer médian selon le territoire d'étude considéré.

¹ *Financement et fiscalité du logement : reconstruire sans démolir*, rapport d'information n° 99 (2015-2016) de Mme Marie-France Beaufils, MM. Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Albéric de Montgolfier, Daniel Raoul et Jean-Claude Requier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 octobre 2015.

² Rapport remis en application des articles 68 et 83 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

Une modulation des critères en fonction de la **typologie des logements** peut également être utile, car le dispositif « Pinel » ne produit pas toujours les appartements de petite ou de grande taille dont le besoin est ressenti localement. La mission IGF-CGEDD souligne que les appartements produits en « Pinel » sont généralement de taille moyenne, avec une variation moindre que les autres appartements vendus sur le marché.

L'implication des autorités locales apparaît également comme une condition essentielle de réussite. Les élus locaux constatent souvent que les logements « Pinel » ne sont pas situés dans les zones les plus pertinentes pour la politique locale de l'habitat, mais plutôt dans des zones où le foncier est disponible alors même que le besoin supplémentaire d'offre locative, notamment intermédiaire, n'est pas nécessairement avérée.

Le choix de critères établis au niveau infra-communal et en fonction du type de logements paraît donc approprié pour une expérimentation, sous réserve que les données disponibles soient suffisantes pour permettre au préfet de fixer des plafonds fondés sur des critères objectifs.

Votre rapporteur général fait toutefois observer que **la modulation à un niveau géographique très fin justifierait que le projet d'arrêté du préfet de région soit soumis pour avis aux communes et groupements disposant d'un plan local de l'habitat ainsi qu'aux départements délégataires des aides à la pierre**, comme c'est le cas pour le mécanisme de modulation actuel, en plus de l'avis demandé au CRHH. Il propose un amendement en ce sens.

En outre, votre rapporteur général considère qu'**il n'est pas approprié de prévoir la modulation des niveaux de ressources par le préfet de région**, surtout à un niveau aussi fin que le maillage infra-communal et par type de logement.

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE INFORMATION APPROPRIÉE DES INVESTISSEURS

Votre rapporteur général souligne que l'une des principales limites des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif est le déséquilibre d'information entre les investisseurs, qui sont des particuliers, et les promoteurs immobiliers.

Il regrette à cet égard que le dispositif de limitation des frais des intermédiaires, introduit à son initiative dans le cadre de la loi de finances pour 2018, **n'ait toujours pas été mis en œuvre.**

Le rapport IGF-CGEDD précité souligne que **le très fort attrait que représente la réduction d'impôt** pour les particuliers peut les amener à s'engager dans des **opérations insuffisamment rentables.**

En outre, le dispositif pousse, par sa nature même, à soutenir le développement du parc neuf, même dans des zones où cela ne correspond ni vraiment à un besoin local, ni à l'intérêt des particuliers investisseurs. Il est important de noter que, **si le coût d'achat d'un appartement neuf en « Pinel » est supérieur de 30 % environ à celui d'un appartement ancien, le prix de revente au bout de dix ans est similaire.** La mission IGF-CGEDD conclut que **le rendement net** après impôt et après revente à neuf ans d'un logement Pinel type, en l'absence de hausse des prix de l'immobilier et malgré l'avantage fiscal, est **négatif de plus de 16 000 euros.**

Votre rapporteur général souligne donc que l'expérimentation proposée ne pourra produire de résultats significatifs que si une **information appropriée** est mise en place à destination du public.

D'une part, **le dispositif de modulation** des plafonds de loyer et de ressources, par type de logement et au niveau communal et infra-communal, **est particulièrement complexe**, alors même que le dispositif de modulation des plafonds de loyer au seul niveau communal mis en place en 2013 a échoué en raison de son manque de visibilité.

Il sera essentiel que les particuliers souhaitant participer à l'expérimentation, mais aussi les promoteurs eux-mêmes, disposent, sous la forme la plus facile d'accès, de toutes les informations sur les conditions locales d'application de l'expérimentation.

D'autre part, cette information doit être assurée **au niveau national**, et pas seulement à destination des investisseurs potentiels locaux.

Le principe d'**égalité devant l'impôt** exige en effet, s'agissant d'un dispositif fiscal, que l'ensemble des contribuables soient mis en situation d'en bénéficier au même titre, sans qu'il soit réservé à ceux qui habitent une région. Le Conseil constitutionnel rappelle dans sa jurisprudence que *« le principe d'égalité devant la loi fiscale ne fait pas obstacle à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte, soit en rapport direct avec l'objet de la loi qu'il établit »*¹. Ce principe justifie l'existence de régimes fiscaux distincts dans certains territoires, notamment en outre-mer, mais pourrait difficilement justifier un traitement différencié pour un région de France métropolitaine.

Une égalité de traitement effective en pratique supposera donc que tout contribuable, sur le territoire national, dispose d'une information complète sur les modalités de l'expérimentation décidées au niveau régional dans la seule région Bretagne. Actuellement, un tiers seulement des investisseurs « Pinel » achètent en dehors de leur région de résidence, alors même que le zonage et les plafonds de loyer et de ressources sont définis au

¹ [Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt](#), *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 33, octobre 2011.

niveau national et que l'information est donc, en principe, plus simple à obtenir.

Votre rapporteur général ajoute que, afin de permettre à l'investisseur d'apprécier la rentabilité réelle du projet, une information la plus complète possible serait également nécessaire sur les conditions locales du marché locatif, ce qui s'applique aussi bien au dispositif « Pinel » de droit commun qu'à l'expérimentation envisagée en Bretagne.

Votre rapporteur général souligne l'enjeu que représente la mise en place d'une information appropriée dans des délais aussi courts, le dispositif devant être mis en place dès le premier semestre de 2020.

E. UN EMPLACEMENT CHOISI PAR OPPORTUNITÉ POLITIQUE

Votre rapporteur général s'interroge enfin sur le périmètre retenu pour l'expérimentation. Le ministre ayant évoqué les engagements du Gouvernement en faveur de la Bretagne après l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui concernerait tout autant région des Pays-de-la-Loire¹. Au surplus, les enjeux du développement du parc de logements intermédiaires n'ont que peu de liens avec les impacts de l'abandon du projet d'aéroport.

Le choix de la région Bretagne ne semble pas relever d'une identification de besoins particuliers dans cette région.

Comme l'indique la mission IGF-CGEDD, des élus de cette région notent certes que les promoteurs se détournent des communes non éligibles pour investir dans des programmes localisés dans des communes éligibles. Pour autant, il est prévisible que le même comportement se remarquerait dans les autres régions où, hormis en Île-de-France et le long de la côte méditerranéenne, les zones éligibles au dispositif « Pinel », depuis son recentrement sur les zones A et B1, ne représentent généralement que des territoires limités par rapport à la superficie régionale.

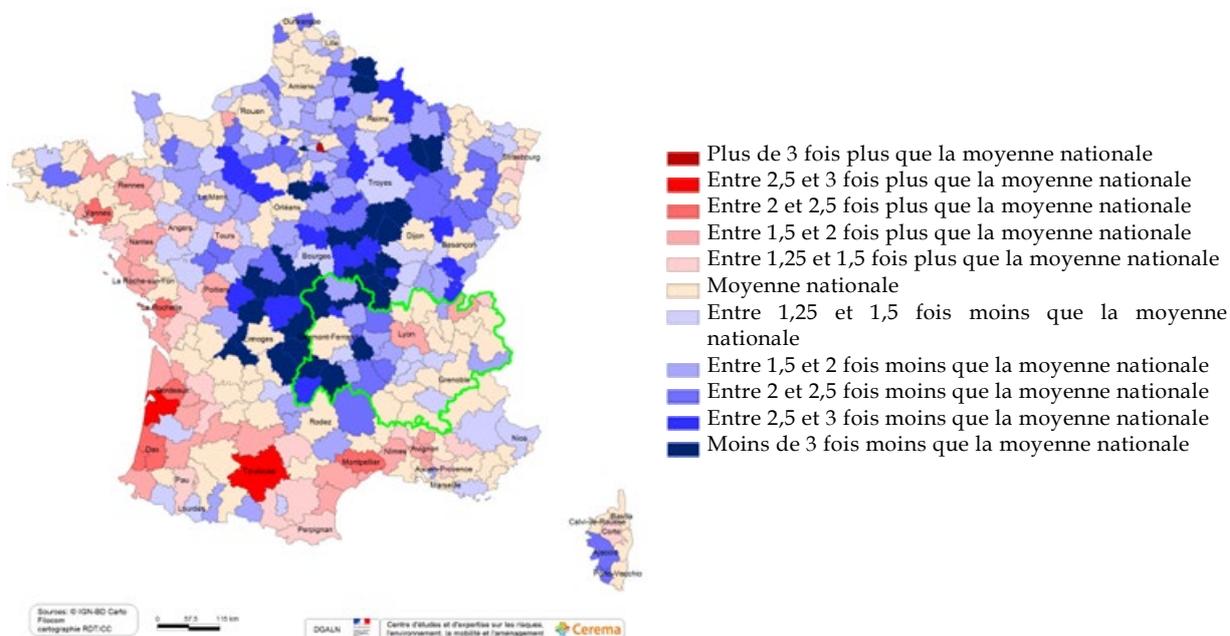
La région Bretagne peut toutefois apparaître comme un « banc d'essai » d'une éventuelle réforme postérieure du dispositif « Pinel ». Au cours des périodes antérieures, alors que les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif étaient accessibles sur une partie du territoire non limitée aux zones les plus tendues, une étude du CEREMA² a montré qu'ils étaient surtout mis en œuvre sur la façade atlantique et dans le sud de la France. L'attractivité de ces dispositifs en région Bretagne semble avoir été légèrement supérieure à la moyenne, sans dénoter toutefois un intérêt exceptionnellement élevé.

¹ La commune de Notre-Dame-des-Landes est située dans le département de Loire-Atlantique, à plus de 30 kilomètres des communes les plus proches de la Bretagne.

² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

L'investissement locatif au regard de la population 2007 - Logements individuels et collectifs financés entre 1995 et 2010

par zone d'emplois 1990



Source : CEREMA, réponses aux questionnaires budgétaires.

Il apparaît ainsi que le choix de la région Bretagne résulte surtout d'un choix d'opportunité politique, mais que, grâce à l'engagement des acteurs locaux, l'expérimentation peut donner des résultats utiles à une réflexion pour l'avenir sur le dispositif « Pinel ».

Au total, votre rapporteur général est favorable à cette expérimentation, moyennant certaines modifications du dispositif.

Votre commission a adopté :

- un amendement **FINC.41** tendant à **préciser que l'expérimentation ne concerne pas le dispositif « Denormandie »** prévu par le 5° du B du I de l'article 199 *novovicis* précité du code général des impôts, qui continuera donc à s'appliquer dans les conditions actuelles ;

- un amendement **FINC.42** relatif aux personnes et collectivités apportant un avis sur l'arrêté de mise en œuvre de l'expérimentation, de manière à remplacer la référence au président du conseil régional par une référence au conseil régional et à **prévoir un avis des communes et établissements publics de coopération intercommunale disposant d'un programme local de l'habitat exécutoire et des départements délégués des aides à la pierre**, sur le territoire desquels il est envisagé d'appliquer l'expérimentation ;

- un amendement **FINC.44** tendant à **exclure la possibilité pour le préfet de région de moduler les plafonds de ressources** ;

- un amendement **FINC.43** de précision rédactionnelle ;
- un amendement **FINC.45** précisant que l'expérimentation, comme le dispositif « Pinel » de droit commun, s'appliquera non seulement aux acquisitions de logements, mais aussi aux souscriptions de parts de sociétés civiles de placement immobilier (SCPI).

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

ARTICLE 59

(Art. L. 422-1 et L. 422-6 du code des assurances, et 1630 [nouveau], 1649 quater B quater, 1681 septies, 1723 quindecies du code général des impôts)

Obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances et des contributions assimilées

Commentaire : le présent article introduit une obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances et d'autres contributions assimilées pour lesquelles les modalités déclaratives et de recouvrement sont identiques.

I. LE DROIT EXISTANT

La **taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA) a été instaurée par l'article 21 de la loi du 31 janvier 1944¹, en remplacement de droits d'enregistrement et de timbre.

Aux termes de l'article 991 du code général des impôts, elle constitue une taxe obligatoire, appliquée à toutes les conventions d'assurances conclues avec tout assureur, français ou étranger. Son assiette est composée de **toutes les sommes versées au profit de l'assureur**. La date d'échéance des primes ou cotisations constitue le fait générateur de la taxe.

Son taux par défaut est fixé à **9 %** aux termes de **l'article 1001 du code général des impôts**. Toutefois, son tarif varie selon le type de contrat d'assurance (contre les risques incendie, agricoles, pour les véhicules terrestres, etc.), et les différents tarifs sont prévus au même article du code général des impôts.

En termes de recouvrement, le paiement de la TSCA est effectué² :

- soit **par l'assureur lui-même** s'il s'agit d'une société française, ou d'un assureur étranger établi en dehors de l'Espace économique européen ayant en France un représentant responsable ;

- soit **par le courtier ou l'intermédiaire** lorsque la taxe est due sur les conventions passées avec des assureurs étrangers n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni représentant responsable.

¹ Loi du 31 janvier 1944 portant réforme de certaines dispositions du code général des impôts directs et du code de l'enregistrement.

² Bulletin officiel des finances publiques- Impôts (BOI-TCAS-ASSUR-50-10-20120912).

Concrètement, la TSCA est liquidée **chaque mois** et versée dans les quinze jours qui suivent la fin du mois considéré (article 385 de l'annexe III du code général des impôts). Lorsque son montant est supérieur à 1 500 euros, la TSCA fait l'objet d'un virement directement opéré sur le compte du Trésor public (article 1723 *quindecies* du code général des impôts). En parallèle, **les assureurs doivent fournir à l'appui de chacun des versements mensuels une déclaration** (CERFA n° 11096), en vertu de l'article 196 A de l'annexe IV du code général des impôts.

Certaines taxes sont dites « assimilées » à la TSCA, car elles sont perçues en addition à celle-ci et constituent des contributions au profit de différents **fonds de garantie**. Elles sont recouvrées et liquidées selon les mêmes règles. Il s'agit des contributions additionnelles perçues au profit :

- du **fonds commun des accidents du travail agricole** ;
- du **fonds national de gestion des risques en agriculture** ;
- du **fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages** (FGAO) ;
- du **fonds de garantie contre les actes de terrorisme et d'autres infractions** (FGTI) ;
- du **fonds de prévention des risques naturels majeurs**, dit « Fonds Barnier ».

Pour l'ensemble de ces taxes et contributions, les modalités déclaratives et de recouvrement sont les mêmes que celles prévues pour la TSCA.

Par ailleurs, **deux autres taxes sont recouvrées dans les mêmes conditions que la TSCA**, bien qu'elles n'alimentent pas les ressources d'un fonds de garantie :

- **le prélèvement effectué sur les sommes transmises au titre de l'assurance vie dans le cadre d'une succession** prévu à l'article 990 I du code général des impôts ;
- **la taxe sur la transformation de contrats d'assurance vie en contrats eurocroissance**, créé par la loi de finances rectificative pour 2013¹. Cette taxe, dont le taux est fixé à **0,32 %**, elle est payée par les assureurs et s'applique aux transformations de contrats effectuées à compter du 1^{er} janvier 2014. Les contrats concernés sont ceux dont au moins une partie des primes étaient affectées à des fonds euros, et qui sont transformés en des contrats pour lesquels les sommes correspondant aux engagements en euros sont affectées à l'acquisition d'unités de compte ou d'eurocroissance.

¹ Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Concernant cette dernière taxe, le basculement de fonds investis en euros vers des contrats investis au moins en partie en unités de compte ou en eurocroissance a été encouragé par **le maintien de l'antériorité fiscale de ces contrats**. Ainsi, leur transformation n'entraîne pas les conséquences fiscales d'un dénouement. **Néanmoins, la perception des prélèvements sociaux sur les produits de ces nouveaux contrats s'effectue plus tardivement que pour les contrats en fonds euros**, pour lesquels la perception s'effectue au fil de l'eau. C'est pour compenser la perte de recettes relative aux prélèvements sociaux que cette taxe a été instaurée en 2013.

Ainsi, **le recouvrement de la TSCA constitue la matrice du recouvrement de l'ensemble des taxes et contributions qui lui sont assimilées.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article introduit une **obligation de télédéclaration et de télépaiement de la TSCA et d'autres contributions assimilées dont les modalités déclaratives et de paiement sont identiques**. Ainsi, outre la TSCA, sont également concernées par le présent article :

- **les contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurances affectées au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) (article 1635 bis A du code général des impôts) ;**

- **le prélèvement pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier » (article 1635 bis AD du code général des impôts) ;**

- **le prélèvement sur les sommes versées par les assurances à raison de contrats d'assurances en cas de décès de l'assuré (article 990 I du code général des impôts) ;**

- **la contribution forfaitaire à la charge des professionnels de santé alimentant le fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins (article L. 416-1 du code des assurances) ;**

- **la taxe sur les contrats eurocroissance¹.**

Par conséquent, **le A du I du présent article (devenu le 1° du 1° B du I) prévoit une obligation de télédéclaration** de ces taxes et contributions.

Le B du II du présent article (devenu le 2° du 1° B du I) prévoit une obligation de télépaiement de celles-ci.

¹ Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Par cohérence, **le C du I** (devenu le 3° du 1° B du I) abroge l'article 1723 *quindecies* du code général des impôts qui prévoit que la TSCA et les contributions recouvrées selon les mêmes modalités sont acquittées par virement lorsque leur montant excède 1 500 euros.

Le II du présent article modifie les dispositions relatives à la taxe sur les contrats eurocroissance en matière de télédéclaration.

Le III du présent article précise que ces dispositions s'appliquent à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard, aux impositions dont le fait générateur intervient à compter du **1^{er} janvier 2022**.

Le Gouvernement estime que les encaissements de l'ensemble de ces taxes et contributions s'élèvent à **8 milliards d'euros en 2018**, et que, « *au regard des enjeux financiers des prélèvements concernés, (...) une gestion papier n'est plus adaptée* »¹.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et après un avis favorable de la commission, un amendement visant à **intégrer dans le champ du présent article le prélèvement sur les contrats d'assurance de biens alimentant les ressources du fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI)**, défini à l'article L 422-1 du code des assurances (**I A du présent article**).

Institué par le législateur en 1986², ce fonds a pour **mission d'indemniser les victimes de dommages corporels résultant d'actes de terrorisme ou d'autres infractions pénales**³. Depuis sa création, les ressources du fonds de garantie reposent essentiellement sur **un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens**, dont le taux est fixé par un arrêté du ministre chargé des assurances et qui est plafonné à 6,5 euros en application de l'article L. 422-1 du code des assurances. Actuellement, **son taux s'élève à 5,90 euros par contrat**⁴.

¹ *Évaluation préalable de l'article 59 annexée au projet de loi de finances pour 2020.*

² *Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'État.*

³ *Pour une information plus détaillée sur les missions du fonds, le lecteur est invité à se reporter au rapport d'information de M. Antoine Lefèvre n° 278 (2018-2019) du 30 janvier 2019, fait au nom de la commission des finances, « Prise en charge financière des victimes du terrorisme : réparer l'irréparable ».*

⁴ *Cf. réponse écrite du ministère de la justice, publiée au Journal officiel le 11 avril 2019, à la question écrite n° 08748 de M. Michel Canévet, sénateur du Finistère, publiée au Journal officiel le 7 février 2019.*

Si ce prélèvement est effectué dans les mêmes conditions que celles prévues pour la TSCA, son recouvrement n'est pas assuré par la direction générale des finances publiques (DGFIP). En effet, aux termes de l'article L. 422-1 du code des assurances, **elle est recouvrée mensuellement et directement par le fonds de garantie**. Les assureurs déclarent leur contribution, qui fait ensuite l'objet d'un versement au FGTI.

Ces modalités de recouvrement ont fait l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes, qui n'a pas manqué de souligner qu'aucun contrôle de l'exactitude des montants ne peut être mené par le FGTI. En outre, *« faute de texte législatif ou réglementaire (...), la direction générale des finances publiques s'est déclarée incompétente pour assurer le contrôle du recouvrement des contributions »*¹.

Le **a du 1° du I A** du présent article prévoit ainsi que le recouvrement de la contribution est assuré selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions que la TSCA. Le **1° A du I** du présent article inscrit ces dispositions dans le code général des impôts.

Le **b du 1° et le 2° du I A** du présent article apportent des précisions rédactionnelles et effectuent les coordinations nécessaires pour les collectivités d'outre-mer.

Les modalités d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la contribution au FGTI diffèrent de celles prévues par les autres taxes et contributions visées au présent article. Définies au IV du présent article, elles s'appliquent aux contributions pour lesquelles un fait générateur d'imposition intervient à compter du 1^{er} janvier 2022, sans attendre qu'un décret en fixe la date.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, votre commission avait déjà considéré que l'obligation de télédéclaration de la taxe sur les salaires, à laquelle sont soumis les employeurs non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, constituait **un élément clé de la modernisation du service public, au bénéfice à la fois des usagers et des administrations**. Ce constat ne peut qu'être renouvelé pour la télédéclaration et le télépaiement de la TSCA et des taxes et contributions assimilées, notamment au regard de la régularité du recouvrement.

¹ Enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, « La prise en charge financière des victimes du terrorisme », décembre 2018, p. 64.

L'inclusion des ressources alimentant le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages dans le champ du dispositif aurait pu être pertinent. Sollicitée sur ce point par votre rapporteur général, l'administration lui a indiqué que la faisabilité de cette mesure était à l'étude, mais nécessitait un délai supplémentaire en raison de la complexité des modalités de leur recouvrement.

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

ARTICLE 59 bis (nouveau)
(Art. L. 213-10-2 du code de l'environnement)

Évolution du tarif de la redevance pour pollution de l'eau non domestique

Commentaire : le présent article prévoit la suppression, à compter de 2021, des tarifs préférentiels de redevance pour pollution de l'eau non domestique dont bénéficient les personnes rejetant des matières en suspension en mer et des éléments de toxicité aiguë au-delà de 5 kilomètres du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur, en prévoyant un tarif transitoire en 2020 pour ces dernières.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2006-1172 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a inséré dans le code de l'environnement un article L. 213-10-2 instituant une **redevance pour pollutions de l'eau non domestique**.

En vertu de cet article, est assujettie à la redevance pour pollution de l'eau non domestique **toute personne dont les activités entraînent le rejet d'un des éléments de pollution mentionnés par l'article dans le milieu naturel directement ou par un réseau de collecte**¹.

L'assiette de la redevance, composée des éléments figurant dans le tableau ci-dessous, est « *la pollution annuelle rejetée dans le milieu naturel égale à douze fois la moyenne de la pollution moyenne mensuelle et de la pollution mensuelle rejetée la plus forte* ». Elle est déterminée directement à partir des résultats du **suivi régulier de l'ensemble des rejets**, le dispositif de suivi étant agréé et contrôlé par un organisme mandaté par l'agence de l'eau.

Pour chaque élément constitutif de la pollution, le tableau suivant, mentionné au IV de l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement, fixe le tarif maximum de la redevance et le seuil au-delà duquel la redevance est due.

¹ À l'exception des propriétaires et occupants d'immeubles à usage principal d'habitation ainsi que des abonnés au service d'eau potable dont les activités impliquent des utilisations de l'eau assimilables aux utilisations à des fins domestiques.

**Tarif maximum de la redevance pour pollution de l'eau non domestique
et seuil au-dessous duquel la redevance n'est pas due**

Éléments constitutifs de la pollution	Tarif (en euros par unité)	Seuils
Matières en suspension	0,3	5 200 kg
Matières en suspension rejetées en mer au-delà de 5 km du littoral et à plus de 250 m de profondeur	0,1	5 200 kg
Demande chimique en oxygène	0,2	9 900 kg
Demande biochimique en oxygène en cinq jours	0,4	4 400 kg
Azote réduit	0,7	880 kg
Azote oxydé, nitrites et nitrates	0,3	880 kg
Phosphore total, organique ou minéral	2	220 kg
Métox	3,6	200 kg
Métox rejetées dans les masses d'eau souterraines	6	200 kg
Toxicité aiguë	18	50 kiloéquitox
Toxicité aiguë rejetée en mer au-delà de 5 km du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur	4	50 kiloéquitox
Rejet en masse d'eau souterraine de toxicité aiguë	30	50 kiloéquitox
Composés halogénés adsorbables sur charbon actif	13	50 kg
Composés halogénés adsorbables sur charbon actif rejetés en masse d'eau souterraine	20	50 kg
Substances dangereuses pour l'environnement rejetées dans les masses d'eau superficielles	10	9
Substances dangereuses pour l'environnement rejetées dans les masses d'eau souterraines	16,6	9
Sels dissous (m3 [siemens/centimètre])	0,15	2 000 m3*S/cm
Chaleur rejetée en mer, excepté en hiver	8,5	100 Mth
Chaleur rejetée en rivière, excepté en hiver	85	10 Mth

Source : article L. 213-10-2 du code de l'environnement

En outre, pour chaque élément d'assiette, à l'exception des activités d'élevage, le tarif de la redevance est fixé par unité géographique cohérente définie en tenant compte :

- de l'état des masses d'eau ;
- des risques d'infiltration ou d'écoulement des polluants dans les masses d'eau souterraines ;
- des prescriptions imposées au titre de la police de l'eau ou relatives à l'eau au titre d'une autre police ;
- des objectifs fixés par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

Aux termes de l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement, chaque conseil d'administration d'agence de l'eau délibère sur les taux des redevances après avis conforme du comité de bassin, dans le respect des

dispositions encadrant le montant pluriannuel global de ses dépenses et leur répartition par grand domaine d'intervention, qui font l'objet d'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des finances, pris après avis du Comité national de l'eau.

Son produit est affecté aux agences de l'eau.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux **amendements identiques, l'un présenté par le rapporteur général de la commission des finances et plusieurs collègues députés et l'autre à l'initiative de M. Saddier et plusieurs collègues députés, adoptés avec un avis favorable du Gouvernement.**

Il prévoit la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2021 (II), de deux paramètres préférentiels de pollution spécifiques (2° du I) s'agissant :

- des matières en suspension rejetées en mer au-delà de 5 kilomètres du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur ;

- de la toxicité aiguë rejetée en mer au-delà de 5 kilomètres du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur.

Il prévoit (1° du I) une disposition transitoire pour 2020 pour le paramètre de la toxicité aiguë rejetée en mer au-delà de 5 kilomètres du littoral et à plus de 250 mètres de profondeur, en fixant un tarif intermédiaire de 9 euros par kiloéquitox pour les rejets de l'année 2020 (contre 4 euros actuellement à partir du seuil de 50 kiloéquitox).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose la suppression en 2021 de deux paramètres bénéficiant de tarifs préférentiels de redevance pour pollution de l'eau non domestique.

D'après l'exposé des motifs des amendements portant article additionnel, ces deux paramètres de pollution ne bénéficient en pratique qu'à une seule entreprise, **l'usine Alteo, spécialisée dans la fabrication d'alumines, implantée à Gardanne, dans les Bouches-du-Rhône.**

Il est précisé que ce traitement dérogatoire était initialement justifié techniquement en raison de l'absence d'outils de mesures fiables pour des rejets polluants éloignés en mer et *« visait à rendre le montant de la redevance pour pollution industrielle soutenable pour l'entreprise »*.

Alors que l'entreprise semble avoir réduit ses rejets, qu'un nouveau test de mesure des rejets polluants est entré en vigueur, et qu'une disposition transitoire est prévue avec un tarif intermédiaire pour un des paramètres permettant d'éviter une augmentation trop rapide de la taxe, ces tarifs préférentiels ne semblent plus justifiés.

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

ARTICLE 59 ter (nouveau)
(Art. L. 213-11-15-1 du code de l'environnement)

Ouverture de la possibilité de mutualisation du recouvrement et de la gestion des redevances des agences de l'eau au sein d'une seule agence

Commentaire : le présent article ouvre la possibilité de confier à une agence de l'eau la gestion et le recouvrement des redevances perçues par les agences de l'eau.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article L. 213-11-15-1 du code de l'environnement, l'établissement du titre de recettes et le recouvrement des redevances suivantes peuvent être confiés à une agence de l'eau, désignée par décret :

- la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique, régie par l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement ;

- la redevance pour pollutions diffuses régie par l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement ;

- la redevance pour protection du milieu aquatique, déterminée par l'article L. 213-10-12 du code de l'environnement.

Il est par ailleurs précisé que le directeur et l'agent comptable de cette agence exercent les missions de contrôle et de recouvrement¹.

En outre, le deuxième alinéa de l'article prévoit que le reversement à chaque agence de l'eau des sommes collectées auprès des redevables de sa circonscription intervient dans les soixante jours suivant leur encaissement.

Pour les frais d'assiette et de recouvrement, l'agence chargée du recouvrement perçoit, selon la redevance concernée, entre 0,1 % et 2 % du montant reversé. Le taux des frais d'assiette et de recouvrement et les modalités d'application du présent article sont fixés par décret en Conseil d'État.

À ce titre, le décret n° 2011-336 du 29 mars 2011 relatif aux redevances des agences de l'eau et aux modalités de déclaration et de recouvrement de certaines de ces redevances prévoit que les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'agence de l'eau désignée en application de l'article L. 213-11-15-1 s'élèvent à 0,1 %, 1,1 % et 2 % des sommes reversées

¹ Mentionnées aux articles L. 213-11 à L. 213-11-15 du code de l'environnement.

respectivement au titre de la redevance pour protection du milieu aquatique, de la redevance pour pollutions diffuses et de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux **amendements identiques, l'un présenté par le rapporteur général de la commission des finances et plusieurs collègues députés et l'autre à l'initiative de M. Saddier et plusieurs collègues députés**, sous-amendés par le Gouvernement et par conséquent adoptés avec un **avis favorable du Gouvernement**.

Il modifie la rédaction de l'article L. 213-11-15-1 du code de l'environnement en prévoyant que l'établissement du titre de recettes et le recouvrement d'autres redevances peuvent également être confiés à une seule agence de l'eau, désignée par décret, à savoir : les redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, régies par l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement, et la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, régie par l'article L. 213-10-10 du code de l'environnement.

Le sous-amendement du Gouvernement ouvre la possibilité de mutualiser la gestion et le recouvrement de l'ensemble des redevances des agences de l'eau au sein d'une seule agence de l'eau, désignée par décret.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tel qu'amendé par le Gouvernement ouvre la possibilité de **mutualiser la gestion et le recouvrement de l'intégralité des redevances des agences de l'eau au sein d'une seule agence de l'eau**, en intégrant par exemple la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique (régie par l'article L. 213-10-3 du code de l'environnement), la redevance pour modernisation des réseaux de collecte (article L. 213-10-5 du même code) ou encore la redevance pour obstacle sur les cours d'eau (article L. 213-10-11 du même code).

Votre rapporteur général est favorable à cette possibilité de rationalisation de la gestion et du recouvrement des redevances perçues par les agences de l'eau. En tout état de cause, la liste des redevances pour lesquelles cette mutualisation serait mise en œuvre resterait déterminée par un décret.

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

ARTICLE 59 quater (nouveau)

(Article L. 311-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Suppression de la possibilité pour l'Ofii d'assurer le recouvrement de diverses taxes et droits de timbre

Commentaire : le présent article prévoit l'abrogation de l'article L. 311-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permet à l'Ofii d'assurer le recouvrement de plusieurs taxes et droits de timbre. Cette disposition n'est plus utilisée.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 311-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que le produit de 7 taxes et droits peut être recouvré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Il s'agit notamment :

- des taxes relatives aux titres de voyage délivrés aux apatrides et aux réfugiés ;
- des visas de passeport étranger ;
- du droit de timbre au titre des demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité ;
- des taxes relatives à la délivrance d'un titre de séjour ;
- des taxes relatives à la délivrance d'un duplicata d'un titre de séjour ;
- du droit de visa sur les passeports.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, abroge l'article L. 311-17 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à compter du 1^{er} mars 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon l'exposé sommaire de l'amendement à l'origine du présent article, **l'Ofii n'assure plus le recouvrement d'aucune de ces contributions depuis le 1^{er} mars 2019 et l'entrée en vigueur d'un portail électronique de paiement. L'abrogation proposée serait effective au 1^{er} mars 2020, soit un an après**

Votre rapporteur général ne s'oppose donc pas à cette mesure de simplification du droit.

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

ARTICLE 59 quinquies (nouveau)
(Art. 283 du code général des impôts)

Instauration de l'autoliquidation de la TVA pour les transferts de certificats de garantie d'origine et de capacités dans le secteur de l'énergie

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer le régime d'autoliquidation de la TVA dans le secteur de l'énergie pour les transferts de certificats de garanties d'origine et de garanties de capacités.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le principe général prévu au premier alinéa du 1 de l'article 283 du code général des impôts (CGI) veut que **la taxe soit normalement acquittée par la personne qui réalise l'opération** de livraison du bien ou de prestation de service – à savoir le fournisseur.

Ce principe général est toutefois assorti de plusieurs exceptions :

- **de façon générale**, pour les prestations de service et livraisons de biens réalisées par un **assujetti non établi en France**, la taxe est acquittée par le destinataire (second alinéa du 1 de l'article 283 du CGI) ;

- **de façon spécifique**, des **mécanismes d'autoliquidation** sont prévus pour **certains types d'opérations** – par exemple pour les livraisons d'or sous forme de matière première (2 *quater* de l'article 283 du CGI) ou le **transfert de quotas d'émission de gaz à effet de serre** (2 *septies* du même article).

Les régimes d'autoliquidation visent à **lutter contre d'éventuels mécanismes abusifs**. Ils sont toutefois **strictement encadrés par la directive du 28 novembre 2006**¹, qui doit expressément en prévoir la possibilité, comme c'est le cas pour les livraisons d'or (article 198) ou pour les quotas d'émission de gaz à effet de serre (article 199 *bis*, paragraphe 1.a).

¹ [Directive 2006/112/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du rapporteur général du budget, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le I du présent article complète le 2^{es} septies de l'article 283 du code général des impôts (CGI) en vertu duquel les transferts de quotas d'émission de gaz à effet de serre sont autoliquidés. Il prévoit que **l'assujetti bénéficiaire doit acquitter la TVA pour les transferts de certificats de garanties d'origine et de garanties de capacités** mentionnées respectivement aux articles L. 314-14 et L. 335-3 du code de l'énergie.

Il s'agit des certificats de garantie d'origine, attestant qu'une part de l'énergie a été produite à partir de sources d'énergie renouvelables (article L. 314-14 du code de l'énergie), et des certificats de garantie de capacité, assurant la sécurité de l'approvisionnement (article L. 335-3 du même code).

Ces dispositions s'appliquent aux opérations facturées à compter du 1^{er} janvier 2020 (**II du présent article**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article étend le mécanisme d'autoliquidation qui trouve déjà à s'appliquer, dans le secteur énergétique, pour les transferts de quota d'émission de gaz à effet de serre aux échanges de certificats de garantie. Comme les quotas d'émission, **ces certificats sont cessibles et négociables.**

Le Gouvernement fait valoir que des **tentatives de fraude à la TVA** sur les marchés de certificats de garantie ont récemment été identifiés par d'autres États membres ainsi que par les services français, sous la forme classique de **schémas « carrousel »**.

L'introduction d'un régime d'autoliquidation doit permettre de prévenir ces schémas.

Cette faculté est expressément permise par l'article 199 *bis* de la directive du 28 novembre 2006¹. Il reviendra toutefois au Gouvernement d'en informer le comité de la TVA, conformément à ce que prévoit cette même directive.

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

¹ Paragraphe 1, point f de la directive n° 2006/112/UE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la TVA.

ARTICLE 59 sexies (nouveau)
(Art 302 bis K et 302 bis K bis du code général des impôts)

Généralisation des téléprocédures pour les taxes aéronautiques

Commentaire : le présent article prévoit de généraliser les téléprocédures (télédéclarations et télépaiements) pour les quatre taxes aéronautiques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES QUATRE TAXES DITES « TAXES AÉRONAUTIQUES »

1. La taxe d'aviation civile

La **taxe d'aviation civile**, prévue par l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI), est **due par les transporteurs aériens en raison du nombre de passagers et de la masse de fret et de courrier qu'ils transportent** pour tous les vols effectués au départ de la France. Elle fait l'objet, depuis 2006, d'une **majoration** due par les seuls passagers et dénommée **taxe de solidarité sur les billets d'avion** (VI de l'article 302 *bis* K du CGI).

Aux termes du II de l'article 302 *bis* K du CGI, les tarifs de la taxe sont revalorisés chaque année, depuis 2011, dans une proportion égale aux taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac, indiqué dans le projet de loi de finances de l'année. **Ces tarifs annuels entrent en vigueur pour les vols effectués à compter du 1^{er} avril de l'année.**

2. La taxe sur les nuisances sonores aériennes

La **taxe sur les nuisances sonores aériennes**, prévue par l'article 1609 *quater* A du code général des impôts (CGI), est **due par les personnes publiques ou privées exploitant des aéroports** pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes. Elle ne s'applique pas à certains aéronefs, tels que ceux dont la masse maximale au décollage est inférieure à deux tonnes, les aéronefs d'État qui participent à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie.

Aux termes du III de l'article 1609 *quater* A du CGI, cette taxe est assise sur « le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes », des coefficients de modulation étant définis pour tenir compte de l'heure de décollage et des caractéristiques acoustiques des appareils.

3. La taxe d'aéroport

En vertu de l'article L. 6341-2 du code des transports, **les exploitants d'aérodromes** sont chargés de mettre en œuvre « *les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite* », en collaboration avec les autres acteurs privés du transport aérien et les services de l'État. Ils sont également chargés d'assurer certaines mesures de sécurité (cf. commentaire de l'article 61 *quater* du présent projet de loi de finances).

Le financement de ces missions est assuré par le produit de la taxe d'aéroport, dont le régime juridique et l'assiette sont fixés par l'article 1609 *quater* du code général des impôts. La taxe d'aéroport est perçue par la DGAC et **reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en matière de sûreté et de sécurité.**

Elle est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise sur chaque aérodrome. **Les tarifs de la taxe d'aéroport par passager** sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget, dans les limites des fourchettes prévues par la loi, **à partir du 1er avril de chaque année.**

4. La « contribution spéciale CDG-Express »

L'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2016¹ a créé l'article 1609 *ter* du code général des impôts, qui prévoit la perception, à compter du 1^{er} avril 2024, d'une taxe dénommée « contribution spéciale CDG-Express ». Cette taxe sera due par « *les entreprises de transport aérien à raison des services de transport aérien de passagers qu'elles effectuent à titre onéreux au départ ou à l'arrivée de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle* », c'est-à-dire **par les compagnies aériennes pour tous leurs vols commerciaux qui décolleront de l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle ou y atterriront à compter du 1^{er} avril 2024.**

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

La taxe sera assise sur le **nombre de passagers embarqués ou débarqués sur l'ensemble des vols commerciaux au départ ou à l'arrivée de Paris-Charles-de-Gaulle**, à l'exception :

- des personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré (membres d'équipage, agents de sûreté ou de police) ;
- des enfants de moins de deux ans ;
- des passagers en transit direct ;
- des passagers reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure ;
- des passagers en correspondance.

Ces exceptions sont **les mêmes que celles qui sont prévues pour la taxe de l'aviation civile (TAC)**, régie par l'article 302 *bis* K du code général des impôts. La contribution spéciale CDG-Express correspond d'ailleurs techniquement à **une majoration de la TAC, propre aux vols commerciaux au départ ou à destination de l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle**.

Le présent article prévoit que **le tarif de la taxe sera fixé chaque année** par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget et entrera en vigueur pour **les vols effectués à compter du 1^{er} avril** de l'année. Ce tarif ne pourra **pas dépasser le plafond de 1,4 euro par passager embarqué ou débarqué à Paris-Charles-de-Gaulle**.

B. LES PROCÉDURES DE DÉCLARATION ET DE PAIEMENT DES TAXES AÉRONAUTIQUES

Les quatre taxes aéronautiques sont gérées par un guichet fiscal unique, créé le 1^{er} avril 2012 par la DGAC et situé à Aix-en-Provence. Il assure, en un seul lieu, la gestion et le recouvrement de ces taxes. La taxe d'aéroport et la taxe d'aviation civile sont **affectées au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**. La taxe sur les nuisances sonores aériennes est quant à elle affectée, pour l'aérodrome où se situe le fait générateur, au **financement des aides versées à des riverains**¹ ou, le cas échéant, au remboursement à des personnes publiques des annuités des emprunts contractés pour réaliser des travaux visant à réduire ces nuisances sonores. Le produit de la contribution spéciale CDG-Express sera, à compter du 1^{er} avril 2024, **affecté à la société de projet chargée de la construction du CDG-Express** et mentionnée à l'article L. 2111-3 du code des transports.

¹ Dans les conditions fixées par les articles L. 574-14 à L. 571-16 du code de l'environnement, soit pour les dépenses engagées par les riverains de l'aérodrome pour atténuer les nuisances sonores aériennes.

Les quatre taxes aéronautiques font l'objet de déclarations vérifiées par la Direction générale de l'aviation civile. Elles sont **liquidées par le redevable**, sur un formulaire déclaratif. La périodicité de cette **liquidation est mensuelle** (trimestrielle par exception), avec un **paiement concomitant au comptable public du budget annexe, par virement**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de deux amendements identiques du rapporteur général de la commission des finances et des députés membres du groupe La République en marche, adoptés par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à **généraliser les téléprocédures pour les quatre taxes aériennes**, à l'exception du **1 du A du I** du présent article, qui procède à une actualisation à droit constant du texte de l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI). Au **b du 2 du I** de l'article 302 *bis* K, la **référence aux vols locaux** tels que définis au 2 de l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens est remplacée par une mention visant expressément les vols n'impliquant pas de transport de passagers, de courrier ou de fret entre différents aéroports ou autres points d'atterrissage agréés. Ces vols ne sont en effet pas considérés comme des vols commerciaux et, à ce titre, ne sont pas assujettis à la **taxe de l'aviation civile** au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

A. LA GÉNÉRALISATION DES TÉLÉPROCÉDURES POUR TROIS TAXES AÉRIENNES

Les téléprocédures, qui comprennent tant les télédéclarations que le télépaiement, sont généralisées aux taxes aériennes :

- pour la taxe de l'aviation civile, le **2 du A du I** du présent article prévoit que **la déclaration au titre de la taxe sur l'aviation civile soit opérée par télédéclaration**, en modifiant le II de l'article 302 *bis* K du code général des impôts (CGI). La référence à « l'imprimé » de déclaration est ainsi supprimée (**a du 2 du A du I** du présent article) et il est précisé que les entreprises de transport aérien doivent dorénavant adresser **leurs déclarations par voie électronique et s'acquitter de la taxe par télépaiement, et non plus par virement bancaire (b du 2 du A du I** du présent article) ;

- le **C du I** du présent article modifie l'article 1609 *quater* du CGI, relatif à la **taxe d'aéroport**. Comme pour l'article 302 *bis* K du CGI, la mention à « l'imprimé » est supprimée (**1 du C du I**), tandis qu'il est précisé

que les **déclarations doivent être transmises par voie électronique** et la **taxe réglée par télépaiement**, et non plus par virement bancaire (**2 du C du I**).

- le **D du I** du présent article opère les mêmes modifications pour l'article 1609 *quatervecies* A du CGI relatif à la **taxe sur les nuisances sonores aériennes** : suppression de la référence à l'imprimé (**1 du D du I**), déclaration **transmise par voie électronique** et **acquittement de la taxe par télépaiement**, et non plus par virement bancaire (**2 du D du I**).

À noter, si aucune disposition du présent article ne concerne la télédéclaration de la contribution spéciale CDG-Express, c'est parce que le V de l'article 109 *tervecies* du CGI prévoit d'ores et déjà que la déclaration se fasse par voie électronique.

B. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA RÉFORME POUR LES REDEVABLES ÉTABLIS HORS DE L'UNION EUROPÉENNE OU DE L'ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

Le **B du I** du présent article complète le chapitre VII du titre II de la première partie du code général des impôts (« taxe de l'aviation civile ») par un article 302 *bis* K *bis*. Celui-ci prévoit **les modalités applicables aux déclarations lorsque le redevable de la taxe de l'aviation civile** (article 302 *bis* K du CGI), **de la taxe d'aéroport** (article 1609 *quatervecies* du CGI), **de la taxe sur les nuisances sonores aériennes** (article 1609 *quatervecies* A du CGI) et de la future « **contribution spéciale CDG-Express** » (article 1609 *tervecies*) **n'est pas établi dans un État membre de l'Union européenne** ou dans tout autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen n'ayant pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de l'impôt.

Ce redevable doit alors **faire accréditer un représentant fiscal établi en France auprès des services compétents de la direction générale de l'aviation civile**. Ce représentant s'engage à remplir les formalités pour le compte du représenté et, le cas échéant, à s'acquitter de la taxe à sa place. Un second alinéa ajoute que, pour l'ensemble des taxes précitées, **le représenté ne peut faire appel qu'à un seul représentant**.

C. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR PROGRESSIVE À COMPTER D'AVRIL 2020

Le **II** du présent article stipule que l'ensemble des dispositions mentionnées ci-dessus (généralisation des téléprocédures, choix du redevable) s'appliquent aux impositions dont le fait générateur intervient :

- **pour les télédéclarations, à compter du 1^{er} avril 2020**, de manière à laisser le temps à la direction générale de l'aviation civile (DGAC) de mettre en place les interfaces informatiques nécessaires à ces téléprocédures (**A du II** du présent article) ;

- **pour le télé-règlement, à compter du 1^{er} avril 2021**, pour les mêmes raisons (**B du II** du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ET DE MODERNISATION...

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, votre commission avait déjà considéré que l'obligation de télédéclaration de la taxe sur les salaires, à laquelle sont soumis les employeurs non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée, constituait **un élément clé de la modernisation du service public, au bénéfice à la fois des usagers et des administrations**. Le présent article poursuit les mêmes objectifs.

Il s'inscrit aussi dans le sillage des articles du présent projet loi de finances¹ qui entendent tirer les conséquences du rapport Comité Action publique 2022 et du rapport d'Alexandre Gardette sur le recouvrement², ainsi que des recommandations appelant à généraliser les téléprocédures, en particulier pour les taxes aéronautiques³. **S'agissant d'amendements parlementaires, aucune évaluation préalable n'est toutefois disponible sur ces articles**. Il est donc impossible de savoir quel est l'impact réellement attendu de cette généralisation des téléprocédures sur les effectifs mobilisés pour le recouvrement de ces impositions, sur les taux de recouvrement ou encore sur les charges pesant sur les entreprises.

Néanmoins, à n'en pas douter, la **mise en œuvre du présent article conduira certainement à simplifier la gestion de ces quatre taxes aéronautiques**, au profit des entreprises de transport aérien public. L'ambition portée par ce projet est forte : celle de pouvoir offrir, à terme, un portail unique à l'ensemble des compagnies aériennes pour qu'elles puissent déclarer et s'acquitter de leurs obligations fiscales.

¹ Il s'agit notamment de l'article 55 bis, 56, 58, 59, 59 sexies, 61 et 61 bis.

² Alexandre Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social*, 2019.

Voir également l'audition d'Alexandre Gardette devant votre commission, le 6 février 2019.

³ Cour des comptes, « Référé sur la mise en place d'un guichet fiscal unique à la direction générale de l'aviation civile », septembre 2014.

B. ... QUI PRÉPARE L'ÉVENTUEL TRANSFERT DE LA GESTION DE CES QUATRE TAXES AÉRONAUTIQUES DE LA DGAC À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Cet article vise par ailleurs, en généralisant les téléprocédures pour les taxes aériennes, à **préparer un éventuel transfert de leur gestion et recouvrement à la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, comme le préconise le rapport d'Alexandre Gardette sur le recouvrement fiscal et social. Celui-ci, pour ses préconisations, s'appuie d'ailleurs déjà sur la généralisation des téléprocédures introduites par le présent article.

Selon le rapport remis par M. Gardette en juillet 2019, le transfert de gestion de ces quatre taxes de la DGAC à la DGFIP pourrait **s'appuyer sur le module de paiement PayFip**, qui permet d'envoyer une facture avec une référence et un montant associé. Le redevable rentre alors ses coordonnées bancaires dans ce module et le créancier peut ensuite valider la transaction. Si le rapport souligne que le transfert ne semble pas poser de problème sur le plan technique, le ministère de la transition écologique et solidaire ne partage pas cet avis. Il estime en effet que le transfert du recouvrement de la DGAC à la DGFIP ne permettra pas de prendre en compte de manière optimale les particularités du secteur aérien.

Votre commission s'étant toujours montrée favorable aux téléprocédures, une réelle mesure de modernisation et de simplification pour les entreprises et les particuliers. Elle **a adopté l'amendement FINC.46 afin que l'ensemble des téléprocédures, télédéclaration comme télépaiement, soient généralisées au 1er avril 2020**. Il y a déjà bien longtemps que le recours aux téléprocédures aurait dû être ouvert aux redevables de ces quatre taxes aéroportuaires.

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

ARTICLE 59 septies (nouveau)
(Art. 1635 bis N du code général des impôts)

**Transfert de la perception du droit de timbre pour la validation
du permis de chasser aux agences de l'eau**

Commentaire : le présent article transfère la perception du droit de timbre annuel pour la validation du permis de chasser aux agences de l'eau.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 1635 *bis* N du code général des impôts, un droit de timbre annuel de 9 euros est perçu au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) pour la validation du permis de chasser.

Ce droit de timbre est toutefois affecté à hauteur de 4 euros aux fédérations départementales des chasseurs, lorsque les redevances cynégétiques sont encaissées par un régisseur de recettes de l'État placé auprès d'elles.

L'article 21 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement a modifié cet article, afin que ce droit de timbre soit perçu, à compter du 1^{er} janvier 2020, au profit de l'Office français de la biodiversité, opérateur fusionnant l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et l'Agence française pour la biodiversité (AFB) à compter de cette même date.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux **amendements identiques, l'un présenté par le rapporteur général de la commission des finances et plusieurs collègues députés et l'autre à l'initiative de M. Saddier et plusieurs collègues députés**, sous-amendés par le Gouvernement et par conséquent adoptés avec un **avis favorable de ce dernier**.

Il modifie la rédaction de l'article 1635 *bis* N du code général des impôts dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 précitée et propose que le droit de timbre annuel pour la validation du permis de chasser soit perçu au profit des agences de l'eau.

Il prévoit en outre qu'un décret détermine les modalités de recouvrement du droit de timbre par l'agent comptable d'une des agences de l'eau.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit à l'article 27 le recouvrement par les agences de l'eau des redevances cynégétiques actuellement perçues auprès des titulaires du permis de chasser par l'ONCFS.

La validation du permis de chasser est soumise au paiement des redevances cynégétiques mais également à un **droit de timbre**, perçu actuellement au profit de l'ONCFS, et à compter du 1^{er} janvier 2020, au profit de l'OFB. Le montant annuel du droit de timbre s'élève à environ 5,5 millions d'euros.

Le transfert de la perception au profit des agences de l'eau proposé par le présent article apparaît cohérent, dès lors que les redevances cynégétiques et le droit de timbre sont gérés conjointement.

L'article 27 du projet de loi de finances proposait initialement de relever le plafond global des redevances perçues par les agences de l'eau de 46 millions d'euros, soit le rendement prévisionnel des redevances cynégétiques en 2019. Un amendement à l'initiative du Gouvernement a toutefois été adopté par le Sénat lors de l'examen de l'article 27 du présent projet de loi de finances, afin de rehausser ce plafond de redevances de 5 millions d'euros, soit le rendement prévisionnel du droit de timbre. Ce plafond serait ainsi fixé à 2,156 milliards d'euros par an (2,105 milliards d'euros actuellement).

Parallèlement, la contribution des agences de l'eau à l'Office français de la biodiversité serait également supérieure de 51 millions d'euros.

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

ARTICLE 59 octies (nouveau)
(Art. 1671 du code général des impôts)

**Exception à l'obligation de représentation fiscale des débiteurs non établis
en France pour l'application de la retenue à la source
de l'impôt sur le revenu**

Commentaire : le présent article prévoit d'aligner les règles de représentation fiscale pour la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur celles prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du 1 de l'article 1671 du code général des impôts (CGI), les tiers collecteurs de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu en sont les débiteurs légaux. Ces organismes, qui versent le revenu soumis à la retenue, sont chargés de la collecte et du reversement au Trésor public.

Si le débiteur légal n'est pas établi en France, il est tenu de faire accréditer un représentant auprès de l'administration fiscale (deuxième alinéa de l'article 1671 du CGI).

Cette obligation n'est toutefois pas applicable lorsque le débiteur est établi dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement de l'impôt - ce dernier cas recouvre l'Islande et la Norvège (troisième alinéa du 1 de l'article 1671 du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement de deux amendements identiques déposés par la députée Cendra Motin et par le rapporteur général du budget, Joël Giraud.

Il modifie le troisième alinéa de l'article 1671 du code général des impôts (CGI) afin d'élargir le périmètre des juridictions fiscales d'établissement exemptant les débiteurs de l'obligation d'accréditation

d'un représentant fiscal auprès de l'administration fiscale française pour la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Serait ainsi inclus dans ce périmètre **tout État non membre de l'Union européenne avec lequel la France dispose d'un instrument juridique** relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures et par le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il est renvoyé à un arrêté du ministre chargé du budget le soin de **fixer la liste de ces États**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à aligner les règles de représentation fiscale des entreprises établies hors de l'Union européenne en matière de **prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sur celles prévues en matière de TVA**.

Depuis le 1^{er} janvier 2013¹, l'article 289 A du CGI exempte ainsi de l'obligation d'accréditation d'un représentant assujetti établi en France les personnes établies dans un État non membre de l'Union européenne avec lequel la France dispose d'un instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle remplissant les mêmes conditions que celles prévues par le présent article².

L'arrêté du 15 mai 2013³ fixe la liste de ces juridictions, retracée dans l'encadré ci-après.

L'harmonisation proposée dans les règles de désignation d'un représentant fiscal participe d'une **démarche de simplification**, à la fois pour les entreprises et pour l'administration fiscale. Elle se traduit par un **élargissement significatif du nombre de juridictions exemptées**, passant de **deux à vingt-quatre juridictions**.

¹ Article 64 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

² À savoir un instrument 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 par le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée.

³ Arrêté du 15 mai 2013 fixant la liste des pays non membres de l'Union européenne avec lesquels la France dispose d'un instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 et par le règlement n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010.

Compte tenu de la portée exigée pour les instruments juridiques de coopération devant lier la France à la juridiction concernée, **cette extension ne devrait toutefois pas remettre en cause le recouvrement effectif de l'impôt.**

**Liste des États non membres de l'Union européenne mentionnée
à l'article 289 A du code général des impôts**

Afrique du Sud, Aruba, Australie, Azerbaïdjan

Curaçao

Géorgie, Ghana, Groenland

Îles Féroé, Inde, Islande

Japon

Maurice, Mexique, Moldavie

Norvège, Nouvelle-Zélande

Polynésie française

République de Corée

Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Sint Maarten

Tunisie

Ukraine

Source : article 1 de l'arrêté du 15 mai 2013 fixant la liste des pays non membres de l'Union européenne avec lesquels la France dispose d'un instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à celle prévue par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 et par le règlement n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010

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

ARTICLE 59 nonies (nouveau)

(Art. 1751 A [nouveau] du code général des impôts [nouveau] et art. L. 286 B [nouveau] du livre des procédures fiscales)

**Protection des agents de l'administration fiscale en charge
des aviseurs fiscaux**

Commentaire : le présent article prévoit d'octroyer aux agents des finances publiques un numéro d'immatriculation administrative afin de protéger leur identité dans le cadre d'enquêtes pouvant mettre en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'INDEMNISATION DES AVISEURS FISCAUX

1. L'objectif du dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux est d'améliorer la lutte contre la fraude fiscale internationale

Alors que la douane, la police ou la gendarmerie rémunéraient depuis longtemps leurs « aviseurs », cette prérogative n'était pas ouverte à l'administration fiscale. Elle a en effet mis fin à cette pratique en 2003, faute de base juridique solide pour soutenir ce régime d'indemnisation.

Pour autant, de nombreux pays européens procédaient déjà à l'achat de telles listes, avec un succès évident. Par exemple, le land allemand de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a acheté 11 « listes » entre 2010 et 2016, pour un montant de 18 millions d'euros, produisant en retour 6 milliards d'euros pour le budget fédéral et 2,1 milliards d'euros pour le budget du land.

L'article 109 de la loi de finances pour 2017¹ a remédié à cette lacune en permettant à l'administration fiscale, à **titre expérimental et pour une durée de deux ans**, d'« indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle lui a fourni des renseignements ayant amené à la découverte d'un manquement » à une obligation fiscale liée à la fraude fiscale internationale. Cette restriction avait été introduite par le biais d'un sous-amendement du Gouvernement afin d'éviter d'encourager les cas de dénonciations détournées pour régler des conflits personnels.

¹ Article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Aux termes du I de l'article 109, **ces renseignements doivent concerner la découverte d'un manquement aux règles suivantes :**

- **domiciliation fiscale des individus**, telle que prévue à l'article 4 B du code général des impôts (CGI). Toute personne domiciliée fiscale en France est en effet soumise à une obligation fiscale illimitée sur l'ensemble de ses revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère (article 4 A du CGI) ;

- **non-déductibilité**, pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices, **des commissions octroyées à un agent public étranger** qui aide une entreprise à obtenir ou conserver un marché public (2 *bis* de l'article 39 du CGI) ;

- **réintégration au bénéfice imposable en France des sommes indûment transférées à l'étranger**, par manipulation des prix de transfert (article 57 du CGI) ;

- **assimilation des bénéfices dégagés par une structure établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée à des revenus de capitaux mobiliers soumis à l'impôt en France**, si la personne physique domiciliée en France détient au moins 10 % des parts (article 123 *bis* du CGI) ;

- imposition en France de **prestations de services facturés par des personnes non domiciliées fiscalement en France** (article 155 A du CGI) ;

- adaptation des règles générales de **détermination des bénéfices aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés** (article 209 du CGI) ;

- **imposition à l'IS des bénéfices réalisés par une entreprise établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée** lorsque cette entreprise est exploitée par une société redevable de l'IS établie en France. Sont également soumis à l'IS les revenus d'une entité juridique constituée dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée et dont la société redevable de l'IS détient, directement ou indirectement, plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote (article 209 B du CGI) ;

- **encadrement de la déductibilité de certaines charges lorsqu'elles sont payées ou dues par des résidents fiscaux français** à des personnes soumises à un régime fiscal privilégié dans leur État ou territoire de résidence (article 238 A du CGI) ;

- **obligations déclaratives relatives** à des avoirs sur des comptes et sur des contrats d'assurance-vie à l'étranger, ainsi que sur des avoirs détenus dans le cadre de *trusts*, si l'un des constituants ou des bénéficiaires est fiscalement domicilié en France (articles 1649 A, 1649 AA et 1649 AB du CGI).

2. Les conditions dans lesquelles les aviseurs fiscaux transmettent leurs informations et sont rémunérés font l'objet d'un encadrement législatif et réglementaire

a) Les procédures de transmission

L'anonymat de l'informateur est garanti et les conditions dans lesquelles l'administration reçoit et exploite les renseignements mentionnés sont celles prévues au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, à l'exception de l'article L. 16 B. Cette précision, également introduite par le Gouvernement, **exclut la possibilité de procéder à une visite domiciliaire** (ou « perquisition fiscale ») **si les éléments n'ont pas été régulièrement obtenus par la personne qui les a communiqués à l'administration**. Cette restriction est conforme à la limite posée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 4 décembre 2013¹ sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

Si son anonymat est préservé vis-à-vis du grand public, **l'aviseur fiscal doit cependant s'adresser de manière spontanée et non-anonyme à l'administration fiscale**. Les informations transmises doivent concerner des **faits graves** et être précises ; elles ne peuvent pas conduire à une procédure automatique de pénalisation mais **peuvent justifier l'ouverture d'une enquête permettant de corroborer les infractions décrites et de vérifier la véracité des faits allégués**. C'est au terme de ce processus que pourront alors être identifiés les schémas utilisés, le procédé de fraude et les enjeux fiscaux.

Ce dispositif ne doit pas être confondu avec celui des « lanceurs d'alertes », ces derniers étant réputés agir « *de manière désintéressée et de bonne foi* »². Comme l'explique notre collègue députée Christine Pires Beaune dans son rapport d'information³, les aviseurs fiscaux bénéficient certes de la protection de leur identité vis-à-vis des tiers, mais ils ne peuvent pas prétendre aux protections particulières dont peuvent se réclamer les lanceurs d'alerte (protection contre les mises à l'écart, sanctions, mutations, licenciements, etc.⁴).

¹ Conseil constitutionnel, DC n° 2013-679 du 4 décembre 2013.

² Article 6 de la loi n° 2016-1691 du décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

³ Rapport d'information n°1991 de Mme Christine Pires Beaune, déposé le 5 juin 2019 en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les aviseurs fiscaux.

⁴ Article L. 1132-3-3 du code du travail.

b) L'indemnisation des aviseurs fiscaux

Aujourd'hui, **la rétribution des informateurs ne repose pas sur un barème fixe et sur des critères strictement établis**. Elle tient en effet compte de chacune des situations et fait donc l'objet d'une **appréciation au cas par cas par l'administration fiscale**¹. Parmi les éléments qui concourent à sa décision figurent les droits et pénalités potentiellement redressés, les risques pris par l'aviseur ou encore la complexité du schéma utilisé par les entités concernées.

Un arrêté du 21 avril 2017² prévoit que **la décision d'attribution de l'indemnité est prise par le directeur général des finances publiques**, qui en fixe discrétionnairement le montant, sur la base des critères précités. Il doit pour cela **s'appuyer sur les informations transmises par les agents de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)**, chargés, aux termes de l'article 2 du présent arrêté, d'examiner « *l'intérêt fiscal pour l'État des informations communiquées et le rôle précis de l'aviseur* ».

Cette indemnité n'est alors connue que d'un nombre restreint de personnes. En effet, d'après le rapport d'information précité, aucun des acteurs intervenant dans le versement de l'indemnisation ne dispose de toutes les données lui permettant d'identifier l'aviseur fiscal : « *les fonds sont mis à disposition par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des Finances, et peuvent être remis soit directement à l'aviseur, soit par l'intermédiaire de son mandataire. Le CBCM connaît l'identité de la personne à qui il doit remettre les fonds, mais il n'en connaît pas le motif, et n'a donc pas connaissance du fait que la personne indemnisée est un aviseur. De même, si le directeur général des finances publiques a, lui, connaissance du motif du versement, il n'a pas connaissance de l'identité de l'aviseur, à qui il est fait référence par un nom de code* »³.

Partant de ce constat, la mission de Mme Pires Beaune avait estimé que ces précautions assuraient une protection très satisfaisante de l'identité de l'aviseur.

B. UN DISPOSITIF BIENVENU POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE FISCALE

Le dispositif introduit en loi de finances pour 2017 constituait, dans ces conditions, une **mesure bienvenue pour lutter contre la fraude fiscale, un objectif à valeur constitutionnelle**⁴. Compte tenu de la **nature de plus en plus complexe et internationale de la fraude fiscale**, il est **vital pour la DGFIP de disposer de telles informations**, d'autant que les listes se

¹ Décret n° 2017-601 du 21 avril 2017 pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Arrêté du 21 avril 2017 pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

³ Rapport précité.

⁴ Décision n° 99-424 DONC du 29 décembre 1999, Loi de finances pour 2000.

multiplient (*Panama Papers, Bahamas Papers, CumEx* etc.) et que le temps est compté du fait du délai de reprise. Dans son rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires¹, la Cour des comptes relevait d'ailleurs que « *la plupart des cas de grande fraude fiscale ayant eu un fort retentissement dans l'opinion publique au cours des dernières années n'[avaient] pu être détectées que grâce à des interventions extérieures à la DGFIP* ». Le succès du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) doit ainsi beaucoup aux données de la liste HSBC, obtenue auprès d'Hervé Falciani.

Le service de traitement des déclarations rectificatives

Créé en 2013 après « l'affaire Cahuzac », le STDR permettait aux contribuables de régulariser leur situation sans être poursuivis au pénal. Il a connu un succès important puisqu'il a permis de recouvrer près de 9,4 milliards d'euros, pour environ 47 000 dossiers traités jusqu'à sa fermeture en 2018. Il s'agissait, dans 50 % des cas, d'une succession, dans 19 % d'une « épargne exportée » et, dans 14 % d'entre eux, d'une donation.

Le montant moyen des droits et pénalités encaissés par dossier s'élevait à 132 000 euros, les plus grands contribuables ayant cependant été parmi les premiers à se déclarer. Dans 77 % des dossiers, les fonds étaient en Suisse (8 % au Luxembourg, 6,5 % dans d'autres pays de l'Union européenne, 2,5 % aux États-Unis et seulement 1,2 % en tout pour des pays jugés fiscalement très accommodant : Singapour, Hong Kong, Panama, Liechtenstein, Caïmans, Bermudes, Bahamas ou Antilles néerlandaises).

Source : *Le Figaro*, « La cellule de régularisation des comptes cachés a rapporté 9,4 milliards d'euros », édition du 28 août 2019

Témoignage de son utilité, **le dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux a été pérennisé par la loi relative à la lutte contre la fraude**², qui a également allongé d'un à deux ans la périodicité à laquelle le Gouvernement doit remettre un rapport au Parlement sur l'application de ce mécanisme. Ce rapport doit notamment détailler le nombre de mises en œuvre de ce dispositif et le montant des indemnisations versées.

Une trentaine d'affaires sont en cours d'instruction par l'administration fiscale. Du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018, soit durant les deux années d'expérimentation, **83 demandes d'indemnisation ont été adressées à l'administration fiscale** (26 en 2017 et 57 en 2018), **dont 48 classées sans suite** (respectivement 22 et 26 en 2017 et 2018). Deux demandes ont fait l'objet d'une indemnisation, dont une versée à un aviseur dont les informations ont permis de mettre en recouvrement plus de 90 millions d'euros. Plusieurs demandes sont en cours de traitement et portent sur des opérations importantes, qui ont donné lieu à la mise en place de plans

¹ Cour des comptes, *Communication au Premier ministre*, « La fraude aux prélèvements obligatoires » (novembre 2019).

² Article 21 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

nationaux de contrôle visant 500 personnes physiques. L'année 2019 devrait ainsi déboucher sur plusieurs indemnisations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 59 *nonies* adopté à l'Assemblée nationale vise à protéger l'identité des agents des finances publiques dans le cadre d'enquêtes pouvant mettre en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches.

Il est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement, de cinq amendements identiques déposés par le rapporteur général Joël Giraud au nom de la commission des finances et de députés des groupes La République en Marche, de la Gauche démocrate et républicaine, du groupe Libertés et Territoires et du groupe Socialistes et apparentés.

A. LA PROTECTION DE L'ANONYMAT DES AGENTS DES FINANCES PUBLIQUES PAR L'OCTROI D'UN NUMÉRO D'IMMATRICULATION ADMINISTRATIVE

Le **II** du présent article crée un **nouvel article L. 286 B du livre des procédures fiscales (LPF)**, qui dispose que dans le cadre des procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux prévues au présent livre, **tout agent des finances publiques peut être autorisé à ne pas être identifié par ses nom et prénom lorsque la révélation de son identité est susceptible de mettre en danger sa vie, son intégrité physique ou celle de ses proches.** Cette autorisation doit tenir compte des conditions d'exercice de la mission de cet agent, ainsi que des conditions particulières de la procédure.

Cette protection est étendue, par l'alinéa 2 du II du présent article, aux agents des finances publiques requis sur le fondement des articles suivants du code de procédure pénale :

- l'article 60-1 du code de procédure pénale (CPP) permet au procureur de la République, à l'officier de police judiciaire ou à l'agent de police judiciaire sous son contrôle de requérir que toute personne lui transmette des informations susceptibles d'intéresser une enquête. Sauf motif légitime, l'obligation au secret professionnel ne peut être opposé à cette demande ;

- l'article 77-1 du CPP autorise le procureur de la République ou, sur son autorisation, l'officier ou agent de police judiciaire, à recourir à toute personne qualifiée pour procéder à des constatations ou à des examens techniques ou scientifiques ;

- l'article 81 du CPP autorise le juge d'instruction à commettre une personne habilitée dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'État à l'effet de vérifier la situation matérielle, familiale ou sociale d'une personne mise en examen ;

- l'article 706-82 du CPP prévoit que les officiers ou agents de police judiciaire autorisés à procéder à une opération d'infiltration puissent requérir le concours de toute personne pour réaliser cette opération.

Cette protection vaut également pour les agents exerçant leurs fonctions dans le cadre de l'article L. 10-0 AC du LPF (troisième alinéa du II du présent article). Cela signifie qu'elle a été expressément prévue pour les agents des finances publiques impliquées dans des procédures ouvertes sur la base d'informations transmises par un avertisseur fiscal.

Aux termes du quatrième alinéa du II du présent article, **l'autorisation donnée** à l'agent des finances publiques de ne pas être identifié par son nom et son prénom doit **provenir du directeur du service déconcentré ou du service à compétence nationale dans lequel l'agent est affecté**. Cette autorisation doit être écrite et motivée. L'alinéa 5 précise que l'agent est alors identifié par le biais d'un numéro d'immatriculation administrative, par sa qualité et par la mention du service dans lequel il officie. Le III de l'article L. 286 B du LPF dispose que **les modalités de mise en œuvre de cette autorisation sont définies par décret**.

B. UN DISPOSITIF ENCADRÉ ET DES SANCTIONS PRÉVUES EN CAS DE DIVULGATION DE L'IDENTITÉ DES AGENTS CONCERNÉS

Tel que le dispositif est proposé par l'article 59 *nonies*, le II du nouvel article L. 286 B du livre des procédures fiscales prévoirait que **les juridictions administratives et judiciaires eussent accès aux nom et prénom de la personne identifiée par le numéro d'immatriculation administrative**. L'alinéa 9 du présent article prévoit qu'**une partie à la procédure peut demander, par le biais d'une requête écrite et motivée, la communication de l'identité de l'agent des finances publiques** qui a bénéficié d'une autorisation délivrée au I de l'article L. 286 B LPF. La juridiction doit alors tenir compte des risques que la divulgation de l'identité de l'agent ferait peser sur son intégrité physique et sur celle de ses proches, ainsi que de la nécessité de communiquer cette identité pour le bon exercice des droits à la défense. Le procureur de la République se prononce alors dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 77-2 du code de procédure pénale¹.

¹ Cet article prévoit les conditions dans lesquelles toute personne soupçonnée d'avoir commis ou tenté de commettre une infraction punie d'une peine privative de liberté peut, un an après une garde à vue, demander au procureur de la République de consulter le dossier de la procédure afin de formuler ses observations. Si, dans le cadre de cette procédure, une victime a porté plainte, le procureur de la République doit l'informer de la demande formulée par la personne mise en cause et lui expliquer qu'elle dispose des mêmes droits, dans les mêmes conditions.

Si la juridiction est saisie d'une demande en annulation d'un acte de procédure, dont l'appréciation nécessite la révélation des nom et prénom du bénéficiaire d'une autorisation prévue au I de l'article 286 B du LPF, elle doit statuer sans verser ces éléments au débat contradictoire ni divulguer l'identité de l'agent des finances publiques (alinéa 10 de l'article 59 *nonies*).

Enfin, le I de l'article 59 *nonies* insère un **nouvel article 1751 A** au sein du code général des impôts. Ainsi, aux termes de ce nouvel article, **la divulgation des nom et prénom des bénéficiaires d'une autorisation au titre de l'article L. 286 B du livre des procédures fiscales ou de tout élément permettant de les identifier ou de les localiser est punie des peines prévues au IV de l'article 15-4 du code de procédure pénale.**

Les sanctions prévues sont les mêmes que celles qui sont applicables pour la protection de l'identité des gendarmes et des policiers. En effet, ces derniers, conformément à l'article 15-4 du code de procédure pénale, que l'article 286 B du LPF recopie quasiment à l'identique pour les agents des finances publiques, peuvent bénéficier d'une autorisation visant à taire leurs nom et prénom. L'agent est alors identifié par un numéro d'immatriculation administrative. Hormis les cas prévus au III de l'article 15-4 du CPP (identiques à ceux du II de l'article 286 B du LPF), **toute divulgation est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.** Si cette révélation a entraîné des violences à l'encontre du bénéficiaire de l'autorisation ou de l'un de ses proches, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. Lorsqu'elle a entraîné la mort de l'une de ses personnes, les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et 150 000 euros d'amende.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Pour que le dispositif des aviseurs fiscaux fonctionne, **les agents des finances publiques qui traitent les informations reçues doivent bénéficier de conditions de travail propices à la poursuite de ces enquêtes**, ce qui inclut leur protection et celle de leurs proches.

L'article 59 *nonies* reprend **la proposition n° 4 du rapport précité de la mission d'information sur les aviseurs fiscaux**, dont la rapporteure était la députée Christine Pires Beaune. Comme le rapport le précise, les agents des finances publiques, dans le cadre de leurs enquêtes, peuvent **se trouver confrontés à des activités illicites, dangereuses, voire entrer en contact avec des contribuables réputés dangereux** du fait de leurs comportements ou de leur engagement dans des activités telles que le grand banditisme ou le terrorisme.

C'est lors de ses travaux que la mission d'information a appris que les agents des finances publiques affectés aux services d'investigation étaient **les plus à même de devoir faire face à ce type de comportements ou à ces**

menaces. Ils se retrouvent en effet en première ligne, que ce soit du fait de la personnalité de l'aviseur fiscal ou de la nature de l'enquête.

Votre rapporteur général partage donc l'objectif de l'article 59 *nonies*, ainsi que le constat selon lequel **le livre des procédures fiscales n'est pas adapté à ces enjeux.** En effet, doivent obligatoirement figurer, sur chacune des pièces de la procédure, des mentions permettant d'identifier l'auteur de l'acte. Dans certaines circonstances, cette condition de publicité peut le mettre en danger. Aucun mécanisme n'était ainsi prévu pour protéger les agents traitant d'informations sensibles, ni même *a minima* pour assurer leur anonymat.

Le dispositif proposé par le présent article constitue donc **un moyen simple de garantir l'anonymat des agents des finances publiques, sous réserve que les conditions de la procédure le justifient.** La DGFIP pourrait là utilement bénéficier de l'expérience de la police et de la gendarmerie, l'article 286 B du LPF s'inspirant très fortement de l'article 15-4 du CPP. Pour **concilier sécurité de l'agent et garantie des droits à la défense,** l'article tel qu'il est proposé offre des **garanties aux parties,** ce dont votre rapporteur général se félicite.

Si l'idée de cette protection supplémentaire est apparue avec la mission d'information sur les aviseurs fiscaux, **un consensus a émergé pour étendre à l'ensemble des agents des finances publiques intervenant dans des situations complexes le bénéfice de processus d'anonymisation.** L'instauration de ce dispositif est positive et il semble même surprenant que rien n'ait été prévu avant pour protéger les agents de l'administration fiscale.

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

ARTICLE 59 *decies* (nouveau)

(Art. L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales (nouveau) et article 109 de la loi n° 2016-2017 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017)

Codification et extension à la taxe sur la valeur ajoutée du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux

Commentaire : le présent article prévoit de codifier au sein du livre des procédures fiscales (LPF) le dispositif relatif aux aviseurs fiscaux et d'étendre son application aux manquements aux règles applicables à la taxe sur la valeur ajoutée.

I. LE DROIT EXISTANT

Alors que la douane, la police ou la gendarmerie rémunéraient depuis longtemps leurs « aviseurs », cette prérogative n'était pas ouverte à l'administration fiscale.

L'article 109 de la loi de finances pour 2017¹ a remédié à cette lacune en permettant à l'administration fiscale, à titre expérimental et pour une durée de deux ans, d'« indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle lui a fourni des renseignements ayant amené à la découverte d'un manquement » à une obligation fiscale liée à la fraude fiscale internationale. Cette restriction avait été introduite par le biais d'un sous-amendement du Gouvernement afin d'éviter d'encourager les cas de dénonciations détournées pour régler des conflits personnels. Ce dispositif, présenté plus en détail par votre rapporteur général *supra*², a été pérennisé par la loi relative à la lutte contre la fraude³.

A. L'INDEMNISATION DES AVISEURS FISCAUX

La rétribution des informateurs ne repose pas sur un barème fixe et sur des critères strictement établis. Elle tient en effet compte de chacune des situations et fait donc l'objet d'une appréciation au cas par cas par l'administration fiscale⁴. Parmi les éléments qui concourent à sa décision figurent les droits et pénalités potentiellement redressés, les risques pris par

¹ Article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Voir dans le présent rapport, le commentaire de l'article 59 nonies du présent projet de loi de finances.

³ Article 21 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

⁴ Décret n° 2017-601 du 21 avril 2017 pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

l'aviseur ou encore la complexité du schéma utilisé par les entités concernées.

Un arrêté du 21 avril 2017¹ prévoit que **la décision d'attribution de l'indemnité est prise par le directeur général des finances publiques**, qui en fixe discrétionnairement le montant, sur la base des critères précités. Il doit pour cela **s'appuyer sur les informations transmises par les agents de la direction nationale d'enquêtes fiscales (DNEF)**, chargés, aux termes de l'article 2 du présent arrêté, d'examiner « *l'intérêt fiscal pour l'État des informations communiquées et le rôle précis de l'aviseur* ».

Cette indemnité n'est alors connue que d'un nombre restreint de personnes. En effet, d'après le rapport d'information précité, aucun des acteurs intervenant dans le versement de l'indemnisation ne dispose de toutes les données lui permettant d'identifier l'aviseur fiscal : « *les fonds sont mis à disposition par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) des Finances, et peuvent être remis soit directement à l'aviseur, soit par l'intermédiaire de son mandataire. Le CBCM connaît l'identité de la personne à qui il doit remettre les fonds, mais il n'en connaît pas le motif, et n'a donc pas connaissance du fait que la personne indemnisée est un aviseur. De même, si le directeur général des finances publiques a, lui, connaissance du motif du versement, il n'a pas connaissance de l'identité de l'aviseur, à qui il est fait référence par un nom de code².* »

B. LES INFRACTIONS COUVERTES PAR LE DISPOSITIF RELATIF AUX AVISEURS FISCAUX

Aux termes du I de l'article 109, **ces renseignements doivent concerner la découverte d'un manquement aux règles suivantes :**

- **domiciliation fiscale des individus**, telle que prévue à l'article 4 B du code général des impôts (CGI). Toute personne domiciliée fiscale en France est en effet soumise à une obligation fiscale illimitée sur l'ensemble de ses revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère (article 4 A du CGI) ;

- **non-déductibilité**, pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices, **des commissions octroyées à un agent public étranger** qui aide une entreprise à obtenir ou conserver un marché public (2 bis de l'article 39 du CGI) ;

- **réintégration au bénéfice imposable en France des sommes indûment transférées à l'étranger**, par manipulation des prix de transfert (article 57 du CGI) ;

¹ Arrêté du 21 avril 2017 pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Rapport précité.

- **assimilation des bénéfices dégagés par une structure établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée à des revenus de capitaux mobiliers soumis à l'impôt en France**, si la personne physique domiciliée en France détient au moins 10 % des parts (article 123 bis du CGI) ;

- imposition en France de **prestations de services facturés par des personnes non domiciliées fiscalement en France** (article 155 A du CGI) ;

- adaptation des règles générales de **détermination des bénéfices aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés** (article 209 du CGI) ;

- **imposition à l'IS des bénéfices réalisés par une entreprise établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée** lorsque cette entreprise est exploitée par une société redevable de l'IS établie en France. Sont également soumis à l'IS les revenus d'une entité juridique constituée dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée et dont la société redevable de l'IS détient, directement ou indirectement, plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote (article 209 B du CGI) ;

- **encadrement de la déductibilité de certaines charges lorsqu'elles sont payées ou dues par des résidents fiscaux français** à des personnes soumises à un régime fiscal privilégié dans leur État ou territoire de résidence (article 238 A du CGI) ;

- **obligations déclaratives relatives** à des avoirs sur des comptes et sur des contrats d'assurance-vie à l'étranger, ainsi que sur des avoirs détenus dans le cadre de trusts, si l'un des constituants ou des bénéficiaires est fiscalement domicilié en France (articles 1649 A, 1649 AA et 1649 AB du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 59 *decies* est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement, de cinq amendements identiques déposés par le rapporteur général Joël Giraud au nom de la commission des finances et de députés des groupes La République en Marche, de la Gauche démocrate et républicaine, du groupe Libertés et Territoires et du groupe Socialistes et apparentés.

Cet article insère, après l'article L. 10-0 AB du livre des procédures fiscales, **un article L. 10-0 AC qui reprend le vocable utilisé à l'article 109 de la loi de finances pour 2017**. Le Gouvernement peut ainsi **autoriser l'administration fiscale à indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques** ayant transmis des informations lui permettant de découvrir un manquement à l'une des obligations mentionnées à l'article 109 de la loi de finances pour 2017 (cf. *supra*). L'administration peut également recevoir et exploiter les renseignements transmis dans le cadre des procédures prévues au titre II du LPF, à l'exception de celle mentionnée

à l'article L. 16 B du LPF lorsque les informations transmises n'ont pas été obtenues régulièrement. **La rédaction est donc conforme à celle inscrite à l'article 109 de la loi de finances pour 2017, à une exception près.**

En effet, parmi les infractions listées à l'article L. 10-0 AC du LPF figure une catégorie qui n'existait pas à l'article 109 : la référence au chapitre premier du titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts, soit le chapitre relatif à la **taxe sur la valeur ajoutée**. L'article 59 *decies* procède donc à un élargissement du champ du dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux.

Il est précisé, comme c'était le cas pour le dispositif antérieur, que **les conditions et modalités de l'indemnisation sont déterminées par un arrêté du ministre chargé du budget.**

Enfin, tirant conséquence de l'inscription dans le livre des procédures fiscales de l'indemnisation des aviseurs fiscaux, **le II du présent article modifie l'article 109 de la loi de finances pour 2017 afin que n'y figure plus que la demande de rapport**, qui retrouve une **périodicité de transmission annuelle**. Le III du présent article prévoit enfin que le I et le II de l'article 59 *decies* entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La lutte contre la fraude à la TVA est un sujet de préoccupation majeure de la commission des finances depuis de nombreuses années¹. La Commission européenne estime ainsi que les États membres de l'Union européenne ont perdu pas moins de 137 milliards d'euros de recettes de TVA en 2017². En mai 2019, un consortium de médias européens avait évalué à 50 milliards d'euros la perte annuelle résultant des schémas de fraude à la TVA de type « carrousel ». Face à ces difficultés, la Cour européenne des comptes pointe tant l'insuffisance des contrôles menés par les autorités fiscales nationales que celle de la Commission européenne³.

Fort de ce contexte, **votre rapporteur général se montre favorable à l'élargissement du dispositif des aviseurs fiscaux aux manquements aux règles applicables à la TVA, à la condition que cela ne concerne que les schémas de fraude revêtant une dimension internationale.** En effet, hormis

¹ *Rapport d'information de n° 691 (2014-2015) MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances sur « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source » (17 septembre 2015) ; Rapport n° 602 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude (27 juin 2018).*

² *Commission européenne, Study and reports on the VAT gap in the EU-28 member states : 2019 Final Report, 4 septembre 2018.*

³ *Cour des comptes européennes, Rapport spécial n° 12/2019 : Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards, 16 juillet 2019.*

la TVA, ce dispositif ne vise que des infractions de nature internationale, d'où l'amendement **FINC.47** de mise en cohérence adopté par votre commission. En attendant **l'extension souhaitable de ce dispositif à l'ensemble des impositions**, sous réserve de la fixation d'un seuil de gravité minimale, cet amendement permet l'application de ce dispositif aux seuls schémas de fraude à la TVA présentant un caractère international.

Le présent article reprend en réalité deux propositions du rapport de la mission d'information de notre collègue députée Christine Pires Beaune¹, aux objectifs différents :

- la proposition 1 arguait de la nécessité d'étendre le champ du dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux aux opérations de fraude sur la TVA. C'est d'autant plus nécessaire que sept demandes portant sur la TVA ont été adressées à l'administration fiscale mais qu'aucune n'a pu être traitée, à défaut de disposition législative le prévoyant ;

- la proposition 6 souhaitait que soit codifié dans le livre des procédures fiscales le mécanisme d'indemnisation.

Les montages de fraude à la TVA pouvant être très complexes, votre rapporteur général ne peut qu'approuver l'extension du champ du dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux à ces manquements. Ce dispositif commençant en outre à faire ses preuves, il est **bénéfique de le codifier** et de l'inscrire au sein du livre des procédures fiscales.

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

¹ *Rapport d'information n°1991 de Mme Christine Pires Beaune, déposé le 5 juin 2019 en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les aviseurs fiscaux.*

ARTICLE 59 undecies (nouveau)

Extension aux sociétés d'investissement immobilier cotées du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le dispositif relatif aux aviseurs fiscaux aux manquements éventuellement commis par des sociétés d'investissement immobilier cotées.

I. LE DROIT EXISTANT

Alors que la douane, la police ou la gendarmerie rémunéraient depuis longtemps leurs « aviseurs », cette prérogative n'était pas ouverte à l'administration fiscale.

L'article 109 de la loi de finances pour 2017¹ a remédié à cette lacune en permettant à l'administration fiscale, à **titre expérimental et pour une durée de deux ans**, d'« indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle lui a fourni des renseignements ayant amené à la découverte d'un manquement » à une obligation fiscale liée à la fraude fiscale internationale. Cette restriction avait été introduite par le biais d'un sous-amendement du Gouvernement afin d'éviter d'encourager les cas de dénonciations détournées pour régler des conflits personnels. Ce dispositif, présenté plus en détail par votre rapporteur général *supra*², a été pérennisé **par la loi relative à la lutte contre la fraude**³.

Aux termes du I de l'article 109, **ces renseignements doivent concerner la découverte d'un manquement aux règles suivantes :**

- **domiciliation fiscale des individus**, telle que prévue à l'article 4 B du code général des impôts (CGI). Toute personne domiciliée fiscale en France est en effet soumise à une obligation fiscale illimitée sur l'ensemble de ses revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère (article 4 A du CGI) ;

- **non-déductibilité**, pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices, **des commissions octroyées à un agent public étranger** qui aide une entreprise à obtenir ou conserver un marché public (2 bis de l'article 39 du CGI) ;

¹ Article 109 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Voir dans le présent rapport, le commentaire de l'article 59 nonies du présent projet de loi de finances.

³ Article 21 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

- **réintégration au bénéfice imposable en France des sommes indûment transférées à l'étranger**, par manipulation des prix de transfert (article 57 du CGI) ;

- **assimilation des bénéfices dégagés par une structure établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée à des revenus de capitaux mobiliers soumis à l'impôt en France**, si la personne physique domiciliée en France détient au moins 10 % des parts (article 123 *bis* du CGI) ;

- imposition en France de **prestations de services facturés par des personnes non domiciliées fiscalement en France** (article 155 A du CGI) ;

- adaptation des règles générales de **détermination des bénéfices aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés** (article 209 du CGI) ;

- **imposition à l'IS des bénéfices réalisés par une entreprise établie dans un État ou un territoire à fiscalité privilégiée** lorsque cette entreprise est exploitée par une société redevable de l'IS établie en France. Sont également soumis à l'IS les revenus d'une entité juridique constituée dans un État ou territoire à fiscalité privilégiée et dont la société redevable de l'IS détient, directement ou indirectement, plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote (article 209 B du CGI) ;

- **encadrement de la déductibilité de certaines charges lorsqu'elles sont payées ou dues par des résidents fiscaux français** à des personnes soumises à un régime fiscal privilégié dans leur État ou territoire de résidence (article 238 A du CGI) ;

- **obligations déclaratives relatives** à des avoirs sur des comptes et sur des contrats d'assurance-vie à l'étranger, ainsi que sur des avoirs détenus dans le cadre de *trusts*, si l'un des constituants ou des bénéficiaires est fiscalement domicilié en France (articles 1649 A, 1649 AA et 1649 AB du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 59 *undecies* est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, de deux amendements identiques du groupe Socialistes et apparentés et du député Xavier Roseren (LREM).

Il reprend la formulation exacte prévue au premier alinéa du nouvel article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales et actuellement au premier alinéa du I de l'article 109 de la loi de finances pour 2017. Il permet ainsi au Gouvernement d'autoriser l'administration fiscale à indemniser toute personne étrangère aux administrations publiques, dès lors qu'elle lui fournit des renseignements relatifs à des manquements à certaines règles fiscales.

La première différence provient en effet des infractions visées. Ce nouveau dispositif, qui n'a pas immédiatement vocation à être codifié, s'appliquerait aux informations permettant de découvrir des manquements aux règles mentionnées aux articles 208 C à 208 C *ter* du code général des impôts. **Il s'agit des dispositions régissant les sociétés d'investissements immobiliers cotées.** Les SIIC bénéficient, en effet, sous certaines conditions¹, d'une exonération d'impôt sur les sociétés assorties d'une obligation de distribution des résultats exonérés. Ce régime est prévu à l'article 208 C du CGI.

Par coordination avec **l'article 10-0 AC du livre des procédures fiscales**, tel que créé par l'article 59 *decies*², **le présent article y renvoie pour définir les modalités de fonctionnement de ce dispositif**, que ce soit pour l'indemnisation des aviseurs fiscaux ou pour l'exploitation des renseignements qui n'ont pas été régulièrement obtenus.

Comme lors de la première introduction du dispositif des aviseurs fiscaux, le présent article prévoit, pour son extension aux SIIC, **une expérimentation de deux ans**. Le ministre chargé du budget devra ainsi **transmettre au Parlement un rapport sur l'application de cette expérimentation**, au plus tard au 1^{er} janvier 2022, le présent article entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (II du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le relève notre collègue députée Christine Pires-Beaune³ dans son rapport, la fraude fiscale portant sur les SIIC s'appuie sur des **montages internationaux extrêmement complexes à déchiffrer et donc à démanteler pour les agents des finances publiques**. Cette situation semble alors propice à l'élargissement de l'indemnisation des aviseurs fiscaux aux individus transmettant des renseignements pertinents sur les stratégies utilisées par les SIIC. Ces informations ne peuvent en effet que difficilement être obtenues par l'administration fiscale.

¹ La SIIC doit être cotée sur un marché réglementé, disposer d'un capital social d'au moins 15 millions d'euros et avoir pour objet social principal l'acquisition ou la construction d'immeubles en vue de la location ou la détention directe ou indirecte de participations dans des personnes morales à objet social identique soumises au régime des sociétés de personnes ou à l'impôt sur les sociétés (source : bulletin officiel des finances publiques - BOI-IS-CHAMP-30-20-20190327).

² Voir dans le présent rapport, le commentaire de l'article 59 *decies* du présent projet de loi de finances.

³ Rapport d'information n°1991 de Mme Christine Pires Beaune, déposé le 5 juin 2019 en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les aviseurs fiscaux.

Enfin, votre commission a adopté un amendement rédactionnel **FINC.48**.

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

ARTICLE 59 duodecies (nouveau)
(Art. L. 16 du livre des procédures fiscales)

**Renforcement du pouvoir de contrôle de l'administration fiscale en
matière de plus-values sur actifs numériques**

Commentaire : le présent article prévoit d'autoriser l'administration fiscale à formuler des demandes d'information contraignantes en matière de plus-values sur actifs numériques.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 41 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a **créé un régime d'imposition sui generis des gains réalisés à titre occasionnel par les particuliers lors de la cession d'actifs numériques** (ex : *bitcoins*), au taux global de 30 % (12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu, 17,2 % au titre des prélèvements sociaux), désormais codifié à l'article 150 VH *bis* du code général des impôts¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article L. 16 du livre des procédures fiscales autorise l'administration à **demander au contribuable « les justifications sur tous les éléments servant de base à la détermination » des plus-values** telles qu'elles sont définies aux articles 150 U à 150 VH du code général des impôts. En cas d'absence ou de refus de réponse à ces demandes, l'administration est alors en droit d'établir l'imposition par voie de **taxation ou d'évaluation d'office**, en application des articles L. 69 et L. 73 du même code.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue rapporteur général Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement, propose de **faire également référence à l'article 150 VH bis du code général des impôts au deuxième alinéa de l'article L. 16 du livre des procédures fiscales.**

¹ Pour une description exhaustive du nouveau régime d'imposition, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 51 ter figurant dans le tome 3 du rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 22 novembre 2018.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le relève l'auteur de l'amendement, « *en l'état du droit, si un contribuable ne répond pas ou répond de manière insuffisante à une demande de l'administration relative à ses cessions d'actifs numériques, celle-ci n'est pas en mesure de le mettre en demeure de compléter sa réponse, voire de taxer d'office ses plus-values de cessions d'actifs numériques s'il ne donne pas suite à cette mise en demeure, ce qui permet à un contribuable fraudeur d'échapper à l'impôt* »¹.

Le présent article, en faisant entrer le nouveau régime d'imposition dans le champ de l'article 16 du livre des procédures fiscales, **viendra ainsi utilement renforcer le pouvoir de contrôle de l'administration fiscale en matière de plus-values sur actifs numériques.**

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

¹ Exposé des motifs de l'amendement n° II-2583.

ARTICLE 59 terdecies (nouveau)
(Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Modification du document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre à la lutte contre les infractions économiques et financières le périmètre du document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 fixe la **liste des documents de politique transversale** « *relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission* ». Ces documents font partie des **annexes générales du projet de loi de finances** que les lois et règlements peuvent prévoir pour assurer l'information et le contrôle du Parlement, conformément au 7° de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹.

Depuis 2016², l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 a été complété par un 21° ayant **introduit un document de politique transversale relatif à « la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales »**, dont la première édition a été produite à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

À l'initiative du Sénat, le périmètre du document de politique transversale a été étendu et précisé par l'article 113 de la loi de finances pour 2019³.

Deux modifications ont été apportées :

- **une rationalisation de l'information du Parlement** en matière de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, avec la suppression de plusieurs rapports prévus par diverses dispositions législatives dont le champ était

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

² Article 7 de la loi n° 2017-1206 du 31 juillet 2017 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

susceptible d'être redondant avec le nouveau document de politique transversale ;

- **l'extension du document de politique transversale** à la lutte contre la fraude touchant l'ensemble des impositions de toutes natures ainsi que les cotisations sociales et, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, **la précision des informations qu'il doit contenir**, comme le détaille l'encadré ci-après.

Contenu du document de politique transversale

Le IV de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005¹ renseigne les informations que le document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales doit notamment comporter, à savoir :

« - les résultats du contrôle fiscal sur pièces et du contrôle fiscal externe, en distinguant, imposition par imposition, le nombre d'opérations conduites, les droits et pénalités notifiés et les droits et pénalités effectivement recouvrés ;

« - le nombre d'opérations conduites et les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal international, en précisant les dispositions de droit interne ou des conventions fiscales internationales en application desquelles les redressements sont notifiés ;

« - le nombre d'opérations conduites et les résultats obtenus en matière de contrôle fiscal à caractère répressif et pénal, ainsi que le nombre de poursuites correctionnelles proposées et engagées, réparties par imposition et par catégorie socioprofessionnelle ;

« - le bilan de la coopération administrative internationale en matière fiscale et les échanges d'informations fiscales, en précisant, pour chaque État, les conditions de mise en œuvre de l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers, sur les décisions fiscales anticipées et sur les rapports pays par pays des entreprises multinationales, ainsi que, pour les échanges à la demande, le nombre de demandes individuelles envoyées et reçues, les principales informations demandées, les délais de réponse et le caractère satisfaisant ou non de celles-ci ;

« - les orientations stratégiques en matière de lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, ainsi que leur bilan ;

« - l'organisation, les moyens et les effectifs alloués à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales. »

Source : article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement du député Ugo Bernalicis et plusieurs de ses collègues du groupe la France insoumise, avec un avis favorable de la commission des finances qui l'a sous-amendé, et du Gouvernement. Ce dernier a toutefois

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

fait valoir la **nécessité d’y revenir en nouvelle lecture pour restreindre le périmètre du document de politique transversale.**

Il modifie l’article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005¹ sur **deux points** :

- d’une part, **pour étendre le périmètre** du document de politique transversale relatif à la lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales à « *la lutte contre les infractions économiques et financières* » ;

- d’autre part, **pour revoir les informations devant figurer dans le document.**

À cet effet, le présent article modifie le IV de l’article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005, en remplaçant les deux derniers alinéas² par **trois nouveaux alinéas** comme le détaille le tableau ci-après.

Tableau comparant le droit en vigueur et le dispositif adopté par l’Assemblée nationale

Rédaction actuelle	Rédaction proposée
<p>- « les orientations stratégiques en matière de lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales, ainsi que leur bilan ;</p> <p>- « l’organisation, les moyens et les effectifs alloués à la lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales. »</p>	<p>« - les orientations stratégiques en matière de lutte contre <u>les infractions économiques et financières, notamment en matière de lutte contre</u> l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales, ainsi que leur bilan ;</p> <p>« - l’organisation, les moyens et les effectifs alloués à la lutte <u>contre les infractions économiques et financières, notamment ceux des ministères des finances, de l’intérieur et de la justice</u> ;</p> <p><u>« - une analyse statistique interministérielle consolidant les poursuites administratives et judiciaires, les jugements et les recouvrements par typologie d’infractions. »</u></p>

NB : les modifications sont soulignées.

Source : *commission des finances du Sénat*

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² À savoir les éléments suivants : « les orientations stratégiques en matière de lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales, ainsi que leur bilan » et « l’organisation, les moyens et les effectifs alloués à la lutte contre l’évasion fiscale et la fraude en matière d’impositions de toutes natures et de cotisations sociales. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose de **modifier le document de politique transversale relatif à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales**, dont le contenu a été précisé à l'initiative du Sénat par la loi de finances pour 2019.

L'élargissement proposé en dénaturerait l'objectif : il ne s'agirait plus seulement d'envisager la fraude relative aux ressources publiques, mais la fraude en matière économique et financière. **Plus vaste, cette extension est surtout plus floue** et pourrait conduire à un effet contreproductif de **dilution de l'information du Parlement**. Ces informations, susceptibles d'être recueillies dans le cadre de ce document de politique transversale, sont essentielles, en particulier pour la commission des finances.

C'est pourquoi votre rapporteur général considère que le périmètre actuel du document de politique transversale doit être maintenu, sans préjuger de l'intérêt d'informations susceptibles d'être recueillies, par ailleurs, concernant les infractions économiques et financières.

Votre commission a adopté à cet effet un amendement FINC.49 de suppression de l'article.

La lutte contre la fraude fiscale doit constituer une priorité et justifier la mise en œuvre de moyens efficaces par les services de l'État. Or, de nombreux progrès restent à faire, comme l'a rappelé tout récemment encore la Cour des comptes dans son rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires¹.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Cour des comptes, novembre 2019, *La fraude aux prélèvements obligatoires*.

ARTICLE 59 quaterdecies (nouveau)
(Art. 2 de l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019)

**Clarification relative à l'échange automatique et obligatoire
d'informations en rapport avec les dispositifs fiscaux transfrontières**

Commentaire : le présent article opère une clarification au sein de l'ordonnance du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA DIRECTIVE « DAC 6 » SOUMET LES INTERMÉDIAIRES À UNE
OBLIGATION DE DÉCLARATION DES DISPOSITIFS FISCAUX
TRANSFRONTIÈRES**

La directive du 25 mai 2018 pour la coopération administrative¹, communément désignée sous l'acronyme « DAC 6 » - « *directive for administrative cooperation* » soumet les intermédiaires fiscaux, financiers ou comptables, à l'obligation de déclarer à l'administration d'un État membre les dispositifs transfrontières qu'ils conçoivent ou commercialisent lorsque ces dispositifs ont un caractère **potentiellement agressif**. La déclaration fait ensuite l'objet d'un échange automatique entre administrations fiscales.

Trois éléments peuvent être relevés :

- le dispositif transfrontalier doit faire intervenir au moins un État membre, ce qui résulte soit des parties, soit du dispositif fiscal lui-même (incidence fiscale dans au moins deux juridictions), de sorte que les opérations faisant intervenir exclusivement des États tiers à l'Union européenne ne sont donc pas concernées par l'obligation de déclaration ;

- le dispositif doit satisfaire à au moins un des « marqueurs » listés par la directive comme constituant un élément indiquant une pratique abusive - par exemple, l'utilisation des pertes afin de réduire la charge fiscale ou l'utilisation de régimes fiscaux permettant de convertir un revenu en une autre catégorie de revenu moins taxé ou non taxé ;

¹ Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

- le dispositif doit être conçu, vendu ou mis à disposition par « un intermédiaire » rattaché à l'Union européenne¹, cette notion étant définie comme « toute personne qui conçoit, commercialise ou organise un dispositif transfrontière devant faire l'objet d'une déclaration, le met à disposition aux fins de sa mise en œuvre ou en gère la mise en œuvre »².

Cependant, les intermédiaires couverts par le secret professionnel en vertu de la législation d'un État membre ou sans présence dans l'Union européenne bénéficient d'une dispense de déclaration. En ce cas, c'est le contribuable lui-même qui devient responsable de la déclaration.

B. L'ORDONNANCE DU 21 OCTOBRE 2019 TRANSPOSE LES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE « DAC 6 »

Les dispositions de la directive doivent être transposées au plus tard le 31 décembre 2019, pour une application effective à partir du 1^{er} juillet 2020.

L'article 22 de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude³ a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour procéder à cette transposition.

L'ordonnance prise sur ce fondement a été publiée le 21 octobre dernier⁴. Elle comprend trois articles, dont l'article 1^{er} qui introduit cinq nouveaux articles 1649 AD à 1649 AH au sein du code général des impôts (CGI) afin d'y prévoir l'obligation de déclaration des dispositifs transfrontaliers en matière fiscale.

L'article 2 de l'ordonnance précise que ces nouvelles dispositions entrent en vigueur au 1^{er} juillet 2020, à l'exception des dispositifs transfrontières ayant été conçus entre la date d'entrée en vigueur de la directive et l'issue du délai de transposition. En effet, pour le stock de dispositifs transfrontières dont la première étape a été mise en œuvre entre le 25 juin 2018 et le 1^{er} juillet 2020, la déclaration doit intervenir au plus tard le 31 août 2020.

¹ Plusieurs conditions de rattachement à l'Union européenne sont définies : constitution dans un État membre, résidence dans un État membre à des fins fiscales, enregistrement auprès d'une institution professionnelle en rapport avec des services juridiques, fiscaux ou de conseil dans au moins un État membre, situation ou exercice de la profession sur le territoire d'au moins un État membre.

² Article 1^{er} de la directive précitée.

³ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

⁴ Ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

Pour ces dispositifs, l'obligation de déclaration incombe à l'une des deux catégories suivantes :

- l'intermédiaire ayant conçu, commercialisé ou organisé le dispositif transfrontière, ou bien l'ayant mis à disposition ou en gérant la mise en œuvre (premier alinéa du 1° du I du nouvel article 1649 AE du CGI) ;

- l'intermédiaire s'étant engagée à fournir, directement ou par l'intermédiaire d'autres personnes, un appui pour la conception, la commercialisation ou l'organisation du dispositif transfrontière ou pour sa mise à disposition ou la gestion de sa mise en œuvre (deuxième alinéa du 1° du I du nouvel article 1649 AE du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il modifie l'article 2 de l'ordonnance du 21 octobre 2019¹ afin de préciser les modalités selon lesquelles le stock de dispositifs transfrontières conçus entre le 25 juin 2018 et le 1^{er} juillet 2020 doit être déclaré.

En l'état de la rédaction de l'article 2, le contribuable n'est pas visé par l'obligation de déclaration du stock de dispositifs transfrontières.

Pourtant, ainsi que cela est détaillé dans la première partie du commentaire, la directive « DAC 6 » prévoit que l'intermédiaire couvert par le secret professionnel en vertu de la législation d'un État membre ou sans présence dans l'Union européenne bénéficie d'une dispense de déclaration. En ce cas, c'est le contribuable lui-même qui devient responsable de la déclaration.

Pour corriger cette omission, le présent article modifie l'article 2 de l'ordonnance du 21 octobre 2019 afin de préciser que l'obligation de déclaration incombe soit aux intermédiaires, soit aux contribuables mentionnés à l'article 1649 AE du code général des impôts.

¹ Ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à une clarification nécessaire pour l'application de l'ordonnance du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

À ce titre, **il n'appelle pas d'observation** particulière.

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

ARTICLE 59 quinquies (nouveau)

(Art. L. 213-9-1 et L. 561-5 du code de l'environnement, art. 106 et 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996, art. 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000, art. 142 de la loi n° 2001-420 relative aux nouvelles régulations économiques, art. 128 et 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, art. 113 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art. 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, art. 136 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, art. 186 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, art. 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, art. 160 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, art. 23 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, art. 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 206 et 218 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

Rassemblement en un article unique de l'ensemble des fondements législatifs des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances

Commentaire : le présent article vise à rassembler en un article unique du présent projet de loi de finances les fondements législatifs de chacune des annexes générales dites « jaunes budgétaires » au projet de loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que des « annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement » sont jointes au projet de loi de finances de l'année.

Le second alinéa de l'article 39 de la LOLF précise que cette transmission doit être effectuée « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte ».

Les annexes générales relèvent de deux catégories : les « jaunes » budgétaires et les documents de politique transversale.

A. LES « JAUNES » BUDGÉTAIRES

Les annexes générales couramment appelées « jaunes budgétaires », en raison de la couleur de leur couverture, présentent une **vision consolidée de l'information financière relative à certaines politiques publiques**, qui peuvent être menées par plusieurs ministères. Elles ne se limitent pas à détailler les dispositions du projet de loi de finances afférentes à la politique publique concernée, ni même au cadre de l'État, et doivent permettre ainsi au législateur d'avoir une vision élargie d'une politique publique.

Le fondement juridique des annexes générales est propre à chacune d'entre elles et, parfois, très incertain. Le rapport d'information du 11 septembre 2019 de la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF constatait par exemple que l'annexe « Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication » a été créée par une simple décision du Premier ministre du 25 avril 1997 ou encore que l'annexe « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » relevait d'une initiative gouvernementale. Une annexe générale en particulier, « Réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements », ne possède aucun fondement juridique - et n'est d'ailleurs plus transmise au Parlement depuis 2013.

Tableau 1 : Annexes générales au projet de loi de finances pour 2020 transmises au Parlement

N°	Intitulé de l'annexe générale	Fondement juridique	Nombre de pages
1	Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs	Art. L. 561-5 du code de l'environnement (créé par l'art. 15 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement)	47
2	Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du premier ministre ou des ministres	Art. 112 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996	76
3	Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises	Art. 106 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 2015 de finances pour 1996	80
4	État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances	68

N°	Intitulé de l'annexe générale	Fondement juridique	Nombre de pages
5	Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication	Décision du Premier ministre du 25 avril 1997	114
6	Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale	Art. 40 de la loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 de finances rectificative pour 2000	39
7	Rapport relatif à l'État actionnaire	Art. 110 de la loi n° 2002-1575 de finances pour 2003	125
8	Relations financières avec l'Union européenne	Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	166
9	Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures	Art. 129 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	355
10	Opérateurs de l'État	Art. 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005	636
11	Agences de l'eau	Art. L. 213-9-1 du code de l'environnement (créé par art. 82 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques)	92
12	Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements	Art. 136 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008	35
13	Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations	Art. 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	500
14	Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique	Art. 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	206
15	Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	Art. 108 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	157
16	Formation professionnelle	Art. D. 6122-1 du code du travail (créé par décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 relatif au code du travail)	191
17	Effort financier de l'État en faveur des associations	Art. 186 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	31

N°	Intitulé de l'annexe générale	Fondement juridique	Nombre de pages
18	Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction	Art. 192 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	26
19	Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir	Art. 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010	107
20	Rapport sur les autorités publiques indépendantes	Art. 106 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012	195
21	Évaluation des grands projets d'investissement public	Art. 4 du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics	34
22	Utilisation par l'AFITF et par les collectivités territoriales des recettes issues du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	Art. 160 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017	57
23	Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024	Art. 174 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018	20
24	Grand plan d'investissement	Art. 31 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022	50
25	Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat	Art. 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019	249
26	Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'état et de ses opérateurs à l'étranger	Art. 218 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019	27
27	Personnels affectés dans les cabinets ministériels	Rapport d'initiative gouvernementale	98

Source : commission des finances du Sénat

Au total, **vingt-sept annexes générales**, contenant au total 3 781 pages, **accompagnent le projet de loi de finances pour 2020**.

B. LES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE

Contrairement aux « jaunes » budgétaires, les documents de politique transversale, parfois qualifiés d'« oranges » budgétaires, ont un fondement juridique unique, au I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Ce I prévoit la remise, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, de vingt documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes appartenant à des missions différentes.

La totalité de ces documents ont été remis en annexe du projet de loi de finances pour 2020.

Liste des documents de politique transversale

2° Politique française en faveur du développement	13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes
3° Sécurité routière	14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies
4° Sécurité civile	15° Défense et sécurité nationale
5° Prévention de la délinquance	16° Justice des mineurs
6° Inclusion sociale	17° Politique du tourisme
7° Outre-mer	18° Politique immobilière de l'État
8° Ville	19° Politique maritime de la France
9° Aménagement du territoire	20° Développement international de l'économie française et commerce extérieur
11° Politique en faveur de la jeunesse	21° Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales
12° Politique française de l'immigration et de l'intégration	22° Prévention en santé

Source : I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005. Chaque intitulé de document est précédé du numéro de section à laquelle il est prévu dans ce I

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par MM. Laurent Saint Martin et Éric Woerth, tendant à **rassembler en un article unique** du présent projet de loi de finances les **fondements législatifs** de chacun des « jaunes budgétaires » annexés au projet de loi de finances.

Il a fait l'objet de deux sous-amendements, adoptés avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, sur la proposition de Mme Bénédicte Peyrol d'une part, remplaçant le « jaune » relatif à la transition écologique par un rapport annuel sur l'impact

environnemental du budget, et de Mme Marie Tamarelle-Verhaeghe d'autre part, prévoyant la remise d'un rapport sur la prévention et la promotion de la santé.

Le I de l'article prévoit la présentation par le Gouvernement, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des « jaunes budgétaires » suivants.

Liste des « jaunes » budgétaires prévues par le présent article

Agences de l'eau	Relations financières avec l'Union européenne
Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale	Effort financier de l'État en faveur des associations
Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication	Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir
Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales	Évaluation des grands projets d'investissement public
Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises	Utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et par les collectivités territoriales des recettes du compte d'affectation spéciale Radars
Rapport annuel sur l'impact environnemental du budget	Rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs
État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits	Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, au financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat
Formation professionnelle	Rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements
Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres	Personnels affectés dans les cabinets ministériels
Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements	Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024
Rapport relatif à l'État actionnaire	Opérateurs de l'État
Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures	Rapport sur les autorités publiques indépendantes
Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations	Réforme des réseaux de l'État à l'étranger
Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique	Prévention et promotion de la santé

Source : article 59 quinquies du projet de loi de finances pour 2020, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Cette liste correspond à celle des « jaunes » budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2020, à l'exception des points suivants :

- le rapport sur le financement de la transition écologique est remplacé par un rapport annuel sur l'impact environnemental du budget ;

- le rapport sur le grand plan d'investissement, dont le fondement juridique est l'article 31 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, n'apparaît pas ;

- une nouvelle annexe est prévue, portant sur la prévention et la promotion de la santé ;

- la liste contient le rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements, qui a été remis pour la dernière fois en annexe au projet de loi de finances pour 2013.

Les **II** à **XIX** abrogent les fondements juridiques des « jaunes » budgétaires de cette liste qui sont créés par des dispositions législatives.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que **le présent article est surtout formel**, puisqu'il se contente de centraliser les fondements juridiques des « jaunes » existants.

Il ne procède pas à une refonte des définitions de ces documents. **Une réflexion générale sur le rôle ou la pertinence des documents d'information annexés au projet de loi de finances serait pourtant nécessaire**, étant donné le caractère à la fois foisonnant et, sur certains points, parcellaire des informations communiquées au Parlement et au public à l'occasion des débats budgétaires.

En outre votre rapporteur général, comme il l'a fait lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale « BEPS »¹, regrette que le rapport annuel sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements ne soit plus publié depuis 2014.

Au total, votre rapporteur général est favorable au rassemblement des fondements juridiques des « jaunes » budgétaires dans un article unique, moyennant des améliorations rédactionnelles et certaines adaptations du dispositif. Il ne paraît ainsi pas utile de prévoir une transmission du rapport

¹ Base Erosion and Profit Shifting. Voir le [rapport n° 410 \(2017-2018\)](#) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, déposé le 11 avril 2018.

annuel sur l'impact environnemental du budget au Haut Conseil pour le climat et au Conseil national de la transition écologique, puisque ce rapport, comme tous les documents budgétaires, sera librement accessible à tous dès le moment de sa remise au Parlement en annexe au projet de loi de finances.

Votre commission a adopté, sur la proposition de votre rapporteur général :

- un amendement **FINC.50** tendant à **mieux préciser la nature des documents ou « jaunes » budgétaires** visés par le présent article ;

- un amendement **FINC.51** apportant des améliorations rédactionnelles et supprimant la mention de l'envoi d'un « jaune » budgétaire à certains organismes, puisque ce document est disponible publiquement ;

- un amendement **FINC.52** rédactionnel ;

- un amendement **FINC.53** complétant la liste des fondements juridiques de « jaunes » budgétaires abrogés.

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

ARTICLE 59 *sexdecies* (nouveau)

Rapport au Parlement sur l'avantage successoral de l'assurance-vie

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2021, un rapport sur l'évaluation de l'avantage successoral de l'assurance-vie.

I. LE DROIT EXISTANT

Les sommes perçues au titre de l'assurance-vie font l'objet d'un traitement fiscal particulier dans le cadre des successions.

En effet, lorsque le bénéficiaire du contrat n'est pas déterminé, les sommes transmises sont intégrées à l'actif successoral du défunt¹. Toutefois, **lorsque le bénéficiaire du contrat est déterminé**, les sommes transmises sont **en principe exclues de l'actif successoral** du défunt (article L. 132-12 du code des assurances).

La portée de cette exclusion est limitée :

- d'une part, par le régime fiscal prévu à **l'article 757 B du code général des impôts** qui soumet **aux droits de succession les sommes transmises**, après application d'un **abattement de 30 500 euros**, pour les primes versées au-delà des soixante-dix ans du titulaire du contrat, ainsi que les sommes dues à raison du décès après soixante-dix ans du titulaire d'un plan d'épargne retraite ;

- d'autre part, par le régime fiscal prévu à **l'article 990 I du code général des impôts**, qui soumet à **un prélèvement spécifique** les sommes transmises pour la part revenant à chaque bénéficiaire, après un abattement de **152 500 euros**.

Le prélèvement prévu à l'article 990 I du code général des impôts constitue une **taxation sui generis**, à la place des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) de droit commun. Ainsi, ce prélèvement est couramment désigné comme composant l'avantage successoral de l'assurance-vie, en plus du fait que les sommes transmises ne sont pas intégrées dans l'actif successoral.

¹ Bulletin des finances publiques : ENR - Mutations à titre gratuit - Successions - Champ d'application des droits de mutation par décès - Biens à déclarer - Cas particuliers des contrats d'assurance (BOI ENR DMTG-10-10-20-20-20160701), §30.

Le taux de ce prélèvement est fixé à **20 % pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire inférieure ou égale à 700 000 euros, et à 31,25 % pour la fraction de la part taxable de chaque bénéficiaire au-delà.**

Un abattement de 20 % supplémentaire est appliqué à l'assiette taxable pour **les contrats dits « vie-génération »** qui respectent certaines conditions d'investissement dans des actifs ciblés, lorsqu'ils sont investis dans l'économie sociale et solidaire, le logement social, ou encore les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Ce prélèvement s'applique aux sommes correspondant à des primes versées à compter du 13 octobre 1998, dès lors que le contrat a été souscrit avant le 20 novembre 1991, ou après cette date si le titulaire du contrat avait moins de soixante-dix ans lors du versement des primes.

Droits de succession appliqués à l'assurance vie

	Primes versées avant les 70 ans du détenteur du contrat		Primes versées après les 70 ans du détenteur du contrat	
	Versées avant le 13/10/1998	Versées après le 13/10/1998	Versées avant le 13/10/1998	Versées après le 13/10/1998
Contrats souscrits avant le 20/11/1991	Pas de taxation	Abattement de 152 500 euros, puis 20 % sur les 700 000 euros suivants, puis 31,25 % au-delà	Pas de taxation	Abattement de 152 500 euros, puis 20 % sur les 700 000 euros suivants, puis 31,25 % au-delà
Contrats souscrits après le 20/11/1991	Pas de taxation	Abattement de 152 500 euros, puis 20 % sur les 700 000 euros suivants, puis 31,25 % au-delà	Abattement de 30 500 euros, puis application des droits de succession	Abattement de 30 500 euros, puis application des droits de succession

Source : commission des finances du Sénat à partir des articles 757 B et 990 I du code général des impôts

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Joël Giraud, rapporteur général du budget, et Jean-Noël Barrot, prévoit que **le Gouvernement remette un rapport au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2021, évaluant le dispositif prévu à l'article 990 I du code général des impôts, en présentant notamment l'impact économique de ce dispositif, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires et les éventuelles perspectives d'évolution** permettant d'en renforcer son efficacité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances regrette la multiplication des demandes de rapports du Gouvernement au Parlement, qui semble constituer une voie de compromis pour favoriser le report à une date ultérieure la tenue des débats. Par ailleurs, **votre commission s'interroge sur l'utilité d'un tel rapport**, au regard des travaux récents du Conseil des prélèvements obligatoires sur le sujet¹.

Par conséquent, votre commission vous propose de **supprimer cet article** et a adopté un amendement **FINC.54** en ce sens.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ *Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages », janvier 2018.*

ARTICLE 60

(Art. 258, 271, 277 A, 286 ter, 286 ter A [nouveau], 287, 289 A, 291 bis, 292, 293, 293 A, 293 A quater [nouveau], 298, 298 sexdecies I [nouveau] et 1695 du code général des impôts ; art. 113 114 et 120 du code des douanes ; art. 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

Simplification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès des entreprises

Commentaire : le présent article prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, la procédure de paiement-déduction simultanés (ou « auto-liquidation ») auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) soit généralisée à l'ensemble des assujettis redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation ou en sortie de régimes suspensifs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES OPÉRATIONS D'ACQUITTEMENT ET DE DÉDUCTION DE LA TVA À L'IMPORTATION ET EN SORTIE DE RÉGIMES SUSPENSIFS EST SOURCE DE COMPLEXITÉ ET DE FRAUDES

1. Une multiplication d'acteurs et de flux financiers

a) *L'existence d'un « double-guichet » administratif, éclaté entre la DGDDI et la DGFIP*

Les règles de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les importations sont particulièrement complexes.

De droit commun, pour les opérations internes et intracommunautaires, la TVA est déclarée, acquittée et déduite mensuellement par les assujettis auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et plus spécifiquement en son sein auprès du service des impôts des entreprises (SIE). Le paiement et la déduction sont donc simultanés. Ce régime est encadré par **l'article 287 du code général des impôts**. Il est à noter que le second alinéa du 2 dudit article prévoit également que les assujettis peuvent disposer d'un délai supplémentaire d'un mois pour effectuer leur déclaration, sous réserve d'une autorisation.

Le recouvrement de la TVA due sur les importations est cependant plus complexe. C'est en effet auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) que les assujettis redevables de la TVA sur leurs importations doivent faire constater la base imposable en vertu de

l'article 292 du code général des impôts, et acquitter la taxe, conformément à **l'article 1695** du même code. C'est en revanche bien auprès du SIE qu'ils font le cas échéant valoir leurs droits à déduction prévus par l'article 271 du code général des impôts, soit par voie de remboursement soit par voie d'imputation sur la TVA due sur d'autres opérations.

Il en va de même s'agissant de la TVA due en sortie des « régimes suspensifs », également recouvrée par la DGDDI en vertu du même article 1695 du code général des impôts, à l'exception du régime suspensif applicable aux produits pétroliers, encadré par l'article 298 du code général des impôts (cf. *infra*). **Ces régimes, listés à l'article 277 A du code général des impôts, permettent d'effectuer une série d'opérations taxables sans acquittement de la TVA, qui ne sera exigée qu'à un stade ultérieur. Ils concernent notamment les opérations liées au commerce international, telles que celles afférentes à des biens qui ont été placés sous un régime douanier communautaire ou sous un régime d'entrepôt fiscal. Ces régimes visent à ne pas demander aux opérateurs concernés d'importantes avances de trésorerie.**

Un régime suspensif spécifique est applicable aux opérations afférentes aux **produits pétroliers**, ainsi régies par l'article 298 du code général des impôts (cf. *infra*).

b) Une gestion de la TVA déléguée aux transitaires en douane

En pratique, les entreprises importatrices délèguent la gestion de leurs obligations auprès de la DGDDI à des **transitaires en douane**, qui constituent une profession **réglementée**. Ceux-ci sont chargés de régler les formalités administratives mais également de s'acquitter de la TVA pour le compte de l'entreprise.

Il est à noter qu'en vertu de **l'article 293 A du code général des impôts**, les transitaires en douane sont solidairement redevables de la TVA en cas de défaut de l'entreprise qu'elle représente. Cette situation était source de difficultés potentielles pour les transitaires en douanes, qui ne sont pas en mesure de déduire la TVA.

Ainsi, au dédoublement du guichet administratif répond un dédoublement des opérateurs privés, d'où il résulte une multiplication des flux financiers particulièrement propice aux fraudes :

- entre le transitaire en douane et la DGDDI ;
- entre le transitaire en douane et l'entreprise importatrice qui l'a mandaté ;
- entre l'entreprise importatrice et la DGFIP.

Un cas de fraude identifié concerne notamment les situations de régularisation, et plus spécifiquement le cas d'une entreprise bénéficiant d'une régularisation à la hausse du montant de TVA déduite auprès de la

DGFIP qui ne régulariserait pas le montant acquitté à due concurrence auprès de la DGDDI et du transitaire en douane. C'est la raison pour laquelle la loi de finances pour 2019¹ avait complété l'article 1695 par un IV prévoyant qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, la régularisation du montant acquitté se ferait auprès de la DGFIP.

2. Une désignation juridiquement fragile de l'assujetti redevable de la TVA à l'importation ou en sortie de régime suspensif

Aux termes de l'article 293 A du code général des impôts, le redevable de la TVA à l'importation est désigné comme le « destinataire réel » des biens importés.

Ce critère ne renvoie pas à une catégorie juridique précise et ne permet pas une définition aisée du redevable de la TVA. Il ne garantit pas que le redevable de la TVA due sur opération d'importation soit bien l'assujetti qui sera en mesure de la déduire.

B. DIVERSES MESURES ONT ÉTÉ PRISES POUR SIMPLIFIER CE RECOUVREMENT, MAIS LEUR PORTÉE EST LIMITÉE

1. Le « régime 42 » et le régime d'achat en franchise

En vertu de l'article 275 du code général des impôts, les entreprises peuvent bénéficier du « régime d'achats en franchise », leur permettant de recevoir ou d'importer en franchise de TVA les biens qu'elles destinent à une exportation, à une livraison intracommunautaire dans la limite d'un certain contingent.

Les entreprises importatrices peuvent également opter pour le « régime 42 », régime douanier de l'Union européenne, permettant lui aussi d'obtenir une exonération de la TVA lorsque les marchandises importées depuis un pays ou territoire tiers sont destinées à être transportées dans un second État membre en vue de leur acquittement. La Cour des comptes européenne², ainsi que la commission des finances du Sénat³, a alerté sur les risques de fraudes liées à l'utilisation de ce régime.

¹ Article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Cour des comptes européenne, *Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA ?*, rapport spécial n° 13, 2011 ; Cour des comptes européenne, *Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire : des actions supplémentaires s'imposent*, rapport spécial n° 24, 2015.

³ Rapport d'information n° 691, *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source*, de MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande, Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2015, p. 31.

Dans ces situations bien précises, les assujettis ne sont donc pas contraints de procéder à l'avance de trésorerie que constitue l'acquittement de la TVA en douane pour les importations.

2. Le report dans le temps, sous condition, du paiement de la TVA auprès de la DGDDI

Afin de limiter les effets du système de recouvrement de TVA sur les importations sur la trésorerie des transitaires en douane, des possibilités de **report de paiement** de la TVA auprès du comptable des douanes ont été instituées. Néanmoins, celles-ci sont conditionnées à un **cautionnement**.

3. Le régime de paiement-déduction simultanés (ou « auto-liquidation de la TVA à l'importation »)

La possibilité d'un « guichet unique » pour l'acquittement et la déduction de la TVA sur les importations s'est progressivement dessinée, mais reste soumise à plusieurs contraintes.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, en vertu de la loi de finances pour 2015¹, a été institué un mécanisme de paiement-déduction simultané de la TVA auprès de la DGFIP, désigné sous le nom d'« auto-liquidation de la TVA à l'importation » (ATVAI). Cette faculté, encadrée par l'article 1695 du code général des impôts, était initialement réservée aux entreprises titulaires d'un agrément à la procédure de dédouanement unique (PDU), et concernait donc de facto les grandes entreprises. Au 1^{er} juillet 2017, cette procédure a été élargie à toute entreprise satisfaisant une combinaison de quatre critères, permettant un accès au dispositif pour les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) importatrices² pourvu que celles-ci :

- aient réalisé au moins quatre importations au sein du territoire de l'Union européenne au cours des douze derniers mois ;

- disposent d'un système de gestion des écritures douanières et fiscale permettant le suivi des opérations d'importation ;

- justifient d'une absence d'infractions graves ou répétées aux dispositions douanières et fiscales ;

- justifient de leur solvabilité financière.

Une demande d'autorisation doit également être adressée à la DGDDI *via* un formulaire conforme à un modèle fixé par l'administration.

¹ Article 52 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Article 87 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Ainsi, en 2018, 59 % de la TVA acquittée sur les importations l'avait été en utilisant ce mécanisme, représentant un montant de 9,6 milliards d'euros. **Une part importante des importations reste donc recouvrée par la DGDDI (près de 6 milliards d'euros par an).**

Enfin, **la loi de finances pour 2019 a généralisé ce mécanisme à toutes les opérations relevant du régime fiscal suspensif applicable aux produits pétroliers¹.** La TVA sur ces opérations est désormais acquittée et déduite simultanément auprès de la DGFIP, dans les conditions de droit commun prévues par **l'article 287 du code général des impôts.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN PLACE D'UN « GUICHET UNIQUE » À LA DGFIP POUR L'ACQUITTEMENT ET LA DÉDUCTION DE LA TVA DUE SUR LES IMPORTATIONS ET LES SORTIES DE RÉGIMES SUSPENSIFS

Le présent article prévoit une généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés pour les importations et les sorties de régime suspensif **au 1^{er} janvier 2022.**

1. La constatation de la base imposable relèvera toujours de la DGDDI

Le présent article prévoit d'harmoniser les pièces justificatives et informations à fournir en vue de la constatation de la base imposable auprès de la DGDDI lors des importations et sorties de régimes suspensifs.

Dans le cas des sorties de régimes suspensifs, **le 3^o du C du I** de l'article proposé **complète l'article 277 A** du code général des impôts par un V qui prévoit que le redevable communique à la DGDDI, conformément au IV inséré par le **2^o du C du I** :

- sa dénomination sociale et son numéro d'identification à la TVA prévu par l'article 286 *ter* du code général des impôts ;

- les autres informations nécessaires pour liquider la taxe ou en contrôler l'application, et le cas échéant s'il s'agit d'une opération exonérée ou dispensée de paiement de la taxe dans des conditions précisées au 4 du II du même article dans sa nouvelle rédaction.

S'agissant des importations, le 3^o du J du I, complétant **l'article 293 A** du code général des impôts par un 3, prévoit que des justificatifs similaires soient fournis à l'administration chargée de la gestion des droits de douanes, qui reste la DGDDI, comme le rappelle **le I du**

¹ 5 de l'article 298 du code général des impôts, issu de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, modifiant l'article 298 du code général des impôts.

paragraphe I de l'article proposé modifiant en ce sens la rédaction du 3° de l'article 292 du code général des impôts.

Dans les deux cas, il est prévu que la DGDDI transmette ces informations à la DGFIP, qui mettra en œuvre la procédure de paiement-déduction simultanés. Les informations transmises dans ce cadre seront plus détaillées que celles figurant sur la déclaration à la DGFIP (cf. *infra*) et permettra ainsi d'effectuer des **contrôles de cohérence**.

2. La procédure de paiement-déduction simultanés auprès de la DGFIP sera désormais généralisée à toutes les opérations d'importations et de sortie de régimes suspensifs

a) L'obligation d'identification à la TVA auprès de la DGFIP constitue un prérequis à cette généralisation

Aux fins de la mise en œuvre de la procédure de paiement-déduction simultanés généralisée à toutes les opérations d'importations et de sorties de régimes suspensifs, il était nécessaire de préciser dans le code que les assujettis concernés doivent s'identifier à la TVA auprès de la DGFIP.

Dans les faits, ils étaient usuellement déjà identifiés afin d'être en mesure de faire valoir leurs droits de déduction de la TVA acquittée en douane auprès de la DGFIP, mais ils n'étaient auparavant pas tenus de le faire d'un point de vue strictement juridique.

Cette nouvelle obligation est créée par les **2° et 3° du D du I** du présent article, modifiant le 2° de l'article 286 *ter* du code général des impôts.

b) Les importations et les sorties de régimes suspensifs basculent ainsi dans le droit commun de l'acquittement et de la déduction de la TVA des assujettis

La généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés se traduit concrètement par la déclaration à la DGFIP, ainsi devenue « guichet unique », de la TVA due sur les importations des assujettis et les sorties de régimes suspensifs. C'est cette déclaration qui donne lieu à son exigibilité et à son acquittement dans les conditions de droit commun prévues par l'article 287 du code général des impôts.

Le **1° du F du I** modifie ainsi le 1 dudit article 287 afin d'inclure les opérations d'importations et de sortie de régimes suspensifs, *via* un renvoi à l'article 286 *ter* du code général des impôts dans sa nouvelle rédaction. Le *b quater* inséré après le *b ter* du 5 du même article 286 *ter* du code général des impôts par le **5° du F du I** du présent article précise que ces opérations doivent être présentés distinctement dans la déclaration, et non de manière agrégée. À l'inverse, le **1° du N du I** du présent article supprime l'obligation

de déclaration de ces opérations à la DGDDI posée au I de **l'article 1695 du code général des impôts**.

Le 4° du F du I insère un nouveau 3 *ter* après le 3 de l'article 287 du code général des impôts, précisant que le régime simplifié existant pour la liquidation des importations prévu par l'article 302 *septies* A ne s'appliquera pas aux opérations d'importations et de sorties de régimes suspensifs. Dans la mesure où ce régime n'assure en effet qu'un contrôle annuel de ces opérations, son maintien dans le cadre de la gestion d'ensemble de la déclaration de la TVA à l'importation par la DGFIP engendrerait d'importants risques de fraudes.

Le 6° du F du I complétant l'article 287 du code général des impôts par un 6 vient logiquement préciser que sont exclues de ces obligations déclaratives les opérations non-imposables désormais regroupées aux 2° à 4° du II du futur article 286 *ter* A créé par **le E du I** du présent article.

Cette déclaration ouvre immédiatement le droit de déduire la TVA exigée, soit en demandant son remboursement soit en l'imputant sur une TVA due ultérieurement, dans les conditions de droit commun prévues par **l'article 271 du code général des impôts**.

Le c) du 1° du B du I élève au niveau de l'article 271 du code général des impôts les règles, déjà prévues par la doctrine, assouplissant les justificatifs à fournir pour bénéficier auprès de la DGFIP de la déduction de la TVA à l'importation. Faute de fournir la déclaration en douane, peuvent ainsi suffire les documents mentionnant le numéro, la date de cette déclaration et le montant imposable, fournis par les transitaires en douane.

c) Cette généralisation rend caduques les procédures de paiement-déduction simultanés existantes

Dans ces conditions, les procédures dérogatoires de paiement-déduction simultanés prévues par les II, III, IV et V de l'article 1695 du code général des impôts n'ont plus lieu d'être et sont donc abrogées à compter du 1^{er} janvier 2022 par **le 2° du N du I** de l'article proposé.

Il est à noter **que le 2° du III** supprime, dès avant leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, les dispositions issues de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 modifiant les conditions pour bénéficier de la procédure de paiement-déduction simultanés, qui, autrement, ne se seraient vues appliquées que pour un an.

3. Les non-assujettis restent exclus du dispositif

Pour les importations imposables réalisées par des non-assujettis, la TVA reste déclarée et acquittée auprès de la DGDDI. En effet, les SIE de la DGFIP n'ont pas vocation à percevoir de la TVA auprès des particuliers.

Cette nouvelle obligation est précisée **au 1° du N** de l'article proposé, qui modifie en ce sens le I du de l'article 1695 du code général des impôts.

B. UNE CLARIFICATION DES RÈGLES DE DÉSIGNATION DE L'ASSUJETTI REDEVABLE DE LA TVA À L'IMPORTATION OU EN SORTIE DE RÉGIME SUSPENSIF

Les 1° et 2° du J du I de l'article proposé permettent de supprimer la notion de « *destinataire réel* » des biens afin de sécuriser juridiquement l'identification de l'assujetti redevable de la TVA à l'importation. Au sens du 2 de **l'article 293 A du code général des impôts** ainsi modifié, le redevable est en principe la personne qui figure sur la déclaration d'importation, soit la personne en droit de déduire la TVA acquittée au sens du 2 de l'article 271 dans sa rédaction issue **du c) du 1° du B du I** du présent article.

Trois cas sont ainsi distingués :

- lorsque l'importation intervient dans le cadre d'une livraison de bien territorialisée dans l'Union européenne¹, le redevable est ainsi celui qui réalise cette livraison² ;

- lorsque l'importation intervient dans le cadre d'une livraison de bien territorialisée dans un pays ou territoire tiers facilitée par une plateforme de e-commerce et non couvert par la directive (UE) 2017/2457 du Conseil du 5 décembre 2017 dès lors que sa valeur dépasse 150 euros, le 2° du 2 de l'article 293 A nouveau prévoit que l'assujetti redevable de la TVA est cette plateforme³. Le vendeur pourra néanmoins, en vertu du 1° du II du nouvel article 293 A *quater* créé **au K du I du présent article**, choisir d'être redevable s'il souhaite, pour des raisons commerciales, gérer l'intégralité de ses relations avec le client sans faire apparaître la plateforme ;

¹ C'est-à-dire d'une importation de ce bien territorialisée en France au sens de l'article 258 du code général des impôts ou d'une vente à distance territorialisée dans un autre État membre.

² S'agissant d'une vente à distance intracommunautaire d'un bien d'une valeur de moins de 150 euros facilitée par une plateforme de e-commerce, ce redevable est ladite plateforme, conformément à la directive (UE) 2017/2457 du Conseil du 5 décembre 2017 transposée par l'article 53 du présent projet de loi de finances.

³ En ce sens, le droit français aligne les règles de désignation de l'assujetti redevable de la TVA à l'importation des biens d'une valeur de plus de 150 euros sur celles, prévues par la directive (UE) 2017/2457 du Conseil du 5 décembre 2017, qui s'appliquent lorsque la valeur du bien importé est inférieure à 150 euros.

- dans tous les autres cas, le redevable est le destinataire des biens indiqué sur la déclaration d'importation, soit effectivement la personne en mesure de déduire la TVA, sauf si le vendeur recourt également à l'option prévue par le nouvel article 293 A *quater*.

C. DES MESURES VISANT À FACILITER L'ADAPTATION DES ENTREPRISES

Tout d'abord, un délai de deux ans est laissé aux entreprises avant l'entrée en vigueur de cette réforme, afin que celles-ci puissent adapter leurs procédures internes.

Toutefois, la possibilité de recourir au régime existant d'achats en franchise et au « régime 42 » sera maintenue. Il avait été initialement envisagé de supprimer ces dispositifs, que la procédure de paiement-déduction simultanés rend théoriquement inutiles. Toutefois, leur maintien peut être considéré comme une « corde de rappel » souhaitée par les entreprises pour le cas où celles-ci ne se seraient pas adaptées à temps à la nouvelle procédure.

De nouvelles possibilités de report pour la déclaration des opérations d'importations et de sorties de régimes suspensifs sont prévues pour les entreprises. Lorsque celles-ci ne disposent pas de l'autorisation mentionnée au second alinéa du 2 de l'article 287 du code général des impôts, le 2° du F du I du présent article, complétant ce même 2 par un troisième alinéa, leur permet de bénéficier d'un report de trois mois de leur obligation de déclaration.

La loi de finances pour 2019 avait également mis en place une nouvelle procédure de report pour la déclaration des importations, devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020¹. Celle-ci est toutefois supprimée avant son entrée en vigueur par **le 2° du III du présent article**. Eu égard à la complexité technique de ce dispositif, il a en effet été jugé peu opportun de le mettre en place pour deux ans seulement.

Enfin, les transitaires en douane ne seront plus solidairement redevables du paiement de la TVA dès lors qu'ils auront dûment rempli leurs obligations déclaratives. Cette mesure est prévue au 5 de l'article 293 A du code général des impôts dans sa rédaction issue **du 3° du J** du présent article.

¹ 3° du II de l'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

D. MESURES DE COORDINATION

1. Les mesures de coordination avec l'article 53 du présent projet de loi de finances, transposant la directive « e-commerce »

Le 2° du A du I du présent article modifie l'article 258 du code général des impôts afin d'articuler les règles de territorialité en matière de TVA due sur les importations avec les régimes particuliers prévus par les articles 298 *sexdecies* H et 298 *sexdecies* I du code général des impôts que l'article 53 du présent projet de loi de finances propose de créer, relatifs aux opérations de ventes à distance de biens importés facilités par une plateforme de e-commerce et d'importation de ces mêmes biens.

Le 6° du F du I complète l'article 287 d code général des impôts par un 6 prévoyant, par coordination avec les nouveaux guichets « e-commerce » créés par la directive, d'exclure des obligations de déclaration à la DGFIP :

- en vertu du 2° de ce 6, les opérations de ventes à distance intracommunautaires de biens facilités par une plateforme de e-commerce, qui relèvent par dérogation du guichet unique instauré par l'article 298 *sexdecies* G précité ;

- en vertu du 1° de ce 6, les opérations d'importations de biens devant faire l'objet d'une livraison intracommunautaire facilitée par une plateforme de e-commerce, déclarées sur le guichet unique prévu à l'article 298 *sexdecies* H.

Dans les deux cas, les plateformes conserveront la possibilité de recourir au guichet français, prévu par l'article 287 du code général des impôts, pour déclarer ces importations. La DGFIP aura en tout état de cause aux informations déclarées dans le cadre de ces nouveaux guichets.

Le 2° du J du présent article intègre à l'article 293 A du code général des impôts les dispositions prévues à l'article 53 du présent projet de loi de finances qui désignent les plateformes de e-commerce comme redevable de la TVA dur sur les ventes à distance intracommunautaires et de ventes à distance de biens importés d'une valeur de moins de 150 euros qu'elles ont facilité.

Le 5 du même article 293 A dans sa rédaction issue du 3° du J du présent article rappelle toutefois que le vendeur et le destinataire sont solidairement tenus au paiement de la taxe.

Enfin, le M du I modifie l'article 298 *sexdecies* I du code général des impôts que l'article 53 du présent projet de loi de finances prévoit de créer pour intégrer les modifications de l'article 293 A du code général des impôts prévues par le présent article.

2. Les mesures de coordination avec les dispositions issues de l'article 193 de la loi de finances pour 2019 relatives au régime de TVA applicable aux produits pétroliers

Le **b) du 1 du B du I** du présent article supprime, à l'article 271 du code général des impôts, la mention spécifique au régime applicable aux produits pétroliers insérée au e) du 1 du I de cet article par l'article 193 de la loi de finances initiale pour 2019, puisque ceux-ci relèveront du droit commun à l'entrée en vigueur du dispositif proposé par le présent article.

S'agissant toujours du régime applicable aux produits pétroliers, le **1° du III** du présent article vient préciser au 5 de l'article 298 du code général des impôts que les modalités de paiement et de déduction simultanés qui entreront en vigueur en 2021 ne concerneront que les assujettis. La bascule dans le droit commun du régime applicable aux produits pétroliers à compter de 2022 visé par le présent article justifie également la suppression au 1^{er} janvier 2022 de ce même 5 prévue par le **2° du L du I** du présent article.

3. Autres mesures de coordination

Le **a) du 1° du B du I** du présent article permet de rappeler explicitement au b) du II de l'article 271 du code général des impôts relatif aux droits de déduction que la TVA à l'importation et en sortie de régime suspensif est bien déductible, tout en alignant la rédaction de cet alinéa avec le suivant qui ouvre déjà droit à une procédure de paiement-déduction simultanés dans le cadre des achats et livraisons à soi-même effectuées par un assujetti.

Le **b) du 1° du C du I** du présent article assure la coordination du 2° du 2 de l'article 277 A du code général des impôts avec l'article 293 A du même code dans sa nouvelle rédaction.

Le **1° du D du I** du présent article permet la coordination de l'article 286 *ter* du code général des impôts avec l'article 286 *ter* A du code général des impôts créé par le E du I du présent article.

Le **3° du F du I** modifie le premier alinéa du 3 de l'article 287 du code général des impôts afin d'assurer sa cohérence avec la nouvelle rédaction de cet article.

Le **1° du L du I** permet d'assurer la coordination de l'article 298 du code général des impôts avec l'article 277 A du même code dans sa nouvelle rédaction.

Le présent article assure également la coordination des modifications apportées au code général des impôts avec le code des douanes. Ainsi, le **1° du II** modifie l'article 113 du code des douanes pour assurer sa coordination avec l'article 292 du code général des impôts dans sa

nouvelle rédaction. **Le 2° du II** assure la coordination de l'article 114 du code des douanes avec l'article 113 nouveau du même code et l'article 293 A du code général des impôts. **Le 3° du II** assure également la coordination de l'article 120 du code des douanes avec l'article 293 A du code général des impôts.

E. AUTRES MESURES DE RATIONALISATION DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS EN MATIÈRE DE TVA À L'IMPORTATION ET EN SORTIE DE RÉGIME SUSPENSIF

L'article proposé comporte plusieurs dispositions de **réagencement du code général des impôts** s'agissant des règles relatives au paiement et à la déduction de droit commun de la TVA pour les assujettis.

Les 1° et 3° du A du I regroupent au sein de l'article 258 l'ensemble des règles de territorialité.

Le E du I créé un **article 286 ter A** au sein du code général des impôts qui regroupe toutes les dérogations aux obligations d'identification à la DGFIP, y compris celles découlant de l'article 53 du présent projet de loi de finances.

Le 2° du B du I corrige un oubli en ajoutant la mention du régime d'achats en franchise dans l'article 271 du code général des impôts relatif aux droits de déduction.

Les a) et c) du 10 du C du I proposent une nouvelle rédaction du 1 du II de l'article 277 A du code général des impôts, afin d'en préciser la portée et de corriger un oubli en insérant un renvoi aux dispositions couvrant les cas où les régimes d'importations et régimes suspensifs se superposent afin de neutraliser la double taxation.

Le G du I complète le III de l'article 289 A du code général des impôts par un alinéa visant à donner une base légale à un décret existant.

Enfin, **le H du I** abroge l'article 291 *bis* du code général des impôts dont les dispositions ne sont plus applicables.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement n°II-2588** déposé par le rapporteur général et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, de coordination avec l'article 1609 *sexvicies* du code général des impôts en insérant un **M bis (nouveau)** après le M du I du présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA GÉNÉRALISATION DU PAIEMENT-DÉDUCTION SIMULTANÉ DE LA TVA À L'IMPORTATION EST DE NATURE À LIMITER LES RISQUES DE FRAUDES

Le paysage actuel du recouvrement de la TVA à l'importation est extrêmement complexe et vulnérable à la fraude, contribuant donc à l'existence d'un « écart-TVA » de près de 137 milliards d'euros dans l'Union européenne et spécifiquement de plus de 12 milliards d'euros en France en 2017¹. La Cour des comptes considère même que ce montant pourrait atteindre 15 milliards d'euros s'agissant de la France, mais invite à ce qu'une évaluation plus précise en soit conduite².

La généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés (ou « auto-liquidation de la TVA à l'importation ») **permet d'assurer ce recouvrement sans le moindre flux financier**, hors les cas où la TVA ne serait pas déductible et les cas de régularisations. **Le paiement et la déduction simultanés de la TVA à l'importation ne serait alors plus qu'un jeu d'écritures, limitant considérablement les possibilités de fraude.**

Ce dispositif ne s'applique toutefois qu'aux fraudes opérées dans le cadre d'importations et de sorties de régimes suspensifs. Le présent projet de loi de finances comporte néanmoins, aux articles 53 et 54, d'autres mesures devant permettre de lutter spécifiquement la fraude à la TVA dans le secteur du e-commerce. **Dès 2015, la commission des finances du Sénat avait alerté sur la nécessité de prendre des mesures vigoureuses en ce sens³.**

Le présent article s'inscrit par ailleurs dans la continuité de l'article 193 de la loi de finances pour 2019, qui prévoyait déjà une telle généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés auprès de la DGFIP, s'agissant des produits pétroliers, à compter du 1^{er} janvier 2021. Celle-ci s'appliquera comme prévu, avant la bascule du régime applicable aux produits pétroliers dans le droit commun au même titre que les importations et les autres régimes suspensifs. Le même article prévoyait une mesure permettant de lutter contre les fraudes à la TVA due sur les importations suite à une régularisation du montant déductible auprès de la DGFIP. L'entrée en vigueur de cette mesure dès 2020 est maintenue.

¹ Commission européenne, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member States : 2019 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131, 2019.

² Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, novembre 2019, p. 83 et p. 137.

³ Rapport d'information n° 691, *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source*, de MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande, Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2015.

B. UNE MESURE DE SIMPLIFICATION DU RECOUVREMENT DE LA TVA

Au-delà de l'enjeu de la lutte contre la fraude, cette réforme s'inscrit dans le cadre d'un effort global de simplification du système de recouvrement des prélèvements obligatoires, qui est aujourd'hui d'une grande complexité pour les contribuables et les opérateurs économiques.

C'est d'ailleurs à ce titre que cette unification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès de la DGFIP avait été suggérée par la Cour des comptes dans un rapport de 2018¹.

L'entrée en vigueur du dispositif en 2022 semble de nature à laisser aux entreprises importatrices le temps d'adapter leurs procédures internes et de faire évoluer en conséquence leurs relations avec les transitaires en douane.

Votre rapporteur général appelle à ce que ce mouvement de rationalisation des réseaux de recouvrement se poursuive².

Votre commission a par ailleurs adopté l'amendement rédactionnel FINC.55 et les amendements de coordination FINC.56 et FINC.57.

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

¹ Cour des comptes, *La DGFIP, dix ans après la fusion*, juin 2018 pp. 89-90.

² Voir le commentaire de l'article 61 du présent projet de loi de finances pour 2020.

ARTICLE 60 bis (nouveau)
(Art. 283 bis et 293 A ter du code général des impôts)

**Coordinations relatives à la définition des opérateurs
de plateforme en ligne**

Commentaire : le présent article procède à des mesures de coordination relatives à la définition des opérateurs de plateforme en ligne.

I. LE DROIT EXISTANT

La notion de plateforme en ligne fait actuellement l'objet, en droit français, de deux définitions.

D'un côté, le droit de la consommation retient une définition large, ce qui s'explique par un objectif de **protection du consommateur**. La définition résulte de la loi pour une République numérique¹ ; elle figure à l'article L. 111-7 du code de la consommation. Les plateformes sont définies comme « *toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur :*

« 1° *Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ;*

« 2° *Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service. »*

De l'autre, le droit fiscal retient un périmètre plus restreint, ce qui se justifie par **l'objectif d'appréhender le rôle d'intermédiaire de transactions** que jouent les plateformes. La définition résulte de la loi de finances pour 2016². Elle figure à l'article 242 *bis* du code général des impôts (CGI), qui désigne « *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* ».

Par rapport au code de la consommation, la définition retenue en droit fiscal écarte donc les plateformes de partage de contenus.

¹ Article 49 de la loi n° 2016-1321 pour une République numérique.

² Article 87 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Ces entreprises, visées à l'article 242 *bis* du CGI, sont ainsi soumises à un certain nombre d'obligations déclaratives¹.

Par ailleurs, **à compter du 1^{er} janvier 2020, les plateformes seront solidairement redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, en application du IV des articles 283 *bis* (opérations intra-communautaires) et 293 A *ter* (importations).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général du budget Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il modifie les I des articles 283 *bis* et 293 A *ter* du code général des impôts (CGI) afin de substituer la définition prévue en droit fiscal à l'article 242 *bis* du même code à la définition du code de la consommation à laquelle il est actuellement fait référence.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article précise les conditions d'application du mécanisme de responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA, introduit par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude² à l'initiative de votre rapporteur général.

La définition retenue par le droit fiscal se concentre sur le rôle des plateformes pour faciliter des transactions. Dans la mesure où le dispositif de responsabilité solidaire des plateformes prévu aux articles 283 *bis* et 293 A *ter* du CGI vise à assurer un recouvrement effectif de la TVA, **il est cohérent de reprendre la définition des plateformes prévue par l'article 242 *bis* du code général des impôts (CGI).**

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

¹ Pour un descriptif exhaustif de ces obligations, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 55 du présent projet de loi de finances.

² Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

ARTICLE 60 ter (nouveau)
(Art L. 135 ZE du livre des procédures fiscales)

Possibilité pour l'Institut de France et les académies de passer des conventions de mandat avec des prestataires privés pour sécuriser la gestion de certaines prestations en encaissement et décaissement

Commentaire : le présent article permet de simplifier les dispositions applicables à l'Institut de France et aux académies afin qu'elles puissent passer des conventions de mandat avec des prestataires privés en vue de gérer certaines prestations en encaissement et en décaissement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 40 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises¹ permet à l'État, aux établissements publics, aux groupements nationaux d'intérêt public et aux autorités administratives indépendantes de confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement des dépenses. Les conventions de mandat peuvent ainsi permettre de régler :

- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement ;
- les dépenses d'intervention ;
- les aides à l'emploi ;
- les dépenses de pensions, rentes et émoluments assimilés.

Les conventions de mandat peuvent, parallèlement, permettre de recouvrer :

- les recettes propres ;
- les recettes tirées de prestations fournies ;
- les redevances ;
- les recettes non fiscales issues de la délivrance des visas.

La convention prévoit une reddition annuelle des comptes et des pièces correspondantes.

¹ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

Par ailleurs, aux termes de **l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2015¹**, les créances des établissements publics, des groupements d'intérêt public de l'État et des autorités publiques indépendantes qui font l'objet d'un titre exécutoire peuvent être **recouvrées par voie de saisie de créance simplifiée**.

L'article L. 135 ZE du livre des procédures fiscales, modifié par la loi de finances pour 2015, permet aux **agents comptables de ces structures d'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 et à l'immatriculation de leur véhicule.

L'Institut de France, l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques ne peuvent, de leur côté, être considérés comme établissements publics, des groupements nationaux d'intérêt public ou des autorités administratives indépendantes. En effet, aux termes de l'article 35 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006², ces institutions sont qualifiées de **personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République**. Elles peuvent s'administrer librement, (article 36 de la même loi), leurs statuts fixant les conditions particulières de leur gestion administrative et financière (article 37 de la même loi). L'Institut de France et les académies disposent d'un agent comptable commun, dénommé receveur des fondations. Le financement de l'Institut de France et des académies est opéré par le biais du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dans le cadre du présent projet de loi de finances).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un article additionnel visant à permettre à l'Institut de France, à l'Académie française, à l'Académie des inscriptions et belles-lettres, à l'Académie des sciences, à l'Académie des beaux-arts et à l'Académie des sciences morales et politiques de bénéficier des dispositions

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

² Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche.

de la loi de 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et de la loi de finances rectificative pour 2015.

Le **I** du présent article modifie ainsi l'article L. 135 ZE du livre des procédures fiscales qui prévoit que les agents comptables ces institutions puissent **obtenir des informations concernant leurs débiteurs de la part de la direction générale des finances publiques.**

Le **II** du présent article modifie l'article 123 de la loi de finances rectificative pour 2015 afin d'intégrer l'Institut de France, l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques. Leurs **créances pourront ainsi faire l'objet d'un titre exécutoire et pourront être recouvrées par voie de saisie de créance simplifiée.**

Le **III** du présent article modifie l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises afin d'intégrer l'Institut de France, l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques parmi la liste des organismes pouvant **confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses.**

Pourront ainsi être payées par convention de mandat :

- les dépenses de personnel ;
- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement.

La convention de mandat pourra, en outre, permettre de recouvrer :

- les recettes propres ;
- les recettes tirées des prestations fournies ;
- les redevances.

Le **V** du présent article prévoit, par ailleurs, que les **titres de perception ou de recette** de l'Institut de France, l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques constituent **des titres exécutoires** au sens de l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article additionnel participe d'un effort de **simplification de la gestion** de l'Institut de France, l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles-lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques. Il devrait ainsi **sécuriser** la gestion de certaines de leurs prestations.

Il rapproche, par ailleurs, ces institutions du **droit commun**, favorisant une plus grande **transparence** et facilitant leur **contrôle**.

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

ARTICLE 61

Unification des modalités de déclaration et de recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes

Commentaire : le présent article prévoit de transférer progressivement à la direction générale des finances publiques (DGFIP) le recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes actuellement recouvrées par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS FISCALES DE LA DOUANE

À la suite de la disparition d'une partie de son activité avec l'entrée en vigueur du marché intérieur en 1993, la douane a reçu en compensation des missions en matière de fiscalité indirecte transférées de la direction générale des impôts (DGI) et a pris le nom de **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**.

La DGDDI gère aujourd'hui un ensemble de divers droits et taxes, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l'énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules), dont le produit total s'est élevé à 84 milliards d'euros en 2018 (+ 5,7 % par rapport à 2017), soit 27 % du total des recettes fiscales de l'État. Cette mission occupe, selon le rapport public annuel 2018 de la Cour des comptes, 3 000 agents de la branche « administration générale et opérations commerciales » (AG/CO), sur un effectif total de plus de 17 000 agents.

Évolution des recettes fiscales de la douane

(en millions d'euros)

	2017	2018	Évolution 2018/2017
Dédouanement	9 420	8 846	- 6,1 %
<i>Droits de douane</i>	2 079	2 121	2,0 %
<i>TVA à l'importation</i>	7 316	6 691	- 8,5 %
<i>Autres</i>	25	34	36,0 %
Énergie et environnement	50 924	55 417	8,8 %
<i>TICPE</i>	30 554	33 334	9,1 %
<i>TSC DOM</i>	521	551	5,8 %
<i>TVA pétrolière</i>	9 722	10 931	12,4 %
<i>TICGN + TICFE + TICHLC</i>	9 497	9 928	4,5 %
<i>Autres taxes pétrolières</i>	8	8	0,0 %
<i>TGAP</i>	622	665	6,9 %
Contributions indirectes	16 943	17 392	2,7 %
<i>Alcools et boissons</i>	4 537	4 563	0,6 %
<i>Tabacs</i>	12 304	12 742	3,6 %
<i>Autres</i>	102	88	- 13,7 %
Activités maritimes	1 841	1 896	3,0 %
<i>Octroi de mer</i>	1 269	1 299	2,4 %
<i>Droits de ports</i>	528	547	3,6 %
<i>DAFN</i>	44	51	15,9 %
Taxe à l'essieu (TSVR)	172	177	2,9 %
Autres taxes	179	274	53,1 %
TOTAL	79 480	84 002	5,7 %

TICPE - taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

TSC DOM : taxe spéciale de consommation dans les DOM

TICGN : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel

TICFE : taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité

TICHLC : taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes

TGAP : taxe générale sur les activités polluantes

DAFN : droit annuel de francisation et de navigation

TSVR : taxe sur certains véhicules routiers

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité 2018 de la DGDDI

En 2019 toutefois, **le recouvrement de certaines impositions a été transféré de la DGDDI à la DGFIP**. Il s'agissait des taxes sur les boissons non alcooliques et de la taxe générale sur les activités polluantes (cf. commentaire de l'article 61 *bis* du présent projet de loi de finances).

B. LES MISSIONS FISCALES DU CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE

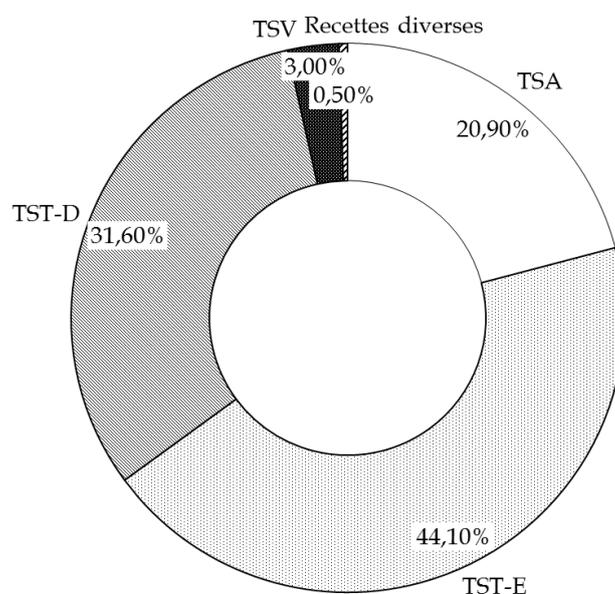
Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est un **établissement public administratif** placé sous la tutelle du ministère chargé de la culture. Il est chargé d'une **triple mission économique** (soutien à l'industrie cinématographique), **culturelle** (valorisation de la création française) et **stratégique** (participation directe à la définition de la politique de l'État pour ce secteur).

Le CNC ne bénéficie d'aucun crédit budgétaire mais son budget annuel, prévu à 675,5 millions d'euros en 2020, est **abondé par trois taxes affectées** :

- la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévisions (TST-D) ;
- la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) ;
- la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV).

Les deux premières sont recouvrées par le CNC (article L. 115-23 du code du cinéma et de l'image animée), tandis que la dernière est déjà recouvrée et contrôlée par la DGFIP.

Décomposition des recettes du CNC en 2018



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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. TRANSFÉRER PROGRESSIVEMENT LE RECOUVREMENT DE CERTAINES IMPOSITIONS INDIRECTES ET AMENDES DE LA DGDDI ET DU CNC À LA DGFIP

Le I du présent article détaille l'ensemble des impositions indirectes, taxes et amendes dont le recouvrement serait transféré de la DGDDI ou du CNC à la direction générale des finances publiques. Pour plus de clarté, ces transferts sont détaillés ci-dessous par date d'entrée en vigueur.

1. Les transferts opérés à partir du 1^{er} janvier 2021

Le 1 du I du présent article prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2021 soient déclarées auprès du service des impôts dont dépend le redevable et recouvrées par ce même service les taxes suivantes :

- la **taxe spéciale sur les véhicules immatriculés en France circulant sur la voie publique** à l'exclusion de ceux spécialement conçus pour le transport des personnes et de ceux mentionnés à l'article 284 *bis* B du code des douanes¹ (article 284 *bis* du code des douanes) ;

- la **taxe sur les véhicules immatriculés dans un État étranger et circulant sur le territoire français** lorsque les véhicules routiers immatriculés en France sont soumis dans cet État étranger à des taxes, impôts ou redevances perçus à raison de leur séjour ou passage en transit sur son territoire (article 284 *sexies* du code des douanes). Le rendement de ces deux taxes sur les véhicules routiers, communément appelées « taxe à l'essieu », est estimé à 189 millions d'euros en 2020 ;

- la **taxe sur les entrées en salles de cinéma, la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision**, ainsi que les **cotisations professionnelles** dues par les entreprises de production, de distribution et d'exportation d'œuvres cinématographiques, ainsi que par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques (chapitre V du titre I du livre I du code du cinéma et de l'image animée). Le rendement attendu de ces deux taxes et des cotisations en 2020 est de plus de 650 millions d'euros.

Ce transfert serait effectif pour les impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2021 (**1 du II** du présent article).

¹ Il s'agit des engins spéciaux, véhicules et matériels agricoles, des véhicules exclusivement affectés aux transports intérieurs dans les chantiers ou les entreprises, les véhicules destinés à la vente ou effectuant des essais, les véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services publics de lutte contre les incendies et des autres services publics de secours et des forces responsables du maintien de l'ordre.

2. Les transferts opérés à partir du 1^{er} janvier 2022

Le **2 du I** du présent article prévoit qu'à compter du **1^{er} janvier 2022** soient déclarées auprès du service des impôts dont dépend le redevable et recouvrées par ce même service les taxes suivantes :

- les **taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel** et ses équivalents lorsqu'ils sont utilisés comme combustible (article 266 *quinquies* du code des douanes), **sur les houilles, les lignites et les coques** destinées à être utilisés comme combustibles (article 266 *quinquies* B), ainsi que **sur la consommation finale d'électricité** (article 266 *quinquies* C). Le rendement global de ces trois taxes, qui constituent une partie conséquente de la fiscalité écologique, est estimé à 10,5 milliards d'euros en 2020 ;

- le **droit de francisation et de navigation** pour les navires francisés dont la longueur de coque est égale ou supérieure à 7 mètres ou dont la puissance des moteurs est égale ou supérieure à 22 CV, ainsi que pour les véhicules nautiques à moteur francisés dont la puissance réelle est égale ou supérieure à 90 kW (article 223 du code des douanes). Ce droit, dont le rendement est estimé à 43,6 millions d'euros pour 2020, fait l'objet de plusieurs affectations¹ ;

- le **droit attaché à la délivrance d'un nouvel acte de francisation**, nécessitée par un changement ayant pour effet de modifier les caractéristiques du navire (article 238 du code des douanes). Le rendement attendu au titre de ce droit est très faible, autour de 100 000 euros.

Pour les droits de francisation, ce transfert est effectif pour les impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2022 (**1 du II** du présent article). Pour les taxes intérieures de consommation, ce transfert est effectif pour les impositions pour lesquelles le fait générateur et l'exigibilité interviennent à compter du 1^{er} janvier 2022 (**2° du II** du présent article).

3. Les transferts opérés à partir du 1^{er} janvier 2023

Le **3 du I** du présent article prévoit qu'à compter du **1^{er} janvier 2023** soient recouvrées par le service des impôts dont dépend le redevable **les amendes autres que de celles de nature fiscale** prévues par le code des douanes ou le code général des impôts. Ces amendes doivent avoir été prononcées par les services douaniers ou résulter d'infractions constatées par ces services.

¹ Affectations au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés, à la filière de responsabilité élargie du producteur relative aux navires de plaisance et de sport hors d'usage et à la Corse.

L'amende prononcée par les services de la DGDDI obéit en effet à un régime dérogatoire du droit commun. **Son montant peut varier selon la valeur de la marchandise en cause et ne dépend donc pas exclusivement de l'atteinte causée à l'ordre public.** Toutefois, la distinction entre ce type d'amendes et les amendes fiscales prononcées par les services de la douane est mince et difficile à percevoir.

En tout état de cause, la distinction opérée au **3 du I** du présent article provient du fait que **certaines amendes sont liées à certaines taxes dont le recouvrement demeure du ressort de la DGDDI.** Il serait alors peu lisible et trop complexe de transférer le recouvrement de ces amendes à la DGFIP d'une part, et de conserver le recouvrement des taxes auxquelles elles sont attachées à la DGDDI de l'autre.

L'administration des douanes est en outre autorisée, aux termes de l'article 350 du code des douanes, **à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière** ou pour infraction à la législation et à la réglementation relative aux relations financières avec l'étranger. Cette faculté obéit à des conditions de mise en œuvre bien particulières et son transfert éventuel à la DGFIP nécessitera de profondes adaptations de la législation.

4. Les transferts opérés à partir du 1^{er} janvier 2024

Le **4 du I** du présent article prévoit qu'à compter du **1^{er} janvier 2024** soient déclarées auprès du service des impôts dont dépend le redevable et recouvrées par ce même service les **accises sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés** (article 302 B du code général des impôts). Les droits indirects entrant dans le champ de ces assises comprennent le droit de circulation (article 438 du CGI), le droit de consommation (articles 402 *bis*, 403, 575 et 575 E *bis* du CGI) et le droit spécifique sur les bières (article 520 A du CGI).

Le rendement prévisionnel de ces accises est estimé à 2,15 milliards d'euros pour les alcools et 13,1 milliards d'euros pour les tabacs.

Ce transfert est effectif pour les impositions dont l'exigibilité intervient à compter du 1^{er} janvier 2023 (**3 du II** du présent article).

B. RENVOYER À UNE ORDONNANCE LES MESURES NÉCESSAIRES À LA REFORTE DES IMPOSITIONS DONT LE RECOUVREMENT EST TRANSFÉRÉ

Le **III du présent article** autorise le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à **prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la refonte de l'ensemble des impositions, taxes et amendes mentionnées au I du présent article** et de

toute autre imposition frappant certains produits, services ou transactions, ainsi que les mesures nécessaires à la refonte des autres régimes légaux ou administratifs relatifs à ces impositions, produits ou services.

Cette ordonnance, dont le périmètre est très large, permettrait de satisfaire plusieurs objectifs :

- **mettre en œuvre les dispositions du I** quant au transfert du recouvrement et de la déclaration de certaines créances (**1 du III** du présent article) ;

- **harmoniser les conditions dans lesquelles ces impositions sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées**. Cela pourrait potentiellement conduire à adapter par ordonnance le fait générateur et l'exigibilité de certaines impositions (**2 du III** du présent article) ;

- **améliorer la lisibilité des dispositions concernées ou dont la modification est rendue nécessaire par l'adoption du présent article**. Il s'agit ici d'améliorer la codification de ces dispositions, que ce soit en remédiant aux éventuelles erreurs, en regroupant les dispositions de nature législative à un même endroit, en réorganisant le plan ou la rédaction de ces dispositions ou encore en abrogeant celles qui seraient obsolètes (**3 du III** du présent article) ;

- **assurer le respect de la hiérarchie des normes** et s'assurer de la conformité des dispositions en question au droit de l'Union européenne et aux accords internationaux ratifiés (**4 du III** du présent article).

Cette ordonnance devra être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020, un projet de loi de ratification devant être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication (dernier alinéa du III du présent article).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels, ainsi qu'un amendement visant à **reporter d'un an le transfert concernant les taxes et cotisations recouvrées par le CNC**. Le recouvrement et la déclaration de la taxe sur les entrées en salles de cinéma, de la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision et des cotisations professionnelles prendrait donc effet pour les faits générateurs intervenant à compter du 1^{er} janvier 2022, et non plus du 1^{er} janvier 2021.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ET DE MODERNISATION

1. Une traduction d'une recommandation du Comité Action publique 2022, premier pas vers une agence unique du recouvrement...

Dans son rapport de juin 2018, le Comité Action publique 2022 préconisait d'engager une réforme profonde du périmètre et des modalités d'intervention des ministères économiques et financiers. Ces ministères faisaient en effet partie des cinq ministères clés identifiés par le Comité et dont les missions pouvaient être partiellement confiées à des opérateurs. Il en était ainsi du recouvrement de l'impôt, voire même de son contrôle¹.

La proposition 15 de ce même rapport préconisait de transférer à la DGFIP le recouvrement de taxes dont se chargeait encore la DGDDI, afin de **simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires** pour évoluer, à terme, vers un système unique.

Cela s'était déjà traduit, dans la loi de finances pour 2019², par le **transfert de la DGDDI à la DGFIP du recouvrement, de la gestion et du contrôle des taxes sur les boissons non alcooliques, ainsi que de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)**³. Ce transfert, effectué à droit constant s'agissant de l'assiette, du taux et des bénéficiaires, consistait surtout à aligner les modalités du recouvrement de ces taxes sur celles applicables en matière de TVA alors qu'elles étaient jusqu'à présent alignées sur celles applicables en matière de contributions indirectes. Votre rapporteur général avait alors relevé que **l'ampleur des économies réalisées devrait être modeste, la gestion des taxes sur les boissons alcooliques demeurant du périmètre de la DGDDI**. C'est une critique à laquelle semble vouloir pallier le présent article.

La traduction de cette initiative du CAP 2022 s'inscrit en réalité dans le contexte plus large du chantier lancé par le Gouvernement pour unifier d'ici 2022 le recouvrement au sein d'une **Agence unique du recouvrement**, regroupant les missions aujourd'hui conduites dans ce domaine par la DGFIP, la DGDDI, les organismes de sécurité sociale, mais aussi de nombreuses autres entités. Un rapport sur ce sujet avait été confié à Alexandre Gardette par le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre des solidarités et de la santé⁴. M. Gardette a depuis été nommé à la

¹ Rapport du comité « Action publique 2022 » de juin 2018, proposition n° 1 – Refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation.

² Article 199 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Pour la TGAP, ce transfert entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020 et, par dérogation, à compter du 1^{er} janvier 2021 pour la composante de la TGAP relative aux déchets.

⁴ Audition de M. Alexandre Gardette devant votre commission des finances, 6 février 2019.

tête de la **mission interministérielle France Recouvrement**. Cet article fait ainsi partie des articles du présent projet de loi de finances¹ qui réforment les modalités de gestion de plusieurs taxes et impositions.

2. ... qui reprend en réalité des recommandations plus anciennes de la Cour des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires

La **quinzième recommandation de la Cour des comptes dans son rapport sur la DGFIP 10 ans après la fusion**² portait sur l'unification des tâches de déclaration, recouvrement, assiette et collecte des diverses impositions. Elle recommandait en effet qu'une partie de l'assiette et du recouvrement aujourd'hui traitée par la DGDDI fût pris en charge par la DGFIP. La Cour a réitéré cette préconisation dans le chapitre de son rapport public annuel 2018 consacré aux missions fiscales de la douane³. Sa neuvième recommandation invitait ainsi à « *organiser le transfert de la fonction de recouvrement de la douane à la DGFIP* ». **Elle renouvelait ainsi un précédent constat datant de 2014**⁴. Elle avait alors invité les administrations françaises à s'inspirer de ce qu'avaient pu faire nos voisins européens, comme l'Irlande, l'Espagne, ou le Royaume-Uni, qui ont choisi de **rapprocher leurs administrations fiscales et douanières afin de bénéficier d'économies d'échelle**.

Dans un rapport du mois de juillet 2018⁵, le Conseil des prélèvements obligatoires avait également souligné **les risques suscités par le recouvrement par le CNC des taxes et des cotisations professionnelles**. Il estimait ainsi qu'il existait des « *problématiques de conflits d'intérêt* », le collecteur de la taxe étant aussi, dans ce domaine-ci, le décideur en matière d'attribution des aides. Le rapport recommandait ainsi de « *limiter les cas de recouvrement par des tiers autres que les grands collecteurs publics* ».

¹ Il s'agit notamment de l'article 55 bis, 56, 58, 59, 59 sexies, 61 et 61 bis.

² Cour des comptes, « La DGFIP, dix ans après la fusion », rapport du 20 juin 2018.

³ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre », rapport public annuel 2018.

⁴ Cour des comptes, « Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser », rapport public annuel 2014.

⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, « Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer », juillet 2018.

B. UNE ABSENCE D'ÉVALUATION PRÉJUDICIALE ET UNE ORDONNANCE AU CONTENU TROP LARGE

1. L'absence de données sur les bénéfices attendus par le présent transfert de recouvrement

S'agissant de l'effet de la mesure proposée sur les moyens et les effectifs de la DGFIP, de la DGDDI et, plus marginalement, du CNC, **votre rapporteur général regrette qu'aucune estimation de son impact sur les effectifs et sur les bénéfices attendus en matière de recouvrement ne soit fournie dans l'évaluation préalable.**

Si cette réforme est, de par son périmètre, ambitieuse, et qu'elle s'appuie sur un calendrier clair, votre rapporteur général estime que **les implications d'une telle réorganisation ont pu être sous-estimées par le Gouvernement.** Ces conséquences sont de deux ordres :

- sur la **capacité des administrations concernées à absorber ces changements** : le calendrier mis en place, progressif, vise à répondre aux **inquiétudes concernant l'adaptation des systèmes d'information de chacune des administrations et leur capacité à échanger sur les informations et procédures indispensables à la mise en œuvre de ce transfert.** En effet, la DGDDI et la DGFIP doivent consacrer la majorité de leurs crédits informatiques à la maintenance et à la modernisation de logiciels souvent obsolètes, dont certains datent du début des années 1980. En outre, les deux plus grandes administrations de Bercy ont surtout privilégié le développement puis la maintenance d'applications « internes », sans accorder une information suffisante à leur caractère évolutif interopérable. La Cour des comptes, dans les rapports précités, soulignait également **l'importance des investissements nécessaires pour réaliser ce transfert de recouvrement dans les conditions les plus optimales possibles ;**

- sur les **réactions provoquées par la réforme, au sein des agents de la DGDDI en particulier.** 11 taxes aujourd'hui recouvrées par les services douaniers sont en effet concernées et correspondent à l'activité, selon certaines sources syndicales, de 700 à 1 000 agents de la DGDDI. La DGFIP et la DGDDI se refusent aujourd'hui à communiquer sur le nombre d'agents précis concernés par la réforme, sur les charges transférées, sur la possibilité pour ces agents de changer de direction ou sur les économies qui en sont attendues.

2. Des difficultés à anticiper et surmonter

Conscient de la sensibilité de la réforme proposée, la mission pilotée par Alexandre Gardette s'appuie sur des groupes de travail et sur de la concertation. Loin des objectifs des débuts, où il était question d'unifier au

plus vite les modes de recouvrement, le discours du Gouvernement semble s'être teinté de prudence, afin de tenir compte des contraintes inhérentes à ce type de transfert.

Celles-ci sont de plusieurs ordres. Il a d'abord fallu définir un cycle de travail avec les syndicats et les deux grandes directions de Bercy, afin notamment de définir les modalités d'assiette et de contrôle. À cet égard, **votre rapporteur général relève que le présent article ne règle pas toutes les questions soulevées par un tel transfert.** Il ne fait pas état de compétences qui seraient mutuellement exclusives, ce qui pourrait être source de frictions à l'avenir. La directrice générale des douanes et des droits indirects a ainsi confié que les choses ne sont pas aussi tranchées qu'elles semblaient l'être lors de la remise du rapport de préfiguration de M. Gardette : ce travail d'unification nécessite une **véritable démarche au cas par cas, avec des questions de ressources humaines à anticiper et régler** (conditions de travail, impact sur l'organisation des services, accompagnement des agents touchés par la réforme).

Certaines solutions semblent aujourd'hui « bricolées » pour apaiser les mécontentements suscités par la réforme. Les agents des douanes à Metz, qui perdraient le recouvrement de la TSVR (« taxe à l'essieu »), bénéficieraient d'un rapatriement d'autres activités (ex. activité du renseignement tarifaire contraignant¹). **Si votre rapporteur général est favorable à la rationalisation des emprises et des ressources humaines, il regrette que certaines réorganisations se fassent à vue.** Pour mémoire, les agents des services douaniers de Metz vont subir leur troisième réorganisation en six ans.

Le **mouvement des douaniers du printemps 2019** avait été **particulièrement suivi et avait mené à un protocole d'accord sur plusieurs mesures indemnitaires** (conditions de travail, habillement, équipement, immobilier...). Le coût global du protocole est de 17 millions d'euros, dont 2,6 millions d'euros en 2019 et 12,1 millions d'euros en 2020. Les mesures d'accompagnement prévues pour les agents de la douane pourraient en outre se révéler, à court et moyen terme, particulièrement coûteuses, à l'encontre de la logique de rationalisation économique portée par la réforme.

¹ Le renseignement tarifaire contraignant (RTC), indiquant le classement tarifaire d'une marchandise, est un document délivré par l'administration des douanes, qui permet aux entreprises de sécuriser leurs opérations commerciales. Le classement tarifaire d'une marchandise en provenance d'un pays tiers détermine en effet la taxation applicable ainsi que les réglementations afférentes (sanitaires, techniques, mesures de politique commerciale, etc...).

3. Un transfert bienvenu, mais dont les modalités ne peuvent pas être seulement confiées à une ordonnance

Votre rapporteur général considère que **le transfert du recouvrement** de certaines taxes de la direction générale des douanes et des droits indirects à la direction générale des finances publiques **permettra à la douane de concentrer ses ressources humaines et matérielles sur ses fonctions de contrôle et de lutte contre les trafics**. Ce transfert présentera donc un double-avantage : celui d'accroître l'efficacité du recouvrement de ces impositions, par la DGFIP, et celui d'accroître l'efficacité de la DGDDI dans les missions qui doivent constituer son cœur de métier. Ce n'est donc pas une disparition de la douane, mais bien un recentrage sur des missions qu'elle seule peut mener à bien.

Toutefois, l'unification du recouvrement requiert un effort concomitant de simplification des règles applicables, hétérogènes et sédimentées, qu'il s'agisse des règles d'assiette ou des procédures (obligations déclaratives, délais, recours, droits de communication etc.). **Cet effort doit être fait sous le contrôle du Parlement.**

Le champ de l'ordonnance est en effet extrêmement large : il autoriserait le Gouvernement à harmoniser les conditions de liquidation, de recouvrement de remboursement et de contrôle de ces impositions, y compris en modifiant leur fait générateur et leur exigibilité. **Cela va donc bien plus loin qu'un simple travail de codification et de coordination**, et ce d'autant plus que l'ordonnance viserait également à assurer la mise en conformité au droit européen et aux accords internationaux ratifiés. **C'est pour cette raison que la commission des finances a adopté un amendement FINC.58** supprimant l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires à la refonte des impositions dont le recouvrement fait l'objet d'un transfert de la DGDDI à la DGFIP.

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

ARTICLE 61 bis (nouveau)

(Art 285 duodecimes du code général des impôts et art. L. 16 E du livre des procédures fiscales)

Application des modalités de recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaires aux taxes sur les boissons non alcooliques et à la taxe générale sur les activités polluantes et adaptation technique pour assurer un niveau de contrôle similaire

Commentaire : le présent article prévoit que les modalités de recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaires, déjà applicables aux taxes sur les boissons non alcooliques, soient également applicables à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Il prévoit en outre des adaptations techniques pour assurer un niveau de contrôle similaire aux procédures antérieurement prévues pour ces taxes et inscrites au sein du code des douanes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES TAXES SUR LES BOISSONS NON ALCOOLIQUES À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

1. Le périmètre du transfert opéré en loi de finances pour 2019

L'article 199 de la loi de finances pour 2019¹ a transféré la gestion, le contrôle et le recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) vers la direction générale des finances publiques (DGFIP). Ces droits d'accise sur les boissons non alcooliques sont au nombre de quatre :

- la **contribution sur les boissons sucrées** (441,1 millions d'euros prévus en 2020), affectée à la branche maladie de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 1613 *ter* du CGI) ;

- la **contribution sur les boissons édulcorées** (29,6 millions d'euros en 2020), également affectée à la branche maladie de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 1613 *quater* du CGI) ;

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- le **droit spécifique sur les boissons non alcoolisées** (1,1 milliard d'euros en 2020), affecté à la branche vieillesse de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 520 A du CGI et article L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime) ;

- la **surtaxe sur les eaux minérales** (23,6 millions d'euros en 2020), affectée aux communes (article 1582 du CGI).

2. L'alignement des modalités de contrôle et de gestion sur celles applicables au régime de la taxe sur la valeur ajoutée

Ce transfert devait se faire à droit constant et consistait, pour l'essentiel, à **aligner les modalités de recouvrement sur celles applicables en matière de TVA** et autres taxes sur le chiffre d'affaires, alors qu'elles étaient auparavant alignées sur celles applicables en matière de contributions indirectes.

L'ensemble de ces taxes relevait en effet du **régime relatif au recouvrement, au contrôle et aux sanctions du droit spécifique pour les boissons, c'est-à-dire du droit commun applicable aux contributions indirectes**. L'article 1698 A du code général des impôts précise que celles-ci sont recouvrées « *selon les procédures et sous le bénéfice des sûretés prévues (...) en matière de contributions indirectes. Les infractions sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de contributions indirectes* ». Ces modalités de recouvrement ne permettaient pas d'envisager leur **dématérialisation**. En outre, dans la mesure où la collecte des taxes sur les boissons non alcooliques par l'administration des douanes n'était pas mutualisée avec d'autres taxes ou contributions indirectes, notamment via l'intégration dans un système d'information unifié, **le recouvrement était source de coûts de gestion à la fois pour l'administration et pour les entreprises redevables**.

Le législateur a choisi, par l'article 199 de la loi de finances pour 2019, d'**aligner les modalités de recouvrement sur celles applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires et de TVA**. Cela a eu plusieurs impacts :

- sur le **régime général de contrôle et de recouvrement** : ce sont les procédures, sanctions, garanties applicables en matière de TVA qui s'appliquent, et non plus celles prévues en matière de contributions indirectes. Il en va de même pour les réclamations ;

- sur la **déclaration** : elle a été simplifiée et partiellement dématérialisée. En matière de contributions indirectes, chaque établissement doit faire sa propre déclaration annuelle, sur papier, par le biais de formulaires spécifiques. En matière de TVA, la déclaration se fait par entreprise, en ligne et mensuellement ou trimestriellement (régime réel) ou annuellement (régime simplifié).

- sur le **paiement** : les taxes sont acquittées au moment du dépôt de la déclaration non plus auprès de la DGDDI mais de la DGFIP ;

- sur les **modalités de franchise** : les redevables qui exportent des produits en franchise de taxe doivent tenir à disposition de l'administration fiscale les justificatifs nécessaires en cas de contrôle (régime TVA), alors même qu'ils devaient auparavant systématiquement adresser une attestation au service des douanes (régime contributions indirectes).

Ces dispositions devaient s'appliquer aux impositions dont le fait générateur intervenait à compter du 1^{er} janvier 2019.

B. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

La **taxe générale sur les activités polluantes** (TGAP) est prévue aux articles **266 sexies à 266 duodecies du code général des impôts** (CGI). Elle est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huiles et préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction, etc. Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activité et de produit.

L'article 193 de la loi de finances pour 2019¹ a **transféré son recouvrement de la DGDDI à la DGFIP**. L'article 266 *undecies* du CGI précise les modalités de déclaration et de liquidation de la TGAP : une déclaration annuelle souscrite par voie électronique avant le 31 mai de chaque année, au titre des activités réalisées l'année précédente ; un paiement spontané et exclusivement dématérialisé, par le biais de trois acomptes devant être versés avant les 31 mai, 31 juillet et 31 octobre.

Le transfert du recouvrement de la DGDDI à la DGFIP s'est, là-encore, traduit par un **alignement des procédures déclaratives sur celles de la TVA** (cf. *supra*). Cela se traduit notamment par une **déclaration dématérialisée**, souscrite mensuellement, trimestriellement (régime réel) ou annuellement (régime simplifié) et annexée à la déclaration TVA. En matière de **recouvrement et de contrôle, les formalités sont les mêmes que celles qui sont applicables à la TVA** et à certaines taxes sur le chiffre d'affaires. Cela implique notamment que le contentieux ne relève plus de la juridiction judiciaire mais administrative.

L'ensemble de ces dispositions devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020, à l'exception de la composante de la TGAP relative aux déchets, décalée au 1^{er} janvier 2021.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

C. DEUX MESURES DE SIMPLIFICATION ET DE MODERNISATION

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2019, votre commission avait souligné que le dispositif proposé permettrait de **simplifier les déclarations et le paiement des taxes sur les boissons non alcooliques** pour les redevables et de **rationaliser les missions de l'administration**.

En particulier, le passage à un régime de recouvrement aligné sur celui de la TVA a permis de **généraliser, dès 2019, la télé-déclaration et le télé-règlement**, en s'appuyant sur le système existant, fonctionnel, gratuit et très largement utilisé par les entreprises. **Le nombre d'interlocuteurs et de procédures est ainsi diminué**. Une annexe à la déclaration dématérialisée de TVA, souscrite au niveau de l'entreprise, remplace les formulaires papier actuels, souscrits au niveau de chaque établissement, permettant aux redevables d'**économiser les coûts d'affranchissement** correspondant aux quelque 44 000 déclarations annuelles. Le seul impact financier négatif de la réforme provenait de nouveaux **coûts de gestion**.

Ce transfert de la DGDDI à la DGFIP doit constituer **une première étape vers la mise en place d'une agence unique de recouvrement** (cf. commentaire de l'article 61 du présent projet de loi de finances), tout comme la réorganisation des modalités de recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances. Il entend **tirer les conséquences des changements intervenus en loi de finances pour 2019 concernant le cadre juridique du recouvrement et du contrôle des taxes sur les boissons non alcooliques (BNA) et de la TGAP**.

A. GARANTIR L'APPLICATION DES MÊMES PROCÉDURES DE RECOUVREMENT ET DE CONTRÔLE POUR LES TAXES RECOUVRÉES ET CONTRÔLÉES SELON LES MÊMES MODALITÉS QUE LES TAXES SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES

Le **I du présent article** complète le code des douanes par un **article 285 duodecies** qui prévoit que les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales (LPF) applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires **s'appliquent également aux impositions prévues par le code des douanes mais recouvrées et contrôlées selon les mêmes modalités que celles prévues pour les taxes sur le chiffre d'affaires**. Ces taxes doivent

¹ Article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

également être contrôlées et recouvrées sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur les chiffres d'affaire. Cela harmonise donc le régime juridique auquel sont assujetties les taxes sur les boissons non alcooliques (BNA)¹ et la TGAP.

Par coordination et pour poursuivre cet effort d'harmonisation, le **1 du II** du présent article modifie l'intitulé du I *quater* de la section II du chapitre premier du titre II (« Le contrôle de l'impôt ») du livre des procédures fiscales : la référence aux dispositions particulières au contrôle en matière de taxe sur la TVA des redevables placés sous le régime simplifié d'imposition est remplacée par la mention « taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilée ». Cette référence est plus neutre que la TVA, qui demeure néanmoins l'élément principal du groupe des taxes sur le chiffre d'affaires.

B. GARANTIR LES MÊMES PROCÉDURES DE CONTRÔLE QUE CELLES AUPARAVANT INSCRITES AU SEIN DU CODE DES DOUANES

Le **2 du II** du présent article complète le LPF par un article L. 16 E qui détaille les procédures auxquelles peuvent avoir recours les agents de l'administration fiscale pour le contrôle des taxes sur le chiffre d'affaires. Ainsi, selon le **I de l'article L. 16 E**, les agents pourraient, dans le cadre d'une vérification de comptabilité, procéder ou faire **procéder à des prélèvements d'échantillons, à des fins d'analyse**, en la présence soit du propriétaire, soit du détenteur du produit, soit d'un de leurs représentants ou, à défaut, d'un témoin n'appartenant pas à l'administration fiscale.

Le **II du projet d'article 16 E du LPF** dispose que chaque prélèvement d'échantillon devra faire l'objet d'un **procès-verbal** décrivant les opérations et comportant tous les éléments jugés utiles pour attester de l'authenticité de ces prélèvements. Ce procès-verbal doit être signé par les agents de l'administration fiscale et **la personne présente peut y ajouter les déclarations qu'elle juge utiles**, avant de signer le procès-verbal. Tout refus de signature est mentionné au procès-verbal. Des copies de ce dernier sont transmises au propriétaire et /ou détenteur de la marchandise, à son représentant ayant assisté au prélèvement, ainsi qu'à la personne chez laquelle ce prélèvement a eu lieu, si elle est différente.

Ces dispositions entrent en vigueur pour les contrôles dont les avis de vérification sont adressés ou remis à compter du **1^{er} janvier 2020**.

¹ Même si leur existence est déjà prévue au code général des impôts et que, de ce fait, les procédures prévues au livre des procédures fiscales leur sont déjà applicables.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à tirer les conséquences du transfert du recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques et de la TGAP de la DGDDI à la DGFIP. Il entend notamment **harmoniser les conditions de contrôle, afin que ce transfert ne se traduise par un affaiblissement des modalités dans lesquelles sont contrôlées ces taxes transférées.**

En effet, votre rapporteur général relève que des **dispositifs propres au prélèvement d'échantillons sont prévus dans le code des douanes** (article 67 *quinquies* B). Il semble alors cohérent de conférer aux agents de la DGFIP les mêmes pouvoirs en matière de prélèvements d'échantillon que ceux accordés aux agents de la DGDDI pour le bon exercice de leurs missions de contrôle.

L'amendement **FINC.59** adopté par votre commission vise à étendre le champ d'application du nouvel article 285 *duodecies* du code des douanes. En effet, tel qu'il est rédigé¹, cet article ne semble appliquer aux impositions recouvrées par la DGFIP mais prévues par le code des douanes que les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales **exclusivement** applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires. Or, **l'ensemble des dispositions du CGI et du LPF applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires doivent s'appliquer à ces impositions, sans aucune restriction.** C'est à cette condition que pourra s'exercer un niveau de contrôle similaire à celui opéré préalablement au transfert de gestion de ces impositions.

Cette coordination permettra par exemple d'appliquer à ces impositions les **dispositions de l'article 1741 du CGI, soit les sanctions pénales dont sont passibles les contrevenants aux dispositions du code général des impôts**, sans préjudice des éventuelles sanctions fiscales qui pourraient leur être appliquées.

Ainsi, une personne qui aurait tenté de se soustraire ou se serait frauduleusement soustraite au paiement de l'impôt est passible de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, ce montant pouvant être porté au double du produit tiré de l'infraction. Ces peines sont majorées à sept ans d'emprisonnement et 3 000 000 d'euros d'amende lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou réalisés en recourant à l'usage de faux ou à des organismes étrangers.

¹ Article 285 *duodecies* : « Les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales **dont l'application est limitée** aux taxes sur le chiffre d'affaires prévues par ce même code s'appliquent également aux impositions prévues par le code des douanes qui sont recouvrées et contrôlées selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires ».

Votre commission a également adopté trois amendements rédactionnels (FINC. 60, FINC.61 et FINC.62).

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

ARTICLE 61 ter (nouveau)

(Art. 1599 ter A, 1599 ter C, 1599 ter K, 1609 quinquies, du code général des impôts ; art. L 136-1-1 du code de la sécurité sociale ; art. L 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail ; art. 37, 39, 41 et 42 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel)

Report d'un an du transfert aux URSSAF et à la MSA du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance

Commentaire : en premier lieu, le présent article prévoit de reporter d'un an, soit au 1^{er} janvier 2022, le transfert du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) aux URSSAF et à la MSA, prévu par la loi « avenir professionnel ». Il propose en second lieu de confier à ces organismes la mission de recouvrer et de répartir le solde de la taxe d'apprentissage. Enfin, cet article prend diverses mesures relatives à certaines exonérations applicables à cette contribution ainsi qu'à la contribution supplémentaire à l'apprentissage.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONTRIBUTIONS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'APPRENTISSAGE DEPUIS LA LOI « AVENIR PROFESSIONNEL »

En vertu de l'article L. 6131-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 37 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel »), les employeurs participent au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage au moyen de trois prélèvements obligatoires.

1. La contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance

Premièrement, les employeurs sont tenus de s'acquitter, en vertu du 2° de l'article L. 6131-1 du code du travail, de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) encadrée par l'article L. 6131-2 du même code. Celle-ci se compose de deux contributions distinctes : la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle.

La **taxe d'apprentissage** est régie par l'article L. 6241-1-1 du code du travail et les articles 1599 ter A à 1599 ter C, 1599 ter J et 1599 ter K du code général des impôts. Elle est assise sur les rémunérations versées par

l'employeur, auquel s'applique un taux de 0,68 %¹ (0,44 % dans les trois départements d'Alsace-Moselle²). En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail, le produit de cette taxe se décompose en deux parts. Une part égale à 87 % sert à financer les centres de formation d'apprentis (CFA), *via* France compétences et les nouveaux opérateurs de compétences (OPCO) des branches professionnelles³. Le « **solde** », représentant 13 % du produit de la taxe, est destiné à des **dépenses libératoires** effectuées par l'employeur pour financer soit des actions de formation initiale professionnelle et technologique hors apprentissage, soit des organismes de formation éligibles à recevoir ces financements⁴.

Il est enfin à noter que l'article 8 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a **supprimé par erreur** l'article 1599 *ter* C du code général des impôts qui prévoyait une exonération de taxe d'apprentissage sur les rémunérations versées aux apprentis par les employeurs de moins de onze salariés ainsi qu'une exonération des rémunérations des salariés directement affectés à des manifestations de bienfaisance au sein de l'entreprise au sens de l'article 231 *bis* L du code général des impôts.

La **contribution à la formation professionnelle** est régie par les **articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail**. Elle est assise sur les rémunérations versées par l'employeur, auquel s'applique un taux de 0,55 % pour les entreprises de moins de onze salariés et un taux de 1 % pour les entreprises de plus de onze salariés. Ces articles prévoient également une **exonération des rémunérations des salariés directement affectés à des manifestations de bienfaisance au sein de l'entreprise au sens de l'article 231 *bis* L du code général des impôts**.

En vertu des articles L. 6331-2 et L. 6331-4 du même code, cette contribution est versée à France compétences et est dédiée au financement de l'alternance, du conseil en évolution professionnelle, du développement des compétences des salariés de moins de cinquante salariés, de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et du compte personnel de formation.

¹ Article 1599 *ter* B du code général des impôts.

² Article 1599 *ter* J du code général des impôts.

³ Pour rappel, les opérateurs de compétences, institués par l'article 39 de la loi « avenir professionnel », sont chargés notamment d'assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation selon des niveaux de prise en charge fixés par les branches, d'apporter un appui technique aux branches pour établir la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, d'assurer un service de proximité au très petites, petites et moyennes entreprises permettant d'améliorer l'information et l'accès de leurs salariés à la formation professionnelle, et plus généralement de promouvoir l'apprentissage et la formation professionnelle.

⁴ Article L. 6241-4 et L. 6241-5 du code du travail.

2. La contribution supplémentaire à l'apprentissage

Certaines entreprises sont tenues de s'acquitter de la **contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA)**, mentionnée à l'article L. 6241-1 du code du travail et régie par **l'article 1609 quinquies du code général des impôts**. Elle vise à encourager le recours à l'apprentissage dans des entreprises de plus de 250 salariés.

Ainsi, cette contribution est due par **les entreprises de plus de 250 salariés dont l'effectif d'alternants est inférieur à 5 %** de l'effectif total pour une année donnée. Sont considérés comme alternant au sens de cet article les salariés sous contrats de professionnalisation ou embauchés en contrat à durée indéterminée l'année suivant le terme dudit contrat **ainsi que les jeunes accomplissant un volontariat international en entreprise (VIE)** ou bénéficiant d'une convention industrielle de formation par la recherche.

Celle-ci est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage¹, auxquelles s'applique un taux :

- de 0,6 % lorsque l'effectif d'alternants est inférieur à 1 % de l'effectif total ;

- de 0,2 % lorsque l'effectif d'alternants est compris entre 1 % et 2 % de l'effectif total ;

- de 0,1 % lorsque l'effectif d'alternants est compris entre 2 % et 3 % de l'effectif total ;

- de 0,05 % lorsque l'effectif d'alternants est compris entre 3 % et 5 % de l'effectif total.

Les entreprises concernées peuvent toutefois être exonérées de CSA dès lors que leur effectif d'alternants est supérieur à 3 % de l'effectif total et qu'elles remplissent l'une de ces deux conditions :

- l'entreprise justifie d'une progression de l'effectif d'alternants d'au moins 10 % par rapport à l'année précédente ;

- l'entreprise a connu une progression de l'effectif d'alternants par rapport à l'année précédente et relève d'une branche couverte par un accord prévoyant au titre de l'année considérée une progression d'au moins 10 % et justifiant que cette augmentation a été atteinte par rapport à l'année précédente.

¹ Article 1599 ter B du code général des impôts.

3. La contribution au compte personnel de formation

Troisièmement, l'article L. 6331-6 du code du travail prévoit que les employeurs s'acquittent d'une contribution dédiée au compte personnel de formation (CPF) égale à 1 % du revenu d'activité versé qui a été retenu pour le calcul des cotisations sociales.

B. LA LOI « AVENIR PROFESSIONNEL » PRÉVOIT UN TRANSFERT AUX URSSAF ET À LA MSA DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION UNIQUE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'ALTERNANCE

Avant l'adoption de la loi « avenir professionnel », la taxe d'apprentissage et la contribution à la formation professionnelle continue étaient collectées de façon séparée auprès des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) chaque année au titre des rémunérations versées l'année précédente.

L'article 6131-1 du code du travail, issu de l'article 37 de la loi « avenir professionnel », prévoit que la collecte de ces deux taxes pour le compte de France compétences soit simultanée dans le cadre de la CUFGA et devienne contemporaine des rémunérations auxquelles elles s'appliquent. Il est également prévu **un transfert du recouvrement aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ou à la Mutualité sociale agricole (MSA) pour les employeurs qui en relèvent**. Ce transfert devait être effectif au plus tard au 1^{er} janvier 2021 et se dérouler en **trois étapes** :

- en 2019, par dérogation à l'article L. 6131-1 du code du travail, **le B du III de l'article 37 de la loi « avenir professionnel »** prévoit que les OPCA continuent de collecter les rémunérations versées au titre de 2018 ;

- en 2020, toujours par dérogation à cet article L. 6131-1 du code du travail, **le III de l'article 39 de cette loi** prévoit que les nouveaux opérateurs de compétences (OPCO) des branches professionnelles collectent cette taxe au titre des rémunérations versées la même année ;

- **à partir du 1^{er} janvier 2021 au plus tard**, les URSSAF et la MSA seraient définitivement chargées de ce recouvrement, selon des modalités fixées par ordonnance, en vertu de l'habilitation prévue à **l'article 41 de cette même loi**.

L'article L. 6131-1 du code du travail exclut toutefois de ce recouvrement les dépenses libératoires imputées sur la taxe d'apprentissage qui, en vertu du II des articles L. 6241-2 et L. 6241-4 du même code, sont directement effectuées par l'employeur.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article est issu de l'amendement déposé par le Gouvernement, sous-amendé pour des raisons purement rédactionnelles, ayant reçu un avis favorable du rapporteur général du budget.

A. *UN REPORT D'UN AN DU TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION À LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET À L'ALTERNANCE AUX URSSAF ET À LA MSA*

Le A du IV du présent article vise à modifier le B du III de l'article 37 et le premier alinéa du III de l'article 39 de la loi « avenir professionnel » afin de **reporter d'un an, soit au 31 décembre 2021, la date jusqu'à laquelle les opérateurs de compétences (OPCO) sont chargés du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA), avant le transfert de cette mission aux URSSAF et à la MSA.**

Corrélativement, **le 1° du B du même IV** prolonge également d'un an le délai fixé par l'article 41 de la loi « avenir professionnel » pour la prise de l'ordonnance relative au transfert du recouvrement de cette contribution des OPCO aux URSSAF et à la MSA.

Le C du IV, modifiant l'article 42 de la loi « avenir professionnel », assure la coordination de cette mesure avec les dispositions régissant les modalités de contrôle de cette contribution. Ainsi, la compétence des inspecteurs du travail en matière de contrôle des informations déclarées aux fins de l'acquiescement de cette contribution et la compétence de contrôle administratif et financier de l'État sont également prolongées d'un an.

Le 2° de ce B permet l'harmonisation des renvois aux dispositions relatives aux URSSAF et à la MSA, ainsi qu'aux caisses de sécurité sociale chargées de ce recouvrement outre-mer.

B. *UN RECOUVREMENT DU SOLDE DE LA TAXE D'APPRENTISSAGE ÉGALEMENT CONFIE AUX URSSAF ET À LA MSA*

Le 3° du B du IV du présent article prévoit que les ordonnances devant être prises pour organiser le transfert aux URSSAF et à la MSA de la CUFPA en application de l'article 41 de la loi « avenir professionnel » organise également le transfert à ces organismes du recouvrement du solde de 13 % de la taxe d'apprentissage destiné à des dépenses libératoires, mentionné au II de l'article L. 6241-2 du code du travail.

Il est prévu que les URSSAF et la MSA soient ensuite chargées d'organiser les modalités de répartition de ce solde. L'exposé sommaire de l'amendement dont cet article est issu précise que le produit collecté sera versé à un organisme chargé de la formation professionnelle, qui sera tenu

de l'affecter aux établissements choisis par l'employeur *via* une plateforme dématérialisée.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2022 au plus tard, la totalité de la taxe d'apprentissage serait recouverte par les URSSAF et la MSA.

C. LA SUPPRESSION D'UNE EXONÉRATION AU TITRE DES RÉMUNÉRATIONS VERSÉES AUX SALARIÉS AFFECTÉS À DES MANIFESTATIONS DE BIENFAISANCE AU SEIN DE L'ENTREPRISE

Le A et le B du III modifient respectivement les articles L. 6331-1 et L. 6331-3 du code du travail pour supprimer l'exonération de contribution à la formation professionnelle sur les rémunérations versées aux salariés affectés à des manifestations de bienfaisance au sein de l'entreprise. **Le B du V** prévoit une entrée en vigueur de cette mesure à compter de la date du transfert du recouvrement de cette contribution aux URSSAF et à la MSA, soit **au plus tard au 1^{er} janvier 2022**.

Inversement, **le A du I**, en revenant sur la suppression par erreur de l'article 1599 *ter* C par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, vise à rétablir à compter de 2020 l'exonération de ces mêmes rémunérations s'agissant la taxe d'apprentissage. Ce rétablissement temporaire permet d'harmoniser l'assiette de la taxe d'apprentissage avec celle de la contribution à la formation professionnelle entre 2020 et 2022. **Le B du V** prévoit ensuite la suppression définitive de cette exonération simultanément à la suppression de celle qui s'applique à la contribution à la professionnelle en vertu du B du V du présent article, soit à compter de la date du transfert du recouvrement de cette taxe aux URSSAF et à la MSA.

D. UNE RATIONALISATION DES EXEMPTIONS ET EXONÉRATIONS DE CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À L'APPRENTISSAGE

Le présent article propose également une rationalisation des règles d'exemption de contribution supplémentaire à l'apprentissage.

Il est proposé **au a) du 1^o du D du I** du présent article de modifier **le 2^o du I de l'article 1609 *quinquies* du code général des impôts** afin d'exclure les jeunes accomplissant un volontariat international en entreprise (VIE) des effectifs comptabilisés pour atteindre le seuil de 5 % permettant d'être exempté de cette contribution.

Le b) du 1^o du D du I du présent article modifie les trois derniers alinéas du même **article 1609 *quinquies* du code général des impôts** afin de rendre plus restrictives les conditions de progression de l'effectif salarié sous contrat d'apprentissage permettant de bénéficier d'une exonération de contribution supplémentaire à l'apprentissage. Seul le critère de progression d'au moins 10 % des effectifs d'alternants sur l'année considérée sera désormais retenu. Le fait de relever d'une branche couverte par un accord

prévoyant une augmentation d'au moins 10 % du nombre d'apprentis ne permettra plus de bénéficier de cette exonération.

E. AUTRES MESURES CORRECTIVES ET DE COORDINATION

Le A du I du présent article vise à rétablir l'article 1599 *ter* C du code général des impôts, dont le premier alinéa prévoit une exonération de taxe d'apprentissage sur les rémunérations versées aux apprentis par les employeurs de moins de onze salariés. En effet, **cet article avait été abrogé par erreur** par l'article 8 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019. **Le B et le C ainsi que le 2° du D du I** du présent article assurent la coordination des articles 1599 *ter* A, 1599 *ter* K et 1609 *quinquies* du code général des impôts avec le A du I du présent article.

Le 3° du D du I assure la coordination de l'article 1609 *quinquies* du code général des impôts relatif à contribution supplémentaire à l'apprentissage avec la réforme du décompte des effectifs issue de la loi « Pacte » du 22 mai 2019¹.

Enfin, **le II** du présent article, tel que modifié par l'amendement rédactionnel n° II-3036 déposé par le Gouvernement, vise à corriger la référence juridique sur laquelle se fonde l'exemption d'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les sommes versées aux OPCO.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte de la nécessité technique, exposée par le Gouvernement, de reporter d'un an le transfert du recouvrement de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance.

Ce report est notamment due au chantier d'unification du recouvrement dans la sphère sociale lancé par l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, bienvenu pour simplifier les démarches des entreprises.

Concernant la suppression de l'exonération des rémunérations versées pour des emplois salariés affectés à des manifestations de bienséance au sein de l'entreprise, l'exposé sommaire de l'amendement dont cet article est issu la justifie par le caractère « *difficilement contrôlable* » de cette exonération, « *dont l'utilisation par les employeurs n'est pas démontrée et est source d'incompréhension* ». Il ajoute que « *ses conditions d'application ne sont pas identifiables en déclaration sociale nominative (DSN)* », ce qui a pour effet de

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

« complexifier et nuire à l'efficacité du recouvrement ». Cette mesure n'est pas chiffrée.

En vertu de l'article 231 *bis* L du code général des impôts, ces rémunérations restent toutefois exonérées de la taxe sur les salaires.

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

ARTICLE 61 quater (nouveau)
(Art. 1609 quatervicies du code général des impôts)

Suppression de la possibilité de faire financer par la taxe d'aéroport les sas Parafe

Commentaire : le présent article supprime la possibilité de faire financer par la taxe d'aéroport les sas Parafe.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article L. 6341-2 du code des transports, **les exploitants d'aérodromes** sont chargés de mettre en œuvre *« les mesures de sûreté destinées à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite »*, en collaboration avec les autres acteurs privés du transport aérien et les services de l'État.

Ils sont également chargés d'assurer **certaines mesures de sécurité** : services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), services de prévention du péril animalier (SPPA) et contrôles environnementaux.

Le financement de ces missions est assuré par le produit de la taxe d'aéroport, dont le régime juridique et l'assiette sont fixés par **l'article 1609 quatervicies du code général des impôts**.

Le IV de cet article précise en effet que *« le produit de la taxe est affecté sur chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes au financement des services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, de sûreté et des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux.*

« Il contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports ».

C'est sur le fondement de cette deuxième phrase que l'État peut **prendre en charge le financement des sas Parafe** qui ont été installés dans de nombreux aéroports français ces dernières années, notamment à Paris-Charles-de-Gaulle et à Paris-Orly.

La taxe d'aéroport

La taxe d'aéroport, perçue par la DGAC, est reversée aux aéroports pour rembourser à l'euro près leurs dépenses en matière de sûreté et de sécurité.

En vertu de cet article, cette taxe est perçue depuis le 1^{er} juillet 1999 au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aéroports ou groupements d'aéroports¹ dont le trafic embarqué ou débarqué s'élève, en moyenne, sur les trois dernières années civiles connues, à plus de 5 000 unités de trafic (UDT)².

Elle est due par toute entreprise de transport aérien public et s'ajoute au prix acquitté par le client. Elle est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués par l'entreprise sur chaque aéroport.

Les tarifs de la taxe d'aéroport par passager sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'aviation civile et du ministre chargé du budget, dans les limites des fourchettes prévues par la loi, à partir du 1^{er} avril de chaque année.

Pour la détermination du tarif passager de la taxe d'aéroport, il est procédé chaque année à une évaluation, plateforme par plateforme, des besoins prévisionnels de financement pour les missions concernées sur la base de déclarations détaillées des exploitants distinguant les postes de dépenses suivants :

- les salaires des personnels, les dépenses de fonctionnement (maintenance, exploitation), les montants des contrats de sous-traitance ;
- pour les investissements, l'annuité d'amortissement ;
- les frais financiers et les frais généraux.

Les déclarations sont vérifiées par la DGAC, en particulier quant à la consistance des moyens mis en œuvre et aux règles d'imputation sur la taxe d'aéroport établies conjointement par les administrations des finances et de l'aviation civile. Les reports financiers éventuels, positifs ou négatifs, des années précédentes et le niveau du trafic prévisionnel sont des données également utilisées dans les calculs.

Les exploitants d'aéroports procèdent annuellement aux déclarations de coûts éligibles à un remboursement par la taxe d'aéroport.

Ces déclarations font l'objet localement de vérifications de la part de la direction interrégionale de la sécurité de l'aviation civile (DSAC-IR) dont dépend chaque exploitant aéroportuaire et, *in fine*, par la direction du transport aérien (DTA). Ces vérifications se traduisent par des échanges avec les exploitants afin qu'ils justifient ces coûts, puis par une notification des coûts définitivement retenus.

La taxe est gérée par un guichet fiscal unique créé le 1^{er} avril 2012 par la DGAC.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Un groupement d'aéroports se définit comme un ensemble d'aéroports relevant d'une même concession ou délégation de service public.

² Une unité de trafic est égale à un passager ou 100 kilogrammes de fret ou de courrier.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement déposé par la députée Anne-Laure Cattelot et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche. Il a reçu **deux avis favorables** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il supprime la deuxième phrase du neuvième alinéa du IV de l'article 1609 *quatervicies* du code général des impôts qui dispose que le produit de la taxe d'aéroport « *contribue, dans une proportion fixée annuellement par arrêté, au financement des matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique installés dans les aéroports* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, un article additionnel introduit à l'Assemblée nationale avait déjà proposé la **suppression de la deuxième phrase du neuvième alinéa du IV de l'article 1609 quatervicies du code général des impôts**. Le Sénat avait supprimé cette disposition et celle-ci avait finalement été **maintenue**.

Le présent article propose **de nouveau de la supprimer** à compter de 2020.

Sur le fondement de cette disposition, la taxe d'aéroport avait notamment financé, sur la période 2009-2014, environ **45 % du coût total d'installation de 27 sas Parafe sur les plates-formes d'Aéroports de Paris (ADP)**, ce qui représentait une somme de **10,6 millions d'euros**. En complément, l'État avait directement financé **44 %** de ce coût, soit **10,4 millions d'euros**, via le budget du ministère de l'intérieur. Enfin, ADP avait complété ce financement à hauteur de **2,1 millions d'euros** (soit **9 %** du coût total).

Par la suite, **10 sas supplémentaires** avaient été financés grâce à **2,6 millions d'euros** provenant de la taxe d'aéroport (soit **80 %** du coût de cette « deuxième tranche ») et **600 000 euros** provenant d'ADP (soit **20 %** du coût).

Mais depuis 2016, l'État **n'a plus pris en charge le financement des sas Parafe**, celui-ci l'étant directement par Aéroport de Paris. Il **n'a pas non plus participé au financement des sas Parafe** mis en place dans les autres aéroports français, et notamment à Nice, Lyon ou Marseille.

Une nouvelle réglementation européenne relative à l'enregistrement biométrique des entrées et sorties de la zone Schengen des ressortissants des pays tiers (EES)¹ va entrer en vigueur en 2021 : en conséquence, les aéroports vont devoir **se doter de nouveaux outils de passage frontières** pour ne pas voir les temps d'attente des passagers augmenter de nouveau. Dès lors, proposer la suppression de la disposition qui permet **leur financement au moins partiel par la taxe d'aéroport** ne paraît pas opportun.

De fait, votre rapporteur général considère toujours que les matériels de contrôle automatisé aux frontières par identification biométrique, **c'est-à-dire les sas Parafe, contribuent au renforcement de la sécurité et de la sûreté dans les aéroports** et ne peuvent être réduits à de simples outils visant à réduire le délai d'attente des passagers et à améliorer la productivité des plates-formes.

Ces outils renforcent en outre **la compétitivité** de nos aéroports tout en permettant de **mieux s'assurer de l'identité des personnes qui franchissent nos frontières**, dans un contexte où **la sécurité est la première préoccupation des Français**.

Il est légitime que l'installation et l'entretien des sas Parafe soient en partie financés par la taxe d'aéroport et ce d'autant plus que **le contrôle aux frontières, mission régaliennne par excellence, ne saurait simplement reposer sur les gestionnaires des aéroports**.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose de **supprimer le présent article**. Tel est l'objet de l'amendement **FINC.63** de la commission des finances.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ Règlement (UE) 2017/2225 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie et règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011.

ARTICLE 62

(Art. L. 115-7 et L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée et article 1609 sexdecies B du code général des impôts)

Rééquilibrage des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée

Commentaire : le présent article prévoit d'unifier les taux de la taxe sur les services de télévision (TST-E) et de la taxe sur la diffusion en vidéo physique (TSV)

I. LE DROIT EXISTANT

Le budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est principalement abondé par trois taxes :

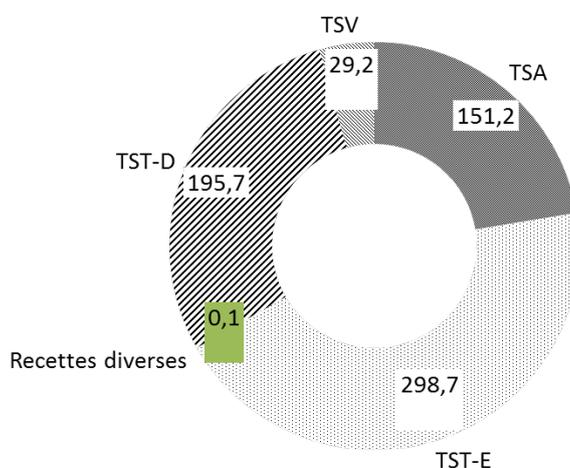
- la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévision (TST-D) ;

- la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV) ;

- la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA).

Recettes du CNC en 2019 (prévisions)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC 2018-2020

A. LA TST-E ET LA TST-D

Prévues aux articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée (CCIA), la TST-E et la TST-D sont dues par les éditeurs et les distributeurs de service de télévision, établis en France. Ces taxes sont directement recouvrées par le CNC¹.

Aux termes du **1° de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée**, la TST-E est assise sur les recettes issues des messages publicitaires et de parrainage, celles issues des SMS et appels surtaxés ainsi que sur la contribution à l'audiovisuel public (CAP) et toute autre ressource publique. Son taux, fixé au 1° de l'article L. 115-9 du même code, s'établit à **5,65 %** après application d'un abattement de 11 millions d'euros sur les recettes publicitaires et la contribution à l'audiovisuel public. Les chaînes ne diffusant pas de messages publicitaires bénéficient, quant à elles, d'un abattement de 16 millions d'euros.

L'assiette de la TST-E a été consolidée par la loi de finances rectificative pour 2017², afin de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 27 octobre 2017 qui l'avait jugée inconstitutionnelle³. L'assiette de la taxe incluait en effet des sommes dont les éditeurs de service de télévision ne pouvaient pas disposer, en l'espèce les montants versés aux régisseurs de messages publicitaires ou de parrainage. **Le produit de la TST-E recouvré par le CNC s'est élevé à 296,8 millions d'euros en 2018.**

Aux termes du **2° de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée**, la TST-D est assise sur le produit des abonnements à un ou plusieurs services de télévision ou à une offre comprenant un accès à un réseau de communications électroniques permettant de recevoir des services de télévision. Dans le premier cas, le a du 2° prévoit que soit appliqué un abattement de 10 %, dans le second cas, le b du 2° prévoit que soit appliqué un abattement de 66 %. Pour le calcul de la taxe, le 2° de l'article L. 115-9 du même code prévoit, après un nouvel abattement de 10 millions d'euros, un barème composé de quatre taux dont la valeur dépend du montant des encaissements annuels, hors TVA :

- un taux de 0,5 % s'applique à la fraction supérieure à 10 millions d'euros et inférieure ou égale à 250 millions d'euros ;

- un taux de 2,10 % s'applique à la fraction supérieure à 250 millions d'euros et inférieure ou égale à 500 millions d'euros ;

- un taux de 2,80 % s'applique à la fraction supérieure à 500 millions d'euros et inférieure ou égale à 750 millions d'euros ;

¹ L'article 61 du présent projet de loi de finances prévoit le transfert de son recouvrement à la direction général des finances publiques à compter de 2021.

² Articles 37 et 38 de la loi n° 2017-1175 du 28 décembre 2017 de finances rectificatives pour 2017.

³ Décision n° 2017-669 QPC du 27 octobre 2017 - Société EDI-TV.

- un taux de 3,50 % s'applique pour la fraction supérieure à 750 millions d'euros.

Le 3° de l'article L. 115-9 du même code prévoit que le taux de la TST-D est majoré de 3,75 points pour les distributeurs-éditeurs, à l'image de Canal +, et atteint ainsi 7,25 %.

Le produit de la TST-D s'est élevé à **203,2 millions d'euros en 2018**.

B. LA TSV

La TSV, prévue à l'**article 1609 *sexdecies* B du code général des impôts (CGI)**, est due par tout opérateur, quel que soit son lieu d'établissement, en France ou à l'étranger, dès lors qu'il propose un service en France. Elle est recouvrée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), avant reversement au CNC.

Aux termes du III dudit article, elle est assise sur :

- le prix payé par les utilisateurs pour l'achat ou la location - physiques ou en ligne - d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;

- les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires sur un service donnant ou permettant l'accès, à titre gratuit, à des contenus audiovisuels.

Si les services proposent des contenus audiovisuels créés par des utilisateurs privés à des fins de partage au sein de communautés d'intérêts, le 3° du III de l'article 1609 *sexdecies* B du CGI prévoit qu'un abattement de 66 % soit appliqué.

Le V de l'article 1609 *sexdecies* B du CGI prévoit **que le taux de la taxe est de 2 % et s'élève à 10 % si les contenus visés sont de nature pornographique ou incitent à la violence**.

La TSV a connu de nombreuses modifications ces dernières années, afin d'en étendre son assiette et juguler ainsi son érosion induite par la diminution importante des ventes de vidéos physiques.

La loi de finances rectificative pour 2013 a ainsi intégré les plateformes de vidéos payantes installées à l'étranger grâce à leurs abonnés (taxe dite *Netflix*)¹. La loi de finances rectificative pour 2016 a, quant à elle, visé les plateformes composées majoritairement de vidéos gratuites (taxe dite *Youtube*)². Ainsi aux termes du II de l'article 1609 *sexdecies* B du CGI, sont redevables de la taxes les personnes établies ou non en France qui :

- vendent ou louent en France des vidéogrammes ;
- mettent à disposition du public en France à titre onéreux des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- mettent à disposition du public en France des services donnant ou permettant l'accès à titre gratuit à des contenus audiovisuels.

Le nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018³, le Gouvernement attendant la confirmation par la Commission européenne de la conformité de ces taxes au droit de l'Union européenne. Celle-ci est intervenue le 18 juillet 2017. La Cour de justice de l'Union européenne a par ailleurs estimé, le 20 septembre 2018, que les taxes affectées au CNC ne relevaient pas d'un régime d'aide d'État au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le produit de la TSV s'est élevé à 25,7 millions d'euros en 2018, soit 58,7 % de plus qu'en 2017. Le rendement des taxes *Netflix* et *Youtube* est estimé à environ 10 millions d'euros en 2018. Le CNC table sur un produit de 29,2 millions d'euros en 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit une **harmonisation du taux de deux taxes affectées**. Un taux commun de **5,15 %** serait appliqué pour la taxe sur les services de télévision (TST-E) et pour la taxe sur la diffusion en vidéo physique (TSV).

Ainsi le **a du 1° du B du I** du présent article prévoit que le taux de la TST-E soit ramené de 5,65 % à 5,15 %. Le **1° du B du II** du présent article prévoit, quant à lui, de porter le taux de la TSV de 2 % à 5,15 %.

S'agissant des œuvres à caractère pornographique ou incitant à la violence, le **1° du B du II** prévoit que le taux de la TSV soit porté de 10 % à 15 %.

¹ II de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

² I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

³ Décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017.

Cette unicité de taux **mettrait fin à l'écart de taxation observée entre les opérateurs historiques et les nouveaux acteurs**, principalement les plateformes de vidéos à la demande. Il répond ainsi à un **défaut d'équité** entre les différents acteurs, constitutive d'une distorsion de concurrence.

Le taux le plus élevé s'appliquait, par ailleurs, aux marchés les moins dynamiques, en particulier la télévision hertzienne, et le taux le plus faible à un marché en plein développement.

Au-delà de ce rapprochement des taux, le dispositif tient compte de la **situation particulière de certains redevables**.

Ainsi, aux termes du **2° du B du I** du présent article, le taux de la TST-D serait ainsi **diminué de 3,3 points pour les éditeurs de services de télévision qui s'auto-distribuent**, à l'instar de Canal +. Le Gouvernement souhaite ainsi prendre en compte les contraintes liées à la gestion d'un parc de clients abonnés à un service disponible sur l'ensemble des réseaux de diffusion. Le taux majoré serait ainsi ramené de 7,25 % à 6,8 %.

Les **abattements prévus dans le cadre du calcul de la TST-E** sont également révisés.

Ainsi, le **A du I** du présent article modifie le b du 1° de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée afin que **l'assiette déclarée par France Télévisions au titre de la CAP fasse l'objet d'un abattement de 8 %**. Il s'agit là de tenir compte des contraintes de service public auxquelles elle est soumise.

Le **b du B du I** prévoit, quant à lui, que l'abattement de 11 millions d'euros sur les recettes publicitaires soit ramené à 10 millions d'euros.

Aux termes du **c du B du I** du présent article, **l'abattement visant les chaînes ne diffusant pas de message publicitaire serait, quant à lui, porté de 16 à 30 millions d'euros**. Cette majoration est destinée à tenir compte de l'augmentation de l'audience de certaines de ces chaînes, à l'image d'ARTE, et du coût d'opportunité que représente l'absence de recette publicitaire.

Enfin, le **2° du B du II** du présent article prévoit que **l'augmentation de la TSV soit compensée pour les vendeurs et les loueurs de vidéos physiques** par un abattement de 65 % sur la base d'imposition de ces opérateurs. Cet abattement ne s'applique pas s'agissant de la vente ou de la location de films à caractère pornographique ou incitant à la violence.

Le **A du II** du présent article modifie l'article 1609 *sexdecies* B du CGI afin de **tenir compte des articles 10 et 53 du présent projet de loi de finances** qui précisent les **règles de territorialité des ventes réalisées à**

distance, en les alignant sur celles relatives à TVA, conformément au droit européen¹.

Le **III du présent article** instaure des **dérogations concernant le calcul des acomptes versés par les redevables de la TST-D et de la TST-E** afin de tenir compte dès le début 2020 de la modification des taux. L'article L 115-10 du code du cinéma et de l'image animée prévoit en effet que ces taxes soient acquittées par acomptes mensuels ou trimestriels d'un montant équivalent au douzième ou au quart du montant de la taxe due au titre de l'année précédente, avant liquidation au cours du premier trimestre de l'année civile suivante. Les mesures transitoires prévues au A et au B du III du présent article prévoient une application des nouveaux taux et abattements aux recettes taxables en 2019.

S'agissant de l'impact économique du dispositif, le Gouvernement précise que le niveau du taux unique a été déterminé **afin de garantir un niveau de recettes pour le CNC**, comparable à celui de l'exercice 2019, soit **675,5 millions d'euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article a été adopté **sans modification** par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

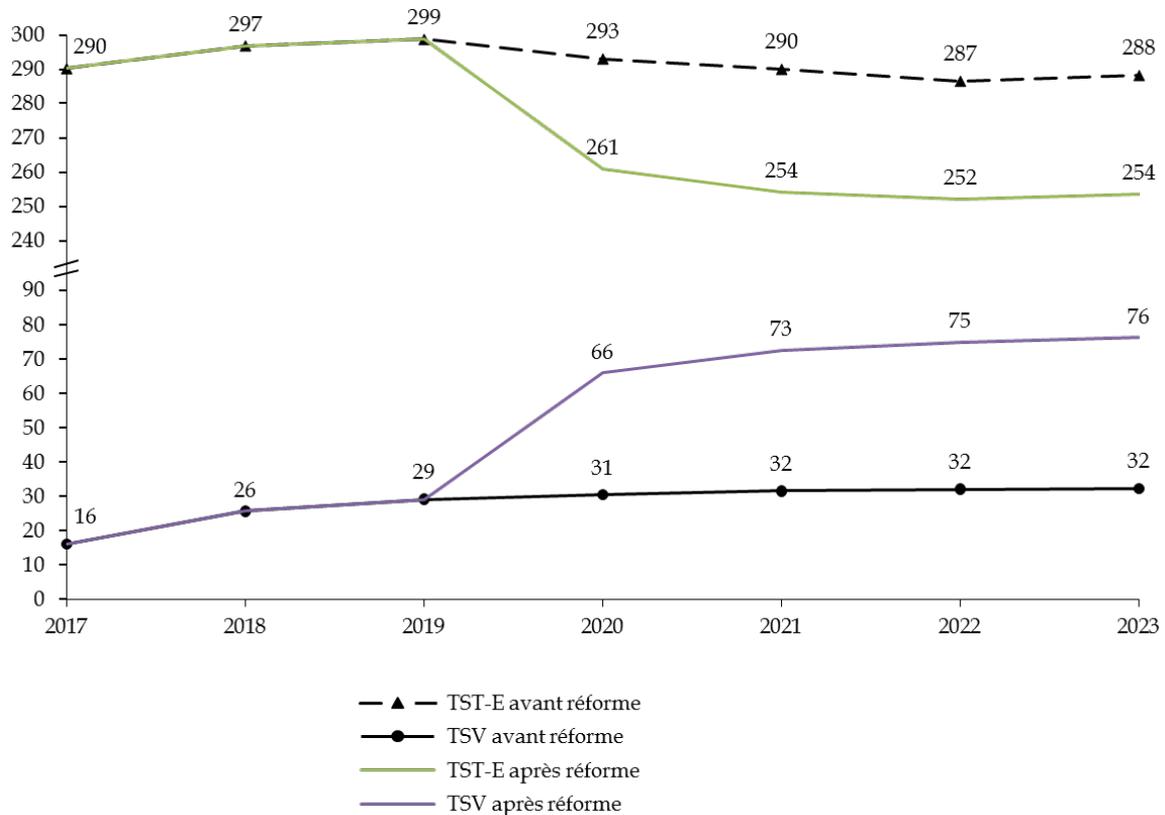
Votre commission des finances avait estimé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 que les taxes *Netflix* et *Youtube* constituaient une première étape en vue d'un **rééquilibrage du financement du CNC au profit des opérateurs historiques**. Elle avait insisté pour que cet effort soit poursuivi tant l'écart entre les montants perçus par le CNC via la TST-E, d'une part, et la TSV, d'autre part, était important.

Le montant de la TST-E initialement attendu pour 2020 devait ainsi d'élever à 293 millions d'euros alors que celui de la TSV était estimé 30,5 millions d'euros. Le nouveau dispositif devrait permettre de ramener la TST-E à 260,8 millions d'euros en 2020, la TSV atteignant pour sa part 66 millions d'euros.

¹ Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens et Directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres.

Évolution de la TST-E et de la TSV avant et après le rééquilibrage des taux

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC 2018-2020

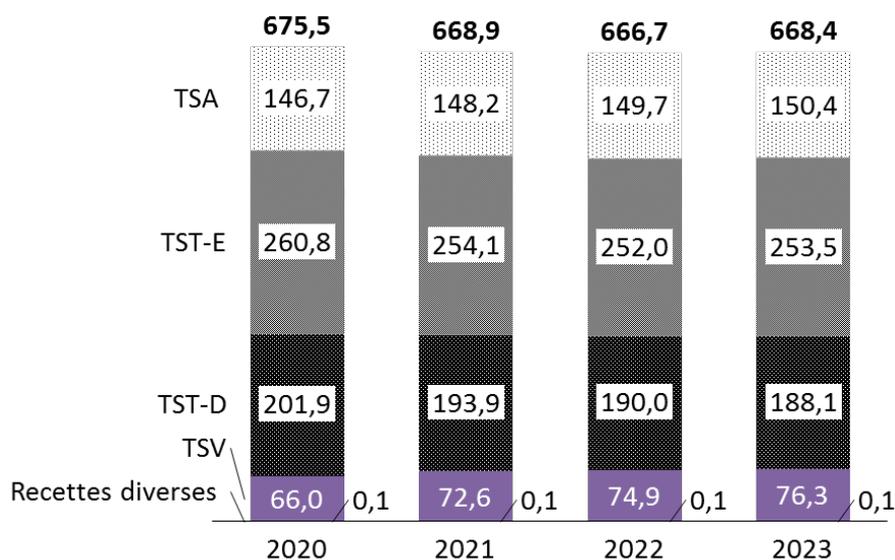
L'unicité de taux proposée aujourd'hui va donc dans le bon sens, en **prenant en compte les nouveaux modes de diffusion d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles**, tout en garantissant des **revenus constants pour le CNC**.

L'harmonisation des taux pourrait cependant ne pas garantir, à court terme, le niveau de recettes de 675 millions d'euros. Le CNC table en effet, au regard des perspectives économiques du secteur, sur une diminution du produit des taxes dès 2021¹. Une perte de recettes de 6 millions d'euros est envisagée par l'établissement à cette date, suivie d'une nouvelle chute de 2 millions d'euros en 2022.

¹ Document stratégique de performance du CNC 2018-2020.

Trajectoire des ressources du CNC (2020-2023)

(en millions d'euros)



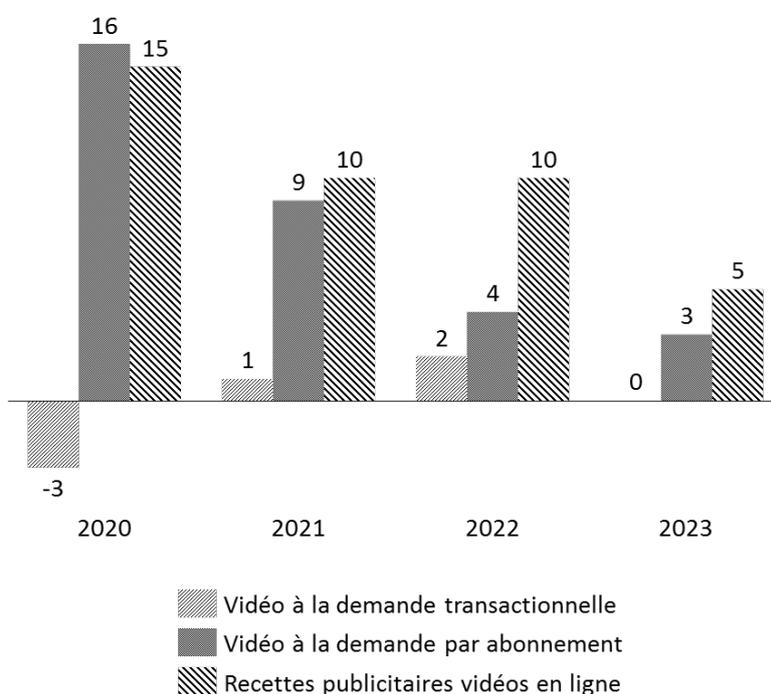
Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC 2018-2020

Cette **diminution du montant des ressources du CNC serait principalement imputable à une évolution à la baisse du produit de la TST (TST-D et TST-E confondues)**. Celle-ci serait, en effet, affectée par le recul de la contribution à l'audiovisuel public affectée aux chaînes du groupe France Télévisions (- 160 millions d'euros dans le cadre de la trajectoire d'économies 2018-2022 définie par le Gouvernement en juillet 2018), par l'absence de progression des recettes publicitaires des chaînes historiques, mais aussi par le recul de l'assiette imposable des opérateurs de télévision payante (- 5 % de 2020 à 2022), pour partie lié à l'impact pour Canal + de la perte des droits de diffusion du championnat de France de football.

Cette **baisse des produits de la TST ne serait que partiellement compensée par l'augmentation de celui de la TSV**. Celle-ci repose sur la progression du marché de la vidéo à la demande par abonnement et la majoration des recettes publicitaires liées à la diffusion de la vidéo en ligne. Ces progressions ne sont cependant pas exponentielles comme le souligne le tableau ci-dessous.

Évolution des prévisions d'encaissements de TSV (2020-2023)

(en %)



Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC 2018-2020

L'harmonisation des taux doit donc être envisagée comme **un préalable à une réforme structurelle de la fiscalité affectée au CNC**. Celle-ci pourrait notamment distinguer l'activité d'édition de contenus (linéaire ou non, gratuite ou payante française ou produite depuis l'étranger) de la fourniture d'accès aux contenus audiovisuels. Dans le cadre d'une vaste refonte, le Gouvernement et le CNC travaillent ainsi sur l'élaboration de deux taxes :

- une taxe dite « édition », qui rassemblerait les éditeurs de service de télévision, les plateformes et les distributeurs de vidéos physiques ;

- une taxe dite « accès », à laquelle seraient soumis les fournisseurs d'accès aux contenus audiovisuels.

Le CNC envisage une présentation de ce nouveau dispositif dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021.

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

ARTICLE 62 bis (nouveau)
(Art. 1601, 1601-0 A et 1602 A du code général des impôts)

**Réforme du financement du réseau des chambres
de métiers et de l'artisanat**

Commentaire : le présent article réforme la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises qui finance le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat et modifie les règles de répartition du produit de la taxe à partir du 1^{er} janvier 2021.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1601 du code général des impôts dispose qu'une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises est perçue au profit des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, à savoir, les chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA) et de CMA France.

Cette taxe se compose :

- d'un droit fixe par ressortissant, égal à la somme des droits fixes arrêtés par CMA France ainsi que par la chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou par la chambre de métiers et de l'artisanat de région, dans la limite d'un montant maximal défini en fonction du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ;

Montant maximal du droit fixe par ressortissant en faveur des CMA

(en % du plafond de la sécurité sociale)

	2011	2012	2013	2014 et années suivantes
CMA France	0,0436	0,0425	0,0414	0,0403
Chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou chambres de métiers et de l'artisanat de région	0,3112	0,3032	0,2952	0,2872
Chambre régionale de métiers et de l'artisanat ou chambre de métiers et de l'artisanat de région Grand Est : droit fixe applicable aux ressortissants des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle	0,0274	0,0267	0,0254	0,0247

- d'un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises, dont le produit est arrêté par les chambres de métiers et de l'artisanat. Celui-ci ne peut excéder 60 % du produit du droit fixe revenant aux chambres de métiers et de l'artisanat. Celles-ci sont cependant autorisées à porter le produit du droit additionnel jusqu'à 90 % du produit du droit fixe, afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

Cette taxe fait l'objet d'un plafond depuis la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, retracé à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le produit de la taxe prévu pour 2020 est de 231 millions d'euros, soit 28 millions d'euros de plus que le plafond de recettes fixé à 203 millions d'euros.

Les ressources des chambres de métiers et d'artisanat régionales sont fixées en référence à ce plafond global.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés Joël Giraud, Nadia Hai, Roland Lescure et Marie-Christine Verdier-Jouclas. Il a été adopté avec avis favorable du Gouvernement.

Le A du I du présent article modifie les règles de détermination du montants des droits dont sont redevables les ressortissants du réseau. En effet, la taxe sera désormais composée :

- d'un droit fixe par ressortissant arrêté par CMA France dans la limite d'un montant maximal fixé à 0,3275 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Ce montant maximal est fixé à 0,065 % du même montant annuel du plafond de la sécurité sociale pour les ressortissants des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

- d'un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises, dont le produit est arrêté par CMA France entre 60 % et 90 % du produit du droit fixe.

Le 5° du A du I modifie l'article 1601 du CGI pour prévoir que la taxe permettra notamment de financer les missions prioritaires des établissements mentionnés à l'article 5- 1 du code de l'artisanat telles que définies, d'une part, par le contrat d'objectifs et de performance signé entre l'État, représenté par le ministre de tutelle, et CMA France et, d'autre part, par les conventions d'objectifs et de moyens signées entre l'État, représenté par le préfet de région, les chambres de métiers et de l'artisanat de région et CMA France.

Il est spécifiquement prévu que la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle relèvent de la convention d'objectifs et de moyens de la chambre de métiers et de l'artisanat de la région Grand-Est.

Surtout, CMA France devient affectataire du produit de la taxe et le répartit chaque année entre les chambres de métiers et de l'artisanat de région, après avoir déduit la quote-part nécessaire à son financement et au financement des projets nationaux validés par l'assemblée générale de CMA France. Cette répartition devra prendre en compte le contrat d'objectif et de performance signé entre CMA France et l'État et les conventions d'objectifs et de moyens signés avec les chambres régionales.

Il est de plus prévu qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de la répartition du produit de la taxe, du contrat d'objectif et de performance et des conventions d'objectifs et de moyens .

Le II du présent article prévoit que ces dispositions s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2021.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

De même que pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI), dont le financement a été traité à l'article 15 du présent projet de loi de finances, le présent article prévoit de nouvelles modalités de financement du réseau des chambres de métier et de l'artisanat.

Issus d'un dialogue entre l'administration et la tête de réseau des chambres de métiers et d'artisanat, CMA France, le présent article permettra d'assurer une meilleure efficacité des financements consacrés aux chambres de métiers et de l'artisanat. En effet, le présent article vise à renforcer la dimension de contractualisation sur des objectifs et à moduler en conséquence le financement des chambres.

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

ARTICLE 63

(Art. 302 B, 302 D, 302 D bis, 568, 572, 575, 575 B, 575 E, 575 E bis, 575 M, 1698 D)

Alignement progressif de la fiscalité du tabac applicable en Corse sur celle applicable sur le continent, à compter de 2022, sur une période de cinq ans

Commentaire : le présent article prévoit d'aligner progressivement sur le droit commun, à compter de 2022 et sur une période de cinq ans, les tarifs du droit à la consommation sur le tabac ainsi que les prix de vente au détail sur les produits à base de tabac applicables en Corse.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME FISCAL DE DROIT COMMUN DES TABACS MANUFACTURÉS

La fiscalité du tabac est encadrée par **la directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés.**

Pour rappel, en droit commun, les tabacs manufacturés définis à l'article 564 *decies* du code général des impôts se voient appliquer une fiscalité composée de plusieurs éléments :

- la **taxe sur la valeur ajoutée**, au taux normal de 20 % ;

- le **droit de consommation**, qui, en vertu de **l'article 575 du code général des impôts**, se décomposent en une **part proportionnelle** résultant de l'application d'un taux proportionnel au prix de vente au détail des produits, et d'une **part spécifique** exprimée en montant pour mille unités ou mille grammes au sein d'un même groupe de produits. **L'article 575 A** du code général des impôts fixe le taux de cette part proportionnelle et le montant de cette part spécifique pour chaque catégorie de produits. Le même article fixe un **minimum de perception** pour ces droits de consommation, exprimé en euros pour mille unités de produits ou pour mille gramme.

L'article 207 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a modifié cet article 575 A du code général des impôts pour prévoir une **trajectoire d'augmentation de ces droits en 2019 et en 2020.**

Trajectoire d'augmentation des droits de consommation sur le tabac 2019-2020

(en euros et en pourcentage)

Période	Du 1 ^{er} mars 2019 au 31 octobre 2019	Du 1 ^{er} novembre 2019 au 29 février 2020	Du 1 ^{er} mars 2020 au 31 octobre 2020	À compter du 1 ^{er} novembre 2020
Cigarettes				
Taux proportionnel (en %)	51,7	52,7	53,6	54,6
Part spécifique pour mille unités (en euros)	61,1	62,0	62,5	62,7
Minimum de perception pour mille unités (en euros)	279	297	314	333
Cigares et cigarillos				
Taux proportionnel (en %)	30,0	32,3	34,3	36,1
Part spécifique pour mille unités (en euros)	30,0	35,3	41,5	46,0
Minimum de perception pour mille unités (en euros)	176	205	237	266
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes				
Taux proportionnel (en %)	45,6	46,7	47,7	48,7
Part spécifique pour mille grammes (en euros)	72,5	76,2	79,3	82,1
Minimum de perception pour mille grammes (en euros)	239	260	281	302
Autres tabacs à fumer				
Taux proportionnel (en %)	49,0	49,9	50,6	51,3
Part spécifique pour mille grammes (en euros)	23,4	25,3	27,2	29,1
Minimum de perception pour mille grammes (en euros)	108	117	126	134
Tabacs à priser				
Taux proportionnel (en %)	55,0	56,2	57,1	58,0
Tabacs à mâcher				
Taux proportionnel (en %)	38,5	39,3	40,0	40,6

Source : article 575 A du code général des impôts

En outre, le cinquième alinéa de l'article 575 du code général des impôts prévoit que le prix moyen pondéré pour chaque groupe de produit soit fixé annuellement par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget.

L'article 131-8 du code de la sécurité sociale dispose enfin que le produit des droits de consommation est affecté aux organismes de sécurité

sociale : 99,56 % sont versés à la **branche maladie**, tandis que le reliquat finance le régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac¹.

B. LA CORSE BÉNÉFICIE D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DU TABAC

La fiscalité du tabac en Corse se caractérise par quatre spécificités.

En premier lieu, **les droits de consommation applicables en Corse sont fixés à titre dérogatoire par l'article 575 E bis du code général des impôts**. L'article 207 de la loi de finances pour 2019 précité prévoit toutefois également une trajectoire de hausse de ces droits en 2019 et en 2020.

En second lieu, **aucun minimum de perception n'est prévu**.

Droits de consommation sur le tabac applicables en Corse

(en euros et en pourcentage)

Groupe de produits	Du 1 ^{er} mars 2019 au 31 octobre 2019	Du 1 ^{er} novembre 2019 au 29 février 2020	Du 1 ^{er} mars 2020 au 31 octobre 2020	À compter du 1 ^{er} novembre 2020
Cigarettes				
Taux proportionnel (en %)	44,4	45,8	47,3	48,8
Part spécifique pour mille unités (en euros)	36,3	40,1	43,9	47,6
Cigares et cigarillos				
Taux proportionnel (en %)	17,8	20,4	22,9	25,5
Part spécifique pour mille unités (en euros)	31,9	36,4	40,9	45,4
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes				
Taux proportionnel (en %)	25,1	28,5	31,9	35,2
Part spécifique pour mille grammes (en euros)	40,4	46,3	52,3	58,3
Autres tabacs à fumer				
Taux proportionnel (en %)	32,9	35,5	38,1	40,8
Part spécifique pour mille grammes (en euros)	8,7	11,6	14,5	17,5
Tabacs à priser				
Taux proportionnel (en %)	31,4	35,2	39,0	42,8
Tabacs à mâcher				
Taux proportionnel (en %)	22,7	25,2	27,8	30,4

Source : article 575 E bis du code général des impôts

¹ Voir le commentaire infra de l'article 72 quater (nouveau).

En troisième lieu, le II de l'article 575 E bis du code général des impôts prévoit que le prix de vente aux détails des produits de tabac manufacturés appliqué en Corse peut être inférieur au prix continental. À titre d'exemple, s'agissant des cigarettes, ce prix est au moins égal à 75 % du prix continental.

En quatrième lieu, le V du même article dispose que le produit des droits de consommation est affecté non pas à la sécurité sociale mais au financement de travaux de mise en valeur de la Corse.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ALIGNEMENT, À COMPTER DE 2022, DE LA FISCALITÉ DU TABAC EN CORSE SUR UNE PÉRIODE DE CINQ ANS

1. Une trajectoire progressive d'alignement des droits de consommation de 2022 à 2025

Le A du II du présent article modifie l'article 575 E bis du code général des impôts pour fixer à compter du 1^{er} janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2025 une trajectoire de hausse des droits de consommation sur l'ensemble des groupes de produits afin de les faire converger sur le niveau applicable en France continentale.

Trajectoire d'alignement des droits de consommation sur le tabac en Corse 2022-2025

Groupe de produits	Du 1 ^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022	Du 1 ^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023	Du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024	Du 1 ^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2025
Cigarettes				
Taux proportionnel (en %)	50,0	51,1	52,3	53,4
Part spécifique pour mille unités (en euros)	50,6	53,6	56,7	59,7
Cigares et cigarillos				
Taux proportionnel (en %)	27,6	29,7	31,9	34,0
Part spécifique pour mille unités (en euros)	45,5	45,6	45,8	45,9
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes				
Taux proportionnel (en %)	37,9	40,6	43,3	46,0
Part spécifique pour	63,1	67,8	72,6	77,3

mille grammes (en euros)				
Autres tabacs à fumer				
Taux proportionnel (en %)	42,9	45,0	47,1	49,2
Part spécifique pour mille grammes (en euros)	19,8	22,1	24,5	26,8
Tabacs à priser				
Taux proportionnel (en %)	45,8	48,9	51,9	55,0
Tabacs à mâcher				
Taux proportionnel (en %)	32,4	34,5	36,5	38,6

Source : article 63 du projet de loi de finances pour 2020

2. Une trajectoire progressive d'alignement des prix du tabac en Corse

Le **B du II** du présent article prévoit également une convergence des prix du tabac en Corse avec ceux applicables sur le continent. Ainsi, en 2022, le prix des cigarettes ne pourrait pas être inférieur à 95 % de celui applicable sur le continent.

Trajectoire d'évolution des prix de produits du tabac applicables en Corse par rapport à ceux applicables sur le continent

(en pourcentage)

Groupe de produits	Du 1 ^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022	Du 1 ^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023	Du 1 ^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024	Du 1 ^{er} janvier 2025 au 31 décembre 2025
Cigarettes	80 %	85 %	90 %	95 %
Cigares et cigarillos	85 %	91 %	94 %	97 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	80 %	85 %	90 %	95 %
Autres tabacs à fumer	80 %	85 %	90 %	95 %
Tabacs à priser	80 %	85 %	90 %	95 %
Tabacs à mâcher	80 %	85 %	90 %	95 %

Source : article 63 du projet de loi de finances pour 2020

B. EN 2026, LE RÉGIME DÉROGATOIRE DE FISCALITÉ DU TABAC APPLICABLE À LA CORSE SERA SUPPRIMÉ, EXCEPTÉ POUR CE QUI CONCERNE L'AFFECTATION DE SON PRODUIT

Le **E du III** du présent article prévoit qu'à compter du **1^{er} janvier 2026**, soit au terme d'une période d'alignement de cinq ans, l'article 575 E *bis* du code général des impôts se limiterait à prévoir l'affectation à titre dérogatoire du produit des droits de tabac perçus sur l'île à la collectivité de Corse pour le financement de travaux de mise en valeur de la Corse.

Les droits de consommation et le prix des produits du tabac seront ainsi fixés selon les règles de droit commun.

Par souci de coordination, les **A, B, C, F et G du III** du présent article modifient respectivement les articles 302 B, 302 D *bis*, 572, 575 M et 1698 D du code général des impôts pour supprimer le renvoi à l'article 575 E *bis* dans sa rédaction antérieure à 2026 au titre du régime fiscal dérogatoire qu'il prévoit. Le **D du III** remplace le mot « *continentale* » par le mot « *métropolitaine* ».

C. AUTRES MESURES RELATIVES À LA FISCALITÉ DU TABAC

Le **I** du présent article prévoit diverses mesures relatives à la fiscalité du tabac, dont l'application est prévue dès l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2020.

Le **C du I**, vise à modifier l'antépénultième alinéa de l'article 568 du code général des impôts qui fixe le droit de licence due par les débitants de tabac afin de préciser son fait générateur. En remplaçant la notion de « *livraison des tabacs manufacturés au débitant* » par celle de « *mise à la consommation de tabac manufacturé* » par le fournisseur agréé, le présent article vise à aligner les règles relatives à l'exigibilité du droit de licence sur celles relatives au droit de consommation prévu par le 1 du I de l'article 302 D, qui différaient alors même que les deux droits font l'objet d'une gestion mutualisée.

Les **A et le B du même I** visent à corriger un oubli, en insérant la référence à l'article 575 E du code général des impôts relatif au régime de fiscalité du tabac applicable en Guyane, à La Réunion, à Mayotte et en Guadeloupe et en Martinique aux articles 302 B et 302 D *bis* du code général des impôts encadrant respectivement le champ d'application des accises et les exonérations au régime général d'accise. Par souci de coordination avec la terminologie employée dans le reste du code et dans la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise, le **E du I** prévoit que ces collectivités ne sont plus désignées par « *département d'outre-mer* » mais comme les « *territoires ultramarins mentionnés au 1^o de l'article 302 C* » du code général des impôts.

Le F du I apporte enfin une modification d'ordre rédactionnel à l'article 575 E *bis* du code général des impôts en supprimant la mention d'un « minimum de perception », qui n'avait pas lieu d'être.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général souscrit à l'objectif d'une harmonisation de la fiscalité du tabac sur l'ensemble de la France métropolitaine, qui répond à la fois à des enjeux de **santé publique** et de conformité de notre système fiscal au droit européen. En effet, **la directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés avait prévu que le régime dérogatoire applicable à la Corse devait prendre fin avant le 31 décembre 2015.**

Il convient de noter que la mission « *Pour une économie corse au XXI^{ème} siècle* » conduite par l'inspection générale des finances recommandait d'affecter directement ce produit aux organismes de sécurité sociale, avant même l'engagement du mouvement d'alignement des droits de consommation et des prix des produits du tabac¹. Cela n'est pas prévu par le présent article.

En 2017, le produit des droits de consommation sur le tabac s'élevaient à 107 millions d'euros. Les mesures prévues par le présent article pourraient l'augmenter d'environ 25 millions d'euros².

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

¹ Inspection générale des finances, *Pour une économie corse au XXI^{ème} siècle*, octobre 2018, pp. 30-31.

² L'évaluation préalable de l'article 63 du présent projet de loi de finances précise que l'estimation de ce montant, qui dépend de l'élasticité-prix des consommateurs, est affectée de fortes incertitudes.

ARTICLE 64

Compensation des revalorisations exceptionnelles du revenu de solidarité active (RSA)

Commentaire : le présent article constitue une validation rétroactive tendant à prémunir l'État d'un risque contentieux lié à la mise en cause de l'existence, au profit des départements, de mesures de compensation adéquates en contrepartie de la revalorisation du RSA.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES COMPENSATIONS PRÉVUES AU TITRE DES DÉPENSES ENGAGÉES PAR LES DÉPARTEMENTS POUR LE VERSEMENT DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) ET SA REVALORISATION

Institué aux termes de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008¹, le revenu de solidarité active (RSA) constitue **un transfert au profit des ménages ayant pour objectif « d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle »**².

Résultant de la fusion des anciens revenu minimum d'insertion (RMI) et allocation pour parent isolé (API), **le financement du RSA est assuré par les départements**, aux termes de l'article 262-24 du code de l'action sociale et des familles.

En 2019, d'après les données retenues par la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour l'établissement du montant des dotations versées aux départements, **1,85 millions de personnes bénéficiaient du RSA.**

Sous la **double impulsion d'un accroissement du nombre des bénéficiaires et d'une revalorisation des prestations accordées**, le montant des dépenses des départements au titre du RSA a augmenté depuis 2010.

Ainsi, **en 2018, le montant des allocations versées au titre du RSA par les départements s'est élevé à 9,8 milliards d'euros** contre 6,6 milliards d'euros en 2010.

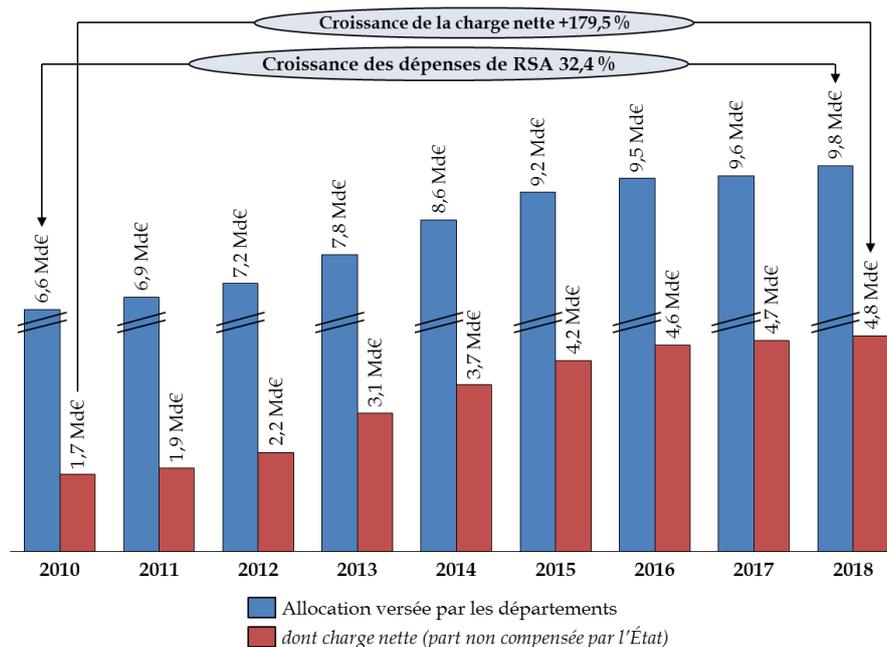
¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Article L.262-1 du code de l'action sociale et des familles.

Dans le même temps, la charge nette des départements – soit la part des dépenses qui ne fait pas l’objet d’une compensation par l’État – s’est élevée à 4,8 milliards d’euros en 2018 contre 1,7 milliards d’euros en 2010.

Évolution des dépenses de RSA et de la charge nette¹ des départements métropolitains entre 2010 et 2018

(en milliards d’euros – en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d’après les données de l’observatoire nationale de l’action sociale (ODAS) et de la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES)

Les dépenses engagées au titre du RSA font, en effet, l’objet de dispositifs de compensation par l’État.

Une **première part** correspond à la **compensation du transfert de la compétence** aux départements et se compose de versements effectués au titre :

- du **fonds de mobilisation départemental pour l’insertion (FMDI)**² pour un montant ouvert en loi de finances initiale pour 2019³ de 492 millions d’euros ;

¹ La notion de charge nette s’entend, comme dans les publications de la DREES et de l’ODAS, comme la différence entre les montants versés par les départements au titre du RSA et les montants perçus par eux au titre du fonds de mobilisation départemental pour l’insertion, d’une part, et de l’affectation d’une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), d’autre part.

² Article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- de **l'affectation d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** pour un montant ouvert en loi de finances initiale pour 2019¹ de 5,9 milliards d'euros.

Une **seconde part correspond à la compensation des mesures de revalorisation du RSA intervenues par décret entre 2013 et 2017**. Introduites en loi de finances initiale pour 2014², ces mesures de compensation consistent :

- en un **dispositif de compensation péréquée**³ correspondant à la **répartition entre les départements** – en fonction du montant de la charge nette des dépenses de RSA et d'allocation pour l'autonomie (APA), du nombre de leurs bénéficiaires et du revenu moyen par habitant – **des frais de gestion prélevés par l'État** à l'occasion du recouvrement, au profit des collectivités territoriales, du produit de la **taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** ;

- en un **droit de relèvement**⁴ du taux applicable, entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016, aux **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** plus important⁵ que celui prévu jusqu'alors ;

- en **l'institution d'un fonds de solidarité en faveur des départements**⁶ (FSD) alimenté par un prélèvement forfaitaire sur les DMTO correspondant à 0,35 % de l'assiette de cette taxe et réparti entre les départements en fonction des charges nettes des dépenses de RSA et d'APA et de la population.

B. UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE POUR L'ÉTAT DANS LE CONTEXTE DE RECOURS INDEMNITAIRES PENDANTS DEVANT LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

Comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, **plusieurs départements**⁷ **avaient introduit des recours en annulation devant les juridictions administratives à l'encontre du décret du 29 septembre 2016** portant revalorisation du montant forfaitaire du RSA.

Considérant que cette revalorisation constituait une charge nouvelle pour les départements, les requérants entendaient se prévaloir des dispositions de l'article 1614-2 du code général des collectivités territoriales

¹ *Idem.*

² *Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.*

³ *Institué par l'article 42 de la loi de finances précitée et codifié à l'article L.3334-16-3 du code général des collectivités territoriales.*

⁴ *Institué par l'article 77 de la loi de finances précitée.*

⁵ *En effet, les départements se sont trouvés en capacité de fixer un taux pouvant s'établir, au maximum, à 4,5 % contre 3,8 % auparavant.*

⁶ *Institué par l'article 78 de la loi de finances précitée et codifié à l'article L.3335-3 du code général des collectivités territoriales.*

⁷ *Il s'agit des départements du Calvados, de la Manche, de l'Eure et de l'Orne*

(CGCT), aux termes duquel une telle charge « *est compensée [...] pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation* ».

Tout en estimant que **le décret modifiait bien « des règles relatives à l'exercice de compétences transférées »**, le juge administratif a rappelé que **la légalité d'une mesure réglementaire tendant à créer une charge nouvelle n'était pas subordonnée à la mise en œuvre d'une mesure de compensation.**

Dès lors, un moyen tiré de l'insuffisance de la compensation au regard de la charge nouvelle ne pouvait prospérer à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre l'acte qui la prévoit.

Dans ces conditions, le Conseil d'État a rejeté la requête introduite à l'encontre du décret du 29 septembre 2016¹.

Néanmoins, **le juge administratif a rappelé qu'il restait loisible aux départements de contester l'irrégularité des actes concernant la compensation elle-même.**

En effet, **l'État est tenu, aux termes des articles L.1614-3 et L. 1614-5-1 du CGCT, de faire constater par arrêté « le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges [...] pour chaque collectivité » et d'indiquer « l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation »** dans un délai de six mois.

Or, **ces arrêtés n'ont pas été pris**, comme l'indique l'évaluation préalable. Cette dernière précise, toutefois, que ces actes devraient édicter au cours de l'année 2020

Sur cette base, **plusieurs départements ont introduit de nouveaux recours tendant à faire constater le défaut ou l'insuffisance de la compensation** versée en contrepartie de la revalorisation forfaitaire du RSA.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE « CLARIFICATION DE L'INTENTION DU LÉGISLATEUR » POUR LE PASSÉ

Le **III** du présent article propose d'indiquer que **les ressources versées du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2019 au titre du dispositif de compensation péréquée (DCP) et du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), d'une part, et des recettes supplémentaires perçues grâce au relèvement du taux applicable aux DMTO, ont constitué sur cette période les mesures de compensation prévues par le législateur en**

¹ Conseil d'État, décision n° 409286 du 21 février 2018.

contrepartie de l'augmentation forfaitaire du RSA intervenue, par voie réglementaire, entre 2013 et 2019.

Il s'agit, selon les termes de l'évaluation préalable du présent article, d'une mesure de « *clarification de l'intention du législateur* ».

B. UNE « CLARIFICATION » POUR L'AVENIR

Les **II et III** du présent article proposent, également, qu'il soit indiqué que la DCP, le FSD et le relèvement des taux applicables au DMTO ont constitué, pour chacun des décrets contestés et pour la période en cause, les mesures de compensation prévues en contrepartie de la hausse du montant forfaitaire du RSA.

Toutefois, la rédaction de ces paragraphes conduit, également, à indiquer que, pour l'avenir, ces différents dispositifs constitueront encore les mesures de compensation prévues au profit des départements.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté que des **amendements rédactionnels** sur le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Malgré les termes de l'évaluation préalable au présent article – qui évoque une « *clarification de l'intention du législateur* » ou une « *interprétation législative* » – il convient de relever que **les dispositions proposées constituent bien une mesure de validation législative.**

Dans ces conditions, **les dispositions du présent article doivent satisfaire aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel** et rappelées à l'occasion de sa décision n° 2019-779 QPC du 19 avril 2019.

Ainsi, lorsqu'il adopte une mesure portant validation législative, le législateur doit s'assurer que les dispositions :

- respectent les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- respectent le principe de non-rétroactivité des peines et sanctions ;
- ne méconnaissent aucune règle ou principe de valeur constitutionnelle sauf à justifier, pour ce fait, de la poursuite d'un motif impérieux d'intérêt général ;
- définissent strictement la portée de la validation ;
- ne portent pas atteinte aux droits des parties sauf à justifier de la poursuite d'un impérieux motif d'intérêt général.

Votre commission des finances considère, dans ces conditions, que **la constitutionnalité des dispositions du présent article est douteuse**, au moins pour celles ayant manifestement une portée rétroactive.

En effet, **l'évaluation préalable indique que des contentieux sont actuellement pendants** devant les juridictions administratives et que l'objet du présent article est de « *clarifier l'intention du législateur* » afin de **prémunir l'État du risque que les compensations qu'il estime avoir versé en contrepartie de la revalorisation du RSA ne soit écartée par le juge**.

Il n'y a, dès lors, aucun doute sur le fait que **l'adoption des présentes dispositions porterait atteinte aux droits des parties**.

Or, **l'impérieux motif d'intérêt général devant appuyer une telle atteinte ne semble pas démontré**.

D'une part - et contrairement à ce qu'affirme l'évaluation préalable -, **une décision du juge administratif défavorable à l'État n'exposerait pas ce dernier au risque d'être confronté à un contentieux de masse**. Le nombre de départements qui pourraient, en effet, introduire un recours est limité et parfaitement connu de l'État.

D'autre part, **le coût pour l'État qui pourrait résulter d'une décision défavorable est, à ce jour, incertain**. Or, dans une décision de 2012¹, le Conseil constitutionnel a indiqué que « *des sommes dont l'importance du montant n'est pas établie* » ne pouvaient permettre de former un motif financier constitutif d'un impérieux motif d'intérêt général.

Par ailleurs, votre commission des finances considère que **le débat relatif à la compensation des départements pour les revalorisations de RSA survenue depuis 2014 ne saurait être conclu de cette manière**.

Le reste à charge des départements a augmenté dans des proportions très importantes sans que cela ne trouve de réponses pérennes de la part du Gouvernement. Une véritable réflexion doit être conduite sur cette question.

Compte tenu de ces éléments, **votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement FINC.64 supprimant le présent article**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

¹ DC n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013, Société française de radiotéléphone.

ARTICLE 65

Contribution de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) à la transformation des entreprises adaptées

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer une contribution annuelle de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) à la transformation des entreprises adaptées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AGEFIPH EST UNE ASSOCIATION VISANT À FAVORISER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) a pour mission de favoriser l'insertion des professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées dans les entreprises du secteur privé.

Elle est associée à la conception des politiques publiques menées en ce sens au niveau local et national, et propose aux entreprises et aux personnes handicapées une offre d'interventions composée de conseils, d'accompagnement et d'aides financières visant à compenser le handicap dans l'emploi. En 2017, l'Agefiph a mené 114 292 interventions auprès des entreprises et 215 827 interventions auprès des personnes handicapées, ayant permis l'accès à l'emploi de 71 000 personnes handicapées¹.

L'Agefiph est financée par les contributions des employeurs au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). Ce dispositif, prévu par l'article L. 5212-2 du code du travail impose aux employeurs de plus de 20 salariés d'employer une proportion de travailleurs handicapés de 6 % de l'effectif total de ses salariés. Faute de respecter cette obligation, l'employeur peut, en application de l'article L. 512-9 du code du travail, s'acquitter d'une contribution au **fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées** prévu à l'article L. 5214-1 du même code.

En 2017, les ressources de l'Agefiph s'établissaient ainsi à 429,9 millions d'euros.

¹ Agefiph, Rapport d'activité 2017

B. LA RÉFORME DES ENTREPRISES ADAPTÉES LANCÉE EN 2018 NÉCESSITE DES FINANCEMENTS IMPORTANTS

D'autres dispositifs existent en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

En particulier, les crédits de la mission « Travail et emploi » prévoient en projet de loi de finances pour 2020 un 402,9 millions d'euros d'aides au poste dans les **entreprises adaptées**¹, conformément à **l'article L. 5213-19 du code du travail**.

En vertu de l'article L. 5213-13-1 du code du travail, ces structures :

- contribuent au développement des territoires et promeuvent un environnement économique inclusif favorable aux femmes et aux hommes en situation de handicap ;

- concluent des contrats de travail avec des travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui se trouvent sans emploi ou qui courent le risque de perdre leur emploi en raison de leur handicap et permettent à leurs salariés d'exercer une activité professionnelle dans un environnement adapté à leurs possibilités, afin qu'ils obtiennent ou conservent un emploi ;

- emploient des proportions minimale et maximale, fixées par décret, de travailleurs reconnus handicapés, qu'elles recrutent soit sur proposition du service public de l'emploi, soit directement, en application de critères déterminés par arrêté du ministre chargé de l'emploi. Ces seuils sont fixés à respectivement 55 % et 100 %².

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu une réforme de ce secteur, avec en particulier le lancement de plusieurs expérimentations s'inscrivant dans le cadre du plan « **Cap vers l'entreprise inclusive** » visant à favoriser la transition des personnes handicapées des entreprises adaptées vers des entreprises de droit commun :

- l'article 78 de cette loi permet l'expérimentation, à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2022, d'un dispositif d'accompagnement des transitions professionnelles afin de favoriser la mobilité vers les entreprises de droit commun en recourant à un contrat à durée déterminée ;

¹ Action n° 02 « amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » du programme n° 102 « accès et retour à l'emploi ».

² Décret n° 2019-39 du 23 janvier 2019 relatif à la détermination des proportions minimale et maximale de travailleurs reconnus handicapés dans l'effectif salarié des entreprises adaptées, à la mise à disposition de ces travailleurs dans une autre entreprise.

- l'article 79 permet l'expérimentation, sur la même période, d'entreprises adaptées de travail temporaire (EATT), visant à placer des travailleurs handicapés en intérim ;

- enfin, le projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2020 le lancement en 2020 d'une expérimentation d' « entreprises adaptées pro-inclusion », créées selon un principe de parité entre travailleurs handicapés et travailleurs valides.

Ce plan se fixe également pour objectif de porter le nombre de personnes en entreprises adaptées de 40 000 en 2018 à 80 000 en 2022.

C. L'INSTAURATION EN 2019 D'UNE CONTRIBUTION DE L'AGEFIPH À LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES ADAPTÉES

En complément des financements budgétaires évoqués *supra*, l'article 273 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 instaure, une **contribution de l'Agefiph d'un montant de 25 millions d'euros** à cette politique de transformation des entreprises adaptées.

L'article prévoit que ce versement transite par **l'Agence des services et de paiement** mentionnée à l'article L. 313-1 du code rural et de la pêche maritime, établissement public spécifiquement chargée d'assurer la gestion administrative et financière d'aides publiques.

Le dispositif prévoit enfin que le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à cette contribution sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa version initiale, l'article 65 du projet de loi de finances pour 2020 vise à reconduire sur trois ans le dispositif instauré en loi de finances pour 2019.

Il prévoit ainsi **une contribution annuelle de l'Agefiph à cette politique d'un montant compris entre 50 et 55 millions d'euros en 2020, 2021 et 2022.**

Ce montant devrait être fixé chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé du travail et du ministre chargé du budget.

Cette contribution transiterait à nouveau par **l'Agence des services et de paiement**. Son versement par l'Agefiph serait séquencé en deux échéances, la première avant le 1^{er} juin, la seconde avant le 1^{er} décembre.

Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à cette contribution seraient toujours régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En adoptant l'amendement n° II-2597 déposé par le rapporteur général avec un avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a supprimé ce dispositif en première lecture.**

En effet, les négociations conduites entre l'État et l'Agefiph ont débouché sur un accord pour supprimer le dispositif prévu par l'article 65 du présent projet de loi de finances au profit **d'une convention pluriannuelle 2019-2022, et qui prévoira également une contribution annuelle de l'Agefiph au financement des entreprises adaptées.**

Celle-ci serait toujours d'environ 50 millions d'euros, et transiterait bien par l'Agences de services et de paiement.

Toutefois, son montant exact ne serait plus fixé par arrêté mais déterminé en concertation avec l'Agefiph en fonction des besoins de financement de la politique des entreprises adaptées et des ressources de l'association.

L'amendement prévoit ainsi une rédaction complète de l'article :

Le I de ce nouvel article 65 prévoit la suppression de l'article 273 de la loi de finances pour 2019 précité, avant que la contribution de 25 millions d'euros qu'il institue n'ait été versée.

Le II, issu du sous-amendement n° II-3107 déposé par le Gouvernement et adopté avec un avis favorable du rapporteur général vient préciser que ce I entre en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi de finances pour 2020.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage l'objectif d'inclusion dans l'emploi des personnes handicapées.

Il rappelle qu'en 2018, le taux de chômage des personnes handicapées atteint 18 %, contre 9 % pour l'ensemble de la population active. Eu égard aux problématiques spécifiques rencontrées par ces publics, un réel volontarisme politique est nécessaire.

Les politiques d'inclusion, visant à favoriser les instruments de droit commun plutôt que des instruments spécifiques, et en particulier à favoriser les transitions des entreprises adaptées vers les entreprises

ordinaires vont dans le bon sens et justifient la mise en place des financements nécessaires. L'Agefiph dispose de ressources importantes, qui peuvent utilement être mobilisées sans détourner l'association de ses missions.

Votre rapporteur général prend acte des modifications apportées à l'Assemblée nationale. L'annonce d'une convention pluriannuelle entre l'État et l'Agefiph devrait permettre d'arriver à un résultat équivalent, avec toutefois un montant qui ne serait plus fixé unilatéralement par l'État mais négocié avec cette association.

Lors de l'examen de l'article à l'Assemblée nationale, la ministre du travail s'est engagée à ce que ces versements soient retracés dans un **compte de concours financiers**. Votre rapporteur général veillera à ce que celui-ci soit effectivement mis en place, afin d'assurer la bonne information du Parlement sur ces flux financiers et sur leur utilisation.

Eu égard à l'importance des montants en jeu (près de 450 millions d'euros annuels en additionnant les dotations budgétaires et la contribution annoncée), il faudra néanmoins veiller à l'évaluation des expérimentations mises en place par la loi « avenir professionnel » du 5 septembre 2018 concernant les entreprises inclusives, notamment afin de s'assurer de leur bonne appropriation par les acteurs et *in fine* de leur performances en matière d'inclusion des travailleurs handicapés.

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

ARTICLE 65 bis (nouveau)
(Art. L. 6331-35 et L. 6331-38 du code du travail)

**Fixation dans la loi des taux de la cotisation spécifique au secteur du BTP
en matière d'apprentissage et de formation professionnelle**

Commentaire : le présent article prévoit de fixer dans la loi les taux de la cotisation versée au comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP), en l'absence d'un accord en ce sens entre les partenaires sociaux. Il prévoit également d'affecter une partie du produit de cette taxe à l'opérateur de compétences (OPCO) du secteur du bâtiment.

I. LE DROIT EXISTANT

Le comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP) est une association nationale professionnelle chargée de « *mettre en œuvre et de coordonner la politique de formation professionnelle et initiale par l'apprentissage aux métiers du bâtiment et des travaux publics (BTP)* »¹. Il est géré par les fédérations professionnelles d'employeurs et organisations syndicales représentatives de ce secteur.

L'article L. 6331-36 du code du travail lui confie notamment trois missions :

- informer les jeunes, leurs familles et les entreprises sur la formation professionnelle initiale ou sur les métiers du BTP ;
- développer la formation professionnelle dans les métiers du BTP ;
- financer des actions particulières ciblées sur l'insertion professionnelle des publics âgés de moins de 26 ans.

En vertu de **l'article L. 6331-35 du code du travail**, le CCCA-BTP est financé par une contribution spécifique versée par les employeurs du secteur. Cette taxe est assise sur les rémunérations versées pendant l'année en cours².

Jusqu'au 31 décembre 2018, les taux de cette contribution étaient fixés directement par **l'article L. 6331-38 du code du travail**.

¹ Le CCCA-BTP, *acteur d'avenir, Rapport d'activité 2017-2018*, p. 16.

² Article L. 6331-37 du code du travail.

Afin, d'encourager la négociation collective dans ce secteur, l'article 38 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel ») a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2019 les taux de cette contribution soient fixés par accord entre les organisations professionnelles d'employeurs et les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national dans le secteur du BTP.

Le III de l'article 38 de la loi « avenir professionnel » a toutefois prévu que dans l'attente d'un tel accord, les taux de contribution au titre des salaires versés en 2019 soient fixés à 0,30 % pour les entreprises du secteur du bâtiment et à 0,22 % pour les entreprises du secteur des travaux publics.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du rapporteur général du budget.

Le b) du II du présent article propose de modifier l'article L. 6331-38 du code du travail afin de **rendre permanentes les dispositions transitoires issues du III de l'article 38 de la loi « avenir professionnel »**. Ainsi, il serait prévu de manière pérenne qu'à défaut d'accord au 31 décembre de l'année considérée, les taux de contribution de 0,30 % pour les entreprises du secteur du bâtiment et de 0,22 % pour les entreprises du secteur des travaux publics seraient appliqués.

Le même b) du II du présent article propose également, à défaut d'un tel accord, **que les contributions versées par les employeurs du bâtiment soient versées à l'opérateur de compétences (OPCO)¹ dont ils relèvent, « Constructys »**. Les contributions versées par les employeurs du secteur des travaux publics resteraient perçues par le CCCA-BTP.

Le I du présent article modifie ainsi l'article L. 6331-35 pour permettre une telle affectation dérogatoire.

Le a) du II du présent article est d'ordre rédactionnel.

¹ Pour rappel, les opérateurs de compétences, institués par l'article 39 de la loi « avenir professionnel », sont chargés notamment d'assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation selon des niveaux de prise en charge fixés par les branches, d'apporter un appui technique aux branches pour établir la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, d'assurer un service de proximité au très petites, petites et moyennes entreprises permettant d'améliorer l'information et l'accès de leurs salariés à la formation professionnelle, et plus généralement de promouvoir l'apprentissage et la formation professionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte de cette mesure, qui tire les conséquences de l'absence d'accord entre les partenaires sociaux du secteur du BTP s'agissant du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

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

ARTICLE 66

Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2020

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés en 2020 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 2 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN TANT QU'ASSOCIATION, L'UNÉDIC, CHARGÉE DU FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EST EN PRINCIPE SOUMISE AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

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.

En tant qu'association, l'Unédic relève **des dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, notamment, de son article L. 213-15**, lequel fixe l'obligation pour de telles associations de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans lorsque ces derniers 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 MÉCANISME DE GARANTIE DE L'ÉTAT MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2004 PERMETTANT À L'UNÉDIC DE BÉNÉFICIER D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE

Face à la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et de l'impossibilité pour elle de satisfaire 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.

L'Unédic a ainsi la possibilité d'émettre de nouveaux titres obligataires pour assurer l'équilibre de ses comptes.

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, 4,5 milliards d'euros en 2017⁷ et 2018⁸, et 2,5 milliards d'euros en 2019⁹.

Selon l'évaluation préalable du présent article, **la totalité de la garantie de l'État sera mobilisée en 2019.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder, une nouvelle fois, la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2020, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond principal de 2 milliards d'euros.

Ce montant correspond :

- au remboursement de 1,5 milliard d'euros de titres obligataires arrivant à échéance en 2020 ;
- à la couverture du besoin de financement prévisionnel de l'assurance chômage estimé à 420 millions d'euros en 2020.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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.

⁸ Article 82 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

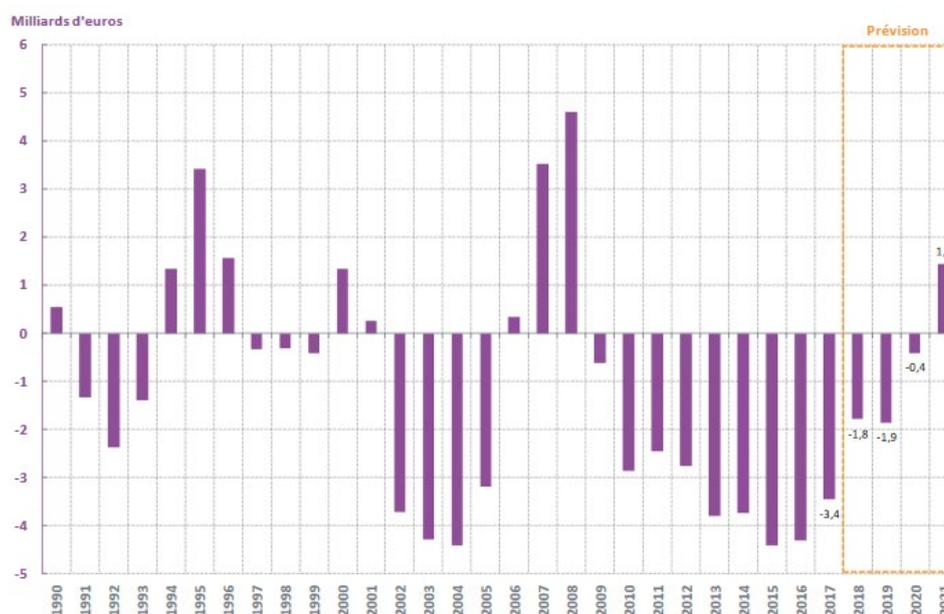
⁹ Article 213 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DÉSENETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE DONT L'ÉVOLUTION DÉPEND DE MULTIPLES FACTEURS

Dans ses prévisions financières 2019-2021¹, l'Unédic prévoit une amélioration du solde financier de l'assurance chômage, **qui serait déficitaire de « seulement » 0,4 milliards d'euros en 2020 (contre 1,9 milliards d'euros en 2019) et même excédentaire de 1,4 milliard d'euros en 2021.**

Évolution du solde financier de l'assurance chômage

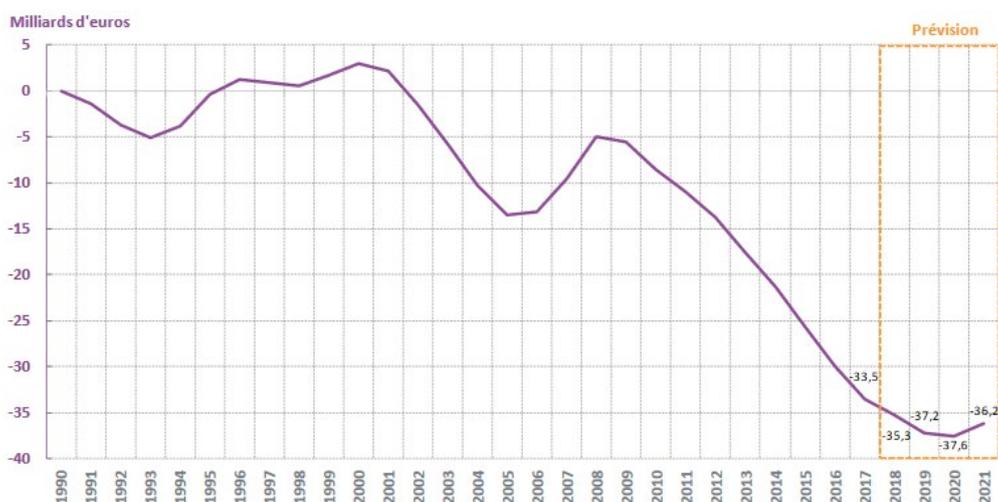


Source : Prévisions financières de l'Unédic, mars 2019

Corrélativement, **le niveau d'endettement, après plus de dix ans de hausse, devrait diminuer à partir de 2020, pour s'établir à 36,2 milliards d'euros en 2021.**

¹ Prévisions financières de l'Unédic, mars 2019.

Endettement net de l'assurance chômage



Source : Prévisions financières de l'Unédic, mars 2019

Cette évolution favorable dépend cependant de différents facteurs.

Ainsi en est-il en premier lieu de la conjoncture économique. Ce désendettement ne pourrait être assuré qu'à la condition que la croissance économique se maintienne durablement à un niveau élevé. Le montant de dépenses de l'Unédic dépend en effet du niveau de chômage indemnisé, tandis que ses recettes dépendent strictement de la croissance de la masse salariale. Au total, comme le rappelle l'Unédic, pour « *résorber la dette accumulée depuis 2008, il faudrait que le cycle positif de l'économie qui s'amorce en 2020, égale, dans sa durée et son ampleur, le plus long cycle de ces dernières décennies* »¹.

Elle dépend en second lieu des règles d'indemnisation. Si certaines mesures adoptées dans la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et mises en œuvre par les décrets n° 2019-796 et n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, telles que **l'ouverture du droit à l'assurance chômage aux travailleurs indépendants² et à certains démissionnaires³**, sont de nature à accroître les charges de l'assurance chômage, le bilan de la réforme devrait améliorer le solde de l'Unédic de 480 millions d'euros en 2020, de 1,8 milliard d'euros en 2021 et de 2 milliards d'euros en 2022. Ces économies s'expliquent notamment par la **réforme des conditions d'ouverture de droits** : depuis le 1^{er} novembre 2019, l'ouverture des droits est conditionnée à une durée d'affiliation de 6 mois (au lieu de 4 mois

¹ Unédic, Rapport sur les perspectives financières 2018-2021, juin 2018

² Article 51 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

³ Article 50 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

auparavant) sur une période de 24 mois (au lieu de 28 mois auparavant)¹. **Toutefois, ces évolutions ne sont pas encore intégrées dans les prévisions de besoin de financement pour 2020 qui figurent dans les perspectives financières de l'Unédic et qui sont présentées dans l'évaluation préalable du présent article.**

Il est également à noter que la nouvelle **convention tripartite État-Pôle emploi-Unédic 2020-2022** est en cours de négociation.

B. UNE GARANTIE DE L'ÉTAT NÉCESSAIRE POUR PERMETTRE UN FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE DANS DES CONDITIONS FAVORABLES

Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, *« la garantie de l'État permettra de conserver le coût de financement favorable obtenu pour les émissions obligataires bénéficiant de la garantie ces dernières années. Toutes choses égales par ailleurs, la garantie de l'État réduit le coût de financement de l'Unédic, sans qu'il soit possible de déterminer précisément dans quelle proportion dès lors que ceci dépend, notamment, des conditions de marché qui prévalent au moment de l'émission et, plus particulièrement, du degré d'aversion pour le risque des investisseurs ».*

Votre rapporteur général estime par conséquent que le dispositif prévu par le présent article est indispensable pour permettre à l'Unédic d'émettre de nouveaux titres obligataires à partir du 1^{er} janvier 2020 dans les conditions les plus favorables possibles.

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

¹ Unédic, *Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019*, septembre 2019.

ARTICLE 67

Augmentation maîtrisée de certaines prestations sociales et suppression de l'indexation de la réduction de loyer de solidarité

Commentaire : le présent article propose, au titre de l'année 2020, de ne pas appliquer la règle d'indexation de la réduction de loyer de solidarité en fonction de l'inflation et de limiter à 0,3 % la revalorisation des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉDUCTION DE LOYER DE SOLIDARITÉ EST EN PRINCIPE REVALORISÉE CHAQUE ANNÉE EN FONCTION DE L'INFLATION

La **réduction de loyer de solidarité** (RLS) est un dispositif instauré par la loi de finances pour 2018. Elle consiste en une diminution du loyer perçu par les bailleurs sociaux, liée à une diminution du montant des aides personnelles au logement perçue par les locataires qui remplissent les conditions d'éligibilité de cette aide.

Votre rapporteur général a présenté ce dispositif plus en détail à l'occasion de l'examen de l'article 8 du présent projet de loi de finances¹. Seules les **règles relatives à l'indexation** seront donc présentées ici.

Le septième alinéa de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les **montants maxima légaux de la RLS**, définis en fonction de la zone géographique et de la taille du ménage, sont indexés, chaque année au 1^{er} janvier, sur l'indice de référence des loyers (IRL). Les **montants mensuels effectifs** de RLS, qui sont définis par arrêté, sont eux aussi revalorisés à un niveau au moins égal à l'IRL.

Le douzième alinéa du même article prévoit que les **plafonds de ressources mensuelles** ouvrant droit à la RLS, fixés par arrêté en fonction de la taille du ménage et de la zone géographique, d'une part, et la **limite de fixation de ces plafonds**, celle-ci étant inscrite dans la loi, d'autre part, sont indexés chaque année, au 1^{er} janvier, sur l'évolution en moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages hors tabac, constatée pour l'avant-dernière année précédant cette revalorisation.

¹ Voir le [tome I](#) du présent rapport général.

L'arrêté pris en 2018¹ a fixé, d'une part, des montants mensuels de RLS égaux à 64 % environ des maximums légaux, et d'autre part des plafonds de ressources mensuelles égaux à 70 % environ des limites prévues par l'article L. 442-2-1 précité du code de la construction et de l'habitation.

B. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019 A PROPOSÉ DES RÈGLES DE VALORISATION DES PRESTATIONS SOCIALES PARTIELLEMENT ANNULÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'article 65 du projet de loi de finances pour 2019, adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en première lecture, prévoyait les mesures suivantes² :

- une **revalorisation limitée à 0,3 %** en 2019 et en 2020 de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS) ;

- une **absence de revalorisation annuelle**, en 2019 et en 2020, du montant forfaitaire de la **prime d'activité** et le montant maximal de sa bonification ;

- une **absence de revalorisation** en 2019 et une **revalorisation limitée à 0,3 %** en 2020 pour le montant de l'**allocation aux adultes handicapés**.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi de finances pour 2019³, a considéré que le **principe d'annualité budgétaire** s'opposait à la fixation, dans le cadre de cette loi de finances, de règles de revalorisation de ces prestations en 2020.

En conséquence, seule la revalorisation de ces prestations au titre de l'année 2019 figure dans la loi de finances pour 2019, promulguée le 28 décembre 2018.

Les règles relatives aux aides personnelles au logement, qui étaient réparties jusqu'à l'an dernier entre le code de la construction et de l'habitation et le code de la sécurité sociale, ont été regroupées le 1^{er} septembre 2019 au sein du premier de ces codes, en application de l'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation. La règle d'indexation du barème de ces trois aides est désormais prévue à l'article L. 823-4 de ce code.

¹ [Arrêté du 27 février 2018](#) relatif à la réduction de loyer de solidarité.

² Voir une présentation de ces mesures et des dispositifs sur lesquels elles portent dans le [commentaire de l'article 65](#) du projet de loi de finances pour 2019, dans le tome III du rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 22 novembre 2018.

³ [Décision n° 2018-777 DC](#) du 28 décembre 2018.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article contient quatre dispositions.

Le I prévoit que le montant des plafonds de ressources mensuelles ouvrant droit à la RLS n'est pas indexé sur l'inflation en 2020.

Le II, le III et le IV limitent à 0,3 % la revalorisation, respectivement :

- des paramètres de calcul des aides personnelles au logement, au 1^{er} octobre 2020 ;

- du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le 1^{er} avril 2020 ;

- du montant forfaitaire de la prime d'activité et du montant maximal de la bonification principale, le 1^{er} avril 2020.

Le II, le III et le IV correspondent aux dispositions de l'article 65 précité du projet de loi de finances pour 2019 et censurées par le Conseil constitutionnel, sauf sur un point : cet article prévoyait que la prime d'activité ne serait pas revalorisée en 2020.

D'après l'évaluation préalable du présent article, la revalorisation de 0,3 % représente une augmentation de 2,7 euros pour l'AAH et de 2 euros pour la prime d'activité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que **la non-indexation de la RLS est l'un des éléments de l'accord intervenu le 25 avril 2019** entre le Gouvernement et les organismes du secteur du logement social, dont plusieurs autres articles du présent projet de loi de finances mettent en œuvre certaines clauses¹.

La sous-indexation de la RLS contribue à préserver sur le long terme le niveau des ressources des bailleurs sociaux et donc leur capacité à financer les projets de construction de logements sociaux.

¹ Articles 8 (abaissement du taux de TVA sur les opérations les plus sociales), 73 (prise en charge par Action Logement d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre) et 74 (renforcement des mesures d'accompagnement vers et dans le logement).

S'agissant des **prestations sociales** dont la revalorisation est limitée à 0,3 %, le texte reprend des dispositions déjà adoptées par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, sauf pour ce qui concerne la revalorisation de la prime d'activité, dont l'augmentation est de 0,3 % dans le présent article alors que le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait qu'elle ne serait pas revalorisée en 2020.

S'agissant de l'annulation de ces dispositions par le Conseil constitutionnel, elle se fondait sur le principe d'annualité budgétaire. Ce principe ne devrait pas s'opposer à leur adoption cette année, la portée de ces mesures étant limitée à l'année 2020.

Votre rapporteur général considère donc qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à cet article.

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

ARTICLE 68
(Article L. 432-1 du code des assurances)

**Interdiction de l'octroi de garantie de l'État au commerce extérieur
pour la recherche, l'extraction et la production de charbon**

Commentaire : le présent article exclut du champ des garanties de l'État pour le commerce extérieur les opérations ayant pour objet la recherche, l'extraction et la production de charbon.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORT COUVRENT UN LARGE CHAMP

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* ».

Ces garanties peuvent être octroyées :

- aux entreprises françaises exportatrices ainsi qu'aux personnes morales de droit étranger qu'elles contrôlent seules ou conjointement lorsque le recours à une entité de droit local est nécessaire ;
- aux entreprises françaises importatrices ou investissant à l'étranger ;
- 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 ;
- aux 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 ;
- aux organismes de placement collectif.

En application de l'article L. 432-2 du code des assurances, **Bpifrance Assurance Export** est l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer sous son contrôle, pour son compte et en son nom, ces garanties publiques pour le commerce extérieur.

Ces garanties publiques à l'export peuvent prendre plusieurs formes, également mentionnées à l'article L. 432-2 du code des assurances :

- une **assurance de crédits à l'export**, qui couvre le financement d'une exportation contre le risque de non-paiement ou d'interruption de contrat ; elle représente la principale garantie en volume ;

- une **assurance prospection**, couvrant les exportateurs contre les pertes pouvant résulter des dépenses engagées pour prospector certains marchés étrangers, faire de la publicité et constituer des stocks en vue de développer les exportations ;

- une **garantie des cautions** remises par l'exportateur au client étranger et une **garantie des préfinancements** ;

- une **assurance contre les risques de change**, couvrant l'exportateur contre les effets d'une variation du taux de change entre l'euro et la monnaie concernée par l'exportation ;

- une **garantie des financements de projets** portés par des entreprises françaises à l'étranger et **présentant un intérêt stratégique pour l'économie française** ;

- une **assurance des investissements** contre le **risque politique**.

B. UN CADRE MULTILATÉRAL PRENANT PEU EN COMPTE LES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

L'assurance-crédit à l'export est la seule garantie publique à l'export faisant l'objet d'un encadrement international, par *l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*, conclu en 1978 dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Cet arrangement s'applique au sein de l'Union européenne¹.

Toutefois, il ne contient pas de disposition visant à restreindre l'octroi d'une garantie publique à l'export aux projets relatifs aux énergies fossiles. Seul un accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour des projets dans les domaines des énergies renouvelables, de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique et des ressources en eau, adopté en 2005, a été annexé à l'Arrangement (annexe IV).

Par ailleurs, l'accord sectoriel sur les crédits à l'exportation pour les projets de production d'électricité à partir de charbon, adopté en 2015, a été intégré à l'Arrangement par la voie d'une annexe VI : il prévoit l'interdiction de l'octroi d'un soutien public à certains types de centrales thermiques, à l'instar des centrales supercritiques d'une puissance supérieure à 500 MW et sous-critiques d'une puissance supérieure à 300 MW.

¹ L'article 1^{er} du règlement n°1233/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 prévoit en effet que les règles directrices contenues dans l'Arrangement s'appliquent au sein de l'Union européenne.

Dans un récent rapport du Gouvernement remis au Parlement le 5 novembre dernier¹, il est indiqué que « *l'Arrangement de 1978, malgré ses nombreux avenants, demeure principalement un texte d'encadrement de la concurrence internationale et non d'accompagnement à la transition environnementale et énergétique* ».

En outre, le Conseil de l'OCDE a adopté en 2012 et révisé en 2016 une *Recommandation sur des approches communes pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et le devoir de due diligence environnementale et sociale*. Cette recommandation prévoit des approches communes à destination des États, afin d'identifier et d'examiner les impacts et risques environnementaux lors des décisions d'octroi de garantie publique à l'exportation.

Ces approches communes impliquent des obligations de transparence *ex ante*, avant la prise de décision d'octroi de garantie, et *ex post*, après la décision d'octroi, avec un suivi des impacts réalisé de façon trimestrielle. Bpifrance Assurance Export mène cette évaluation sociale et environnementale pour toute demande d'assurance-crédit.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article ajoute un alinéa à l'article L. 432-1 du code des assurances, prévoyant que **la garantie publique de l'État pour le commerce extérieur** « *ne peut être accordée pour des opérations ayant pour objet la recherche, l'extraction et la production de charbon* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté les amendements suivants au présent article :

- trois amendements identiques, adoptés à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, du groupe Socialistes et apparentés, d'Anthony Cellier et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, avec **l'avis favorable du Gouvernement**. Ils complètent le présent article afin **d'exclure des garanties publiques à l'export** les opérations ayant pour objet « *l'exploitation et la production de charbon ainsi que la production d'énergie à partir de charbon* » ; un sous-amendement adopté à l'initiative du rapporteur général complète l'article, pour indiquer que l'interdiction de ces garanties à l'export ne saurait porter

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement sur les pistes de modulation des garanties publiques pour le commerce extérieur.

préjudice aux « opérations ayant pour effet de réduire l'impact environnemental négatif d'installations de production d'énergie existantes ». Cette précision vise le soutien aux technologies telles que la capture du CO² émis par des centrales thermiques à charbon ;

- deux amendements identiques, adoptés à l'initiative d'une part, du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche et, d'autre part, d'Anthony Cellier et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, avec **l'avis favorable du Gouvernement**, sous-amendés par le rapporteur général, complétant l'article afin de permettre **qu'aucune garantie de l'État ne puisse être accordée pour « couvrir des prêts octroyés à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et services »** dans le cadre d'« opérations ayant pour objet la recherche, l'exploitation et la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique ou par toute autre méthode non conventionnelle¹ », telle le gaz ou pétrole de schiste ; ainsi, l'interdiction d'octroi de garantie publique pour ces opérations ne vaut « que pour l'assurance-crédit » (soit 97 % du soutien apporté), « afin de ne pas pénaliser les PME et ETI très utilisatrices de garanties des cautions et préfinancements pour pouvoir participer à des appels d'offre internationaux² » (par exemple, entreprises de robinetterie industrielle ou d'équipements hydrauliques ou pneumatiques) ;

- deux amendements identiques, adoptés à l'initiative d'une part, du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche et d'autre part, d'Anthony Cellier et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, avec **l'avis favorable du Gouvernement**, ayant fait l'objet de deux sous-amendements à l'initiative du rapporteur général : ils prévoient **qu'aucune garantie de l'État ne puisse être accordée pour « couvrir des prêts octroyés à des acheteurs étrangers en vue d'exporter des biens et services »** dans le cadre des « projets de production d'hydrocarbures liquides prévoyant un torchage de routine du gaz mis lors de l'exploitation du gisement ». Cette interdiction du torchage (brûlage du gaz émis lors de l'exploitation d'un gisement) ne s'applique pas au torchage non routinier, pour des opérations de sécurité ou d'urgence ;

- trois amendements identiques, adoptés à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, de Mathieu Orphelin et plusieurs collègues députés, de Bénédicte Peyrol et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, avec une **demande de retrait du Gouvernement**. Ils complètent l'article 15 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui crée une **commission consultative dite commission des garanties et du**

¹ Telles que définies à l'article L. 111-13 du code minier.

² Exposé des motifs du sous-amendement.

crédit au commerce extérieur, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par décret. Alors que cette commission est composée des services des ministères de l'économie et des finances, des affaires étrangères et ponctuellement des armées, ils ajoutent que *« lorsque les opérations concernées présentent des effets environnementaux et sociaux potentiellement négatifs de niveau élevé ou moyen soutenus, la commission consultative comprend un représentant du ministère chargé de l'environnement et de l'énergie qui y siège avec voix délibérative »* ;

- trois amendements identiques, adoptés à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, de Mathieu Orphelin et plusieurs collègues députés, de Bénédicte Peyrol et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, sous-amendés par le rapporteur général, avec un **avis favorable du Gouvernement**. Ils complètent l'information que présente chaque année le Gouvernement aux commissions des finances des deux assemblées sur les opérations effectuées pour le compte de l'État par BPI Assurance Export (au titre de l'article L. 432-4-2 du code des assurances), en l'élargissant aux *« opérations ayant bénéficié de la garantie de l'État dans le domaine de l'énergie »*, et en ajoutant le détail des *« volumes financiers engagés et la durée des garanties octroyées, les entreprises directement ou indirectement bénéficiaires, les pays dans lesquels ont lieu les opérations et leurs principaux impacts sociaux et environnementaux, ainsi que, le cas échéant, les mesures visant à réduire au minimum, à atténuer ou à corriger ces impacts »* ;

- trois amendements identiques, adoptés à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, de Mathieu Orphelin et plusieurs collègues députés, de Bénédicte Peyrol et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, sous-amendés par deux amendements du rapporteur général, avec un **avis favorable du Gouvernement**. Ils prévoient que BPI Assurance Export met à la disposition du public la liste détaillée des opérations ayant bénéficié de garanties publiques *« présentant des effets environnementaux et sociaux potentiellement négatifs de niveau élevé ou moyen soutenus selon des modalités définies par décret »*, dans la limite des secrets des affaires et de la défense nationale. Il s'agit de **renforcer la transparence et l'information du public sur les garanties publiques au commerce extérieur**, et de traduire une recommandation de l'OCDE de 2016 ;

- deux amendements identiques, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, d'Anthony Cellier et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, adoptés avec **l'avis favorable du Gouvernement**, prévoyant la remise par le Gouvernement au

Parlement avant le 30 septembre 2020 d'un rapport sur le soutien à l'export des énergies renouvelables via l'octroi de garanties de l'État¹ ;

- deux amendements identiques, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de Bénédicte Peyrol et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, adoptés avec **l'avis favorable du Gouvernement**, qui ont fait l'objet de 4 sous-amendements du rapporteur général, prévoyant **la remise par le Gouvernement au Parlement avant le 30 septembre 2020 d'un rapport sur :**

a) **la définition d'une méthode d'élaboration de normes de performance environnementale ayant pour finalité de conditionner l'octroi de garanties publiques pour le commerce extérieur aux opérations présentant directement des effets environnementaux et sociaux potentiellement négatifs de niveau élevé ou moyen soutenus.** Ce rapport dresse un état des avancées technologiques présentes sur le marché permettant de respecter ces normes de performance ainsi que leur accessibilité économique pour les entreprises françaises ;

b) des scénarios de cessation d'octroi des garanties publiques au commerce extérieur pour des projets de recherche et d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers et gaziers. Ce rapport précise ainsi les impacts de cette mesure en matière de transition énergétique des marchés mondiaux, sur le développement des pays producteurs et sur le secteur industriel français.

L'Assemblée nationale a enfin adopté un amendement de coordination juridique à l'initiative du rapporteur général.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, **Bpifrance Assurance Export a déjà très fortement réduit son exposition à des projets ayant pour objet l'exploration, la production ou la combustion de charbon.**

D'après le rapport du Gouvernement précité², l'encours d'assurance-crédit export comprenait au 31 mai 2019 près de **4 milliards d'euros de projets relatifs à des hydrocarbures, représentant près de 6 % de l'encours actuel d'assurance-crédit de Bpifrance Assurance Export**, dont 50 % de projets liés au gaz naturel, 30 % liés au pétrole et aux hydrocarbures liquides

¹ « Ce rapport précise notamment la part des énergies renouvelables dans le portefeuille des garanties de l'État, les freins éventuels au soutien et les pistes, notamment les incitations à mettre en place, pour soutenir davantage les énergies renouvelables à l'export ».

² *Rapport du Gouvernement au Parlement sur les pistes de modulation des garanties publiques pour le commerce extérieur.*

et **20 % d'exposition résiduelle sur des centrales à charbon**. Cet encours serait réduit de moitié à horizon 2023 à périmètre constant¹.

Par le présent article, le Gouvernement entend en effet inscrire cette pratique dans la loi afin de renforcer la voix de la France lorsqu'elle sera amenée à porter cette position dans les instances internationales – par exemple, lors de la révision de l'annexe sectorielle de l'Arrangement relative aux centrales thermiques au charbon prévue en juin 2020.

En effet, aucun texte européen ne prévoit de restrictions quant à l'octroi de garanties au commerce extérieur aux projets de recherche, d'extraction et de production de charbon : la France fait donc le choix d'aller au-delà des obligations qui s'imposent à elle en matière environnementale.

Pour autant, **votre rapporteur général ne souhaite pas s'opposer au présent article pour plusieurs raisons.**

D'abord, le dispositif n'a vocation à s'appliquer qu'aux garanties publiques accordées à compter du 1^{er} janvier 2020 afin d'éviter tout effet rétroactif qui affecterait les garanties précédemment octroyées.

En outre, comme le confirme l'évaluation préalable, cet article n'aura « *qu'un impact négligeable pour l'économie française* », la filière industrielle française tendant d'elle-même à se désengager des projets dans le secteur du charbon, tant à l'export que sur le territoire national. La loi relative à l'énergie et au climat² prévoit d'ailleurs un dispositif conduisant à la fermeture des quatre dernières centrales à charbon de France métropolitaine d'ici à 2022.

L'impact de la perte de garanties sur la compétitivité à l'export des entreprises françaises se positionnant sur de tels projets serait également limité car « *depuis plusieurs années, Bpifrance Assurance Export reçoit un nombre décroissant de demandes de soutien pour ce type de projet* », et lorsque c'est le cas, ces demandes sont de façon croissante refusées.

Si l'article proposé dans le projet de loi de finances initial ne tend qu'à conforter et traduire juridiquement une politique menée dans la gestion des activités d'octroi de garanties, le présent article a fait l'objet de modifications substantielles par l'Assemblée nationale.

En effet, celle-ci a exclu **des garanties publiques à l'export prenant la forme d'assurance-crédit** les opérations ayant pour objet « *l'exploitation et la production de charbon ainsi que la production d'énergie à partir de charbon* ». Il s'agit, d'une part, de mettre en phase cet article avec la loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et l'environnement et d'inclure la notion de production de charbon et, d'autre

¹ Sans nouvelle prise de garantie et sans prendre en compte d'éventuelles restructurations de financements.

² Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

part, de tenir compte de l'utilisation du charbon pour la production d'énergie (centrales à charbon).

L'exclusion des garanties publiques prenant la forme d'assurance-crédit pour les opérations ayant pour objet la recherche, l'exploitation et la production d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique ou par toute autre méthode non conventionnelle telle le gaz ou pétrole de schiste et pour les projets de production d'hydrocarbures liquides prévoyant un torchage de routine du gaz mis lors de l'exploitation du gisement procèdent de la même logique environnementale.

Il n'y a pas lieu de s'opposer à ces initiatives.

Le ciblage de l'assurance de crédits à l'export permet d'ailleurs de ne pas pénaliser les PME et ETI très utilisatrices de garanties des cautions et préfinancements pour pouvoir participer à des appels d'offre internationaux.

Toutefois, la modification de la composition de la **commission consultative dite commission des garanties et du crédit au commerce extérieur proposée par l'Assemblée nationale ne relève ni du domaine de la loi ni a fortiori du domaine de la loi de finances**. L'article 15 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui crée cette commission consultative, précise que sa composition est fixée par décret. L'amendement **FINC.65** adopté par la commission des finances supprime par conséquent le II du présent article.

En outre, l'Assemblée nationale a inséré deux paragraphes au sein du présent article, prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement de **deux rapports, avant le 30 septembre 2020. Afin de ne pas multiplier les rapports demandés au Gouvernement et dans un souci de simplification législative**, l'amendement **FINC.67** fusionne ces demandes afin qu'un seul rapport soit demandé au Gouvernement sur le sujet des garanties de l'État à l'export.

La commission des finances a enfin adopté deux amendements rédactionnels **FINC.66 et FINC.68** au présent article.

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

ARTICLE 69

Octroi de la garantie de l'État au titre de prêts de l'Agence française de développement (AFD) au Fonds vert pour le climat (FVC)

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État à l'Agence française de développement pour un prêt de 310 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Le **Fonds vert pour le climat (FVC)**, dont la création a été actée à l'occasion de la conférence sur le climat de Copenhague en 2009 est, d'après le Gouvernement, **le principal fonds multilatéral de financement de la transition des pays en développement vers des économies « sobres en carbone et résilientes »**¹. Le FVC fournit un accès aux financements internationaux aux entités accréditées, telles que l'Agence française de développement (AFD). D'après l'AFD, le FVC a déjà alloué 5 milliards de dollars américains pour soutenir une centaine de projets dans 97 pays en développement².

Pour la **période 2015 à 2018**, les ressources du FVC s'élevaient à **10,2 milliards de dollars**, composées de promesses de contribution. Toutefois, l'appréciation du dollars, d'une part, et le retrait partiel des États-Unis qui n'ont versé qu'un milliard de dollars sur les trois milliards de dollars promis, d'autre part, ont réduit l'enveloppe disponible à **7 milliards de dollars**. Pour cette période, la contribution de la France s'est élevée à **774 millions d'euros**, dont³ :

- 432 millions d'euros en dons ;
- 285 millions d'euros en prêt très concessionnel via l'AFD, dont les crédits de bonification ont été portés par le programme 110 de la mission « Aide publique au développement » ;
- 57 millions d'euros sous la forme d'une garantie pour le prêt.

¹ D'après le projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement », annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 37.

² D'après le site internet de l'AFD, à la date du 24 octobre 2019.

³ Rapport budgétaire des rapporteurs spéciaux Yvon Collin et Jean-Claude Requier pour la mission « Aide publique au développement », (Rapport n° 140 – Tome III – Annexe 4, sur le projet de loi de finances pour 2020).

La reconstitution des ressources du FVC pour la **période 2019 à 2023** a été initiée en 2019, et s'est achevée le 25 octobre dernier par la tenue d'une conférence à Paris. À cette occasion, la France a confirmé l'engagement du Président de la République, Emmanuel Macron, formulé au G7 qui s'est tenu à Biarritz en août 2019, **de doubler la contribution de la France**. Ainsi, la contribution de la France devrait s'élever à **1,548 milliard d'euros pour la période 2019 à 2023**. La part de cette contribution délivrée sous forme de prêt devrait s'élever à **310 millions d'euros**, soit 20 % de la contribution française. Ce prêt dit « très concessionnel » sera bonifié à hauteur de 185 millions d'euros par les crédits du programme 110 de la mission « Aide publique au développement ». Le reste sera constitué de dons.

D'autres contributeurs ont annoncé le doublement de leur participation, à l'image du Royaume-Uni et de l'Allemagne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'AFD agissant pour le compte et aux risques de l'État, **le présent article prévoit que ce dernier accorde à l'agence sa garantie au titre de ce prêt**. L'appel de la garantie « *porte sur le principal et les intérêts* », dans la limite d'un plafond fixé à **310 millions d'euros**.

Il relève, dès lors, du domaine des lois de finances aux termes du 5° du II de l'article 34 de la LOLF¹. Cette disposition trouve ainsi sa place en seconde partie de la loi de finances.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article reconduit **la même technique budgétaire que celle utilisée lors du précédent cycle de constitution des ressources du Fonds vert pour le climat (FVC)**. Les ressources seront levées sur les marchés par l'AFD, et cette opération recevra la garantie de l'État.

Outre le fait que ce circuit budgétaire n'est pas inédit, le présent article permettra de **mettre en œuvre l'engagement de la France auprès du FVC**.

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

ARTICLE 70

Octroi de la garantie de l'État à la Banque africaine de développement dans le cadre du dispositif dit AFAWA (« Affirmative Finance Action for Women in Africa »)

Commentaire : le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Banque africaine de développement dans le cadre du dispositif dit AFAWA, et dans la limite d'un plafond fixé à 45 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Le dispositif dit AFAWA (« Affirmative Finance Action for Women in Africa ») constitue une institution portée par la Banque africaine de développement, afin de combler le déficit de financement de l'entreprenariat des femmes en Afrique, estimé à 42 milliards de dollars¹.

Concrètement, la Banque africaine de développement propose de garantir des prêts de banques commerciales accordés à des femmes africaines afin de soutenir le développement de leur entreprise. Pour ce faire, la Banque africaine de développement s'appuie sur le fonds africain de garantie, dont la France est actionnaire via l'Agence française de développement (AFD), afin de mettre en œuvre un dispositif de partage des risques entre la Banque africaine de développement, les principaux bailleurs du G7 et les banques privées africaines.

Les bailleurs, tels que la France, apportent leurs garanties à la Banque africaine de développement, et ils fournissent un apport en capital au fonds africain de garantie. **La garantie des bailleurs apportée à la Banque africaine de développement permet d'accroître la capacité de garantie aux banques commerciales accordés par le fonds africain de garantie.** L'effet de levier prévu est de **1 à 10** : ainsi pour un dollar de garantie apporté à la Banque africaine de développement, 10 dollars sont *in fine* prêtés aux bénéficiaires².

¹ *Projet annuel de performances de la mission « Aide publique au développement », annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 39.*

² *Évaluation préalable de l'article 70, annexée au projet de loi de finances pour 2020.*

L'objectif de la Banque africaine de développement est de générer jusqu'à **3 milliards de dollars de prêts pour financer 50 000 petites et moyennes entreprises (PME)**.

En outre, les bailleurs financent sous forme de dons une expertise technique apportée aux banques commerciales africaines, afin d'assurer le volet « formation » de l'initiative dite AFAWA.

Lors du G7 présidé par la France à Biarritz en août dernier, la France a confirmé sa contribution au financement du dispositif. Celle-ci se décompose en deux éléments :

- d'une part, **45 millions d'euros sur cinq ans, portés par le programme 110 « Aide économique et financière au développement », de la mission « Aide publique au développement »**, visant à absorber les éventuelles pertes encourues sur les prêts ;

- d'autre part, **l'apport de la garantie de l'État à la Banque africaine de développement**, à hauteur de 45 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Banque africaine de développement, au titre du partage des risques institué dans le cadre du dispositif dit AFAWA.

À l'image des dispositions de l'article 69 du projet de loi de finances relatives à l'octroi de la garantie de l'État au titre de prêts de l'Agence française de développement (AFD) au Fonds vert pour le climat (FVC), ces dispositions n'ont pas, à ce jour, d'incidence budgétaire. En cas de défaut, l'appel de la garantie est limité par un plafond fixé à **45 millions d'euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'apport de la garantie de l'État à la Banque africaine de développement, dans le cadre de ce dispositif, est **cohérent avec les objectifs de l'aide publique au développement de la France, tels que définis par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en date de février 2018, et réaffirmés lors du G7 de Biarritz**. Par ailleurs, le mécanisme de partage des pertes devrait permettre de limiter la mobilisation de la garantie de l'État.

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

ARTICLE 71

(Art. 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009)

Prorogation de la garantie des prêts à taux zéro du dispositif « Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise » (NACRE)

Commentaire : le présent article prévoit de proroger pour jusqu'au 31 décembre 2020 la garantie de l'État aux prêts à taux zéro accordés dans le cadre du dispositif « Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise » (NACRE), et de relever en conséquence le montant des prêts couverts par cette garantie de 50 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE NACRE : UN DISPOSITIF RELEVANT DES RÉGIONS VISANT À LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE EN FAVORISANT LA CRÉATION OÙ LA REPRISE D'ENTREPRISE

Le « **Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise** » (NACRE) a été institué au **1^{er} janvier 2009**, succédant aux « chéquiers conseil » et au dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN).

Ce dispositif vise à **favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées par la création ou la reprise d'entreprises**.

Depuis le **1^{er} janvier 2017**, en vertu de la loi n° 2015-991 dite « NOTRe »¹, ce dispositif relève de la **compétence des régions** et non plus de l'État.

Le NACRE comporte **deux volets**.

En premier lieu, le dispositif permet un accompagnement des personnes bénéficiaires dans la réalisation de leurs projets². Les actions d'accompagnement se déroulent en principe en trois phases : une aide au montage du projet, une aide à la structuration financière et un accompagnement du démarrage et du développement de l'entreprise. La mise en œuvre de ces actions est assurée par des opérateurs spécialisés

¹ Article 7 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Article L. 5141-5 du code du travail.

conventionnés et financés par les régions, qui perçoivent en compensation une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)¹.

En second lieu, les projets sélectionnés par ces opérateurs d'accompagnement peuvent bénéficier de prêts à taux zéro, visant notamment à faire levier sur d'autres sources de financement, notamment bancaires. Ces prêts sont distribués par un opérateur central, sélectionné sur appel d'offre, France Active Financement (FAFI), qui se refinance auprès du Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations prévu par l'article L. 221-7 du code monétaire et financier. Ces prêts représentent un montant moyen d'environ 5 000 euros. **Au 30 juin 2019, 490 millions d'euros avaient été décaissés** à ce titre depuis le lancement du dispositif. Il est à noter qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, **Bpifrance** se substituera à la Caisse des dépôts et consignations en tant que financeur de FAFI.

Le bénéfice du dispositif est réservé aux publics prioritaires de la politique de l'emploi, listés à l'article L. 5141-1 du code du travail :

- les demandeurs d'emploi indemnisés ;
- les demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits à Pôle emploi pendant six mois au cours des dix-huit derniers mois ;
- les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou du revenu de solidarité active (RSA) ;
- les personnes âgées de 18 ans à moins de 26 ans ;
- les personnes de moins de 30 ans handicapées ou qui ne remplissent pas la condition de durée d'activité antérieure pour ouvrir des droits à l'indemnisation chômage ;
- les personnes salariées ou les personnes licenciées d'une entreprise soumise à une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires qui reprennent tout ou partie d'une entreprise ;
- les personnes ayant conclu un contrat d'appui au projet d'entreprise (Cape), sous réserve qu'elles remplissent l'une des conditions prévues susmentionnées à la date de conclusion de ce contrat ;
- les personnes physiques créant ou reprenant une entreprise implantée au sein d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ;
- les bénéficiaires du complément de la prestation partagée d'éducation (PreParE).

¹ Article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. LES PRÊTS OCTROYÉS DANS LE CADRE DU NACRE FONT L'OBJET D'UNE DOUBLE GARANTIE DE L'ÉTAT

Bien que le NACRE relève des régions, les prêts octroyés dans ce cadre sont garantis par l'État.

Premièrement, en vertu de l'article 144 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, modifiant l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le **Fonds de cohésion sociale (FCS)** garantit les prêts octroyés au titre du NACRE **dans la limite de 20 % du montant de prêts distribués**. Ce fonds est financé par une dotation budgétaire annuelle, issue du programme n° 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ». En 2020, cette dotation est de 18 millions d'euros, dont 8 à 10 millions d'euros sont dédiés à la garantie des prêts à taux zéro octroyés au titre du NACRE. En application du 2° de l'article 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, le montant total des prêts distribués ne peut dépasser un multiple au plus égal à dix de la dotation budgétaire totale effectivement versée à ce fonds. Ce multiple, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, de l'emploi et du budget est égal à 5¹, de sorte que le volume maximum de prêts distribués chaque année est compris entre 40 et 50 millions d'euros. Ce fonds est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Les 80 % restants sont directement garantis par l'État jusqu'au 31 décembre 2019. Initialement, cette garantie devait courir jusqu'au 31 décembre 2012, mais elle a été prorogée à de multiples reprises. **La dernière prorogation a été décidée en vertu de l'article 214 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, adopté avec un avis favorable de votre commission des finances.** L'engagement de cette garantie est néanmoins soumis à deux conditions fixées au 1° de l'article 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 :

- le montant maximal de prêts octroyés avant le 31 décembre ne dépasse pas **550 millions d'euros** ;

- les ressources du fonds de cohésion sociale afférentes à la **garantie de ces prêts sont épuisées.**

¹ Arrêté du 31 mars 2010 pris pour l'application de l'article 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a objet principal de **proroger d'un an la garantie de l'État sur les prêts à taux zéro du dispositif NACRE.**

Comme l'an passé lors de la dernière prorogation, le dispositif proposé modifie en conséquence **le 2° de l'article 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 :**

- la date limite d'engagement de la garantie de l'État est reportée d'un an, au 31 décembre 2020 ;

- le montant maximum de prêts couverts par cette garantie est relevé de 50 millions pour tenir compte des prêts qui seront distribués en 2020 et est ainsi porté à 600 millions d'euros.

Afin de tirer les conséquences du remplacement de la Caisse des dépôts et consignations par Bpifrance au 1^{er} janvier 2020 en tant que financeur du FAFI et gestionnaire du Fonds de cohésion sociale, le dispositif proposé supprime également les références à la Caisse des dépôts et consignations et à son fonds d'épargne **au 1° et au 3° de l'article 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.**

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. MÊME PROROGÉE, LA PROBABILITÉ D'ENGAGEMENT DE CETTE GARANTIE RESTE FAIBLE

Depuis 2009, 94 631 prêts à taux zéro NACRE ont été consentis, d'une valeur moyenne de 5 000 euros environ.

La garantie couvre le risque de non-remboursement des prêts accordés dans le cadre du dispositif Nacre après épuisement du fonds de garantie constitué au sein du Fonds de cohésion sociale.

Le Fonds de cohésion sociale est en mesure de garantir les prêts octroyés à hauteur de 20 % de leur montant total. Or, le taux de sinistralité constaté pour les prêts accordés jusqu'à présent était inférieur à 14 %. La probabilité d'appel de la garantie de l'État est donc faible. Le coefficient multiplicateur de 5 précité, visant à s'assurer du fait que la garantie de l'État ne soit pas appelée, semble donc cohérent. **En tout état de cause, cette garantie n'a jamais été appelée depuis 2009.**

En outre, le suivi de cette garantie sera assuré en application de l'article 24 de la loi n° 2018-32 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, lequel prévoit que « le Gouvernement transmet chaque année au Parlement [...] un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties octroyée en loi de finances, en application du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre ». Par ailleurs, en cas d'appel de la garantie d'un montant supérieur à 1 million d'euros, le Parlement sera également informé au titre de l'article 121 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

B. SI UNE NOUVELLE PROROGATION SEMBLE LÉGITIME, UNE NOUVELLE ÉVALUATION DU DISPOSITIF EST NÉCESSAIRE

La disposition proposée doit contribuer au retour à l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, etc.) en favorisant leur accès à l'emprunt en vue de créer ou reprendre une entreprise.

À titre indicatif, une étude de l'Insee de 2016 a fait apparaître que 27 % des créations d'entreprises étaient le fait de demandeurs d'emploi.

La dernière évaluation de ce dispositif menée en 2013 par une mission menée conjointement de l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales¹ a montré **la pertinence d'associer à un dispositif d'accompagnement une offre de financement accessible en vue de favoriser la pérennité des entreprises créées**. Sur la période 2010-2013, il a été constaté que 77 % des entreprises créées ayant bénéficié de l'aide d'un ou de plusieurs réseaux d'accompagnement sont toujours en activité après trois ans d'exercice, contre 66 % sans accompagnement.

La configuration du marché du travail et du marché du crédit ont sensiblement évolué depuis la dernière évaluation du dispositif, qui date de 2013, soit avant même le avec un transfert de la compétence « NACRE » aux régions. Une seconde évaluation semble donc nécessaire. Une nouvelle mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a été lancée à l'automne 2019.

¹ Inspection générale des finances et inspection générale des affaires sociales, *Évaluation du dispositif NACRE*, octobre 2013

L'efficacité du NACRE pourra également être appréciée à l'aune des nombreux autres dispositifs existants en matière d'accompagnement des créations et reprises d'entreprises, telles que l'Aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises (ACRE)¹, qui ouvre droit à une exonération de cotisations sociales ou encore l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) qui permet de recevoir les allocations chômage sous forme de capital.

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

¹ Il est à noter que l'article 80 du présent projet de loi de finances prévoit une réforme des conditions d'application de ce dispositif aux micro-entreprises, impliquant, de recentrage de son bénéfice au public cible relevant de l'article L. 5141-1 du code du travail et la réduction à un an au lieu de trois de la durée de l'exonération de cotisations sociales.

ARTICLE 71 bis (nouveau)
(Art. L. 6353-3 du code des transports)

Instauration d'un droit de délaissement au profit de certains propriétaires d'habitations riveraines d'un aérodrome ayant fait l'objet d'un projet de transfert

Commentaire : le présent article instaure un droit de délaissement au profit de certains propriétaires d'habitations riveraines d'un aérodrome ayant fait l'objet d'un projet de transfert.

I. LE DROIT EXISTANT

Le droit de délaissement est une procédure prévue par le code de l'urbanisme, qui permet au propriétaire d'un bien soumis à certaines servitudes qui s'opposent à sa jouissance normale de demander à la collectivité bénéficiaire de la servitude d'acquérir le bien.

Le chapitre III du titre V du livre III de la sixième partie du code des transports énonce les **procédures relatives aux extensions et aux créations d'aérodromes**.

L'article L. 6353-2 de ce chapitre institue un **droit de délaissement au profit de propriétaires d'habitations riveraines d'un futur d'aérodrome**. Les dispositions de cet article prévoient ainsi que, préalablement à la réalisation de tout nouvel aérodrome, un décret définit un périmètre et détermine les catégories d'immeubles liées à l'habitation ou aux activités en lien immédiat avec les habitants, dont les propriétaires peuvent mettre en demeure l'État de procéder à l'acquisition de leurs biens.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un **amendement présenté à l'Assemblée nationale par le Gouvernement**, avec l'accord de la commission des finances. Il vise à **instaurer un droit de délaissement au profit de certains propriétaires d'habitation riveraine d'un aéroport existant** dont l'État a successivement projeté le transfert sur un autre site, a approuvé un contrat de concession aux fins de création d'un nouvel aérodrome sur ce site, puis a finalement annoncé le maintien et le réaménagement de l'aérodrome existant.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre des **accords que le Gouvernement a conclus après l'abandon du projet de nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes.**

Le **I** du présent article complète le chapitre III du titre V du livre III de la sixième partie du code des transports par un **nouvel article L. 6353-3.**

Le premier alinéa de ce nouvel article L. 6353-3 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine, à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit, les catégories d'immeubles riverains d'un aéroport existant, liées à l'habitation, pour lesquelles les **propriétaires peuvent mettre en demeure l'État de procéder à l'acquisition.** Un tel décret n'intervient que lorsque l'État a successivement :

- projeté de transférer l'un de ses aéroports ouverts à la circulation aérienne publique sur un autre site ;
- approuvé un contrat de concession aux fins de création d'un nouvel aéroport ;
- annoncé le maintien et le réaménagement de l'aéroport existant.

Le deuxième alinéa du nouvel article L. 6353-3 du code des transports prévoit que le périmètre définit par le Conseil d'État, dans lequel le droit de délaissement peut être saisi, est établi selon **l'exposition aux nuisances sonores aériennes** des immeubles situés dans des zones de bruit fort au sens de l'article L. 112-7 du code précité.

Le **troisième alinéa** du nouvel article L. 6353-3 soumet le bénéfice du droit de délaissement créé au respect d'une double condition :

- les propriétaires doivent avoir procédé à l'acquisition d'un immeuble lié à l'habitation, à sa reconstruction ou à la réalisation de travaux conduisant à l'augmentation significative de sa surface de plancher, en considération de la réalisation prévue du nouvel aéroport ;
- ces opérations doivent avoir été réalisées entre la date de publication de l'acte approuvant le contrat de concession de cet aéroport et la date de l'annonce par l'État du maintien et du réaménagement de l'aéroport existant.

Le **quatrième alinéa** du nouvel article L. 6353-3 prévoit que **la date de référence pour l'estimation des biens est celle de l'annonce par l'État du maintien et du réaménagement de l'aéroport existant.**

Le **cinquième alinéa** fixe un **délai de cinq ans** après la date de publication du décret en Conseil d'État mentionné au premier alinéa **pour déposer la mise en demeure** de l'État de procéder à l'acquisition.

Le **sixième alinéa** précise que **l'estimation des biens est fixée sans qu'il soit tenu compte de la dévalorisation éventuelle** due à l'annonce, par l'État, du maintien et du réaménagement de l'aéroport existant.

Enfin, le **II** du présent article précise que le nouvel article L. 6353-3 du code des transports entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 30 juin 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce droit de délaissement exceptionnel devrait permettre aux propriétaires de logements riverains de l'aéroport de Nantes-Atlantique et acquis entre 2010 et 2018 de les revendre à l'État, sans qu'une décote soit appliquée en raison de l'exposition au bruit. Il s'agit d'une mesure de compensation prévue par le Gouvernement après l'abandon du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

Votre rapporteur général considère en conséquence qu'il convient d'approuver l'adoption du présent article.

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

ARTICLE 71 ter (nouveau)
(Art. L. 5151-11 et L. 6333-2 du code du travail)

**Autorisation de la Caisse des dépôts et consignations à recevoir et gérer
les fonds destinés au compte d'engagement citoyen**

Commentaire : le présent article prévoit de permettre à la Caisse des dépôts et consignations de recevoir et de gérer les fonds destinés au financement des droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA MISSION DE GESTION DE FONDS DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET
CONSIGNATIONS**

Aux termes de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, **la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est chargée « d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée ».**

Cette **mission de « tiers de confiance »** lui a été confiée dès sa création en 1816, avec la gestion des systèmes de retraite publique. Cette responsabilité est le corollaire de sa mission principale qui est de protéger l'épargne des français. À partir de 1890, sur mandat de l'État, la CDC s'est vue confier les fonds déposés par les particuliers chez les notaires. Le champ de cette mission s'est progressivement élargi et il inclut désormais les fonds des administrateurs et mandataires judiciaires, des greffiers des tribunaux et des huissiers. Divers autres fonds lui ont été confiés, tels que le fonds de cohésion sociale (FCS). Elle assure également la gestion des comptes en déshérence depuis 2014¹.

La CDC gère ainsi des fonds pour **le compte de personnes publiques, y compris les collectivités territoriales**, dans le cadre de conventions. Ces activités de mandataire public de la CDC correspondent à des flux s'élevant à **plusieurs dizaines de milliards d'euros par an**².

L'article L. 518-24-1 du code monétaire et financier, introduit par la loi du 24 mai 2019 dite « Pacte »³, a procédé à **une harmonisation du cadre législatif des mandats confiés à la CDC.**

¹ En application de l'article L. 312-20 du code monétaire et financier.

² Selon l'étude d'impact du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises.

³ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Il prévoit ainsi que l'État, ses établissements publics, les groupements d'intérêt public (GIP) et les autorités publiques indépendantes, peuvent confier à la CDC un **mandat pour encaisser des recettes, payer des dépenses, et agir en justice au nom et pour le compte du mandant**, sous réserve de respecter les conditions suivantes :

- la convention doit être écrite ;
- les ministres chargés de l'économie et du budget doivent autoriser le mandat ;
- le principe d'une reddition au moins annuelle des comptes doit être respecté.

B. LE RÔLE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS DANS LE COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ

Le compte personnel d'activité, défini à l'article L. 5151-1 du code du travail, a pour objectif de « *renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de sécuriser son parcours professionnel* ». Il regroupe le compte personnel de formation (CPF), le compte personnel de prévention (C2P) et **le compte d'engagement citoyen (CEC)**.

Introduit par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels¹, le CEC vise à **reconnaître et valoriser l'engagement** des bénévoles à travers l'octroi d'heures de formation citoyenne ou professionnelle adossées au CPF. Le périmètre des activités éligibles a été élargi à trois reprises² et **concerne les activités suivantes** :

- le service civique, la réserve militaire, la réserve communale de sécurité civile et la réserve sanitaire ;
- les fonctions de maître d'apprentissage ;
- le bénévolat associatif, pour les associations dont les activités ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du don effectué³ et au titre de la participation à l'organe d'administration ou de direction de l'association.

Le financement du CEC relève de l'État pour les droits acquis dans le cadre du service civique, de la réserve militaire, du tutorat d'un apprenti ou d'activités associatives. Il figure au sein du programme 163 « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » ;

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 Par la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, et la loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018.

³ En application du b du 1 de l'article 200 du code général des impôts.

11,5 millions d'euros sont prévus à ce titre par le présent projet de loi de finances.

Pour les droits acquis dans le cadre de la réserve communale de sécurité civile et de la réserve sanitaire, le financement dépend respectivement de la commune et de l'Agence nationale de santé publique.

Le code du travail prévoit expressément que **la CDC gère les ressources qui financent les droits acquis au titre du compte personnel de formation** (articles L. 6333-1 à L. 6333-7 du code du travail), **ce qui n'est pas le cas pour le compte d'engagement citoyen.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission.

Il vise à **autoriser la Caisse des dépôts et consignations à recevoir et à gérer les fonds destinés au financement des droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen (CEC)**, comme elle le fait pour le compte personnel de formation (CPF).

À cet effet, **le présent article complète deux articles du code du travail :**

- **l'article L. 5151-11** relatif au CEC, afin de prévoir expressément que les ressources destinées au financement des droits acquis au titre de ce dispositif sont versées à la Caisse des dépôts et consignations, ce qui, en l'état de la rédaction porterait sur l'intégralité des droits constitués et non uniquement des droits ouverts chaque année ;

- **l'article L. 6333-2** relatif aux ressources que la Caisse des dépôts et consignations est autorisée de percevoir, afin d'ajouter les ressources destinées au financement du CEC.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à préciser expressément dans la loi le rôle de la Caisse des dépôts et consignations dans la gestion des ressources destinées au financement des droits acquis au titre du compte d'engagement citoyen.

Cette mission incombe déjà à la Caisse des dépôts et consignations, ce qui découle de son rôle de gestion du compte personnel de formation que le CEC peut servir à abonder. Pour autant, le compte d'engagement citoyen ayant mis du temps à être concrétisé, ce n'est qu'à compter de 2020 que le dispositif sera pleinement opérationnel. Il s'agit donc d'une **sécurisation législative opportune.**

Alors que l'ensemble des droits constitués s'élève à plus d'une centaine de millions d'euros, le présent projet de loi de finances prévoit un montant de 11,5 millions d'euros au titre du CEC en 2020. Le Gouvernement se fonde pour cela sur un taux de recours identique à celui du compte personnel de formation, sans que le public cible soit identique.

Or, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pourrait conduire l'État à verser à la Caisse des dépôts et consignations l'intégralité des sommes relatives aux droits constitués depuis 2017, et non les seuls crédits correspondant aux estimations de droits consommés. **En ce cas, les crédits prévus en 2020 se révéleraient fortement insuffisants.**

Il importe donc que le Gouvernement lève cette incohérence, soit en majorant les crédits inscrits au sein du programme 163 « Jeunesse et vie associative », soit en restreignant le dispositif proposé par le présent article. S'il venait à restreindre le périmètre aux seuls montants estimés de consommation des droits au titre du CEC, il reviendra à la convention conclue avec la Caisse des dépôts et consignations de prévoir les modalités selon lesquelles une éventuelle surconsommation serait rapidement compensée par l'État.

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

ARTICLE 71 quater (nouveau)
(Art. 212 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

**Extension de la garantie octroyée à l'emprunt de l'UNESCO
pour la rénovation d'un de ses bâtiments**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre la garantie de l'État accordée aux emprunts de l'UNESCO pour la rénovation du bâtiment V situé rue Miollis à Paris aux frais accessoires, dans la limite de 10 % du principal.

I. LE DROIT EXISTANT

Construit à la fin des années 1960 par les architectes Bernard Zehrfuss et Jean Prouvé, le bâtiment de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), situé rue Miollis à Paris, couvre une superficie de 6 000 mètres carrés. Ce bâtiment, dans un état jugé préoccupant, n'avait fait l'objet d'**aucune rénovation depuis son inauguration** et contrevenait à de nombreuses réglementations, portant notamment sur la prévention des risques incendies.

L'état du bâtiment V de l'Unesco, où sont hébergées les délégations auprès de l'organisation, est **préoccupant**. Le plan de rénovation comprend les travaux suivants : réfection de l'étanchéité, restauration des façades, amélioration des performances thermiques et acoustiques, mise aux normes de prévention des risques d'incendie du bâtiment, mise aux normes des réseaux techniques, protection contre les risques liés à l'amiante et au plomb, mise en accessibilité des espaces aux personnes à mobilité réduite et revalorisation des espaces intérieurs et extérieurs.

Selon l'Unesco, ces travaux devraient se dérouler au cours de trois phases opérationnelles, sur une période de quatre ans et demi et pour un **coût total de 41,8 millions d'euros** :

- la première phase concernera toute la superstructure (les huit niveaux situés au-dessus du rez-de-chaussée) et devrait durer 30 mois, pour un coût estimé à environ 20 millions d'euros ;

- la deuxième phase portera sur les infrastructures et le rez-de-chaussée et devrait durer 10 mois, pour un coût de huit millions d'euros ;

- la troisième et dernière phase sera consacrée au traitement de toutes les parties inférieures et devrait durer 14 mois, pour un coût de 14 millions d'euros.

L'Unesco ne disposant pas de fonds de roulement suffisants pour financer ces travaux, elle a décidé de recourir à l'emprunt. Par l'article 212 de la loi de finances pour 2019¹, **l'État a octroyé sa garantie à cet emprunt de l'Unesco.** Une telle garantie présente un avantage financier certain : elle permet à l'organisation d'obtenir une baisse notable du taux d'intérêt de l'emprunt, ce qui bénéficie en retour à la France, qui s'est engagée à prendre en charge le remboursement des intérêts de cet emprunt.

Une **garantie similaire avait été accordée en 2003** à l'Unesco au titre d'un emprunt de 80 millions d'euros souscrit par l'Organisation auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dans le cadre des travaux de réhabilitation d'un bâtiment situé au siège de l'Unesco à Paris². Il est prévu que **l'organisation rembourse ce prêt** entre 2004 et 2021 sur son budget ordinaire, **les intérêts étant pris en charge par la France** et imputés sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Il n'est pas rare que les pays accueillant sur leur territoire des organisations internationales consentent à des efforts particuliers en leur faveur. Cela s'inscrit dans une stratégie globale d'attractivité.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable de la commission des finances, **étend la garantie de l'État, octroyée initialement pour le principal et les intérêts, aux frais accessoires de l'emprunt contracté par l'Unesco auprès de la Banque européenne d'investissement.** Ces frais, qui correspondent aux coûts pouvant survenir lors de la période de remboursement³, ne pourront toutefois pas excéder 10 % du principal.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme en 2019, votre rapporteur général ne s'oppose pas à l'extension de la garantie octroyée à l'emprunt de l'Unesco. Un défaut de l'Unesco ne se produirait qu'en cas de faillite de l'institution. Ce risque

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Article 82 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

³ Il s'agit par exemple des indemnités dues en cas de remboursement anticipé ou des frais liés au report de perception d'une tranche du prêt.

paraît particulièrement faible au regard du financement de l'institution, qui bénéficie des contributions annuelles des États membres.

Votre rapporteur général est également favorable au plafond introduit par le présent article, fixé à 10 % du principal. En effet, le montant de ces frais accessoires est délicat à estimer, dans la mesure où il dépend de la réalisation d'événements difficiles à anticiper. **L'extension de la garantie aux accessoires permet en outre à l'État de bénéficier de conditions de financement plus favorables**, ce qui ne peut être que bénéfique, la France prenant en charge les intérêts de cet emprunt de l'Unesco. En effet, dans le cadre des garanties demandées par la Banque européenne d'investissement au titre des emprunts qu'elle octroie, il est d'usage que les accessoires soient couverts, afin d'obtenir des conditions de taux plus favorables.

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

ARTICLE 71 quinquies (nouveau)

Modalités de répartition de la fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux départements

Commentaire : le présent article prévoit les modalités de répartition de la fraction supplémentaire de TVA de 250 millions d'euros au profit des départements instituée aux termes de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation et de la réforme du schéma de financement des collectivités territoriales proposées au présent projet de loi de finances, **l'Assemblée nationale a adopté des dispositions nouvelles tendant à affecter** aux départements, au département de Mayotte, à la Métropole de Lyon ainsi qu'aux collectivités territoriales de Guyane, de Martinique et de Corse, **une fraction supplémentaire du produit net de la TVA**¹.

Introduites à l'article 5 du projet de loi de finances, ces dispositions impliquent **la suppression de l'actuel fonds de soutien interdépartemental (1), l'affectation aux départements d'une fraction supplémentaire de TVA de 250 millions d'euros (2) et l'institution d'un fonds de sauvegarde des départements (3).**

- 1. Les dispositions introduites à l'article 5 du projet de loi de finances impliquent la suppression de l'actuel fonds de soutien interdépartemental (FSI)**

Le V de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020, tel qu'il résulte des travaux du Sénat, abroge l'article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 à compter du 1^{er} janvier 2022, lequel institue un fonds de soutien interdépartemental (FSI) alimenté à hauteur de 250 millions d'euros annuel par un prélèvement assis sur les recettes de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2018.

¹ Pour une présentation plus complète, se reporter au commentaire de l'article 5 au sein du tome II du rapport général de M. Albéric de Montgolfier fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020.

Les ressources du fonds ont, actuellement, vocation à être réparties entre les départements à raison de deux fractions.

La première est attribuée en fonction du potentiel financier par kilomètre carré et d'un indice synthétique agrégeant le potentiel financier du département et le revenu moyen des habitants.

La seconde est attribuée en fonction du produit de certaines impositions perçu par le département, du revenu moyen de ces habitants, du niveau du taux de pauvreté et du potentiel financier.

Le fonds de soutien est prévu pour perdurer tout au long de la durée des « pactes financiers » conclus entre l'État et les départements dans le cadre du dispositif des « contrats de Cahors ».

Aux termes des dispositions de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, **ces contrats sont conclus pour trois années et arriveraient, ainsi, à échéance en 2021.**

2. Les départements bénéficieraient de l'affectation d'une fraction supplémentaire de taxe sur la valeur ajoutée à compter de 2021

Le dispositif prévu à l'article 5 du projet de loi de finances prévoit que **les départements bénéficieraient, dès 2021, de l'affectation d'une fraction de TVA équivalente à 250 millions d'euros.**

Il est prévu que **les modalités de répartition** de cette fraction tiennent compte de critères de ressources et de charges et **soient déterminées par décret en Conseil d'État.**

3. Un fonds de sauvegarde des départements serait institué à compter de 2022

Aux termes de l'article 5 du projet de loi de finances, la fraction supplémentaire de 250 millions d'euros serait complétée, à compter de 2022, par **l'institution d'un fonds de sauvegarde des départements.**

Ce fonds serait **alimenté annuellement d'un montant équivalent à la dynamique accumulée de la TVA par rapport à la somme de 250 millions d'euros mise en répartition.**

Il est également prévu que **les modalités de répartition** de ce fonds de sauvegarde soient **définies par décret en Conseil d'État.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel visant à préciser les modalités de répartition de la fraction supplémentaire de 250 millions d'euros de TVA prévue à l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020.

Le **1 du I** du présent article prévoit que **sont éligibles à la première fraction de 250 millions d'euros de TVA**, en 2021, et, en 2022, au fonds institués, sous réserve de son adoption, par l'article 5 du projet de loi de finances, les départements :

- dont le montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) par habitants perçu au titre de l'année est inférieur au montant de la même recette par habitant perçu par l'ensemble des départements ;

- dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 12 %.

Le **2 du I** du présent article énumère les **critères de répartition de cette fraction de TVA de 250 millions d'euros** entre les différents départements éligibles. Il est, ainsi, **procédé au calcul d'un « indice de fragilité »** déterminé comme suit :

$$\begin{aligned} & \text{Indice de} \\ & \text{fragilité} \\ & = \\ & \frac{\text{Proportion du nombre de bénéficiaires du RSA dans la population du départements}}{\text{Proportion du nombre de bénéficiaires du RSA dans la population de l'ensemble des départements}} + \frac{\text{Proportion du nombre de bénéficiaires de l'APA dans la population du départements}}{\text{Proportion du nombre de bénéficiaires de l'APA dans la population de l'ensemble des départements}} + \frac{\text{Proportion du nombre de bénéficiaires de la PCH dans la population du départements}}{\text{Proportion du nombre de bénéficiaires de la PCH dans la population de l'ensemble des départements}} + \frac{\text{Revenu moyen des départements}}{\text{Revenu moyen du départements}} \end{aligned}$$

Le **3 du I** du présent article prévoit que **lorsque le taux de pauvreté d'un département est supérieur à 17 %, son indice de fragilité est majoré de 20 %**. Il prévoit également que lorsque le taux d'épargne brute du département est inférieur à 10 %, l'indice de fragilité sociale est majoré d'un même taux.

Aux termes du **4 du I** du présent article, la part de la recette de TVA affectée perçue par un département est établie « *en fonction de son indice de fragilité (...) multiplié par [sa] population* ».

Enfin, le **II** du présent article dispose que les montants encaissés par le fonds de sauvegarde prévu à l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 seront répartis au profit des départements et d'autres collectivités territoriales en fonction de critères de ressources et de charges lorsqu'ils sont confrontés à « *une baisse importante de produit* » des DMTO et à une « *hausse importante des dépenses exposées* » au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte-tenu des simulations transmises à votre commission des finances, il apparaît que **les cinq départements qui bénéficieraient le plus de l'affectation de la fraction supplémentaire de TVA sont le Nord, la Seine-Saint-Denis, le Pas-de-Calais, la Réunion, la Seine-Maritime et le Gard.**

Synthèse de la répartition de la fraction supplémentaire de TVA entre les départements

Département	Attribution
NORD	24,36
SEINE-ST-DENIS	14,35
PAS-DE-CALAIS	14,17
REUNION	12,16
SEINE-MARITIME	7,97
GARD	6,04
(...)	
VENDEE	0
ESSONNE	0
HAUTS-DE-SEINE	0
VAL-DE-MARNE	0
VAL-D'OISE	0
TOTAL	250

Source : commission des finances d'après les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Il convient de noter que **les modalités de répartition prévues concernant la part dynamique de TVA ne paraissent pas opportunes** conduisent à ce que les départements ne puissent bénéficier de cette seconde fraction qu'à la **condition cumulative d'une baisse du produit des DMTO et d'une hausse des dépenses d'AIS.**

Pourtant un département pourrait voir ses dépenses d'AIS augmenter subitement sans que l'on puisse constater une dégradation concomitante des produits des DMTO qu'il perçoit.

Une telle situation aurait d'autant plus de chance de survenir dans des départements où le marché immobilier est d'ores et déjà déprécié.

Pour mémoire, **en première partie le Sénat a décidé de décaler d'une année l'entrée en vigueur du schéma de financement des collectivités territoriales** prévu à l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020.

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

ARTICLE 72

Création d'une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité spécifique à l'outre-mer

Commentaire : le présent article prévoit la possibilité d'attribuer une aide à l'accession et à la sortie de l'insalubrité en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

I. LE DROIT EXISTANT

Les aides personnelles au logement peuvent prendre trois formes : l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) destinée aux familles et l'allocation de logement sociale (ALS) attribuée sous conditions de ressources aux personnes qui ne bénéficient ni de l'APL ni de l'ALF. Ces trois aides, qui ne peuvent pas se cumuler, avaient auparavant un volet locatif et un volet accession. Les accédants à la propriété pouvaient en effet bénéficier de l'une de ces aides au logement dès lors que le logement en question constituait leur résidence principale.

Les aides personnelles au logement à l'accession ont toutefois été mises en extinction par l'article 126 de la loi de finances pour 2018¹, pour les prêts signés après le 1er janvier 2018.

Des exceptions ont été introduites jusqu'au 1^{er} janvier 2020 par la loi de finances pour 2019² :

- pour les logements existants en zone 3³ faisant l'objet d'un prêt conventionné ;

- pour les logements en outre-mer ayant fait l'objet d'une décision favorable de financement au titre de la « ligne budgétaire unique »⁴ prise avant le 31 décembre 2018 par le représentant de l'État.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Article 227 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Le zonage détermine pour partie le plafond de ressources permettant de percevoir une aide personnelle au logement (APL, ALF, ALS) ou une réduction du loyer de solidarité (RLS) pour les locataires d'un logement social (HLM). La zone 3 correspond aux zones où les conditions de ressources maximales sont les plus faibles.

⁴ Il s'agit de l'action n°01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », qui rassemble l'ensemble des crédits de l'Etat en faveur du logement outre-mer.

Introduite dans le texte à l'initiative du Gouvernement, ce dernier a justifié cette exception par la « *présence importante d'un habitat insalubre ou indigne, ainsi que des niveaux de revenus significativement plus bas qu'en métropole* »¹. **Ce dispositif était conçu comme temporaire, dans l'attente du dispositif pérenne d'aide à l'accession proposé par le présent article.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit qu' « *une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité peut être accordée en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin* ».

Cette aide vise à **assurer la prise en charge des dépenses assimilées aux loyers** « *visées à l'article L. 823-3 du code de la construction et de l'habitation* », soit :

- les mensualités acquittées au titre des charges de remboursement des prêts contractés pour l'acquisition du logement ou son amélioration ;

- la redevance payée par l'accédant au vendeur jusqu'à la date de levée de l'option du contrat de location-accession ;

- la rémunération d'un opérateur de maîtrise d'ouvrage de travaux dans le cas où la copropriété est mise sous administration provisoire lorsque sa situation financière ne lui permet pas de réaliser les travaux nécessaires à la mise en sécurité de l'immeuble ;

- l'indemnité d'occupation versée en cas d'expropriation selon la procédure prévue à l'article L. 615-9 du code de la construction et de l'habitation ;

- la redevance pour servitude que les copropriétaires sont tenus de verser à un opérateur auquel une commune ou un établissement public de coopération intercommunale a confié l'entretien de parties communes de copropriétés d'immeubles qu'elle a expropriées ;

- l'indemnité représentative de mise à disposition des pièces réservées à toute personne accueillie au domicile par un accueillant familial.

Cette aide est ouverte aux « *personnes mentionnées à l'article L. 822-2, du même code [soit les personnes de nationalité française et les ressortissants européens] qui accèdent à la propriété d'un local à usage exclusif d'habitation et constituant leur résidence principale à compter du 1^{er} janvier 2020, ou qui l'améliorent* ». Les conditions de cette amélioration sont fixées par décret et par référence aux dispositions applicables aux aides au logement.

¹ Exposé général de l'amendement présenté par le Gouvernement (n° II-1908) sur le projet de loi de finances pour 2019.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

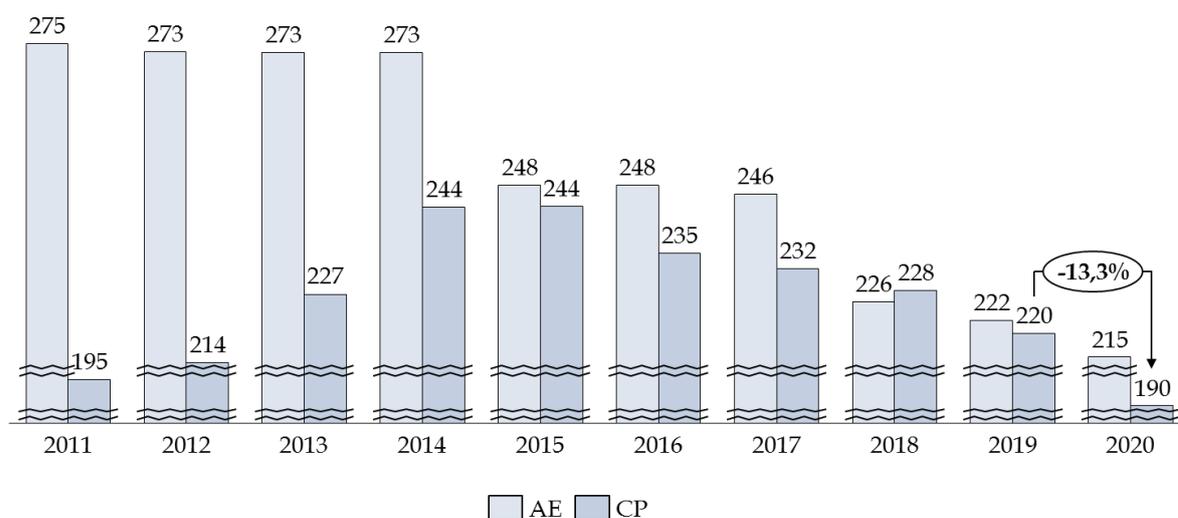
Le présent dispositif intervient à la suite de l'extinction des aides au logement à l'accession sur l'ensemble du territoire national, à laquelle le Sénat s'était fortement opposé. La situation des outre-mer en matière d'insalubrité et d'habitat indigne présente toutefois une acuité particulière. Jusqu'en 2017, le nombre de logements en situation d'indignité était estimé à 68 000 logements. Il est aujourd'hui porté à environ 113.500 logements à la suite d'un meilleur recensement des situations d'habitat indigne et informel mené par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne. La nécessité de l'aide dont la création est proposée par le présent article ne fait ainsi l'objet d'aucun doute.

Ainsi, 12,5 % du parc de logements (soit 110 000 logements) est considéré comme insalubre et indigne, contre 1,2 % en métropole. Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, ces constats ont amené les pouvoirs publics à lancer, depuis plusieurs années, des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou spontané, notamment inscrites dans les objectifs du plan logement outre-mer 2015-2020 ou encore dans le cadre du partenariat entre le ministère des outre-mer et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

En outre, les financements de l'État en la matière connaissent une forte baisse depuis 2017, comme en témoigne l'évolution de la ligne budgétaire unique depuis 2014.

Évolution des crédits de l'action n°01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »

(en millions d'euros)

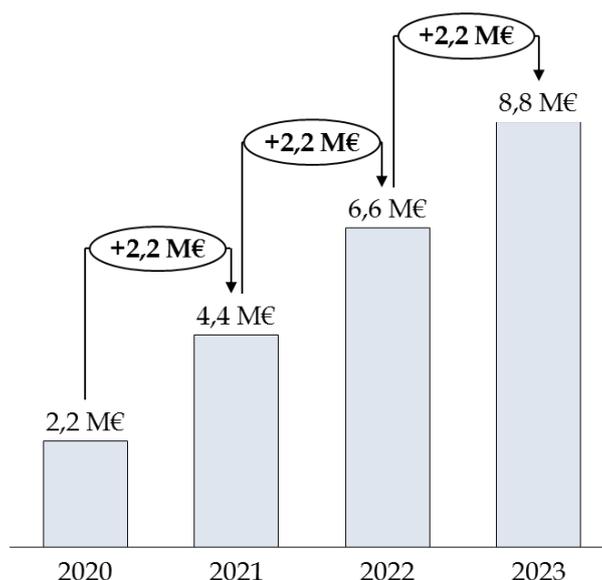


Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

En 2018, sur l'ensemble des départements outre-mer, les crédits budgétaires de la LBU concernant les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou spontané (RHS) et les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL) ont représenté 16,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 8,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP)¹, contre 32 millions d'euros en CP et 27 millions en AE en 2014.

L'aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité spécifique à l'outre-mer proposée par le présent article présenterait un **coût annuel de 2,2 millions d'euros par an**. Cette prévision prend en compte la moyenne annuelle de signatures de prêts sur les cinq dernières années en outre-mer (840) et l'aide moyenne en accession constatée (216 euros par mois)².

Évolution des crédits de l'action n°01 « Logement » du programme 123 « Conditions de vie outre-mer »



Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable du présent article

¹ Rapport annuel de performances 2018 de la mission « Outre-mer.

² Évaluation préalable de l'article.

Au regard de la situation particulière des outre-mer, et de la faiblesse des moyens jusqu'alors déployés par l'État en faveur de la lutte contre l'habitat insalubre, le dispositif proposé par le présent article apparaît nécessaire.

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

ARTICLE 72 bis (nouveau)
(Art. 266 quindecies du code des douanes)

Augmentation à compter de 2021 des objectifs d'incorporation d'énergies renouvelables dans la filière essence

Commentaire : le présent article augmente, à compter de 2021, les objectifs d'incorporation d'énergies renouvelables dans les essences, relève le seuil au-delà duquel la part d'énergie issue d'égouts pauvres et de certains amidons résiduels n'est pas prise en compte dans le calcul de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants, et rehausse le seuil au-delà duquel la part d'énergie issue des huiles de cuissons et de graisses animales n'est plus comptée double pour les essences.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE INCITATIVE RELATIVE À L'INCORPORATION DE BIOCARBURANTS

L'article 266 *quindecies* du code des douanes soumet depuis le 1^{er} janvier 2005¹ à **la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants**² les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants contenant une proportion de biocarburants inférieure à l'objectif d'incorporation.

Aux termes du I de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, sont **redevables** de cette taxe les redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La taxe est exigible au moment où la TICPE le devient pour les essences et gazoles concernés.

La taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants est **assise** sur le volume total, respectivement, des essences et des gazoles pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile.

Le montant de la taxe est calculé séparément pour les essences et pour les gazoles. Ce montant est égal au produit de l'assiette par le tarif mentionné dans le tableau ci-dessous, auquel est appliqué **un coefficient**. Ce coefficient correspond à la différence entre le pourcentage national cible

¹ Article 32 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Jusqu'à l'année dernière nommée prélèvement supplémentaire de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports, déterminé par le même tableau, et la **proportion d'énergie renouvelable contenue dans les produits inclus dans l'assiette**.

Si la proportion d'énergie renouvelable est supérieure ou égale au pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports, la taxe est nulle.

Tarifs de la taxe et pourcentages nationaux cibles d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports

Année	2019	À compter de 2020
Tarifs (€/hL)	98	101
Pourcentage cible des gazoles	7,9 %	8 %
Pourcentage cible des essences	7,9 %	8,2 %

Source : IV de l'article 266 quindecies du code des douanes

L'énergie contenue dans les biocarburants est renouvelable lorsqu'ils remplissent certains **critères de durabilité**¹.

Par ailleurs, **la part d'énergie issue de certaines matières premières et excédant un seuil n'est pas prise en compte.**

Ces matières premières, correspondant aux céréales, plantes riches en amidon, sucrières ou oléagineuses et autres produits issus des cultures principales des terres agricoles, répondent à deux conditions cumulatives :

- la culture de ces matières premières et leur utilisation pour la production de biocarburants présentent un risque élevé d'induire indirectement une hausse des émissions de gaz à effet de serre neutralisant la réduction des émissions qui résulte de la substitution par ces biocarburants des carburants fossiles ;

- l'expansion des cultures s'effectue sur des terres présentant un important stock de carbone².

¹ Définis à l'article 17 de la directive 2009/28/ CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/ CE et 2003/30/ CE, dans sa rédaction en vigueur au 24 septembre 2018.

² En outre, ne sont pas considérés comme des biocarburants les produits à base d'huile de palme.

Le seuil est le produit de la proportion de l'énergie issue des matières premières qui est contenue dans les gazoles et dans les essences en France métropolitaine et des pourcentages suivants¹ :

Année	2020 à 2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	À compter de 2031
%	100 %	87,5 %	75 %	62,5 %	50 %	37,5 %	25 %	12,5 %	0 %

Source : tableau du 1 du B du V de l'article 266 quindecies du code des douanes

En outre, pour certaines catégories de matières premières, la part d'énergie excédant un certain seuil n'est pas prise en compte :

- les **céréales et autres plantes riches en amidon, sucrières ou oléagineuses** et autres produits issus des cultures principales des terres agricoles principalement utilisées à des fins de production d'énergie, sucres non extractibles et amidon résiduel, autres que les matières mentionnées à l'annexe IX de la directive 2009/28/CE, ne sont pris en compte que dans la limite de 7 % ;

- les **égouts pauvres** issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières, à hauteur de 45 % de leur contenu énergétique, et **amidons résiduels** issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l'amidon, ne sont pris en compte qu'à hauteur de 0,2 % en 2019 et **0,4 % en 2020** ;

- le **tallol et brai de tallol** ne peuvent être pris en compte que dans la limite de 0,6 % ;

- les matières mentionnées à la partie B de l'annexe IX de la directive 2009/28/CE – soit **les huiles de cuisson et les graisses animales** – ne peuvent être prises en compte que dans la limite de 0,9 %.

Pour les **huiles de cuisson usagées**, seule est prise en compte l'énergie contenue dans les produits dont la **traçabilité** a été assurée depuis leur production, selon des modalités définies par décret.

Enfin, **des règles de double comptage pour les biocarburants avancés non plafonnés** (partie A de l'annexe IX de la directive précitée) sont prévues. Ceux-ci ne pourront être comptés double que dans la limite de l'écart entre le pourcentage cible et 7 %. **Au-delà de ces valeurs limites, la part d'énergie issue de ces matières premières peut être comptabilisée**

¹ Cette disposition ne s'applique pas à l'énergie issue de ces matières premières lorsqu'il est constaté qu'elles ont été produites dans des conditions particulières permettant d'éviter le risque d'expansion des cultures sur des terres présentant un important stock de carbone.

uniquement pour une valeur simple. Des règles de traçabilité s'appliquent également pour ce double comptage.

Pour les biocarburants issus **d'huiles de cuissons usagées et de graisses animales**, ceux-ci ne pourront être **comptés double que dans la limite de 0,10 % pour les essences** et de 0,9 % pour les gazoles.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative d'un **amendement du rapporteur général de la commission des finances** avec un **avis favorable du Gouvernement**, procède à plusieurs modifications au sein de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

D'abord, il **relève les objectifs nationaux d'incorporation des biocarburants dans la filière essence à compter de 2021 de 0,4 %.**

Tarifs de la taxe et pourcentages nationaux cibles d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports

Année	2020	À compter de 2021
Tarifs (€/hL)	101	104
Pourcentage cible des gazoles	8 %	8 %
Pourcentage cible des essences	8,2 %	8,6 %

Source : présent article du projet de loi de finances

Ensuite, il revoit à la hausse, à compter de 2021, le seuil au-delà duquel la part d'énergie renouvelable maximale de biocarburants produits à base **d'égouts pauvres** issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières et amidons résiduels issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l'amidon n'est pas prise en compte, **en le relevant de 0,4 % à 0,8 %.**

Enfin, il rehausse le seuil au-delà duquel la part d'énergie issue des huiles de cuissons et de graisses animales n'est plus comptée double pour les essences : ainsi, **à compter de 2021, pour les biocarburants issus d'huiles de cuissons usagées et de graisses animales, ceux-ci pourront être comptés double dans la limite de 0,2 % pour les essences (au lieu de 0,1 % en 2020).**

Le II de l'article précise que ces modifications s'appliquent aux produits pour lesquels la taxe devient exigible à compter du 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Après une réforme substantielle de cette taxe en loi de finances pour 2019 – renommée taxe incitative relative à l’incorporation de biocarburants-, de nouvelles modifications sont proposées par le présent article.

Le taux d’incorporation de la France s’élève ainsi à **7,7 % en 2017¹**, pour des objectifs de 7,9 % pour les filières essence et gazole en 2019.

Toutefois, ceux-ci sont inférieurs aux objectifs européens visant un objectif d’incorporation au **minimum de 10 % d’énergie renouvelable dans le secteur des transports en 2020**.

L’augmentation des objectifs cibles d’incorporation de biocarburants nationaux pour la filière essence, **de 0,4 % en 2021, apparaît cohérente avec les objectifs européens fixés : 10 % d’énergie renouvelable dans les transports en 2020, et 14 % en 2030²**.

Cette hausse serait assurée par la croissance des égouts pauvres issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières, à hauteur de 45 % de leur contenu énergétique et amidons résiduels issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l’amidon, dont le seuil d’incorporation est rehaussé en conséquence de 0,4 %.

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

¹ IFP énergies nouvelles, Tableau de bord biocarburants, 2019.

² Ce dernier objectif a été fixé par la directive, dite «EnR2 », (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l’utilisation de l’énergie produite à partir de sources renouvelables.

ARTICLE 72 ter (nouveau)
(Art. 266 quindecies du code des douanes.)

Règles de traçabilité des matières premières pour la prise en compte de l'énergie contenue dans les biocarburants

Commentaire : le présent article étend et renforce les règles de traçabilité des matières premières pour la prise en compte de l'énergie renouvelable contenue dans les carburants.

I. LE DROIT EXISTANT

Les règles s'appliquant à la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants ont été détaillées précédemment, dans le commentaire de l'article 72 bis du présent rapport (cf. *supra*).

Le V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes conditionne en outre la **prise en compte de l'énergie contenue dans les produits à une traçabilité des matières premières, depuis leur production, selon des modalités définies par décret** : c'est le cas d'une part pour les **huiles de cuisson usagées**, et d'autre part pour le **double comptage de certaines matières premières** (biocarburants avancés et graisses animales).

Aux termes de l'article L. 661-7 du code de l'énergie, les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants et combustibles liquides contenant des biocarburants ou bioliquides sont « *tenus de démontrer que ces produits satisfont aux critères de durabilité* ». À cette fin, ils établissent des déclarations de durabilité fondées sur les informations recueillies. Pour bénéficier des avantages fiscaux prévus par le code des douanes, ils sont également tenus d'adresser ces déclarations de durabilité à l'administration des douanes.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux amendements identiques, à l'initiative de Joël Giraud et d'Émilie Cariou et plusieurs de ses collègues membres du groupe La République en Marche, adoptés avec un **avis favorable du Gouvernement**.

Ils insèrent un A bis, après le A du V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, consacré aux **règles de traçabilité des matières premières incorporées dans les carburants**.

Ils précisent que « *seule est prise en compte l'énergie contenue dans les produits dont la traçabilité a été assurée depuis leur production* ». **Les modalités de traçabilité applicables à chaque produit en fonction des matières premières dont il est issu et de comptabilisation de l'énergie appliquées sont renvoyées à un décret (1° du I).**

Il est précisé que lorsque le V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes prévoit pour certaines matières une comptabilisation de l'énergie plus avantageuse que pour d'autres matières premières, **le décret peut subordonner l'application de cette comptabilisation à des modalités de traçabilité plus strictes.**

Des mesures de coordination sont opérées au sein de l'article 266 *quindecies* du code des douanes afin de supprimer les règles existantes de traçabilité **(2° du I de l'article).**

Enfin, le **II de l'article** précise que celui-ci s'applique aux produits pour lesquels la taxe devient exigible à compter du 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article étend le champ d'application des obligations de traçabilité actuellement prévues, qui conditionnent l'octroi d'avantages fiscaux accordés en matière de taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRB). La définition de ces règles est renvoyée à un décret.

Votre rapporteur général prend acte du renforcement des obligations de traçabilité, qui permettent de garantir que les avantages fiscaux liés la TIRB n'entraînent pas de comportements frauduleux.

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

ARTICLE 72 quater (nouveau)
(Art. L. 131-8 du code de la sécurité sociale)

**Réévaluation de la fraction du produit du droit à consommation
sur les tabacs affectée au régime d'allocation viagère des gérants
de débit de tabac**

Commentaire : Le présent article vise à réévaluer la fraction du produit du droit à consommation sur les tabacs affectée au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du 7° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, le produit du droit à consommation sur les tabacs, prévu à l'article 575 du code général des impôts est versé :

- à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général de la sécurité sociale, pour une fraction correspondant à 99,56 % ;
- au régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac (RAVGDT), pour une fraction égale à 0,44 %.

Institué par décret en 1963, le RAVGDT est un régime obligatoire dédié aux buralistes, distinct du régime des retraites des commerçants¹. Calculées sur la base d'un nombre de points acquis chaque année, les allocations viagères sont attribuées aux gérants de débit de tabac ayant cessé leurs fonctions et aux veufs et veuves de gérants de débit de tabac, ainsi qu'à leurs orphelins.

Au 31 mars 2019, le montant total du portefeuille des réserves du RAVGDT s'élevait à 475 millions d'euros, le régime disposant de 42,9 millions d'euros sur le compte courant.

Le montant des droits à la consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 du code des impôts s'est élevé à 12,3 milliards d'euros en 2018. Le présent projet de loi de finances table sur un montant de 13,1 milliards d'euros en 2020.

¹ Décret n°63-1104 du 30 octobre 1963 relatif au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, après avis favorable de la commission des finances, consiste en une **actualisation des taux prévus au 7° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.**

Le 1° du I du présent article affecte 0,26 point de pourcentage supplémentaire du produit des droits de consommation sur les tabacs au régime d'allocation viagère des gérants des débits de tabac (RAVGDT). La fraction affectée est ainsi portée à 0,70 %, celle attribuée au régime général de l'assurance-maladie étant ramené à 99,30 %. Aux termes du II du présent article, cette majoration interviendrait au 1^{er} janvier 2020. Elle devrait représenter une augmentation des recettes du RAVGDT de 34 millions d'euros. Celles-ci devraient ainsi atteindre 91,6 millions d'euros à la fin de l'exercice 2020.

Le 2° du I du présent article minore la fraction affectée au RAVGDT de 0,20 point de pourcentage à compter du 1^{er} janvier 2021. La fraction devrait ainsi être ramenée 0,50 %, et celle dédiée à l'assurance-maladie serait portée à 99,50%.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article additionnel vise à assurer l'équilibre financier du régime d'allocation viagère des gérants de débit de tabac à 30 ans. Cet objectif comme l'économie du dispositif n'appelle pas de réserve particulière.

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

ARTICLE 72 quinquies (nouveau)
(Art. 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 et article L. 542-11 du code de l'environnement)

Financement des GIP dans le cadre de l'implantation de Cigéo/Andra

Commentaire : le présent article prolonge le financement des GIP et prévoit le reversement d'une part des taxes affectées aux GIP aux EPCI du département.

I. LE DROIT EXISTANT

Pour accompagner l'implantation du Laboratoire souterrain de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) sur les territoires de la Meuse et de la Haute-Marne, la loi a prévu que les producteurs de déchets radioactifs (EDF, Orano et le CEA) devaient contribuer au financement de groupements d'intérêt public (GIP) constitués dans les départements concernés.

Cette contribution prend la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) dite « taxe d'accompagnement » et est à l'origine de **recettes représentant environ 30 millions d'euros par an pour chacun des GIP. Les ressources des deux GIP ont été prolongées à leur niveau actuel jusqu'en 2019.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission. Il a fait l'objet d'un sous-amendement de notre collègue députée Bérangère Abba (LREM, Haute-Marne), avec un avis favorable du Gouvernement et un avis de sagesse de la commission.

Compte-tenu de l'implication des GIP dans le développement du territoire, **le dispositif adopté par l'Assemblée nationale vise à maintenir leur financement sur la période 2020-2022.** Cette prolongation du financement des GIP a été actée lors du dernier Comité de haut niveau dédié au projet de stockage géologique profond des déchets radioactifs (Cigéo) qui réunit l'État et les élus locaux, notamment, autour de ces questions d'aménagement du territoire.

S'agissant de l'usage de ces ressources, le code de l'environnement l'encadre en prévoyant en particulier que 50 % du financement de ces GIP est affecté à des actions destinées à faciliter l'installation et l'exploitation du laboratoire souterrain ou du centre de stockage.

Le présent article a également pour objet de compléter ces règles afin de préciser que les ressources des GIP sont prioritairement affectées aux actions définies par le projet de développement du territoire pour l'accompagnement du projet de Centre industriel de stockage géologique (Cigéo) qui a été signé le 4 octobre 2019.

Par ailleurs, l'article 43 de la loi du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 prévoit aujourd'hui que lesdits GIP doivent reverser une part du produit des taxes qui leur sont affectées aux communes des départements concernés dont une partie du territoire est distante de moins de 10 kilomètres du Laboratoire souterrain de l'Andra ou du futur Centre industriel de stockage géologique (Cigéo).

Afin de faciliter l'implication des GIP dans le développement du territoire, dans le cadre de la prolongation susmentionnée, le présent article vise à permettre qu'une fraction des taxes affectées aux GIP précités puisse être également versée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les communes sont situées dans le même périmètre, selon une répartition fixée par décret en Conseil d'État, dans la limite de 20 % et au prorata de la population de ces communes. Dans le cas où un tel reversement serait décidé, tous les EPCI éligibles devraient alors en être destinataires. Il s'agit ainsi de répondre à des besoins de financement d'un ensemble plus large de collectivités des territoires concernés. Une telle évolution a été présentée lors du dernier Comité de haut niveau dédié à Cigéo.

Un **sous-amendement** de notre collègue députée Bérange Abba (LREM - Haute-Marne) a **différé la mise en œuvre de l'extension du périmètre du versement aux intercommunalités** des taxes affectées dans le cadre du projet de centre industriel de stockage géologique - Cigéo - de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, l'ANDRA, **au 1^{er} janvier 2021**, *« afin de permettre l'analyse et l'apurement des comptes des collectivités concernées »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article maintient le financement des GIP sur la période 2020-2022 et permet aux EPCI concernés de bénéficier de l'affectation d'une partie des ressources de ces GIP, au même titre que les communes.

Il traduit ainsi des décisions prises localement pour permettre aux GIP et aux collectivités territoriales et EPCI concernés de financer les aménagements du territoire nécessaires.

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

ARTICLE 72 sexies (nouveau)
(Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011)

Prélèvement sur les recettes des droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris (SGP)

Commentaire : le présent article prévoit d'instituer un prélèvement assis sur les droits de mutation à titre onéreux des départements franciliens au profit de la Société du Grand Paris.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS EXERCE DES MISSIONS À TITRE PRINCIPAL ET COMPLÉMENTAIRE, PRINCIPALEMENT TOURNÉES VERS LA RÉALISATION DU GRAND PARIS EXPRESS (GPE)

Instituée par l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, **la Société du Grand Paris (SGP) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC).**

Aux termes du II de l'article 7 précité, le SGP a pour mission de « *concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation* ».

Le principal objectif de la SGP est, à ce titre, la réalisation du Grand Paris Express (GPE) correspondant à une extension du réseau de transport public ferroviaire d'Île-de-France.

En outre, le législateur a prévu que la SGP puisse financer, en tant que maître d'ouvrage, divers projets en rapport avec les transports publics urbains de voyageurs sur le territoire francilien.

Ces compétences complémentaires peuvent être confiées à la SGP par « *voie de convention* » par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements.

La Cour des comptes a, toutefois, fait observer que **l'essentiel de l'élargissement des missions de la SGP était intervenu par voie législative**, notamment aux termes de :

- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui a prévu que la SGP exerce - sous réserve de la constitution d'une filiale dédiée - une fonction de gestionnaire d'infrastructures et d'exploitant de réseaux de communication ;

- la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris qui a autorisé la SGP à assurer la production d'énergie renouvelable dans le cadre des travaux qu'elle conduit pour la réalisation de ses missions principales ;

- l'ordonnance n° 2014-690 du 26 juin 2014 qui a prévu que la SGP puisse financer des projets relatifs aux infrastructures de transport public ferroviaire de personnes en Île-de-France et intervenir en tant que maître d'ouvrage dans le cadre de projet conduit par Île-de-France Mobilités (anciennement, *syndicat des transports en Île-de-France - STIF*).

Synthèse des missions de la Société du Grand Paris en 2019

Type de la mission	Objectif de la mission
Mission principale	Construction du Grand Paris Express
Missions complémentaires	Prolongement de la ligne 14
	Prolongement du RER E
	Prolongement de la ligne 11

Source : rapport du Gouvernement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, 2019

B. DES COÛTS EN NETTE AUGMENTATION DEPUIS LES ÉVALUATIONS INITIALES EN 2010

Comme le rappellent le rapport du Gouvernement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris de 2019¹ et le rapport de la Cour des comptes de décembre 2017, **le coût de terminaison des projets portés par la SGP a connu des augmentations importantes depuis 2010.**

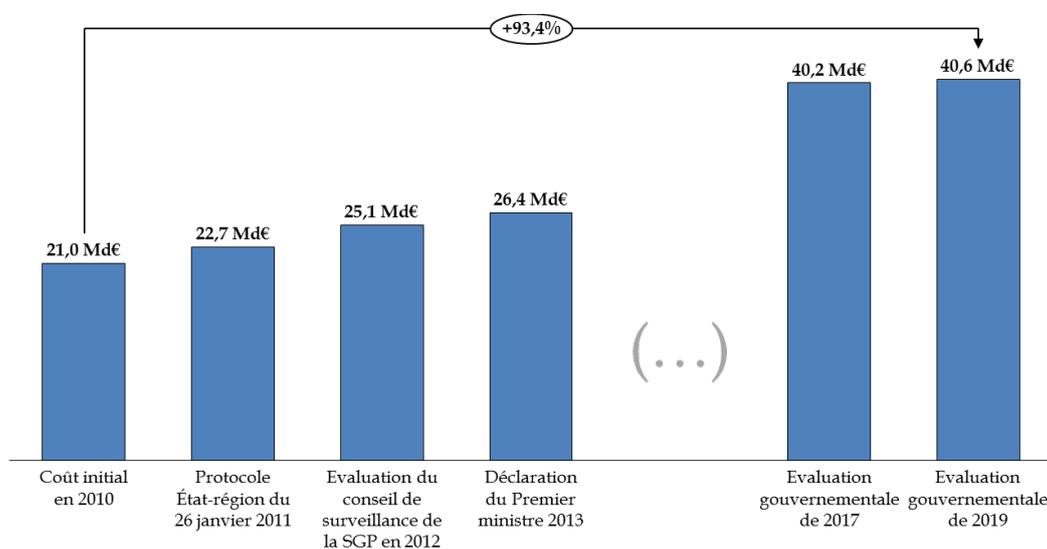
¹ Rapport du Gouvernement remis au Parlement en application de l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, 2019.

Évalué à 21 milliards d'euros¹ en 2010, le coût à terminaison, en 2030, retenu par le Gouvernement s'élève, en 2019, à 40,6 milliards d'euros² soit une augmentation de + 93,4 %.

Une partie de ce coût correspond, toutefois, à la réalisation de missions complémentaires. D'après le rapport gouvernemental précité, le montant des projets hors Grand Paris Express s'élèverait à 3,5 milliards d'euros³ soit 8,7 % de l'évaluation totale.

Évolution du coût à terminaison des projets portés par la Société du Grand Paris

(en euros 2018)



Source : retraitement de la commission des finances du Sénat d'après les données de la Cour des comptes et du rapport gouvernemental précité

C. UN MODÈLE FINANCIER QUI REPOSE SUR UN REMBOURSEMENT DE LA DETTE PAR L'AFFECTATION DE RECETTES FISCALES

Du point de vue du financement des missions de la SGP, les travaux exploratoires⁴ réalisés par notre collègue député, Gilles Carrez, à la demande du Premier ministre, reposaient sur l'hypothèse d'un « parallélisme de l'effort demandé aux usagers, au monde économique, aux contribuables et aux opérateurs ».

¹ En euros 2018.

² Idem.

³ En euros 2018.

⁴ Gilles Carrez, *Grand Paris : Financement du projet de transport*, septembre 2009.

Dans ce contexte, Gilles Carrez avait préconisé de mobiliser :

- des **recettes fiscales** *via* une révision du Versement Transport (VT), l'affectation du produit de la taxe sur les locaux à usage de bureaux, de commerce et de stockage (TSB), de celui de la redevance sur la création de bureaux (RCB) ainsi que des impositions sur les usagers de la route ;

- une **augmentation des recettes tarifaires** reposant sur un effet volume lié à l'accroissement du nombre d'usagers et un effet prix résultant de l'adaptation de la tarification pratiquée ;

- une **amélioration de la productivité** des opérateurs devant permettre, essentiellement, de mieux maîtriser les coûts de maîtrise d'œuvre ;

- un **recours à l'emprunt**.

Comme la Cour des comptes l'observe dans son rapport précité, **l'architecture du financement de la SGP** finalement retenue par le législateur est inspirée des recommandations du rapport « Carrez » et **s'apparente à une caisse d'amortissement**.

Ainsi, **la SGP a vocation à s'endetter pour la réalisation des investissements** relevant de sa mission et à **rembourser progressivement la dette contractée grâce aux recettes fiscales qui lui sont attribuées**.

Comme le rappelle le second rapport¹ de juillet 2018 de notre collègue Gilles Carrez dédié à la SGP, **il est prévu que cette dernière ait remboursé sa dette en 2070**.

La soutenabilité financière du projet s'analyse, dès lors, au regard de la capacité des ressources fiscales affectées à la SGP à participer à rembourser sa dette à l'horizon 2070.

Compte-tenu de l'augmentation du coût à terminaison des projets portés par la SGP, **notre collègue député, Gilles Carrez, a conclu, dans ses travaux, à la nécessité de renforcer le niveau des recettes fiscales affectées**.

Comme cela a été précisé au commentaire de l'article 5 *bis* du la première partie du projet de loi de finances pour 2020², **le montant évalué, en 2018, des ressources annuelles supplémentaires requises pour assurer la soutenabilité financière du projet est compris entre 200 et 250 millions d'euros**.

¹ Rapport au Premier ministre de Gilles Carrez, député, portant sur les ressources de la Société du Grand Paris, juillet 2018.

² Tome II du rapport général de M. Alberic de Montgolfier fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020.

Le législateur est intervenu en ce sens en loi de finances initiale pour 2019. Il a ainsi procédé :

- à une **réforme de la tarification applicable à la taxe sur les locaux à usage de bureaux**, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB) ;

- à l'**affectation des recettes de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement** en Île-de-France excédant 66 millions d'euros ;

- à l'affectation des recettes d'une **taxe de séjour additionnelle**.

La composition du « panier des recettes fiscales » dont bénéficie, en 2019, la SGP est présentée à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Synthèse des recettes fiscales affectées à la Société du Grand Paris en 2019

Ressources fiscales affectées	Base légale	Plafonds prévus en LFI pour 2019 (en millions d'euros)	Exécution en 2019 (prévision)	Exécution en 2020 (prévision)
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB)	<i>2° du A du XI de l'article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017</i>	500	466	466
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	<i>Article 1609 G du code général des impôts</i>	117	117	117
IFER sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs	<i>Article 1599 quater A bis du code général des impôts</i>	75	75	75
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	<i>Article 1599 quater C du code général des impôts</i>	4	3	4
Taxe de séjour	<i>Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales</i>	20	15	20
Total		716	676	682

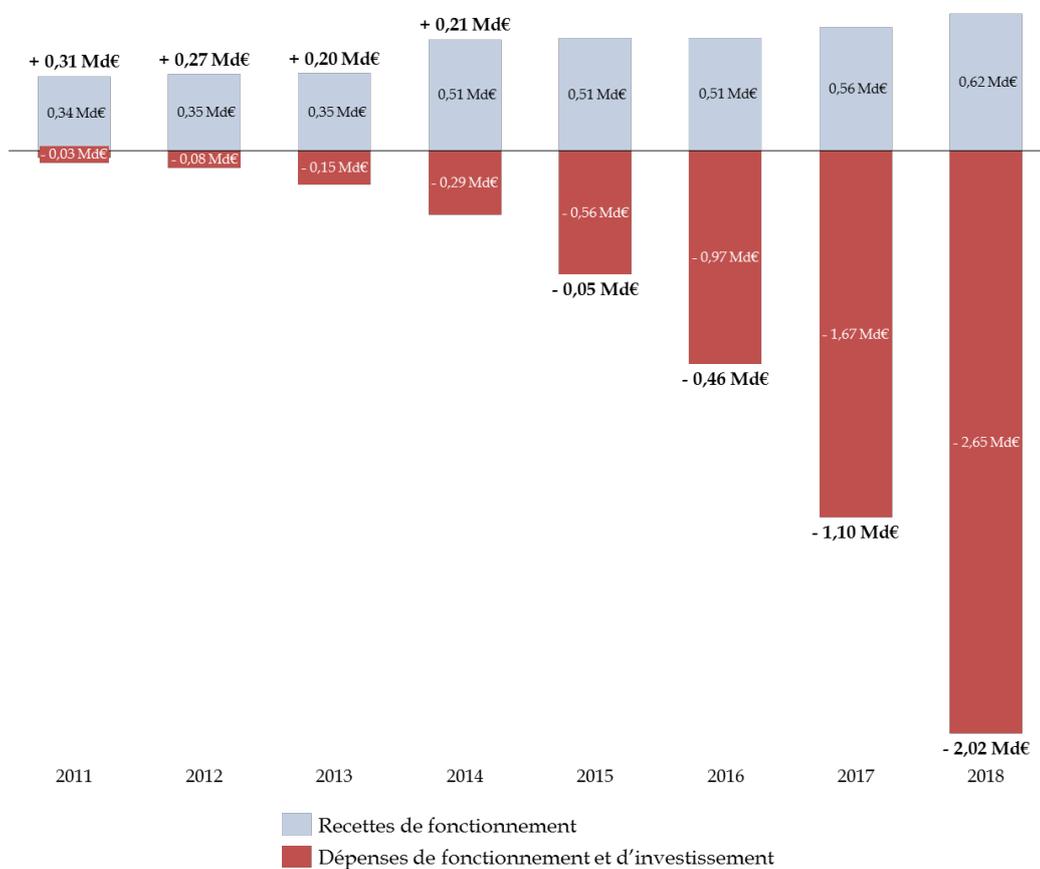
Source : commission des finances du Sénat

Un recours à l'emprunt par la SGP est explicitement prévu pour couvrir le différentiel entre les recettes de fonctionnement – résultant de l'affectation de ressources fiscales –, d'une part, et la somme des dépenses de fonctionnement et d'investissement, d'autre part.

Depuis 2015, les recettes de fonctionnement sont, d'ailleurs, inférieures aux dépenses exposées. Ainsi, en 2018 le solde entre les dépenses et les recettes de la SGP était déficitaire de 2 milliards d'euros.

Évolution du montant des recettes, des dépenses et du solde comptable de la Société du Grand Paris depuis 2011

(en milliard d'euros – solde comptable en gras)

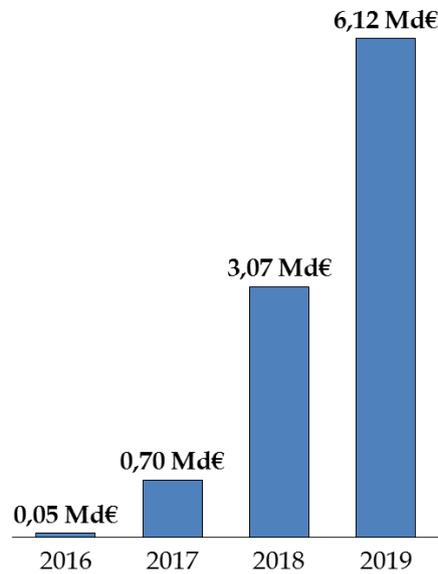


Source : commission des finances du Sénat

Corrélativement, le montant de la dette financière contractée par la SGP a augmenté dans une proportion significative, depuis 2016, pour s'établir à 6,12 milliards en 2019.

D'après le rapport gouvernemental relatif à l'évolution des dépenses de la SGP, l'essentiel de cette dette est constituée d'émissions obligataires à moyen terme (81,5 %).

Évolution de la dette financière de la Société du Grand Paris depuis 2016

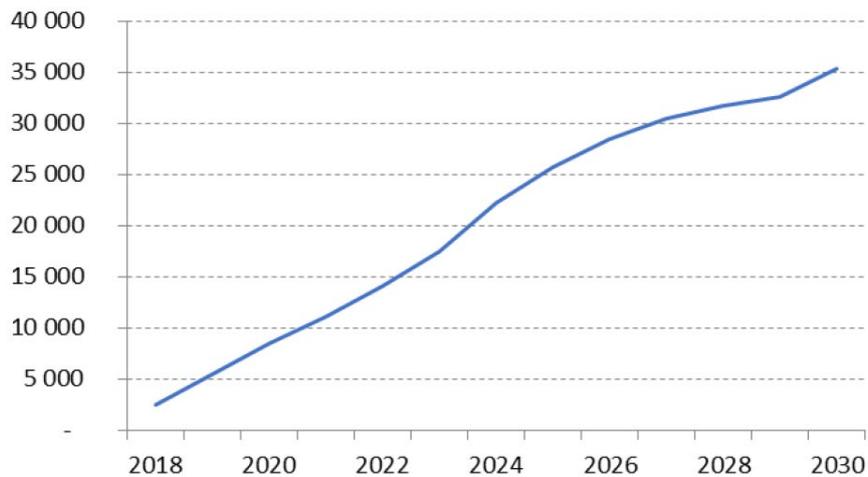


Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, que l'indique le rapport gouvernemental précité, le montant de la dette financière de la SGP est encore appelé à croître significativement dans les années à venir pour atteindre 35 milliards d'euros en 2030.

Évolution projetée de l'endettement financier net de la Société du Grand Paris

(en millions d'euros)



Source : rapport du Gouvernement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, 2019

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article propose d'instituer, à compter de 2020, un prélèvement sur les droits de mutation perçus par les départements de la région Île-de-France au profit de la Société du Grand Paris.

Le I du présent article (5^{ème} alinéa) fixe à 75 millions d'euros le montant de ce prélèvement pour l'année 2020 et à 65 millions d'euros ce montant pour les années suivantes.

Une première fraction, correspondant aux deux tiers du montant total, serait déterminée **en fonction du montant des DMTO perçus l'année précédente** par le département.

Ainsi, les départements contribueraient en fonction du poids relatif des montants des DMTO qu'ils ont perçus dans l'ensemble des recettes de cette imposition perçues au profit des départements de la région Île-de-France.

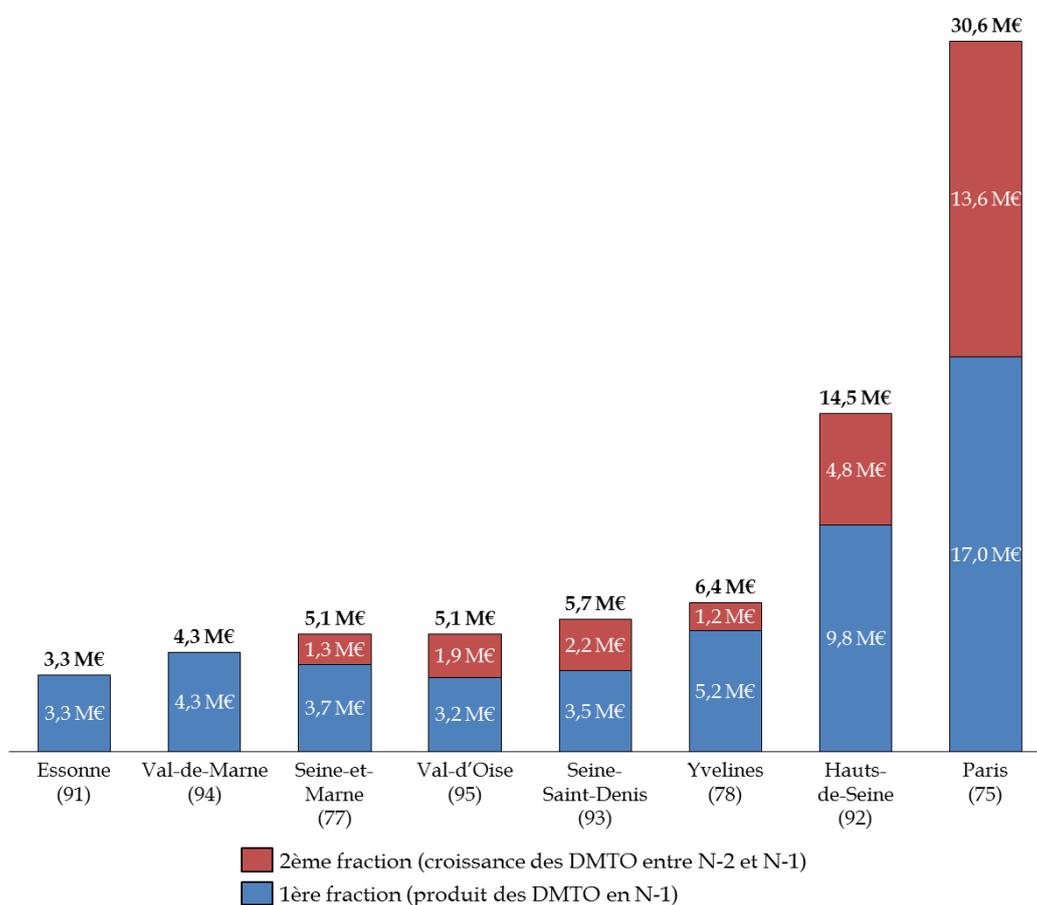
Une seconde fraction, correspondant au dernier tiers du montant total, serait déterminée **en fonction de la croissance des DMTO perçus les deux années précédant le prélèvement**.

Ainsi, lorsque le montant des recettes a augmenté, le prélèvement subi par un département correspondrait au poids relatif de ses recettes supplémentaires dans l'ensemble de ces dernières au niveau régional.

Compte-tenu de ces critères, **l'application de la réforme en 2019 aurait entraîné un prélèvement supporté à près de 60 % par la Ville de Paris et le département des Hauts-de-Seine.**

Simulation de la répartition de l'effort contributif entre les départements d'Île-de-France en 2019 compte tenu du produit des droits de mutation à titre onéreux en 2017 et 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La participation des collectivités territoriales franciliennes au financement de la Société du Grand Paris pourrait, en elle-même, être discutée. Néanmoins, cela ne pourra se faire que dans le cadre d'une « vérité des prix » et d'une concertation sur le partage de l'effort.

Les charges qui pèsent et pèseront sur la SGP sont mal connues dans un contexte où ses besoins ont été notablement sous-évalués et où les mécanismes de maîtrise de l'évolution des dépenses n'ont pas fonctionné.

En outre, la méthode choisie par le Gouvernement n'est pas satisfaisante. Plutôt que de soumettre une proposition concertée et évaluée dans un cadre transparent, il a préféré introduire cette disposition par voie d'amendement lors de la discussion à l'Assemblée nationale.

Pour toutes ces raisons, **votre rapporteur général vous invite à adopter un amendement FINC.69 tendant à supprimer le présent article.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie mardi 3 décembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020, non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 69 amendements.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>