

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de
l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(article liminaire et première partie de la loi de finances)

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
• ARTICLE LIMINAIRE Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2023, prévisions d'exécution 2022 et exécution 2021	9

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - AUTORISATION DE PERCEPTION DES IMPÔTS ET PRODUITS

• ARTICLE 1^{er} Autorisation de percevoir les impôts et produits existants	12
--	----

B. - MESURES FISCALES

• ARTICLE 2 Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2022 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source.....	15
• ARTICLE 3 Aménagement de la procédure du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.....	33
• ARTICLE 3 bis (nouveau) Revalorisation du plafond d'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux titres-restaurant.....	42
• ARTICLE 3 ter (nouveau) Régime des minibons dans le cadre du financement participatif	45
• ARTICLE 3 quater (nouveau) Prorogation d'exonérations sur les plus-values immobilières applicables en cas de construction de logements sociaux	52
• ARTICLE 3 quinquies (nouveau) Demi-part au titre de l'impôt sur le revenu pour les veuves de titulaires de carte du combattant et ayant plus de 60 ans	56
• ARTICLE 3 sexies (nouveau) Prorogation et refonte du défi-forêt.....	59
• ARTICLE 3 septies (nouveau) Prolongation des dispositifs fiscaux outre-mer	70
• ARTICLE 3 octies (nouveau) Prolongation d'une dépense fiscale en faveur de la rénovation de logements outre-mer	84
• ARTICLE 3 nonies (nouveau) Diverses modifications relatives à des dépenses fiscales outre-mer.....	89
• ARTICLE 3 decies (nouveau) Prorogation du taux majoré pour la réduction d'impôt Madelin.....	100
• ARTICLE 3 undecies (nouveau) Précisions sur la déclaration nécessaire au titre du crédit d'impôt « service à la personne ».....	111
• ARTICLE 3 duodecies (nouveau) Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés	120
• ARTICLE 3 terdecies (nouveau) Hausse du plafond applicable pour le crédit d'impôt « garde jeune enfant »	129
• ARTICLE 3 quaterdecies (nouveau) Extinction du crédit d'impôt « Premier abonnement »	133

• ARTICLE 3 quindecies (nouveau) Suppression de la double imposition applicable aux baux à durée limitée de plus de douze ans	137
• ARTICLE 3 sexdecies (nouveau) Assimilation des cessions d'entreprises individuelles et d'entreprises individuelles à responsabilité limitée à des cessions de droits sociaux	140
• ARTICLE 3 septdecies (nouveau) Augmentation à 500 000 euros de la limite d'exonération à 75 % applicable aux transmissions de baux ruraux à long terme	148
• ARTICLE 3 octodecies (nouveau) Exonération de droits d'enregistrement des actes de reconnaissance de filiation établis dans le cadre d'une procédure d'assistance médicale à la procréation (AMP) avec tiers donneur	154
• ARTICLE 3 novodecies (nouveau) Exonération de frais d'inscription au livre foncier de Mayotte des actes de notoriété pris dans le cadre du dispositif de résorption du désordre foncier	158
• ARTICLE 3 vicies (nouveau) Taxation spécifique des plus-values immobilières élevées en Corse	162
• ARTICLE 4 Aménagement du régime fiscal des grands événements sportifs	167
• ARTICLE 4 bis (nouveau) Étalement de l'imposition applicable aux subventions européennes versées aux entreprises	173
• ARTICLE 4 ter (nouveau) Prolongation et aménagement du volet fiscal en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI)	179
• ARTICLE 4 quater (nouveau) Indexation des plafonds applicables au titre de la déduction pour épargne de précaution	185
• ARTICLE 4 quinquies (nouveau) Impôt sur le revenu des indemnités des députés européens	190
• ARTICLE 4 sexies (nouveau) Augmentation du plafond applicable au titre du taux réduit d'impôt sur les sociétés des petites et moyennes entreprises	195
• Article 4 septies (nouveau) Prorogation de l'éligibilité des adaptations audiovisuelles de spectacles au crédit d'impôt dédié aux dépenses déléguées d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	200
• ARTICLE 4 octies (nouveau) Instauration d'un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques	205
• ARTICLE 4 nonies (nouveau) Instauration d'une contribution temporaire de solidarité sur les secteurs des combustibles fossiles	209
• ARTICLE 4 decies (nouveau) Prorogation de la déduction spéciale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique	217
• ARTICLE 4 undecies (nouveau) Prorogation du crédit d'impôt collection	220
• ARTICLE 4 duodecies (nouveau) Prorogation du crédit d'impôt pour les investissements en Corse et évaluation du dispositif	226
• ARTICLE 4 terdecies (nouveau) Précision sur l'exclusion des meublés de tourisme non professionnels du bénéfice du crédit d'impôt pour les investissements en Corse	228
• ARTICLE 4 quaterdecies (nouveau) Extension du crédit d'impôt sur les investissements en Corse aux investissements nécessaires aux évacuations sanitaires aériennes urgentes	231
• ARTICLE 4 quindecies (nouveau) Prorogation du crédit d'impôt formation des dirigeants d'entreprises	236
• ARTICLE 4 sexdecies (nouveau) Extension de l'exonération de taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises pour les véhicules agricoles et forestiers	239

• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 <i>sexdecies</i> Exonération du malus écologique et du malus poids pour les véhicules des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	244
• ARTICLE 4 <i>septdecies</i> (nouveau) Prorogation et évaluation du dispositif de déduction pour épargne de précaution et évaluation	248
• ARTICLE 4 <i>octodecies</i> (nouveau) Prorogation des mesures d'assouplissement de l'accès au crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux ou de variétés	253
• ARTICLE 4 <i>novodecies</i> (nouveau) Rétablissement du crédit d'impôt « rénovation énergétique » dans les PME	258
• ARTICLE 4 <i>vicies</i> (nouveau) Prorogation du crédit d'impôt « sortie du glyphosate », et évaluation	265
• ARTICLE 4 <i>unvicies</i> (nouveau) Prorogation et évaluation du crédit d'impôt « Haute valeur environnementale »	270
• ARTICLE 4 <i>duovicies</i> (nouveau) Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité	273
• ARTICLE 5 Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	294
• ARTICLE 5 <i>bis</i> (nouveau) Clarification pour garantir la conformité au droit européen du régime applicable en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prévu à l'article 257 <i>bis</i> du code général des impôts (CGI) en cas de transmission universelle de patrimoine (TUP)	324
• ARTICLE 5 <i>ter</i> (nouveau) Exonérer les acquisitions intracommunautaires et livraisons des biens distribués ou mis gratuitement à la disposition des victimes de catastrophes	326
• ARTICLE 5 <i>quater</i> (nouveau) Clarifications rédactionnelles apportées au régime d'exonération de TVA applicable aux organismes internationaux	329
• ARTICLE 5 <i>quinquies</i> (nouveau) Mise en cohérence des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de l'agroalimentaire et de la production agricole	331
• ARTICLE 5 <i>sexies</i> (nouveau) Complément à la réforme de la facturation électronique	334
• ARTICLE 5 <i>septies</i> (nouveau) Prorogation du taux réduit de TVA applicable aux masques, tenues de protection et produits d'hygiène destinés à lutter contre la pandémie de Covid-19	344
• ARTICLE 6 Prorogation de la réduction des tarifs d'accise sur l'électricité	348
• ARTICLE 7 Adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique	373
• ARTICLE 8 Renforcement des incitations fiscales à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports	397
• ARTICLE 8 <i>bis</i> (nouveau) Autorisation de l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant	416
• ARTICLE 8 <i>ter</i> (nouveau) Exonération de la TGAP des résidus réceptionnés par des installations de stockage de déchets lorsqu'ils font l'objet d'une valorisation matière	422
• ARTICLE 8 <i>quater</i> (nouveau) Aligement des tarifs de l'accise sur les énergies applicables à l'essence d'aviation et aux carburateurs sur le tarif applicable à l'essence routière	428
• ARTICLE 8 <i>quinquies</i> (nouveau) Bornage dans le temps de tarifs réduits d'accise sur les énergies	437
• ARTICLE 9 Suppression de dépenses fiscales inefficaces	442
• ARTICLE 9 <i>bis</i> (nouveau) Nouveau zonage applicable à la taxe sur les logements vacants et à la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires	464

• ARTICLE 9 ter (nouveau) Hausse des taux de la taxe sur les logements vacants	478
• ARTICLE 9 quater (nouveau) Relèvement des plafonds du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers pour les aérodromes de classes 1 et 3	481
• ARTICLE 10 Mise en œuvre du transfert du recouvrement de certaines impositions et amendes à la DGFIP	490
• ARTICLE 10 bis (nouveau) Droit de communication à la douane des données non nominatives	508
• ARTICLE 10 ter (nouveau) Échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la douane	513
• ARTICLE 10 quater (nouveau) Abrogation du droit de suite au privilège spécial mobilier du Trésor en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière	517
• ARTICLE 10 quinquies (nouveau) Ajustements techniques concernant la TVA	520
• ARTICLE 10 sexies (nouveau) Transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement	524
• ARTICLE 10 septies (nouveau) Correction d'une erreur matérielle	537
• ARTICLE 10 octies (nouveau) Invalidation du numéro individuel d'identification à la TVA en cas de fraude	540
• ARTICLE 10 nonies (nouveau) Demande auprès des banques de la communication des comptes bancaires connus dès l'engagement de la procédure d'examen de la situation fiscale personnelle	550
• ARTICLE 10 decies (nouveau) Coordination entre l'étendue de l'obligation déclarative et celle du pouvoir de contrôle de l'administration	554
• ARTICLE 10 undecies (nouveau) Aménagement des modalités de contrôle des membres d'un assujetti unique à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	559
• ARTICLE 10 duodecies (nouveau) Actualisation du régime applicable au droit de communication dont disposent les administrations fiscale et douanière auprès des dépositaires de documents publics	562
• ARTICLE 10 terdecies Possibilité pour l'administration de disposer rapidement des marchandises saisies impropres à la consommation	567
• ARTICLE 10 quaterdecies (nouveau) Élargissement de la possibilité d'utilisation du numéro d'inscription au répertoire d'identification des personnes physiques	570
• ARTICLE 10 quindecies (nouveau) Poursuite de l'unification du recouvrement de certaines impositions à la DGFIP avec les amendes douanières et les droits fiscaux .	576
• ARTICLE 10 sexdecies (nouveau) Report de la réforme des modalités de transmissions des déclarations relatives aux rentes viagères	583
• ARTICLE 10 septdecies (nouveau) Suppression de « gages » non levés dans la loi de finances rectificative pour 2022	587
• ARTICLE 10 octodecies (nouveau) Habilitation à réformer par ordonnance le régime du droit de visite des douanes	589
• ARTICLE 11 Relèvement du taux de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance applicable aux exploitations agricoles	602
• ARTICLE 11 bis (nouveau) Suppression de la redevance due lors de toute augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique modifiant l'équilibre initial du contrat de concession	611
• ARTICLE 11 ter (nouveau) Exonération des terrains de sport attenants à un local commercial de la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France (TSB)	614

- **ARTICLE 11 quater (nouveau) Suppression des conditions requises pour le bénéfice d'allègements de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en cas de cohabitation**620
- **ARTICLE 11 quinquies (nouveau) Report à 2025 de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels**628
- **ARTICLE 11 sexies (nouveau) Correction d'une erreur de référence**.....632
- **ARTICLE 11 septies (nouveau) Prolongation de l'expérimentation du régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique dans le cadre de croisières maritimes**.....633
- **ARTICLE 11 octies (nouveau)s Décalage de deux ans du calendrier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**638
- **ARTICLE 11 nonies (nouveau) Prorogation d'une exonération de forfait social sur certains abondements versés par l'employeur sur les plans d'épargne salariale**.....644

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- **ARTICLE 12 Fixation pour 2023 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement**.....649
- **ARTICLE 13 Réforme du dispositif de remboursement des frais de garde, du dispositif de compensation des frais de protection fonctionnelle des élus et de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**.....668
- **ARTICLE 14 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales**679
- **ARTICLE 14 bis (nouveau) Diverses dispositions relatives à la compensation financière de compétences transférées et de soutien aux collectivités territoriales**690
- **ARTICLE 14 ter (nouveau) Filet de sécurité pour les collectivités territoriales confrontées à la hausse de leurs dépenses d'énergie en 2023**701

B. - IMPOSITIONS ET AUTRES RESSOURCES AFFECTÉES À DES TIERS

- **ARTICLE 15 A (nouveau) Mécanisme de financement des chambres d'agriculture**709
- **ARTICLE 15 B (nouveau) Affectation à l'Office français de la biodiversité d'une partie des recettes issues d'un nouveau « loto de la biodiversité »**717
- **ARTICLE 15 Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers**723
- **ARTICLE 16 Prise en charge par Action Logement Services d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre**.....746

C. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX

- **ARTICLE 17 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants**.....754
- **ARTICLE 18 Fixation pour 2023 de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »**.....756
- **ARTICLE 19 Modification du périmètre du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics**769

- **ARTICLE 20** Actualisation de la définition du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » prévue à l'article 125 modifié de la loi de finances pour 1991 .773
- **ARTICLE 21** Suppression du compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques »779
- **ARTICLE 22** Modification du compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires »785

D. - AUTRES DISPOSITIONS.....788

- **ARTICLE 23** Relations financières entre l'État et la sécurité sociale788
- **ARTICLE 24** Versement au budget général du solde du Fonds de stabilisation des changes et suppression du fonds.....795
- **ARTICLE 24 bis (nouveau)** Reversement à l'État au-delà d'un certain seuil des montants de la redevance spécifique des concessions hydroélectriques échue.....798
- **ARTICLE 24 ter (nouveau)** Abandon de créance de l'État sur la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne.....803
- **ARTICLE 25** Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE).....808

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

- **ARTICLE 26** Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois818

EXAMEN EN COMMISSION.....829

I. EXAMEN DU RAPPORT (9 NOVEMBRE 2022)829

II. EXAMEN DES ARTICLES RÉSERVÉS (16 NOVEMBRE 2022)864

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES865

LA LOI EN CONSTRUCTION869

ARTICLE LIMINAIRE

**Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble
des administrations publiques de l'année 2023,
prévisions d'exécution 2022 et exécution 2021**

Le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2021, la prévision d'exécution pour 2022 et la prévision pour 2023. Il précise également les prévisions d'évolution des dépenses en valeur et en volume ainsi que d'endettement des administrations publiques.

La commission propose de l'adopter sans modification.

Aux termes des dispositions de l'article 1 H de la loi du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹, « *la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question* » :

- l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques ;

- des prévisions de solde par sous-secteur ;

- la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ;

- les prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut ;

- les prévisions portant sur les principales dépenses des administrations publiques considérées comme des dépenses d'investissement au sens du dernier alinéa de l'article 1^{er} A et du 2^o de l'article 1^{er} E de la LOLF.

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

Article liminaire du projet de loi de finances pour 2023 tel qu'issu du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale

(en point de PIB *sauf mention contraire*)

	2021	2022	2023	2023
Loi de finances initiale pour 2023				PLPFP 2023-2027
Ensemble des administrations publiques				
Solde structurel (1) (en points de PIB potentiel)	- 5,1	- 4,2	- 4,0	- 4,0
Solde conjoncturel (2)	- 1,4	- 0,6	- 0,8	- 0,8
Solde des mesures ponctuelles et temporaires (3) (en points de PIB potentiel)	- 0,1	- 0,1	- 0,2	- 0,2
Solde effectif (1+2+3)	- 6,5	- 4,9	- 5,0	- 5,0
Dettes au sens de Maastricht	112,8	111,5	111,1	111,2
Taux de prélèvements obligatoires (y.c UE, nets des crédits d'impôts (CI))	44,3	45,2	44,9	44,7
Dépense publique (hors CI)	58,4	57,6	56,8	56,6
Dépense publique (hors CI, en milliards d'euros)	1461	1521	1571	1564
Évolution de la dépense publique hors CI en volume (%) ¹	2,6	- 1,2	- 1,0	- 1,5
Principales dépenses d'investissement (en milliards d'euros) ²			25	25
Administrations publiques centrales				
Solde	- 5,8	- 5,3	- 5,7	- 5,6
Dépense publique (hors CI, en milliards d'euros)	597	628	645	636
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	4,1	- 0,2	- 1,5	- 2,6
Administrations publiques locales				
Solde	0,0	0,0	0,0	- 0,1
Dépense publique (hors CI, en milliards d'euros)	280	295	305	305
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	2,8	0,1	- 0,6	- 0,6
Administrations de sécurité sociales				
Solde	- 0,7	0,5	0,8	0,8
Dépense publique (hors CI, en milliards d'euros)	683	700	721	721
Évolution de la dépense publique en volume (%) ³	1,3	- 2,6	- 1,0	- 1,0

¹ À champ constant

² Au sens de la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027

³ À champ constant, hors transferts entre administrations publiques

Source : commission des finances du sénat (d'après le projet de loi de finances pour 2021)

Les données figurant au présent article font l'objet d'une **analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport (tome 1)**, à laquelle le lecteur est invité à se reporter.

Le tableau de synthèse figurant à l'article liminaire laisse apparaître une différence positive d'environ 9 milliards d'euros entre la prévision de dépenses des administrations centrales en 2023 retenue pour le PLF 2023 (dans le texte transmis par l'Assemblée nationale) et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Cet écart s'explique par le coût des mesures introduites à l'Assemblée nationale et, plus particulièrement, celui des mesures liées au bouclier tarifaire en faveur des entreprises et des collectivités territoriales. Ces dispositions font l'objet d'une analyse détaillée au sein du présent rapport.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

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

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE 1^{er}

Autorisation de percevoir les impôts et produits existants

Le présent article autorise la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État. Il détermine les conditions de l'entrée en vigueur des dispositions fiscales de la loi de finances ne comportant pas de date d'application.

La commission propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE EST SOUMISE AU PRINCIPE D'ANNUALITÉ

Le principe du consentement à l'impôt trouve son fondement dans l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui prévoit que *« tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*.

Ce principe d'autorisation de l'impôt est renforcé par le principe d'annualité, en application duquel l'autorisation doit être renouvelée chaque année. L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la loi de finances de l'année *« autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État »*.

Une disposition est donc nécessaire dans chaque loi de finances initiale afin de renouveler l'autorisation de perception de l'impôt.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AUTORISER, COMME CHAQUE ANNÉE, LA PERCEPTION DE L'IMPÔT

Le I du présent article traduit le principe du **consentement annuel à l'impôt**, prévu par l'article 34 précité de la loi organique relative aux lois de finances.

Il s'applique pendant l'année aussi bien aux ressources de l'État, qui font l'objet du I « Impôts et ressources autorisés » du titre premier « Dispositions relatives aux ressources » de la première partie de la loi de finances, qu'aux ressources affectées à des tiers, auxquelles est consacré le II « Ressources affectées » du même titre premier.

Le II précise que les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent de manière générale à compter du 1^{er} janvier 2023, avec deux exceptions concernant :

- **l'impôt sur le revenu** dû au titre de l'année 2022 et des années suivantes. Malgré la mise en œuvre du prélèvement à la source, cette précision est nécessaire car l'article 2 ajuste les tranches de revenus du barème de l'impôt sur le revenu dû au titre de 2022 en fonction de la prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 2022 par rapport à 2021 ;

- **l'impôt sur les sociétés** dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2022, ce qui permet de prendre en compte la perception par acomptes de cet impôt ainsi que les différences de dates de clôture des exercices selon les entreprises.

Cet article s'applique sous réserve d'éventuelles dispositions spécifiques fixant l'entrée en vigueur des mesures fiscales prévues par les autres articles de la loi de finances.

*

Le présent article a été **adopté sans modification** par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION

Cet article formalise comme chaque année l'autorisation accordée par le Parlement de percevoir l'impôt et n'appelle pas d'observations.

Les **recettes fiscales** font l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport. Les **ressources affectées** sont présentées dans le cadre de l'examen des articles correspondants du présent projet de loi de finances.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

B. – Mesures fiscales

ARTICLE 2

Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2022 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source

Le présent article propose de revaloriser le barème de l'impôt sur le revenu du niveau de l'inflation prévisionnelle hors tabac pour 2022, soit 5,4 %. Il prévoit par conséquent d'ajuster les grilles de taux de prélèvement à la source pour tenir compte de cette indexation et de revaloriser dans la même proportion les seuils et les limites associés au calcul de l'impôt sur le revenu.

L'indexation des tranches du barème de l'impôt sur les revenus et des seuils associés a pour objectif de neutraliser les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des contribuables. C'est une mesure qui a été adoptée tous les ans dans la loi de finances initiale depuis 1968, à l'exception de 2012 et 2013.

Le caractère exceptionnel de l'inflation en 2022 explique la forte augmentation du coût de la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu. Elle est évaluée à 6,2 milliards d'euros pour 2023, contre 1,5 milliard d'euros l'année précédente.

Le coût de la mesure doit cependant être mis en rapport avec l'évolution du rendement de l'impôt sur le revenu net. Les prévisions pour 2022 indiquent un rendement de 86,8 milliards d'euros, en forte augmentation depuis 2021, où il était de 78,8 milliards d'euros, et le rendement prévisionnel pour 2023 est de 86,9 milliards d'euros. Ainsi, l'augmentation du coût de la revalorisation est parallèle à celle de la progression du rendement de l'impôt sur le revenu net, qui découle de la dynamique des salaires et de l'inflation.

La décision de ne pas revaloriser le barème sur l'impôt revenu ferait entrer de nombreux ménages dans une tranche supérieure du barème, et reviendrait à alourdir artificiellement la pression fiscale sur les ménages. Cette mesure mérite donc d'être soutenue.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : EN PRINCIPE, LE BARÈME DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS ET LES SEUILS ET LES LIMITES QUI LUI SONT ASSOCIÉS SONT INDEXÉS CHAQUE ANNÉE SUR L'INFLATION

A. LE BARÈME ET LA DÉCOTE PERMETTENT D'ASSURER LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Le barème de l'impôt sur les revenus a fortement évolué ces dernières années

Institué sous sa forme actuelle par la loi de 28 décembre 1959¹, l'impôt sur le revenu se caractérise par **l'application d'un barème progressif au revenu net global imposable de chaque foyer fiscal**. Initialement constitué de huit tranches dont les taux variaient de 5 % à 65 %, le barème de l'impôt sur le revenu, défini à l'article 197 du code général des impôts (CGI), a fait l'objet de plusieurs révisions ayant conduit à réduire le nombre de tranches et le taux marginal supérieur d'imposition.

Peuvent être relevées, parmi les réformes récentes :

- la refonte substantielle opérée par l'article 75 de la **loi de finances pour 2006**², qui a procédé à la **diminution du nombre de tranches** (de sept à cinq), à la **baisse du taux marginal supérieur d'imposition** ainsi qu'à l'intégration de l'abattement de 20 % sur les revenus salariaux et assimilée ;

- la **majoration d'un point du taux de la tranche supérieure d'imposition à 40 %** par l'article 6 de la **loi de finances pour 2011**³ afin de contribuer au financement de la réforme des retraites ;

- la **création d'une nouvelle tranche au taux de 45 %** pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros par l'article 2 de la **loi de finances pour 2013**⁴. Cette mesure a entraîné une hausse d'impôt de 344 millions d'euros en 2013 qui a affecté environ 63 000 foyers fiscaux ;

- la **suppression de la seconde tranche à 5,5 %** pour la fraction de revenus comprise entre 6 000 et 12 000 euros par l'article 2 de la **loi de finances pour 2015**⁵ ;

¹ Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques.

² Article 75 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Article 6 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ Article 2 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁵ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

- la **diminution de trois points** (de 14 % à 11 %) **du taux de la seconde tranche du barème de l'impôt sur le revenu** par l'article 2 de la loi de finances pour 2020¹ afin de procéder à une **baisse de l'impôt sur le revenu de cinq milliards d'euros** pour 16,8 millions de foyers.

Évolution du nombre de tranches et des taux marginaux d'impôt sur le revenu depuis 2005

	2005	2006-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2020	2021-2022
1^{ère} tranche	0	0	0	0	0	0
2^{ème} tranche	6,83 %	5,5 %	5,5 %	5,5 %	0	0
3^{ème} tranche	19,14 %	14 %	14 %	14 %	14 %	11%
4^{ème} tranche	28,26 %	30 %	30 %	30 %	30 %	30 %
5^{ème} tranche	37,38 %	40 %	41 %	41 %	41 %	41 %
6^{ème} tranche	42,62 %	-	-	45 %	45 %	45 %
7^{ème} tranche	48,09 %	-	-	-	-	-

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données des lois de finances initiales pour 2005 à 2022)

Barème de l'impôt sur le revenu applicable aux revenus 2022*

Tranche	Taux marginal
Inférieur à 10 225 euros	0 %
De 10 225 à 26 070 euros	11 %
De 26 070 à 74 545 euros	30 %
De 74 545 à 160 336 euros	41 %
Supérieur à 160 336 euros	45 %

* avant indexation prévue par le présent article

Source : commission des finances

¹ Article 2 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

2. Le mécanisme de la décote permet d'adoucir l'entrée dans l'impôt des ménages modestes

Introduit en 1981, le mécanisme de la décote visait initialement à retarder l'entrée dans l'impôt des personnes seules, qui ne bénéficiaient pas, par définition, du quotient conjugal. Étendue en 1986 à tous les contribuables, la décote a plus généralement pour objectif de minimiser, voire d'annuler, l'impôt dû par les contribuables modestes afin d'adoucir leur entrée dans l'impôt.

La décote s'applique à la cotisation d'impôt brut¹, c'est-à-dire avant les réductions et crédits d'impôt éventuels. Une fois cet impôt brut calculé, le montant de la décote est égal à la différence entre un certain seuil et un pourcentage de l'impôt sur le revenu brut. L'article 2 de la loi de finances pour 2015² ayant introduit une décote conjugale, ce seuil varie selon que la décote s'applique à une personne seule ou à un couple soumis à imposition commune. Le seuil et le pourcentage, qui constituent les deux éléments de la formule de calcul de la décote, ont été modifiés à plusieurs reprises.

¹ Le montant de l'impôt brut s'obtient en confrontant les trois paramètres que sont le revenu net imposable (RNI- après déduction des charges et des abattements), le quotient familial (QF) et le barème progressif (BP). La formule est alors la suivante : $IR\ brut = (RNI/QF \times BP) \times QF$.

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

Évolution de la formule de calcul de la décote

	Pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé	Pour un couple soumis à imposition commune
Impôt sur le revenu 2015	$I = IB - (1\ 135 - IB)$	$I = IB - (1\ 870 - IB)$
Impôt sur le revenu 2016	$I = IB - (1\ 165 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\ 920 - \frac{3}{4} IB)$
Impôt sur le revenu 2017	$I = IB - (1\ 165 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\ 920 - \frac{3}{4} IB)$
Impôt sur le revenu 2018	$I = IB - (1\ 177 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\ 939 - \frac{3}{4} IB)$
Impôt sur le revenu 2019	$I = IB - (1\ 196 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\ 970 - \frac{3}{4} IB)$
Impôt sur le revenu 2020	$I = IB - (1\ 208 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\ 990 - \frac{3}{4} IB)$
Impôt sur le revenu 2021	$I = IB - (777 - 0,4525*IB)$	$I = IB - (1\ 286 - 0,4525*IB)$
Impôt sur le revenu 2022	$I = IB - (779 - 0,4525*IB)$	$I = IB - (1\ 289 - 0,4525*IB)$
Impôt sur le revenu 2023*	$I = IB - (790 - 0,4525*IB)$	$I = IB - (1\ 307 - 0,4525*IB)$

* avant indexation prévue par le présent article

Note de lecture : I correspond au montant dû après application de la décote et IB au montant de la cotisation d'impôt brut avant décote

L'impôt sur le revenu à l'année N s'applique pour le revenu de l'année N-1.

Source : commission des finances du Sénat

Jusqu'en 2020, deux dispositifs permettaient d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu aux classes moyennes : la décote et la réduction d'impôt pour les foyers modestes¹. Or, à rebours des ambitions affichées par ces dispositifs introduits pour alléger le poids de l'impôt sur le revenu sur les contribuables des premiers déciles, leur sédimentation avait rendu le bas du barème peu lisible et, conduisait à **une entrée dans l'impôt particulièrement brutale pour les classes moyennes**, avec des taux marginaux d'imposition compris entre 20 % et 39 %.

Tout en soulignant les limites de la réforme (un saupoudrage peu efficace pour les contribuables relevant de la tranche à 30 % et l'absence de redistribution horizontale), la commission des finances avait soutenu la simplification opérée par l'article 2 de la loi de finances pour 2020. Ainsi, à compter de l'imposition des revenus perçus ou réalisés en 2020 :

- les plafonds et la formule de calcul de la décote ont été modifiés.

Le montant de la décote est égal pour les revenus de 2021 à la différence entre 779 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée

¹ Pour une description détaillée de ces dispositifs, se reporter au commentaire de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2020 dans le rapport général n° 140 (2019-2020), tome II, de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

(1 289 euros pour un couple soumis à imposition commune) et 45,25 % du montant de l'impôt brut. **La pente de la décote a donc été adoucie**, tout comme l'entrée dans l'impôt pour les foyers modestes. Le taux marginal d'imposition serait ainsi passé de 20 %, voire 39 % pour certains foyers, à 16 %¹ ;

- la réduction d'impôt pérenne de 20 % pour les ménages modestes a été supprimée. La modification de la formule de calcul de la décote et l'abaissement du taux de la seconde tranche du barème de l'impôt sur le revenu (de 14 % à 11 %) rendent en effet caduque ce mécanisme, la réforme ayant été construite de façon à ne pas faire de perdants parmi les foyers bénéficiaires de la décote et de la réduction proportionnelle d'impôt.

B. LES GRILLES DES TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE SONT CALCULÉES DE MANIÈRE À TENIR COMPTE DE L'APPLICATION DU BARÈME ET DE LA DÉCOTE

La réforme du prélèvement à la source (PAS) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Aux termes des articles 204 A et 204 B du CGI, **les revenus soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit donnent lieu à une retenue à la source par le débiteur lors du paiement de ces revenus.** L'assiette est constituée du montant net imposable à l'impôt sur le revenu des sommes versées et avantages accordés, avant l'abattement pour frais réels et l'abattement forfaitaire de 10 % (article 204 F du CGI).

Deux taux de retenue à la source sont prévus, selon les informations dont dispose l'administration fiscale sur les contribuables :

- si l'administration fiscale dispose d'informations précises et complètes sur la situation fiscale du contribuable, elle transmet au tiers collecteur le **taux de droit commun** (ou taux individualisé), calculé selon les modalités définies à l'article 204 H du CGI ;

- si le débiteur ne dispose pas d'un taux individualisé ou si l'administration n'est pas en mesure de transmettre un taux actualisé de la situation fiscale du contribuable, il est fait application des grilles de **taux dit neutres** (ou par défaut) du prélèvement à la source, prévues aux *a* et *c* du III de l'article 204 H du CGI.

La grille de taux par défaut a été élaborée à partir du barème progressif de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire sur la base des résultats obtenus par l'application à un montant de revenus imposables du barème progressif de l'IR pour une part de quotient familial, **en intégrant les effets de la décote** afin de ne pas pénaliser les contribuables modestes. Par ailleurs,

¹ Selon l'évaluation préalable de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2020 et l'Institut des politiques publiques (Les impacts du budget 2020 sur les ménages et les entreprises, 15 octobre 2019).

deux grilles spécifiques, qui intègrent les réfections de 30 % et 40 % qui leur sont applicables, sont prévues pour les contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer.

C. L'INDEXATION ANNUELLE DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU ET DES SEUILS QUI LUI SONT ASSOCIÉS N'A SOUFFERT QUE DEUX EXCEPTIONS DEPUIS 1969

Depuis 1969, et à l'exception du « gel » appliqué en 2012 et 2013, **les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu sont indexés chaque année sur l'inflation¹**, afin de maintenir le pouvoir d'achat des contribuables en ne prélevant pas davantage d'impôts en l'absence de progression réelle des traitements, salaires et revenus de remplacement.

Le taux de revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu s'appuie sur l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix hors tabac durant l'année de perception des revenus. Cette prévision est celle inscrite dans le **rapport économique, social et financier** annexé au projet de loi de finances. Il ne s'agit par définition que d'une prévision, un écart peut donc être constaté en $n+1$ entre l'évolution réelle de l'indice des prix hors tabac et le taux d'indexation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INDEXATION SUR L'INFLATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, QUI IMPLIQUE UNE REVALORISATION DES SEUILS ET DES LIMITES ASSOCIÉS AU CALCUL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU AINSI QU'UN AJUSTEMENT DES GRILLES DE TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

A. UNE REVALORISATION DE 5,4 % DES SEUILS DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le 1 du B du I du présent article prévoit l'indexation en fonction de l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu défini au I de l'article 197 du CGI. Cette **revalorisation est de 5,4 %** pour l'impôt dû au titre des revenus perçus ou réalisés en 2022. Ce taux correspond à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix hors tabac en 2022 par rapport à 2021 et figurant dans le **rapport économique, social et financier** annexé au présent projet de loi de finances².

¹ Évaluation prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus.

² Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023.

Pour procéder à cette indexation, le présent article modifie les seuils du barème tels qu'issus du 3 du I de l'article 2 de la loi de finances pour 2022.

Indexation des limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu

(en euros)

Tranches du barème de l'IR	Impôt sur le revenu 2017 (revenus 2016)	Impôt sur le revenu 2018 (revenus 2017)	Impôt sur le revenu 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019)	Impôt sur le revenu 2021 (revenus 2020)	Impôt sur le revenu 2022 (revenus 2021)	Impôt sur le revenu 2023 (revenus 2022)
<i>Indexation</i>	0,1 %	1 %	1,6 %	1 %	0,2 %	1,4 %	5,4%
14 % (11 % à partir de l'impôt sur le revenu 2021)	9 710 à 26 818	9 807 à 27 086	9 964 à 27 519	10 064 à 27 794	10 084 à 25 710	10 225 à 26 070	10 777 à 27 478
30 %	26 818 à 71 898	27 086 à 72 817	27 519 à 73 779	27 794 à 74 517	25 710 à 73 516	26 070 à 74 545	27 478 à 78 570
41 %	71 898 à 152 260	72 817 à 153 783	73 779 à 156 244	74 517 à 157 806	73 516 à 158 122	74 545 à 160 336	78 570 à 168 994
45 %	> 152 260	> 153 783	> 156 244	> 157 806	> 158 122	> 160 336	> 168 994

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'article 2 du présent projet de loi de finances)

B. ... QUI ENTRAÎNE L'INDEXATION ET L'AJUSTEMENT DES GRILLES DE TAUX APPLICABLES POUR LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Le C du I du présent article modifie les trois grilles du taux neutre prévues à l'article 204 H du CGI et respectivement applicables aux contribuables domiciliés en métropole (a du 1 du III de l'article 204 H), en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique (b du 1 du III), ainsi qu'en Guyane et à Mayotte (c du 1 du III). Les bornes des bases mensuelles de prélèvement de chacune de ces grilles sont ainsi revalorisées de 5,4 %.

Aux termes du II du présent article, les nouvelles grilles de taux par défaut entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

C. ... AINSI QUE L'INDEXATION DE DIFFÉRENTS SEUILS ET LIMITES ASSOCIÉS AU CALCUL DE L'IMPÔT

1. L'indexation des seuils relatifs au quotient familial

Le **a du 2 du B du I du présent article** modifie le 2 du I de l'article 197 du CGI afin de **procéder**, dans la même ampleur que pour le barème de l'impôt sur le revenu, à **l'indexation du plafonnement de la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial (+ 5,4 %)**.

Pour les contribuables concernés par le plafonnement, cette mesure tend à diminuer l'avantage résultant de l'application du quotient familial par rapport à l'impôt dû. **Les montants correspondant au plafonnement de parts ou demi-parts supplémentaires accordées au titre de quatre situations particulières sont indexés dans les mêmes conditions (b à e du 2 du B du I du présent article)**, tout comme le **plafond de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (A du I du présent article)**.

Indexation des seuils relatifs au quotient familial

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Impôt sur le revenu 2018 (revenus 2017)	Impôt sur le revenu 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019)	Impôt sur le revenu 2021 (revenus 2020)	Impôt sur le revenu 2022 (revenus 2021)	Impôt sur le revenu 2023 (revenus 2022)
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (article 197 du CGI)	1 527	1 551	1 567	1 570	1 592	1 678
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (article 197 du CGI)	3 602	3 660	3 697	3 704	3 756	3 959
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé pendant au moins cinq ans un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (article 197 du CGI)	912	927	936	938	951	1 002
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement (article 197 du CGI)	1 523	1 547	1 562	1 565	1 587	1 673
Réduction d'impôt pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (article 197 du CGI)	1 701	1 728	1 745	1 748	1 772	1 868
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur âgé de moins de 21 ans (marié ou chargé de famille) ou de moins de 25 ans (poursuivant des études) (article 196 B du CGI)	5 795	5 888	5 947	5 959	6 042	6 368

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'article 2 du présent projet de loi de finances)

2. L'indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu

Pour de nombreux dispositifs, fiscaux ou non, une évolution automatique en fonction de la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu est prévue. 19 d'entre eux concernent le calcul de l'impôt sur le revenu¹, et cinq la fiscalité directe locale et cinq des domaines fiscaux autres. La revalorisation de 5,4 % appliquée aux seuils des tranches du barème de l'impôt sur le revenu s'applique donc également à l'ensemble de ces montants.

Liste des dispositifs dont les seuils, plafonds ou abattements évoluent en fonction de la revalorisation du barème de l'IR

<i>Dispositifs</i>	<i>Référence</i>
<i>Dans le domaine de l'impôt sur le revenu</i>	
Seuils de chiffre d'affaires du régime micro-entreprise	article 50-0 du CGI (1)
Seuils de recettes (moyennes) des régimes d'imposition de l'exploitant agricole	article 69 du CGI (VI)
Seuil de recettes (moyennes) du régime réel d'imposition du groupement agricole d'exploitation en commun	article 71 du CGI (1)
Limite d'exonération des titres-restaurant	article 81 du CGI (19°)
Déduction forfaitaire des frais professionnels du revenu brut	article 83 du CGI (3°)
Seuil de recettes annuelles du régime de la déclaration contrôlée	article 96 du CGI (I)
Seuil de recettes annuelles du régime déclaratif spécial	article 102 <i>ter</i> du CGI (1)
Régime du micro entrepreneur	article 151-0 du CGI
Modalités d'imputation des déficits agricoles	article 156 du CGI (1° du I)
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable	article 156 du CGI (2° <i>ter</i> du II)
Abattement forfaitaire sur le revenu en faveur des personnes modestes invalides ou âgées de plus de 65 ans	article 157 <i>bis</i> du CGI
Abattement applicable aux pensions et retraites	article 158 du CGI (<i>a</i> du 5)
Évaluation forfaitaire minimale du revenu imposable d'après certains éléments du train de vie	article 168 du CGI (1)
Retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France	article 182 A du CGI
Retenue à la source sur les sommes de source française payées à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France en contrepartie de prestations artistiques	article 182 A <i>bis</i> du CGI

¹ Comme cela a été rappelé, la réduction d'impôt en faveur des foyers modestes et moyens prévue au b du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts a en effet été supprimée par l'article 2 de la loi de finances pour 2020.

Application du taux minimum aux personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France	article 197 A du CGI
Réduction d'impôt accordée au titre de certains dons faits par les particuliers	article 200 du CGI (1 <i>ter</i>)
Seuil de chiffre d'affaires pour le régime simplifié d'imposition en bénéfices industriels et commerciaux (BIC)	article 302 <i>septies A bis</i> du CGI
Seuil d'exigibilité des acomptes provisionnels	article 1664 du CGI (1)
<i>En matière de fiscalité directe locale</i>	
Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, afférente à leur habitation principale	article 1391 du CGI
Dégrèvement d'office de 100 € de la TFPB afférente à l'habitation principale des redevables âgés de plus de 65 ans au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition	article 1391 B du CGI
Dégrèvement de la fraction de la cotisation de TFPB afférente à l'habitation principale supérieure à 50 % des revenus	article 1391 B <i>ter</i> du CGI
Exonération de taxe d'habitation (TH) afférente à l'habitation principale des titulaires de AAH, des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veufs et veuves, de ceux atteints d'une infirmité ou d'une invalidité	article 1411 du CGI (I)
Plafonnement (contribuables ne relevant pas de l'article 1414) de la cotisation de TH pour la fraction de cotisation qui excède 3,44 % du RFR, diminué d'un abattement variable selon le nombre de parts de quotient familial	article 1414 A du CGI (I)
<i>Autres domaines fiscaux</i>	
Barème de la taxe sur les salaires (TS)	article 231 du CGI (2 <i>bis</i>)
Seuil de chiffre d'affaires pour la franchise en base	article 293 B du CGI (IV)
Seuil de chiffre d'affaires pour le régime simplifié d'imposition en taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	article 302 <i>septies A</i> du CGI (II <i>bis</i>)
Exigibilité de la TS pour les associations	article 1679 A du CGI
Seuil de revenu imposable pour l'application d'une majoration de l'amende pour faits de flagrante fiscale	article 1740 B du CGI

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'évaluation préalable du présent article

3. L'indexation de la décote

Le **3 du B du I du présent article** modifie le *a* du 4 du I de l'article 197 du CGI tel qu'issu de l'article 2 de la loi de finances pour 2021 en **procédant à la revalorisation de 5,4 % des seuils de la décote**, parallèlement à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu. Cette revalorisation s'applique donc à la nouvelle méthode de calcul de la décote.

Formule de calcul de la décote

	Pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé	Pour un couple soumis à imposition commune
Impôt sur le revenu 2023 (après indexation)	$I = IB - (833 - 0,4525 * IB)$	$I = IB - (1\,378 - 0,4525 * IB)$

Note de lecture : I correspond au montant dû de l'impôt après application de la décote et IB au montant de la cotisation d'impôt brut avant décote

Source : commission des finances du Sénat

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DANS LE CONTEXTE INFLATIONNISTE ACTUEL, UN DISPOSITIF CÔUTEUX MAIS NÉCESSAIRE POUR ASSURER L'ÉQUITÉ FISCALE

A. LE COÛT DE L'INDEXATION DU BARÈME SERA IMPORTANT, MAIS IL EST COMPENSÉ PAR LA PROGRESSION DU RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

L'indexation des tranches du barème de l'impôt sur les revenus et des seuils associés a pour objectif de **neutraliser les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des contribuables**. C'est une mesure qui a été adoptée tous les ans dans la loi de finances initiale depuis 1968, à l'exception de 2012 et 2013.

Le caractère exceptionnel de l'inflation en 2022 conduit à une **forte augmentation du coût de la revalorisation** du barème de l'impôt sur le revenu. Elle est évaluée à **6,2 milliards d'euros pour 2023, contre 1,5 milliard d'euros l'année précédente**. Pour cette raison, le Gouvernement a présenté l'indexation comme l'une des **mesures emblématiques** du projet de loi de finances.

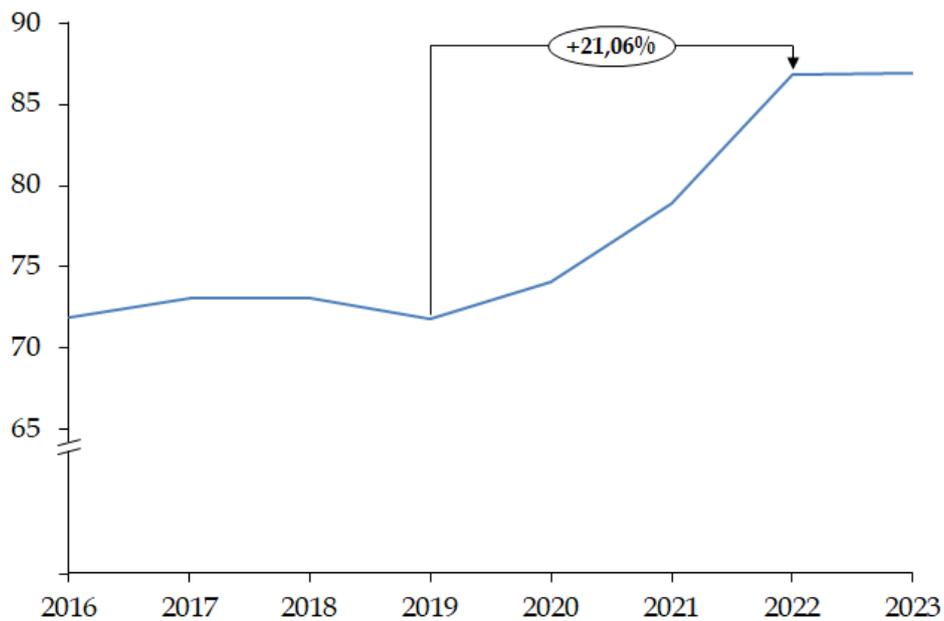
Le ministre de l'économie et des finances déclarait ainsi, lors de la présentation du projet de loi de finances à la commission des finances du Sénat le lundi 26 septembre : « *Nous avons décidé de revaloriser le barème de l'impôt sur le revenu (IR) du montant de l'inflation, soit 5,4 %. Ce faisant, nous évitons à tous les contribuables soumis à cet impôt de payer davantage, même si leurs revenus augmentent. Le revenu disponible après impôt restera le même. Tel est*

l'objectif de notre politique économique : faire en sorte que le travail permette de vivre dignement. »

Le coût de la mesure doit cependant être mis en rapport avec l'évolution du rendement de l'impôt sur le revenu net. **Les prévisions pour 2022 indiquent un rendement de 86,8 milliards d'euros, en forte augmentation depuis 2021, où il était de 78,8 milliards d'euros.** Le rendement prévisionnel pour 2023 est de 86,9 milliards d'euros. Cette hausse s'inscrit dans une trajectoire ascendante du rendement de l'impôt sur le revenu net depuis 2019, comme le montre le graphique suivant.

Évolution du rendement de l'impôt sur le revenu net depuis 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Note : rendement constaté jusqu'en 2021, et valeurs prévisionnelles pour 2022 et 2023.

**Comparaison entre l'inflation, le rendement de l'impôt sur le revenu net,
et le coût de l'indexation à l'inflation du barème de l'IR depuis 2016**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inflation de l'année N-1	0,1 %	0,1 %	1,6 %	1,6 %	1,0 %	0,2 %	1,4 %	5,4 %
Coût de l'indexation (en milliards d'euros)	0,1	0,1	1,1	1,76	1,1	0,23	1,5	6,2
Rendement de l'IR (en milliards d'euros)	71,8	73,0	73,0	71,7	74,0	78,8	86,8	86,9

Source : commission des finances à partir du Rapport économique, social et financier ainsi que du tome 1 des Voies et moyens annexés au présent projet de loi de finances

Note : les chiffres de l'inflation cités sont ceux de l'inflation hors tabac pour l'année en cours qui étaient retenus dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances de chaque année. Ils peuvent donc légèrement différer de l'inflation constatée a posteriori.

Les prévisions de rendement de l'impôt sur le revenu pour 2022 sont **supérieures de 4,4 milliards d'euros** par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale, et sont **en hausse de 1,5 milliard d'euros** par rapport à la prévision du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022. Le prélèvement à la source a connu une évolution dynamique entre 2021 et 2022, qui devrait se poursuivre en 2023.

Évolution du rendement de l'impôt sur le revenu net entre 2021 et 2023

(en milliards d'euros)

	Exécution 2021	Prévisions 2022	Prévisions 2023
Prélèvement à la source	75,3	79,5	83,6
Hors prélèvement à la source	24,5	27,5	26,1
Remboursements et dégrèvements Impôt sur le revenu	- 21,1	- 20,1	- 22,9
Impôt sur le revenu net	78,7	86,8	86,9

Source : commission des finances, d'après le tome 1 des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2023

D'après les documents budgétaires, l'amélioration des prévisions s'explique par une moindre exécution observée sur les réductions d'impôts et le crédit d'impôt service à la personne, **mais surtout par la dynamique des salaires. Le salaire moyen par tête a en effet progressé de 3,6 % en 2022, en raison notamment de l'inflation¹.**

De plus, le prélèvement à la source au cours de l'année 2022 est basé sur le barème de l'impôt sur le revenu avant indexation par le présent article, c'est-à-dire le barème issu de l'article 2 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Les contribuables dont le prélèvement à la source aurait été trop important par rapport au barème prévu au présent article seront compensés par un crédit d'impôt dans le courant de l'année 2023, selon le mécanisme du prélèvement à la source. Toutefois, il n'en reste pas moins que le prélèvement à la source représente une **baisse de trésorerie significative pour les contribuables**, en raison de l'inflation.

B. L'ABSENCE D'INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU CONDUIRAIT À ALOURDIR ARTIFICIELLEMENT LA PRESSION FISCALE SUR LES MÉNAGES

Pour 2023, l'absence de revalorisation du barème conduirait à augmenter le montant d'impôt dû par les ménages dont les revenus ont augmenté sans même parfois suivre le rythme très soutenu de l'inflation, **alors même que leur pouvoir d'achat réel n'a pas augmenté.**

En effet, **l'absence de revalorisation du barème de l'IR aboutit nécessairement à une hausse du poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages.**

L'imposition d'une partie des revenus au titre d'une tranche supérieure à un taux plus élevé, ou l'assujettissement à l'impôt sur le revenu, à revenu réel inchangé, de certains foyers fiscaux jusqu'ici non imposable. Par exemple, une personne dont le revenu en 2022 était de 27 000 euros serait imposable sur la tranche à 30 % en cas d'absence de revalorisation du barème, tandis qu'il ne le serait pas avec la revalorisation prévue au présent article.

De plus, **la perte du bénéfice de nombreux régimes dérogatoires** en matière d'impôt sur le revenu ou de contributions sociales dont les seuils et limites de déclenchement sont chaque année indexés sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

¹ Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2023, page 53.

Enfin, tous les salaires n'augmentent pas au même rythme que l'inflation. Si l'indexation est automatique pour le SMIC, elle est liée à la négociation pour les autres salaires. Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances indique que les salaires ont progressé en 2022 en décalage par rapport à l'inflation. L'absence de revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu **constituerait dès lors une double-peine pour les salariés qui n'auraient pas vu leurs salaires indexés sur l'inflation.**

Pour toutes ces raisons, la décision de ne pas revaloriser le barème de l'impôt sur le revenu reviendrait à alourdir artificiellement la pression fiscale sur les ménages.

Un accroissement de l'impôt sur le revenu aurait ainsi **des conséquences importantes sur le pouvoir d'achat.** Selon les dernières données disponibles, qui concernent les revenus de 2021, le nombre de foyers fiscaux de 38,9 millions, dont 19,1 millions sont imposés et 19,8 millions sont non imposés.

La progressivité de l'impôt sur le revenu est réelle. Les ménages se trouvant entre le 3^{ème} et le 7^{ème} déciles payent 34,7 % de l'impôt sur le revenu, ce qui représente 27,3 milliards d'euros, au regard du rendement de l'impôt sur le revenu net exécuté en 2021. Les ménages se trouvant dans le dernier décile payent 33,2 % de l'impôt sur le revenu, soit 26,1 milliards d'euros.

Répartition de l'impôt sur le revenu selon le décile de revenus en 2021

Décile	Borne inférieure du revenu imposable (milliers d'euros)	Borne supérieure du revenu imposable (milliers d'euros)	Nombre de foyers fiscaux imposés (en milliers)	Revenu imposable (millions d'euros)		Impôt sur le revenu net (millions d'euros)	
				Montant	Taux	Montant	Taux
1	0,0	2,4	60	1	0,1 %	0,0	0,0 %
2	2,4	9,1	108	24	2,3 %	- 0,1	- 0,2 %
3	9,1	13,1	96	44	4,2 %	- 0,2	- 0,3 %
4	13,1	16,4	213	58	5,6 %	- 0,1	- 0,1 %
5	16,4	19,6	1 987	70	6,7 %	0,7	1,0 %
6	19,6	23,9	2 309	84	8,1 %	1,9	2,5 %
7	23,9	30,2	2 318	105	10,1 %	3,3	4,4 %
8	30,2	38,6	2 885	133	12,7 %	5,7	7,4 %
9	38,6	54,1	3 393	177	17,0 %	10,3	13,4 %
10	54,1		3 753	346	33,2 %	55,4	72,0 %
Total			17 122	1 042	100,0 %	76,9	100,0 %

Source : commission des finances, d'après le questionnaire du rapporteur général

Note : un montant (ou pourcentage) négatif d'impôt négatif signifie que le montant de restitutions à reverser par l'État est supérieur au montant d'impôt à payer par les redevables.

Cette mesure mérite donc d'être soutenue, en ce qu'elle est nécessaire pour assurer l'équité fiscale.

La présentation par le Gouvernement de la revalorisation du barème de l'IR comme une mesure forte du projet de loi de finances est néanmoins critiquable, même si le coût de la mesure est important. L'augmentation du coût de la revalorisation est parallèle à celle de la progression du rendement de l'impôt sur le revenu net, qui découle de la dynamique des salaires et de l'inflation. En conséquence, l'indexation du barème ne devrait pas être considéré comme une « mesure nouvelle », **mais comme l'application du mécanisme classique d'évolution du barème de l'impôt sur le revenu.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

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

Le présent article propose des aménagements à la procédure du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, en prévoyant :

- d'une part d'abaisser de 10 % à 5 % l'écart minimum requis, entre le prélèvement estimé et le prélèvement à taux inchangé, pour moduler son taux de prélèvement à la source à la baisse ;

- d'autre part, que le prélèvement des traitements et salaires de source française versés par des débiteurs situés hors de France relève de la procédure de l'acompte acquitté par le contribuable, dès lors que les salariés ne sont pas à la charge d'un régime obligatoire français de sécurité sociale, et que le pays où se situe le débiteur a 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.

Les retours d'expérience de la mise en œuvre du prélèvement à la source montrent que l'abaissement de l'écart minimum requis de 10 % à 5 % pour moduler son taux à la baisse n'augmenterait pas de façon significative les coûts de gestion du prélèvement à la source, tout en étant favorable au contribuable.

L'application de la procédure de l'acompte acquitté par le contribuable pour les salaires de source française versés par des débiteurs situés hors de France sous certaines conditions vise principalement à permettre de favoriser le télétravail des travailleurs transfrontaliers. En effet, dès lors que ces travailleurs effectuent une partie de leur activité à leur domicile en France, leurs revenus sont considérés comme de source française, et leurs employeurs doivent suivre la procédure de la retenue à la source, qui est une procédure plus contraignante que celle de l'acompte acquitté par le contribuable. S'adaptant aux nouvelles organisations du travail constaté au cours des dernières années, le dispositif proposé facilitera le recours au télétravail par ces employés frontaliers.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA FACULTÉ DE MODULER SON TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE À LA BAISSSE EST ENCADRÉE, ET LES REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE VERSÉS PAR UN DÉBITEUR SITUÉ HORS DE FRANCE RELÈVENT EN PRINCIPE DE LA PROCÉDURE DE LA RETENUE À LA SOURCE

A. LA FACULTÉ DE MODULER À LA BAISSSE SON TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE EST ENCADRÉE

Les règles applicables au prélèvement à la source sont définies aux articles 204 A à 204 H du code général des impôts.

Le I. de l'article 204 J du code général des impôts prévoit que le montant du prélèvement sur les revenus imposables à l'impôt sur le revenu peut être modulé à la hausse ou à la baisse sur demande du contribuable.

Le contribuable peut librement moduler à la hausse le taux de prélèvement¹. **En revanche, le 1. du III. de l'article 204 du CGI prévoit que modulation à la baisse du prélèvement à la source n'est possible qu'à la condition qu'il existe un écart de plus de 10 % entre :**

- le montant du prélèvement estimé par le contribuable au titre de sa situation et de ses revenus de l'année en cours ;

- le montant du prélèvement qu'il supporterait au cours de l'année en l'absence de modulation.

Deux exemples relatifs à la faculté pour les contribuables de moduler à la baisse leur taux de prélèvement à la source

Exemple 1

Un contribuable estime que si son taux de prélèvement à la source était modulé à la baisse selon ses prévisions de revenus actualisées, il lui sera prélevé 1 500 euros durant l'année. S'il laisse inchangé son taux, le montant qui lui sera prélevé sera de 2 000 euros.

La différence entre ce qui lui sera prélevé si son taux était modulé (1 500 euros) et ce qui lui sera prélevé au cours de l'année à taux inchangé (2 000 euros) est de 25 %. Comme l'écart est supérieur à 10 %, le contribuable a le droit de moduler à la baisse son taux de prélèvement à la source.

¹ II. de l'article 204 J du code général des impôts.

Exemple 2

Un contribuable estime que si son taux de prélèvement à la source était modulé à la baisse selon ses prévisions de revenus, il lui sera prélevé 1 900 euros. Il apparaît qu'en laissant inchangé son taux, il lui sera prélevé 2 000 euros au cours de l'année. L'écart entre les deux montants est de 5 %, et il n'est donc pas autorisé à moduler à la baisse son taux de prélèvement à la source.

Le respect de la condition d'écart est vérifié par l'administration fiscale à partir des éléments déclarés par le contribuable. Lorsque l'administration n'en a pas connaissance, le contribuable doit déclarer sa situation et l'ensemble de ses revenus réalisés au titre de l'année précédente (2. du III. de l'article 204 J du CGI).

Pour la retenue à la source, le nouveau taux s'applique pour l'avenir, au plus tard le troisième mois qui suit la décision de modulation et jusqu'au 31 décembre de l'année en cours. La modulation n'est pas rétrospective. En revanche, pour la procédure de l'acompte, le montant du nouvel acompte est diminué du montant des versements déjà acquittés depuis le début de l'année.

B. LES REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE VERSÉS PAR UN DÉBITEUR SITUÉ HORS DE FRANCE RELÈVENT DE LA PROCÉDURE DE LA RETENUE À LA SOURCE

1. Le prélèvement à la source peut prendre deux formes : une retenue à la source, ou un acompte acquitté par le contribuable

L'article 204 A prévoit deux procédures de prélèvement à la source :

- la première prend la forme d'une retenue à la source effectuée par le débiteur (en général l'employeur) lors du paiement des revenus. L'article 204 B du code général des impôts donne les revenus qui sont concernés par cette procédure ;

- la seconde prend la forme d'un acompte acquitté par le contribuable. Les revenus qui relèvent de cette procédure sont listés dans l'article 204 C du code général des impôts.

Les deux procédures du prélèvement à la source

La retenue à la source

La retenue à la source est effectuée par le débiteur au moment du paiement des revenus. Plus précisément, la personne tenue d'effectuer la retenue à la source est la personne qui procède au versement des revenus (article 1671 du code général des impôts). La retenue à la source est calculée en appliquant au montant imposable des revenus un taux transmis par l'administration fiscale.

L'article 87-0 A dispose que les personnes tenues d'effectuer la retenue à la source déclarent chaque mois à l'administration fiscale les informations relatives au montant prélevé sur le revenu. La retenue à la source est ensuite recouvrée et contrôlée selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée (5. de l'article 1671 du code général des impôts).

L'acompte acquitté par le contribuable

L'acompte est calculé par l'administration fiscale dans les mêmes conditions que pour la retenue à la source. Il est versé mensuellement par le contribuable au plus tard le 15 de chaque mois. Le contribuable a la possibilité d'opter pour des versements trimestriels.

Aux termes de l'article 1680 A du CGI, les prélèvements sont opérés à l'initiative de l'administration fiscale sur un compte ouvert par le contribuable.

D'après l'article 204 B, donnent lieu à l'application de la retenue à la source « *les revenus soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit* », à l'exception des revenus mentionnés à l'article 204 C.

Les revenus qui relèvent de la procédure d'un acompte acquitté par le contribuable sont énumérés à l'article 204 C :

- les revenus soumis à l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéficiaires industriels et commerciaux ;
- les bénéficiaires agricoles ;
- les bénéficiaires non commerciaux et des revenus fonciers ;
- les rentes viagères à titre onéreux ;
- les pensions alimentaires ;
- les traitements, remboursements forfaitaires de frais mentionnés à l'article 62 du code général des impôts ;
- les revenus mentionnés aux 1 bis¹, 1 ter² et 1 quater³ de l'article 93 lorsqu'ils sont imposés suivant les règles prévues en matière de traitements et salaires ;

¹ Revenu des fonctionnaires qui apportent leur concours scientifique à une entreprise.

² Revenu imposable des agents généraux d'assurance provenant des commissions versées par les compagnies d'assurances qu'ils représentent.

³ Les produits de droits d'auteur perçus par les auteurs des œuvres de l'esprit.

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

2. La rémunération des salariés dont l'employeur est étranger, mais qui exercent une partie de leur activité en France, relève de la procédure de la retenue à la source

En droit existant, les traitements et salaires de source française, lorsqu'ils sont versés par un débiteur établi hors de France, relèvent de la procédure de l'article 204 B du CGI, c'est-à-dire de la retenue à la source effectuée par le débiteur.

Pour rappel, le dernier point de l'article 204 C s'applique aux revenus de source étrangère, et non pas aux revenus de source française.

L'article 164 B du code général des impôts, qui donne la liste des revenus considérés comme de source française au sens fiscal, vise **en particulier l'ensemble des revenus tirés d'activités professionnelles (salariées ou non) dès lors qu'elles sont exercées en France.**

Cette définition est large, puisqu'elle inclut les activités qui sont exercées de manière partielle en France. En effet, l'administration fiscale considère que, même si elle n'est pas permanente, il y a installation professionnelle en France dès lors que le contribuable dispose « *d'un local aménagé en vue de l'exercice de sa profession, même si ce local n'est pas spécialement adapté à cette profession* »¹. L'activité en télétravail à son domicile répond d'une manière générale à cette condition.

Ainsi, la rémunération d'un travailleur transfrontalier dont l'employeur est situé à l'étranger, et qui effectue une partie de son activité en télétravail à son domicile en France, entre dans la catégorie des revenus de source française. **Par conséquent, dans ce cas c'est bien la procédure de l'acompte qui est applicable au titre du prélèvement à la source, pas celle de la retenue à la source.**

Les employeurs situés à l'étranger sont alors tenus de déterminer mensuellement le montant du salaire de source française imposable en France, et de reverser la retenue à la source à l'administration fiscale française, selon les mêmes règles que pour les employeurs situés en France (article 87-0 A du code général des impôts).

À l'inverse, la rémunération d'un travailleur transfrontalier dont l'employeur est situé à l'étranger, et qui n'exerce aucun télétravail à son domicile, ni plus généralement aucune part de son activité en France, est considérée comme de source étrangère. La procédure de prélèvement appliquée est donc celle de l'acompte acquitté par le contribuable.

¹ BOI-IR-DOMIC-10-20-20-50.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ABAISSEMENT À 5 % DE L'ÉCART MINIMUM REQUIS POUR MODULER À LA BAISSSE SON TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE, ET L'APPLICATION DE LA PROCÉDURE DE L'ACOMPTÉ ACQUITTÉ PAR LE CONTRIBUABLE POUR LES REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE VERSÉ PAR UN DÉBITEUR SITUÉ HORS DE FRANCE ISSUS D'ACTIVITÉS EXERCÉES EN TÉLÉTRAVAIL PAR DES EMPLOYÉS FRONTALIERS

A. UN ÉCART MINIMUM DE 5 % REQUIS POUR MODULER À LA BAISSSE SON TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Le 6° du II. du présent article **remplace**, dans l'article 204 J du code général des impôts (CGI), **l'écart de revenus de 10 % par celui de 5 % pour rendre possible la modulation du taux de prélèvement à la source.**

Pour reprendre l'exemple précédent pour lequel la modulation n'était jusqu'à présent pas possible, le contribuable qui constaterait un écart entre son prélèvement pour ses revenus estimés à 1 900 euros et son prélèvement à taux inchangé à 2 000 euros, **aurait désormais le droit de moduler à la baisse son taux de prélèvement à la source.** L'écart entre les deux montants est en effet de 5 %, soit le nouveau taux minimum requis.

B. LA PROCÉDURE DE L'ACOMPTÉ ACQUITTÉ PAR LE CONTRIBUABLE EST APPLIQUÉE POUR LES REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE VERSÉS PAR UN DÉBITEUR SITUÉ HORS DE FRANCE SOUS CERTAINES CONDITIONS

L'article propose une réécriture de l'article 204 C du CGI relatif à la **procédure de l'acompte applicable au titre du prélèvement à la source.**

Si le I. et le 1° du II reprennent, pour l'essentiel, l'ensemble des revenus listés en droit existant, sans apporter aucune modification, le 2° du II ajoute une nouvelle catégorie à l'article 204 C, à savoir **les traitements et salaires de source française imposables en France lorsqu'ils répondent à deux conditions cumulatives :**

- les salariés ne doivent pas être à la charge, pour les périodes concernées, d'un régime obligatoire français de sécurité sociale¹ ;

¹ Exception faite des salariés des travailleurs frontaliers résidant en France et ayant leur activité en Suisse, mais qui ont décidé de ne pas opter pour le régime suisse d'assurance maladie, mais d'être affilié au régime général de sécurité sociale français. Même s'ils sont affiliés à un régime de sécurité sociale français, le prélèvement à la source de leurs revenus relève en droit proposé de la procédure de l'acompte acquitté par le contribuable (2° du II. du présent article).

- **le débiteur doit être** « établi hors de France dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ».

En l'absence de l'une de ces conditions, l'article 204 B s'applique, et les revenus relèvent de la procédure de la retenue à la source.

Pour prévenir les risques d'évitement fiscal, le **1° du I** du présent article ajoute après l'article 87-0 A du code général d'impôt un nouvel article 87-0 B qui oblige les débiteurs concernés par le 2° du II de l'article 204 C à déclarer chaque année à l'administration fiscale, pour chaque bénéficiaire, des « *informations relatives au montant net imposable à l'impôt sur le revenu de ces revenus* ». Enfin, le **7° du II** du présent article prévoit des amendes dans les cas où ces obligations déclaratives ne seraient pas remplies.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DEUX DISPOSITIFS QUI FAVORISENT LES CONTRIBUABLES SANS AUGMENTER DE FAÇON SIGNIFICATIVE LES COÛTS DE GESTION DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

A. L'ABAISSEMENT À 5 % DE L'ÉCART MINIMUM REQUIS POUR MODULER LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE REPRÉSENTE UN BON ÉQUILIBRE ENTRE LES INTÉRÊTS DU CONTRIBUABLE ET LA NÉCESSITÉ DE LIMITER LES COÛTS DE GESTION DU DISPOSITIF

La règle de l'écart minimum requis de 10 % pour moduler à la baisse son taux de prélèvement à la source était **initialement justifiée par la crainte que de trop nombreuses demandes de modulation induisent un coût de gestion élevé pour l'administration fiscale, pour un gain pour les contribuables qui serait faible.**

Pour cette raison, la rédaction initiale de l'article 204 J du CGI prévoyait également que la modulation à la baisse n'était pas possible si l'écart entre le revenu prélevé à taux modifié et celui prélevé à taux inchangé était inférieur à 200 euros. Cette disposition a finalement été supprimée par l'article 7 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 afin de ne pas désavantager les contribuables aux revenus les plus modestes.

Au 1^{er} janvier 2023, le prélèvement à la source aura été mis en œuvre depuis 4 ans. **Les retours d'expérience montrent qu'« entre 15 % et 20 % des modulations à la baisse du PAS sont en effet refusées au seul motif que le seuil de 10 % d'écart n'est pas atteint »¹. La direction générale des finances publiques est régulièrement sollicitée par les contribuables pour ce motif, ce qui vient relativiser l'intérêt de ce seuil pour la réduction des coûts de gestion.**

Au regard des éléments fournis, notamment par l'évaluation préalable du présent article, **l'abaissement de l'écart de 10 % à 5 % semble donc être une solution équilibrée entre l'intérêt du contribuable et la nécessité de maintenir des coûts de gestion raisonnables pour le prélèvement à la source.**

B. L'ACCÈS À LA PROCÉDURE DE L'ACOMPTE VERSÉ PAR LE CONTRIBUTUABLE DOIT PERMETTRE DE FACILITER LE RECOURS AU TÉLÉTRAVAIL POUR LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

La nouvelle rédaction de l'article 204 C du code général des impôts a vocation à **simplifier les obligations déclaratives des employeurs situés à l'étranger qui emploient des personnes exerçant ponctuellement leur activité en France.**

Cette situation est devenue beaucoup plus fréquente avec le développement du télétravail à la suite de la crise du Covid-19. **Il est courant désormais que des travailleurs frontaliers exercent une partie de leur activité en télétravail depuis leur domicile en France.**

En l'état actuel du droit, l'exercice partiel de l'activité de ces salariés en télétravail **oblige l'employeur à se conformer à la procédure de la retenue à la source, qui est nettement plus contraignante que celle de l'acompte, dans la mesure où celui-ci est acquitté par le contribuable lui-même.**

¹ Évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2023.

La condition selon laquelle les salariés ne doivent pas être à la charge d'un régime obligatoire français de sécurité sociale est prévue pour des raisons de cohérence entre les dispositifs fiscaux et sociaux. Le canal déclaratif est en effet le même pour la retenue à la source et les cotisations sociales. Si l'employeur a déjà des obligations sociales envers l'administration française, l'application du régime de la retenue de la source ne pose pas de difficultés.

La seconde condition, celle selon laquelle le débiteur doit être situé dans un État membre de l'Union européenne, ou dans un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement, **est nécessaire pour éviter les risques de fraude.** .

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 bis (nouveau)

Revalorisation du plafond d'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux titres-restaurant

Le présent article propose de revaloriser de 9,8 % la limite dans laquelle la contribution patronale à l'acquisition de titres-restaurant par le salarié est exonérée d'impôt sur le revenu, la faisant passer de 5,92 euros à 6,50 euros.

La revalorisation du plafond d'exonération de l'impôt sur le revenu des titres-restaurant et, de fait, la hausse du remboursement des frais de repas, sont des mesures qui favorisent la consommation intérieure et qui sont bénéfiques pour le pouvoir d'achat des salariés. Il est en effet estimé que 4 millions de salariés bénéficient de titres-restaurant.

Les titres restaurant ont fait l'objet d'une première revalorisation par l'article 1er de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, qui avait fait passer la limite d'exonération d'IR de la contribution patronale de 5,69 à 5,92 euros. Cette hausse était déjà justifiée par l'inflation mais elle était restée d'ampleur limitée. La mesure proposée par le présent article devrait avoir des effets encore plus significatifs sur l'usage des titres restaurant.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES TITRES-RESTAURANT ET LE REMBOURSEMENT PAR L'ENTREPRISE DES FRAIS DE REPAS ENGAGÉS PAR LES SALARIÉS FONT L'OBJET D'EXONÉRATIONS FISCALES

Dans la troisième partie code du travail, le chapitre intitulé « Titres-restaurant » régit l'émission, l'utilisation et les exonérations des titres restaurants.

L'article L. 3262-1 du code du travail définit le titre-restaurant comme « un titre spécial de paiement remis par l'employeur aux salariés pour leur permettre d'acquitter en tout ou en partie le prix du repas consommé au restaurant ou acheté auprès d'une personne ou d'un organisme mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 3262-3. »

Au titre de l'article L. 3262-6 du code du travail, la contribution patronale à l'acquisition de titres-restaurant **bénéficie d'une exonération de l'impôt sur le revenu, dans les limites définies à l'article 81 du code général des impôts.**

Le 19° de l'article 81 précise que **la limite de l'exonération est de 5,92 euros par titre et qu'elle n'est possible que sous la condition que la contribution patronale soit comprise entre un minimum et un maximum fixé par arrêté.**

Le minimum et le maximum de la contribution de l'employeur à l'acquisition d'un ticket-restaurant sont respectivement 50 % et 60 % (article 23 M du code général des impôts). On en déduit que la valeur du titre-restaurant ouvrant droit à l'exonération maximale doit être comprise entre 9,87 euros et 11,84 euros.

Calcul des valeurs du titre-restaurant ouvrant droit à l'exonération maximale

Pour les calculs suivants, la part de l'employeur est toujours égale à 5,92 euros, car il s'agit de la limite ouvrant droit à l'exonération maximale d'impôt sur le revenu pour le salarié.

Pour déterminer la borne inférieure, il faut relever que puisque la contribution de l'employeur est de 60 %, celle du salarié est de 40 %. La contribution du salarié est donc égale à deux tiers de celle de l'employeur. On obtient alors en arrondissant une valeur du titre-restaurant de $5,92 + (5,92 \times 2/3) = 9,87$ euros.

Pour déterminer la borne supérieure, la part du salarié est égale à celle de l'employeur (50 %), qui est de 5,92 euros. On obtient donc une valeur du titre-restaurant de $5,92 + 5,92 = 11,84$ euros.

L'article 81 du CGI ajoute que la limite d'exonération est **relevée chaque année dans la même proportion que la variation de l'indice des prix à la consommation.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA LIMITE DE L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DE LA CONTRIBUTION PATRONALE AUX TITRES-RESTAURANT EST PORTÉE À 6,50 EUROS

Le présent article est issu de l'amendement n°I-3123 déposé au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avec avis défavorable du gouvernement. L'amendement portant article additionnel a été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement au titre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

L'article 3 bis propose de faire passer la limite de l'exonération d'impôt sur le revenu de la contribution patronale à l'acquisition de titres-restaurant de 5,92 euros à 6,50 euros, ce qui correspond à une revalorisation de 9,8 %. Par conséquent, la valeur du titre-restaurant

ouvrant doit à l'exonération maximale serait comprise entre 10,83 euros et 13 euros.

D'après l'article d'équilibre, le coût de la réduction d'impôt sur le revenu est évalué à **60 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SOUTIEN EFFICACE DU POUVOIR D'ACHAT DES SALARIÉS

La revalorisation du plafond d'exonération de l'impôt sur le revenu des titres-restaurant et, de fait, la hausse du remboursement des frais de repas, sont des mesures qui favorisent la consommation intérieure et qui sont bénéfiques pour le pouvoir d'achat des salariés. Il est en effet estimé que 4 millions de salariés bénéficient de titres-restaurant.

Il s'agit par conséquent d'une **mesure de soutien efficace dans le contexte de forte hausse des prix, en particulier pour les produits alimentaires.**

Les titres-restaurant ont fait l'objet d'une première revalorisation par l'article 1^{er} de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, qui avait déjà fait passer la limite d'exonération d'IR de la contribution patronale de 5,69 à 5,92 euros. Cette hausse était déjà justifiée par l'inflation et par la fin le 1^{er} juillet 2022 des mesures dérogatoires relatives aux titres-restaurant, qui avaient été mises en œuvre pendant la crise sanitaire¹.

Cette première hausse était toutefois restée d'ampleur limitée. En faisant passer la limite d'exonération d'impôt sur le revenu de 5,92 à 6,50 euros, la mesure devrait avoir des effets encore plus significatifs sur l'usage des titres-restaurant.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Les titres-restaurant ont fait l'objet de plusieurs dérogations en 2021 et en 2022, en raison de la crise sanitaire. Elles ont été mises en place par les décrets n° 2021-104 du 2 février 2021 et n° 2021-1368 du 20 octobre 2021 portant dérogations temporaires aux conditions d'utilisation des titres-restaurant. Les décrets ont autorisé l'utilisation des titres-restaurant les dimanches et jours fériés et ont doublé le montant maximal de titres-restaurant utilisable par jour pour le porter à 38 euros.

ARTICLE 3 ter (nouveau)

Régime des minibons dans le cadre du financement participatif

Le présent article porte une mesure de coordination visant à tenir compte du décalage d'un an, du 10 novembre 2022 au 10 novembre 2023, de la fin de la période transitoire prévue pour l'application du règlement (UE) 2020/1503 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif.

Cette prolongation a un impact sur le dispositif fiscal relatif aux imputations de pertes en capital subies sur des prêts de financement participatif. Les minibons, qui seront supprimés à l'issue de la période transitoire, font partie des modalités de prêts de financement participatif. Ceux souscrits avant le 10 novembre 2023, et non plus avant le 10 novembre 2022, pourront être pris en compte pour l'imputation des pertes en capital.

La commission propose d'adopter un amendement rédactionnel FINC.1 (I-95) pour tenir compte de l'entrée en vigueur de l'acte délégué de la Commission européenne repoussant l'échéance de la période transitoire et d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DU CADRE JURIDIQUE DU FINANCEMENT PARTICIPATIF ET À L'ISSUE DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE, LES MINIBONS SONT SUPPRIMÉS

A. LES MINIBONS CONSTITUENT, DANS LE RÉGIME FRANÇAIS ET JUSQU'AU 10 NOVEMBRE 2023, L'UN DES SUPPORTS DU FINANCEMENT PARTICIPATIF

L'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif¹ a permis de définir, pour la France, un **cadre juridique adapté à ce nouveau mode de financement**. Ce régime distingue le **financement participatif effectué sous forme de titres financiers**, régulé par l'Autorité des marchés financiers (AMF), du **financement participatif sous forme de prêts et de dons**, régulé par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

¹ [Ordonnance n° 2014-559](#) du 30 mai 2014 relative au financement participatif.

Le statut d'intermédiaire en financement participatif (IFP) supervisé par l'ACPR, encadre l'activité consistant à mettre en relation sur un site internet les porteurs d'un projet déterminé et les personnes susceptibles de financer le projet par le biais de prêts avec intérêt, de prêts sans intérêt et de dons (article L. 548-1 du code monétaire et financier).

A contrario, le statut de conseiller en investissement participatif (CIP), sous l'égide de l'AMF, encadre l'exercice à titre de profession habituelle d'une activité de conseil en investissement portant sur des offres de titres de capital et de titres de créance exercée au moyen d'un site internet (article L. 547-1 du code monétaire et financier). La nature des titres et des parts pouvant être intermédiés par un CIP a progressivement été étendue aux parts sociales de sociétés coopératives et aux minibons, tandis que le seuil de collecte maximal a été relevé à huit millions d'euros.

Les minibons sont des bons de caisse spécifiques au financement participatif¹. Il s'agit de titres nominatifs et non négociables émis par les sociétés et délivrés en contrepartie d'un prêt assorti d'un taux conventionnel fixe et plafonné. Par dérogation aux bons de caisse, les minibons peuvent être émis par l'intermédiaire d'un prestataire de services d'investissement (PSI) ou d'un CIP, au moyen d'un site internet et pour le compte de sociétés par actions et de sociétés à responsabilité limitée dont le capital est intégralement libéré. Aucun plafond individuel n'est prévu pour la souscription.

Les minibons sont, depuis 2017², éligibles au régime d'imputation des pertes en capital dans le cadre du financement participatif. Aux termes de l'article 125-00 A du code général des impôts (CGI), les pertes en capital subies en cas de non-remboursement d'un prêt participatif peuvent en effet être imputées, à compter de l'année au cours de laquelle la créance du prêteur devient définitivement irrécouvrable, sur les intérêts générés par des prêts consentis dans les mêmes conditions et perçus au cours de la même année ou des cinq années suivantes.

Le montant total des pertes imputables ne peut toutefois pas excéder 8 000 euros par an et cette disposition n'est ouverte qu'aux personnes physiques, dans le cadre de la gestion de leur patrimoine privé. Sont concernés les prêts avec intérêts, visés au 7 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier (CMF), les minibons souscrits dans les conditions prévues au 7 bis du même article et les prêts sans intérêt.

¹ [Ordonnance n° 2016-520](#) du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse.

² [Article 44 de la loi n° 2016-1918](#) du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Le coût de ce dispositif fiscal incitatif s'élèverait à environ 5 millions d'euros en 2023, contre 4 millions d'euros en 2022 et 3 millions d'euros en 2021¹. Le nombre de bénéficiaires n'est toutefois pas connu.

B. LA MISE EN PLACE D'UN CADRE EUROPÉEN POUR LE FINANCEMENT PARTICIPATIF A CONDUIT À PROFONDÉMENT REVOIR LE CADRE NATIONAL

1. Un régime européen harmonisé pour le financement participatif, qui ne coïncide pas totalement avec les règles françaises relatives aux produits, aux intermédiaires et aux autorités de supervision

Adopté au mois d'octobre 2020, le règlement (UE) 2020/1503 du Parlement européen et du Conseil relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs² a entendu proposer une **harmonisation des différents régimes de financement participatif mis en place par les États membres**. Les principaux objectifs poursuivis sont de faciliter la prestation transfrontalière de services de financement participatif, en accordant aux prestataires un « passeport européen », et de prévenir le risque d'arbitrage réglementaire.

Le règlement européen crée à cet effet un **statut unique européen de prestataire de services de financement participatif (PSFP)**, réservé aux personnes morales et soumis à agrément. Il impose également aux États membres de définir un **point de contact unique** pour ces prestataires, **avec une seule autorité de supervision**, en l'occurrence l'AMF pour la France.

Outre cette divergence en matière de supervision, les règles fixées par le nouveau cadre européen diffèrent sur de nombreux aspects du cadre juridique national mis en place par la France :

- il impose des règles plus strictes concernant les obligations de connaissance du client, les exigences prudentielles et les exigences organisationnelles, de transparence et de gestion des conflits d'intérêt ;

- il ne concerne que les projets de financement participatif des entrepreneurs et les activités à but lucratif ;

- il ne s'applique qu'à la facilitation de prêts avec intérêt et au placement sans engagement ferme de valeurs mobilières et de parts de sociétés privées à responsabilité limitée. **Les dons, prêts sans intérêt et minibons ne sont donc pas concernés ;**

¹ D'après les données inscrites dans le tome II « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2023.

² [Règlement \(UE\) 2020/1503](#) du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif pour les entrepreneurs, et modifiant le règlement (UE) 2017/1129 et la directive (UE) 2019/1937.

- enfin, il ne concerne pas les offres de financement participatif dont le montant excède cinq millions d'euros, calculé sur une période de 12 mois. Les offres comprises entre cinq millions d'euros et huit millions d'euros (plafond français) ne pourront donc pas bénéficier du passeport européen.

L'article 48 de la loi du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne¹ a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et visant à **modifier le régime français pour le rendre conforme aux exigences du règlement européen** pour les activités relevant de son périmètre.

L'ordonnance du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif², prise sur ce fondement, a conduit à la **suppression des minibons**. La commission des finances s'était d'ailleurs alarmée, lors de l'examen du projet de loi, du **champ d'habilitation trop large de l'habilitation prévue à l'article 48**. Le rapporteur, notre collègue Hervé Maurey, avait expliqué que le Gouvernement risquait de « profiter de cette habilitation très large pour durcir les conditions d'exercice de certaines activités de financement participatif n'entrant pas dans le cadre européen, voire pour les supprimer. »³

L'article 9 de l'ordonnance du 22 décembre 2021 a **supprimé le 7 bis de l'article L. 511-6 du CMF relatif aux minibons**. L'article 36 a également prévu la **suppression, au sein de l'article 125-00 A du CGI, des références aux minibons**. Aux termes de l'article 38, cette suppression ne devait pas s'appliquer aux minibons souscrits avant le 10 novembre 2022, les personnes physiques titulaires continuant pour ces produits à bénéficier du dispositif d'imputation des pertes en capital.

2. Un report de l'entrée en vigueur destiné à laisser davantage de temps aux acteurs pour s'adapter aux nouvelles exigences européennes

Le règlement européen 2020/1503 devait **s'appliquer à compter du 10 novembre 2021**. Il est toutefois prévu une **période transitoire de deux ans**, au cours de laquelle les prestataires de financement participatif peuvent, conformément au cadre national, continuer de fournir leurs services. Elle devait initialement courir jusqu'au 10 novembre 2022, cette échéance ayant été reprise par l'ordonnance du 22 décembre 2021.

¹ [Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

² [Ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021](#) modernisant le cadre relatif au financement participatif.

³ [Avis n° 569 \(2020-2021\)](#) de M. Hervé MAUREY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 mai 2021.

L'ordonnance du 14 septembre 2022¹ modifiant l'ordonnance précitée a toutefois changé cette échéance en prévoyant que la période transitoire prenne fin soit le 10 novembre 2022, soit à la date indiquée par l'acte délégué pris, le cas échéant, en application du paragraphe 3 de l'article 48 du règlement (UE) 2020/1503 du 7 octobre 2020².

En effet, sur avis de l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), la Commission européenne a adopté le 12 juillet 2022 **un acte délégué prolongeant la période transitoire de douze mois et portant ainsi l'échéance de la période de transition au 10 novembre 2023**. Le Parlement européen et le Conseil disposaient d'un délai de trois mois, soit **jusqu'au 12 octobre 2022**, pour s'opposer à l'entrée en vigueur de cet acte délégué.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE COORDINATION POUR TENIR COMPTE DU REPORT AU 10 NOVEMBRE 2023 DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU RÈGLEMENT EUROPÉEN RELATIF AUX PRESTATAIRES EUROPÉENS DE SERVICES DE FINANCEMENT PARTICIPATIF

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend, **sous réserve d'une correction de référence, d'un amendement présenté par le Gouvernement**. Cet amendement, examiné en séance avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, avait été adopté par l'Assemblée nationale.

Le I du présent article supprime, au sein de l'article 125-00 A du code général des impôts (CGI), la référence au 7 *bis* de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier (CMF). Il corrige une erreur matérielle : la mention des minibons a bien été supprimée de l'article 125-00 A du CGI par les 1^o et 3^o de l'article 36 de l'ordonnance, mais sans supprimer la référence au 7 *bis* de l'article L. 511-6 du CMF, lui-même abrogé par

¹ [Ordonnance n° 2022-1229 du 14 septembre 2022](#) modifiant l'ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif et l'ordonnance n° 2022-230 du 15 février 2022 relatif aux titres III à VIII de la partie législative du livre VII du code monétaire et financier.

² Ce paragraphe dispose que « au plus le 10 mai 2022, la Commission procède, après avoir consulté l'AEMF, à une évaluation de l'application du présent règlement en ce qui concerne les prestataires de services de financement participatif qui fournissent des services de financement participatif à l'échelle nationale uniquement et de l'incidence du présent règlement sur le développement des marchés nationaux de financement participatif et l'accès au financement. Sur la base de cette évaluation, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 44 pour prolonger une fois le délai visé au paragraphe 1 du présent article pour une période de douze mois ».

l'article 9 de l'ordonnance du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif.

Le II du présent article précise toutefois que cette suppression ne s'applique pas aux minibons souscrits jusqu'au 10 novembre 2022 ou jusqu'à la date indiquée par l'acte délégué pris en application du paragraphe 3 de l'article 48 du règlement du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif (PSFP) pour les entrepreneurs.

Par coordination, le III du présent article modifie l'article 38 de l'ordonnance du 22 décembre 2021 précitée afin de prévoir que les dispositions des 1° et 3° de l'article 36 ne s'appliquent pas aux minibons souscrits avant le 10 novembre 2022 ou avant la date indiquée par l'acte délégué. Les minibons souscrits avant cette date sont donc éligibles au régime fiscal incitatif d'imputation des pertes en capital subies en cas de non-remboursement d'un prêt participatif (article 125-00 A du CGI).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE COORDINATION LIÉE À UNE DÉCISION EUROPÉENNE

La coordination opérée par le présent article ne présente pas de difficulté, d'autant plus qu'elle est liée au report de la fin de la période transitoire prévue pour l'application du règlement européen du 7 octobre 2020 sur les prestataires de services de financement participatif (PSFP).

Plusieurs acteurs du financement participatif ont en effet réclamé ce report afin de pouvoir disposer de davantage de temps pour se placer en situation de demander et d'obtenir l'agrément de PSFP, et pour appréhender en parallèle les conséquences du règlement européen sur leurs activités. Pour certains d'entre eux, qui exercent à la fois leurs activités dans des domaines couverts ou non par le règlement européen – donc, dans ce second cas, uniquement par le cadre national, par exemple pour le financement de projets relevant d'activités non lucratives – deux statuts seront en effet nécessaires : le statut européen de PSFP et le statut prévu en droit national (prestataire de services d'investissement).

Un amendement rédactionnel est proposé FINC.1 (I-95), permettant de tenir compte de l'entrée en vigueur de l'acte délégué pris en application du paragraphe 3 de l'article 48 du règlement du 7 octobre 2020 relatif aux prestataires européens de services de financement participatif (PSFP) pour les entrepreneurs¹. Ni le Parlement européen ni le Conseil ne s'étant

¹ [Règlement délégué \(UE\) 2022/1988](#) de la Commission du 12 juillet 2022 prolongeant la période transitoire, prévue à l'article 48, paragraphe 1, du règlement (UE) 2020/1503 du Parlement

opposés à cet acte, la période de transition prendra fin au 10 novembre 2023.

Par ailleurs, s'il convient de noter que les dispositions du présent article portent avant tout des **mesures de coordination** quant aux effets sur les minibons de l'entrée en vigueur des nouvelles règles européennes relatives aux prestataires de services de financement participatif, **elles ont, à la marge, un impact budgétaire** puisqu'elles affectent le dispositif d'imputation des pertes en capital subies sur un prêt de financement participatif. Pourront être incluses les pertes subies sur des minibons souscrits avant le 10 novembre 2023, et non plus avant le 10 novembre 2022.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3 quater (nouveau)

Prorogation d'exonérations sur les plus-values immobilières applicables en cas de construction de logements sociaux

Le présent article, introduit lors de l'examen par l'Assemblée nationale, proroge jusqu'en 2023 ou 2024 trois exonérations d'imposition des plus-values immobilières, dans le cas où la cession a lieu en vue de la réalisation de logements sociaux ou la surélévation d'immeubles.

Il prévoit aussi la remise d'un rapport d'évaluation sur ces dispositifs, ainsi que sur l'abattement exceptionnel applicable aux plus-values immobilières dans le périmètre des opérations de revitalisation du territoire (ORT) des villes moyennes et des grandes opérations d'urbanisme (GOU), instauré par la loi de finances pour 2021.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES SONT EXONÉRÉES D'IMPOSITION LORSQUE LA CESSION A POUR OBJET LA RÉALISATION DE LOGEMENTS SOCIAUX OU DE LA SURÉLÉVATION D'IMMEUBLES ET UN ABATTEMENT EST PRÉVU DANS CERTAINS TERRITOIRES

Le I de l'article 150 U du code général des impôts prévoit que les **plus-values** réalisées par des personnes ou des sociétés soumises à l'impôt sur revenu, lors de la **cession à titre onéreux de biens immobiliers** bâtis ou non bâtis ou de droits relatifs à ces biens (plus-values immobilières), sont soumises à cet impôt.

Les 7° à 9° du II du même article exonèrent les plus-values lorsque les immeubles :

- sont **cédés à un organisme de logement social** ou assimilé, qui s'engage à **réaliser dans les dix ans des logements sociaux ou faisant l'objet d'un bail réel solidaire**, ou à **tout autre cessionnaire** qui prend le même engagement dans un délai de **quatre ans** (7°) ;

- sont **cédés à une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou un établissement public foncier (EPDF)** en vue de leur cession selon les modalités prévues au 7°. La cession doit être réalisée dans l'année qui suit son acquisition, ou dans les trois ans dans le cas d'une cession à un EPF (8°) ;

- au titre de la **cession d'un droit de surélévation**, à condition que le cessionnaire s'engage à **réaliser, dans un délai de quatre années, des locaux destinés à l'habitation** (9°).

Ces trois exonérations sont limitées à des cessions réalisées **avant le 31 décembre 2022**.

Le **coût, pour le budget de l'État**, de ces exonérations est **probablement réduit** mais surtout **mal connu** : il est estimé à un ordre de grandeur de 10 millions d'euros pour la première (7°) et à un coût négligeable pour la seconde (8°). Il n'est pas connu pour la troisième (9°).

Le nombre des bénéficiaires n'est pas connu¹ non plus.

Par ailleurs, l'**article 150 VE du code général des impôts**, introduit par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2021, instaure un **abattement exceptionnel** applicable aux plus-values immobilières dans le périmètre des **opérations de revitalisation du territoire** (ORT) des villes moyennes et des **grandes opérations d'urbanisme** (GOU).

La cession doit être précédée d'une promesse de vente antérieure au 31 décembre 2023, et réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivante.

Le coût de cette dépense fiscale n'est pas non plus connu de l'administration².

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: PROROGER LES TROIS PREMIÈRES EXONÉRATIONS ET PRÉVOIR UNE ÉVALUATION DES QUATRE DISPOSITIFS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue Nadia Hai et plusieurs de ses collègues, sous-amendé à l'initiative du rapporteur général Jean-René Cazeneuve.

Dans son **I**, il **proroge jusqu'au 31 décembre 2023** les exonérations temporaires de plus-values immobilières en faveur du logement social prévues aux 7° et 8° du II de l'article 150 U du code général des impôts (CGI), et jusqu'au 31 décembre 2024 celle prévue par le 9° du même article.

¹ Tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2023, dépenses fiscales n° 150118, 150119 et 150406.

² Dépense fiscale n° 150210.

Dans son **II**, il prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 30 septembre 2023, d'un **rapport d'évaluation** de ces trois dispositifs, ainsi que de celui prévu par l'article 150 VE.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LES PROROGATIONS ET L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

Le présent article regroupe quatre dépenses fiscales qui ont des objets assez différents :

- la construction de logements sociaux pour le 7° et le 8° de l'article 150 U du code général des impôts ;
- la surélévation d'immeuble, donc la sobriété foncière, pour le 9° du même article ;
- la construction dans des territoires ciblés pour l'article 150 VE.

L'absence de connaissance précise du coût et du nombre des bénéficiaires des dépenses fiscales visées par le présent article est **regrettable**. Selon l'évaluation donnée par le Gouvernement à l'article 26, relatif à l'équilibre général du budget¹, l'impact de la prolongation de cette exonération sur les recettes fiscales en 2023 se limiterait toutefois à 10 millions d'euros.

Une fois de plus, le Gouvernement, reprenant une disposition votée par l'Assemblée nationale, **propose la prorogation de trois dépenses fiscales sans qu'ait été présentée une évaluation de leur efficacité**.

Cependant, il convient de faire observer que les exonérations faisant l'objet d'une prorogation ont pour objet de **faciliter la réalisation de logements sociaux** ou de **surélévations d'immeubles**, cette dernière pratique poursuivant un objectif de sobriété foncière.

En outre, elles sont accompagnées d'une **demande d'évaluation des trois dispositifs**, ce qui permettra d'en réexaminer la pertinence dans la discussion du prochain projet de loi de finances initiale.

S'agissant de **l'abattement** applicable dans le périmètre des opérations de revitalisation du territoire (ORT) des villes moyennes et des grandes opérations d'urbanisme (GOU), son objectif est moins lisible que les trois exonérations précédentes et la commission des finances mettait en avant le risque d'effets d'aubaine lors de sa création². Il fait toutefois l'objet

¹ Texte de la première partie du projet de loi de finances considéré comme adopté lors de l'engagement de responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

² Rapport général n° 138 (2020-2021) de Jean-François Husson, sur le projet de loi de finances pour 2021, [tome 2, article 8 quater](#), fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

d'une **simple demande d'évaluation**, et non d'une prorogation, dans le présent article.

Pour mémoire, lors de l'instauration de ce dispositif d'abattement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, la commission des finances avait demandé la remise d'un rapport d'évaluation au plus tard le 1^{er} septembre 2023, disposition que l'Assemblée nationale avait supprimée lors de l'examen en nouvelle lecture au motif que cette date était trop précoce¹. Il convient de se réjouir que le Gouvernement et l'actuelle Assemblée nationale se soient finalement ralliés à cette demande, d'autant plus justifiée que la mesure, dans le droit existant, prend fin au 31 décembre 2023.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ [Amendement n° 666 au projet de loi de finances pour 2021](#), déposé par le rapporteur général Laurent Saint-Martin, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

ARTICLE 3 *quinquies* (nouveau)

Demi-part au titre de l'impôt sur le revenu pour les veuves de titulaires de carte du combattant et ayant plus de 60 ans

L'article 3 *quinquies* prévoit une extension du bénéfice d'une demi-part au titre de l'impôt sur le revenu pour les veuves d'anciens combattants titulaires d'une carte du combattant et ayant plus de 60 ans.

Actuellement les veuves d'anciens combattants peuvent bénéficier de cette demi-part à condition qu'elles aient 74 ans et que leur époux ait bénéficié de la retraite du combattant avant son décès.

L'article 3 *quinquies* change la seconde condition en la remplaçant par le fait que le titulaire de la carte du combattant soit décédé après ses 60 ans.

En pratique, l'article 3 *quinquies* ouvre la demi-part fiscale aux veuves de 74 ans dont l'époux ancien combattant est décédé entre 60 et 65 ans.

Le coût de la mesure est estimé à 133 millions d'euros.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DEMI-PART ATTRIBUÉE AUX VEUVES DONT L'ÉPOUX EST DÉCÉDÉ APRÈS AVOIR BÉNÉFICIÉ DE LA RETRAITE DU COMBATTANT

L'article 195 du code général des impôts (CGI) prévoit au f de son 1 **une demi-part dans le calcul de l'impôt sur le revenu au bénéfice des anciens combattants et de leurs veuves.**

Les anciens combattants bénéficient de cette demi-part à leurs 74 ans.

Les veuves bénéficient de cette demi-part à deux conditions :

- avoir plus de 74 ans ;

- leur époux est décédé après avoir bénéficié de la retraite du combattant. La retraite du combattant est versée dans l'immense majorité des cas lorsque le titulaire de la carte du combattant a 65 ans. **Concrètement, cette condition équivaut à ce que le décès de l'ancien combattant soit survenu après ses 65 ans.**

Le coût de ce crédit d'impôt est estimé à 520 millions d'euros annuels.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DE LA DEMI-PART FISCALE SUPPLÉMENTAIRE AUX VEUVES DONT L'ÉPOUX, ANCIEN COMBATTANT, EST DÉCÉDÉ ENTRE 60 ET 65 ANS

L'article 3 *quinquies* retenu par le gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution reprend un amendement déposé par Jean-René Cazeneuve et plusieurs de ses collègues et à la suite de son adoption par la commission des finances, plusieurs amendements identiques ayant été déposés par différents groupes. Initialement, le gouvernement avait donné un avis défavorable à l'amendement, avant qu'il ne soit adopté. Il modifie la seconde condition à laquelle les veuves peuvent bénéficier de la demi-part.

Ainsi, en application de cet article, les veuves bénéficieraient de la demi-part à deux conditions :

- avoir plus de 74 ans ;
- leur époux, titulaire de la carte du combattant est décédé après 60 ans.

Ainsi, l'article a pour effet d'ouvrir le bénéfice de la demi-part fiscale aux veuves dont l'époux est décédé entre 60 et 65 ans.

Le coût de la mesure est estimé à **133 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN NOUVEAU RENFORCEMENT DE LA DÉPENSE FISCALE DANS L'EFFORT DE LA NATION ENVERS LES VEUVES D'ANCIENS COMBATTANTS

L'article 3 *quinquies* représente un nouveau renforcement de la dépense fiscale en faveur des veuves dans l'effort de la Nation envers les anciens combattants. Il ne s'agit ainsi pas d'une mesure redistributive puisqu'elle bénéficie plus aux veuves les mieux loties. Il ne s'agit pas non plus d'une mesure en faveur des anciens combattants eux-mêmes puisqu'elle vise leurs veuves.

Le coût associé à la demi-part en 2023 est de 520 millions d'euros, que l'article 3 *quinquies* portera à plus de 650 millions d'euros.

Ces montants sont à comparer à l'allocation universelle qu'est la retraite du combattant, dont le montant en 2023 doit s'établir à 509 millions d'euros.

Aussi, il est possible de s'interroger de la pertinence d'une approche de l'aide aux anciens combattants par le biais d'une nouvelle extension de la demi-part supplémentaire dont bénéficie leurs veuves alors que la retraite du combattant, principale allocation à destination des anciens combattants ne disposant pas de revenus suffisants pour s'acquitter de l'impôt sur le revenu, n'est pas même revalorisée à hauteur de l'inflation.

La commission des finances prend acte de cette mesure.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 sexies (nouveau)

Prorogation et refonte du défi-forêt

Le présent article prévoit la refonte du double dispositif fiscal « DEFI-Forêt » (déductions d'impôt pour les volets « acquisitions » et « assurance », d'une part, et crédits d'impôt pour les volets « travaux » et « contrats de gestion forestière », d'autre part), en prévoyant un seul dispositif de crédit d'impôt sur le revenu s'appliquant aux acquisitions, travaux forestiers et aux cotisations versées sur les contrats d'assurance couvrant les risques « tempête » et « incendie ». Pour cela, il abroge l'article 199 *decies* H du CGI et réécrit l'article 200 *quindecies* du CGI.

Ce dernier proroge le nouveau dispositif pour les opérations éligibles réalisées avant le 31 décembre 2025.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DOUBLE DISPOSITIF FISCAL D'ENCOURAGEMENT À L'INVESTISSEMENT EN FORÊT (DEFI-FORÊT)

Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI-forêt), prend une double forme, à savoir :

- d'une part, une réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement forestier, directement ou au travers de titres de sociétés d'épargne forestière ou de groupements forestiers (DEFI-acquisition) ainsi que pour les cotisations versées sur un contrat d'assurance afin de couvrir les domaines forestiers, en particulier contre le risque de tempête (DEFI-assurance) (article 199 *decies* H du code général des impôts (CGI)) ;

- et d'autre part un crédit d'impôt portant sur les travaux forestiers (DEFI-travaux) et sur les rémunérations versées dans le cadre d'un contrat de gestion forestière (DEFI-contrat) (article 200 *quindecies* du CGI).

Ces réductions et crédits d'impôt concernent les particuliers, fiscalement domiciliés en France ou assimilés, qui réalisent des opérations éligibles au DEFI-forêt au titre de la gestion de leur patrimoine privé.

A. LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT DE L'ARTICLE 199 DECIES H DU CGI

L'article 199 *decies* H du CGI accorde une réduction d'impôt en cas de dépenses d'acquisition et de versement de cotisations d'assurance.

1. Le DEFI-Acquisition

Le volet « Acquisition » du DEFI-Forêt concerne **l'achat de bois, de terrains à boiser, de parts de groupements forestiers ou de sociétés d'épargne forestières (SEF).**

La réduction d'impôt est soumise à une condition relative à la surface. **L'acquisition doit porter sur une superficie de 4 hectares au plus lorsqu'elle** « permet d'agrandir une unité de gestion pour porter sa superficie à plus de 4 hectares »¹. En conséquence, ni la superficie de la parcelle avant l'acquisition, ni la superficie acquise, ne doit excéder 4 ha.

La réduction est également ouverte en cas d'acquisition, à titre onéreux, ou de souscription en numéraire (capital initial ou augmentation de capital) de parts².

Elle est soumise au respect par le contribuable, la SEF ou le groupement forestier, aux engagements suivants :

- conserver les bois et forêts acquis pendant 15 ans et appliquer, pendant 15 ans, un plan simple de gestion agréé par le centre régional de la propriété forestière (CRPF)³ ;

- reboiser les terrains nus acquis dans un délai de 3 ans, puis, à partir de la fin des travaux de semis ou de replantation, les conserver pendant 15 ans et appliquer, pendant cette période, un plan simple de gestion agréé ou un document de gestion durable ;

- conserver ses parts du groupement ou de la SEF jusqu'au 31 décembre de la huitième année suivant l'achat ou la souscription.

¹ Cf. a. 2 de l'article 199 decies H du CGI.

² Cf. b. 2 de l'article 199 decies H du CGI.

³ Cf. a. 2 de l'article 199 decies H du CGI. Cet article poursuit : « Si, au moment de l'acquisition, aucun plan simple de gestion n'est agréé pour la forêt en cause, le contribuable doit prendre l'engagement d'en faire agréer un dans le délai de trois ans à compter de la date d'acquisition et de l'appliquer pendant quinze ans. Dans cette situation, le contribuable doit prendre, en outre, l'engagement d'appliquer à la forêt le régime d'exploitation normale, prévu par le décret du 28 juin 1930 relatif aux conditions d'application de l'article 15 de la loi de finances du 16 avril 1930, jusqu'à la date d'agrément du plan simple de gestion de cette forêt. Lorsque les terrains sont acquis nus, le contribuable doit prendre l'engagement de les reboiser dans un délai de trois ans, de les conserver par la suite pendant quinze ans et d'appliquer, pendant la même durée, un plan simple de gestion agréé. »

La réduction de l'impôt sur le revenu est de 18 %. Elle est calculée :

- **sur le montant des dépenses engagées** sur ces opérations d'acquisition, c'est-à-dire, le prix d'acquisition des terrains, majoré des frais d'acquisition¹. Il convient de relever que pour les terrains acquis en zone de montagne², cette base est majorée du prix des acquisitions réalisées les trois années précédentes pour constituer l'unité de gestion ;

- **le prix d'achat ou de souscription des parts**, plafonné à 60 % du prix pour les parts de SEF. Le prix de souscription des parts s'entend du montant en numéraire effectivement acquitté et comprend, le cas échéant, le montant de la prime d'émission.

La réduction d'impôt est soumise à un plafond : la limite annuelle est de 5 700 euros pour un contribuable seul et de 11 400 euros pour un couple.

2. Le DEFI-Assurance

La réduction d'impôt du volet « Assurance » s'applique au versement, en 2022, des cotisations d'assurance (ou fractions de cotisation) d'un contrat d'assurance **couvrant le risque tempête³. Elle s'élève à 76 % et est réservée** aux contribuables propriétaires forestiers, ou porteurs de parts d'un groupement forestier, ou d'une société d'épargne forestière, fiscalement domiciliés en France.

Cet avantage fiscal est limité à « *6 euros par hectare assuré de 2016 à 2022. [Ces dépenses] sont globalement retenues dans la limite de 6 250 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 12 500 euros pour un couple marié ou pour les partenaires liés par un pacte civil de solidarité, soumis à une imposition commune* ». ⁴

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT DE L'ARTICLE 200 QUINDECIES DU CGI

L'article 200 *quindecies* du CGI accorde un crédit d'impôt en cas de travaux forestiers et de rémunérations versées dans le cadre d'un contrat de gestion.

¹ Notamment les honoraires de notaire, les commissions versées aux intermédiaires, les droits de timbre, la taxe de publicité foncière et droits d'enregistrement.

² Cf. article 5 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

³ Cf. d. 2 de l'article 199 *decies* H du CGI.

NB : La réduction ne s'applique pas aux cotisations payées à partir d'un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) ou, pour les comptes ouverts avant le 31 décembre 2013 ou un compte d'épargne pour la forêt.

⁴ Cf. 4 de l'article 199 *decies* H du CGI.

1. Le DEFI-Travaux

Les dépenses d'investissement éligibles au crédit d'impôt sont la réalisation de travaux forestiers sur des parcelles de terrain ou unités de gestion, en nature de bois et forêts ou de terrains nus à boiser, d'au moins 10 hectares¹. Le crédit d'impôt s'élève à 18 %.

Les adhérents d'une organisation de producteurs ou intégrée dans un groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEFF) bénéficie d'un régime assoupli. L'exigence de surface n'est pas requise. Le crédit d'impôt est porté à 25 % au lieu de 18 %.

Quel que soit le bénéficiaire, les **dépenses éligibles sont constituées de travaux de :**

- **plantations** (avec des graines et des plants forestiers conformes aux prescriptions des arrêtés régionaux relatifs aux aides de l'État à l'investissement forestier), **reconstitution et renouvellement ;**

- **sauvegarde et amélioration des peuplements.** Ces travaux portent sur la protection (incendies, gibier), le dépressage, la taille de formation, l'élagage, le brûlage, etc. ;

- **création et amélioration de desserte et travaux ;**

- **des frais de maîtrise d'œuvre qui leur sont directement liés ;**

- et présentant l'une des **garanties de gestion durable** prévues aux articles L. 124-1 et L. 124-3 du code forestier.

Le bénéfice de ce crédit est soumis au respect² de l'engagement de conserver la propriété jusqu'au 31 décembre de la huitième année suivant celle du paiement total des travaux, tout en assurant une garantie de gestion durable. Cette durée est réduite à quatre ans pour les porteurs de parts d'un GIEFF.

Le calcul du crédit d'impôt porte sur le montant des dépenses payées. S'agissant des travaux réalisés par un groupement forestier, une société d'épargne forestière (SEF) ou un GIEFF, le crédit d'impôt est calculé sur la fraction des dépenses payées correspondant aux droits que le contribuable détient dans le groupement ou la société.

Ces dépenses sont plafonnées, par contribuable et par an, à 6 250 euros (contribuable seul) ou 12 500 euros (couple)³.

¹ Cf. Article 200 quindecies du CGI.

² Cf. 1° et 2° du 2 de l'article. 200 quindecies.

³ Cf. 14 de l'article. 200 quindecies.

2. Le DEFI-Contrat

Les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont les rémunérations versées dans le cadre d'un contrat de gestion de forêts, passé avec un expert, une coopérative, une organisation de producteurs, un GIEFF, un gestionnaire forestier professionnel, un expert ou l'ONF.

Ce crédit d'impôt est soumis à certaines conditions relatives au contrat :

- **la partie contractante est un gestionnaire forestier professionnel**, un expert forestier ou un GIEFF, dans le cadre d'un mandat de gestion avec une coopérative forestière, une organisation de producteurs ou l'Office national des forêts (ONF) ;

- **son objet porte sur la gestion de bois et forêts de moins de 25 hectares et la réalisation de programmes de travaux et de coupes** dans le respect de l'une des garanties de gestion durable¹ ;

- lesdites coupes doivent être :

- « *cédées soit dans le cadre d'un mandat de vente avec un gestionnaire forestier professionnel ou un expert forestier, soit en exécution d'un contrat d'apport conclu avec une coopérative ou une organisation de producteurs, au sens de l'article L. 552-1 du code rural et de la pêche maritime, soit dans les conditions prescrites à l'article L. 315-2 du code forestier ;*

- *commercialisées à destination d'unités de transformation du bois ou de leurs filiales d'approvisionnement par voie de contrats d'approvisionnement annuels reconductibles ou pluriannuels. »²*

Le crédit d'impôt est de 18 % des rémunérations versées dans le cadre d'un contrat de gestion. Il est porté à 25 % si le bénéficiaire est un adhérent d'une organisation de producteurs ou membre d'un GIEFF. Le calcul du crédit d'impôt porte sur la totalité des rémunérations en cas de personne physique et sur la fraction payée par le groupement forestier ou la SEF, correspondant aux droits de l'associé.

Le crédit d'impôt est soumis à un plafond. Il s'applique dans la limite annuelle de 2 000 euros pour un contribuable seul et de 4 000 euros pour un couple.

C. LIMITATION DANS LE TEMPS

Les dispositifs des articles 199 *decies* H et 200 *quindecies* du CGI sont limités dans le temps. Les dépenses donnant droit à une réduction d'impôt ou un crédit d'impôt doivent être réalisées avant le 31 décembre 2022¹.

¹ Cf Articles L. 124-1 et L. 124-3 du code forestier.

² Cf. a du 3° du 2 de l'article. 200 *quindecies* du CGI.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : REFONTE DU DÉFI-FORÊT EN UN SEUL DISPOSITIF FISCAL

Le présent article retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité, en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3433 de notre collègue députée Danielle Brulebois et plusieurs de ses collègues, sous-amendé par l'amendement n° 3516 notre collègue députée Sandrine Le Feu et plusieurs de ses collègues.

Il prévoit de refondre au sien d'un crédit d'impôt unique l'ensemble des réductions et crédits d'impôts présentés supra.

Le dispositif proposé vise ainsi à transformer les réductions d'impôt dites DEFI-Acquisition et DEFI-Assurance en crédits d'impôt.

Cette transformation est opérée par le 1° du A2 du I du présent article qui abroge l'article 199 *decies* H du CGI, tandis que le 2° du A du I réécrit entièrement les modalités du crédit d'impôt de l'article 200 *quindecies* du CGI. Ce dernier est structuré de la manière suivante :

- I. Éligibilité des contribuables au crédit d'impôt ;
- II. Éligibilité des dépenses (Volet acquisition, travaux et assurance);
- III. Modalités de calcul du crédit d'impôt ;
- IV. Plafonds ;
- V. Prise en compte des aides publiques ;
- VI. Taux ;
- VII. Imputation du crédit d'impôt ;
- VIII. Reprise ;
- IX. Conformité à la réglementation sur les aides d'État.

¹ Cf. 1 de l'article 199 *decies* H du CGI et 1 de l'article. 200 *quindecies* du CGI.

² Le B du I du présent article procède à une rédaction de coordination à l'article 239 *nonies* du CGI.

Les modifications proposées par rapport au droit existant sont les suivantes :

- un assouplissement des conditions de surfaces

Les conditions de surface applicables aux DEFI-Acquisition et DEFI-Travaux sont modifiées :

- pour le DEFI-Acquisition, la superficie de l'unité de gestion après acquisition devra désormais être comprise entre 4 hectares et 25 hectares au lieu d'être limitée à 4 hectares.

- pour le DEFI-Travaux, la condition de surface de 10 hectares est supprimée.

- une majoration des taux du crédit d'impôt

Le taux du DEFI-Acquisition et du DEFI-Travaux s'établissent à 25 %¹, y compris pour les adhérents d'une organisation de producteurs ou membre d'un GIEFF.

- une augmentation du plafond des dépenses éligibles

Le plafond des dépenses annuellement retenues pour le DEFI-Acquisition est rehaussé et aligné sur ceux du DEFI-Assurance et DEFI-Travaux, soit 6 250 euros par personne seule et 12 500 euros par couple, au lieu respectivement de 5 700 euros et 11 400 euros.

Quant au DEFI-Assurance, le dispositif proposé augmente le plafond de dépenses de cotisations éligibles à l'hectare, de 6 euros à 15 euros.

- une éligibilité des cotisations versées pour incendie

Le nouveau dispositif ouvre le bénéfice de DEFI-Assurance, à la souscription d'une assurance couvrant le risque incendie.

- la non reconduction du DEFI-Contrat

Le DEFI Contrat, ayant été jugé inefficace, n'est pas reconduit.

Le dispositif ainsi modifié s'applique **aux différentes opérations réalisées jusqu'au 31 décembre 2025**. Le II du présent article précise que le crédit d'impôt « s'applique aux opérations forestières réalisées à compter du 1^{er} janvier 2023 ».

¹ L'amendement de Mme Danielle Brulebois prévoyait que le taux majoré du DEFI-Travaux au profit des adhérents à une organisation de producteurs ou les membres d'un groupement d'intérêt économique et environnemental forestier soit porté de 25 % à 33 %. Cette disposition a été supprimée par le sous-amendement de Mme Sandrine Le Feur, en raison de la distorsion de concurrence importante entre les gestionnaires forestiers indépendants et les coopératives forestières.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CRÉDIT D'IMPÔT PLUS ATTRACTIF EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES FORESTIERS

Il s'agit par le présent article de refondre le dispositif fiscal DEFI-Forêt. Ce dernier tend à lutter contre le morcellement des propriétés forestières privées. À cet effet, il incite les propriétaires forestiers à réaliser des actes de gestion et de prévoyance pour une gestion durable de la forêt par l'octroi d'avantages fiscaux qui prenaient jusqu'ici la forme d'une réduction d'impôt et d'un crédit d'impôt.

Le bénéfice de ces dispositifs est notamment conditionné à des engagements en matière de gestion durable des bois et forêts.

Le dispositif n'est jusqu'ici pas optimal et ne permet pas de redynamiser la gestion forestière des forêts privées ni de remédier aux nombreux handicaps qui obèrent son efficacité. Le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement (DEFI) en forêt a été créé il y a plus de vingt ans par la loi d'orientation sur la forêt¹, et le nombre des bénéficiaires est aujourd'hui très faible. Si l'outil fiscal pouvait être un bon choix initial, sa complexification au cours du temps lui a fait perdre la lisibilité, la stabilité et l'attractivité nécessaires à son efficacité.

A. *UN DISPOSITIF LARGEMENT INSPIRÉ DES TRAVAUX DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX*

Souhaitant mettre en œuvre une gestion plus dynamique des forêts afin de réduire le déficit commercial de la filière et d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, le Gouvernement a saisi le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)², le chargeant de procéder à l'évaluation du dispositif d'encouragement fiscal DEFI-Forêt.

¹ Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

² Le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) est placé sous l'autorité du ministre en charge de l'agriculture qui le préside, avec pour mission de participer à la conception, à la définition et à l'évaluation des politiques publiques du ministère, en fournissant notamment les éléments de prospective et de réflexion nécessaires.

Ce dernier a conclu¹ à la nécessité de refondre le dispositif sur de nouveaux principes :

« - *Cohérence : avec, notamment, les politiques climatiques ;*

• *Attractivité : ceci implique – entre autres – une atténuation des dépenses pour le propriétaire qui soit significative, à la mesure de l'effort qu'il aura consenti pour investir pour le très long terme avec tous les aléas que cela comporte. Concrètement, cela signifie des taux et des plafonds relevés et unifiés ;*

• *Lisibilité, Simplicité, Stabilité : si l'on veut réellement libérer les énergies – ce qui est capital compte tenu du rôle indispensable des forêts pour les défis qui sont devant nous –, il faut un système d'une grande simplicité qui soit compréhensible au premier abord, lisible, ce qui implique une stabilité dans le temps. »*

Le CGAAER a formulé six recommandations, visant à favoriser l'agrandissement des parcelles, développer l'assurance contre les risques notamment d'incendie, de grêle, et inciter au recours aux gestionnaires forestiers pour une gestion plus dynamique de la forêt.

Recommandations du CGAAER

R1. Saisir l'opportunité de la fin du DEFI forêt en 2020 pour redessiner un système de mesures fiscales pérennes qui encourage toutes les facettes de la gestion durable.

R2. Que le nouveau DEFI soit le premier de la CLASSE : **Cohérence, Lisibilité, Attractivité, Simplicité, Stabilité, Efficacité.**

R3. Pérenniser et modifier le DEFI-Acquisition (notamment augmentation des plafonds et taux et suppression des critères surface).

R4. Pérenniser et modifier le DEFI-Assurance (principalement par augmentation des plafonds globaux et à l'hectare, instauration du crédit d'impôt, et exemption de comptabilisation dans le plafond de 10 000 euros).

R5. Pérenniser et modifier le DEFI-Travaux (principalement par augmentation des plafonds, unification et relèvement du taux, suppression de l'obligation de conservation et exemption de comptabilisation dans le plafond de 10 000 euros).

R6. Étudier la possibilité de créer une modalité spéciale du DEFI-Travaux en cas de catastrophe (incendie, tempête, sanitaire).

Des travaux du CGAAER découlent certaines des propositions du présent article telles que :

- la transformation des DEFI-Acquisition et DEFI-Assurance en crédits d'impôt ;

¹ Cf. Le rapport n° 19100 du CGAAER, d'avril 2020, intitulé « Mesures fiscales DEFI forêt, Évaluation et propositions d'évolution ».

- la hausse du plafond de dépenses éligibles à l'hectare de 6 à 15 euros pour le DEFI-Assurance ;

- la suppression des conditions de surface minimum dans le cadre du DEFI-Travaux ;

- et la suppression du volet DEFI-Contrat.

D'autres recommandations n'ont pas été reprises¹ ou bien ont été aménagées, notamment en matière de taux et de plafonds annuels de dépenses éligibles.

B. VERS UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ ET ATTRACTIVITÉ

La transformation des réductions d'impôt dites DEFI-Acquisition et DEFI-Assurance en crédits d'impôt tend à être plus lisible et attractif pour les propriétaires aux revenus les plus modestes.

Les nouvelles dispositions permettront de lutter contre le morcellement des parcelles forestières de petite taille et d'inciter les propriétaires forestiers à **s'assurer plus fortement** dans un contexte d'augmentation des risques liés au changement climatique.

La refonte du dispositif tend à jouer sur l'ensemble des paramètres, surfaces, taux, plafond.

L'assouplissement des conditions de surface applicables aux DEFI-Acquisition et DEFI-Travaux devrait faciliter la mobilisation de ces dispositifs. L'augmentation de la limite à 25 hectares du DEFI-Acquisition vise à inciter au regroupement des parcelles afin d'atteindre la taille critique de surfaces, tout en limitant le risque d'effets d'aubaine pour les grands propriétaires. En effet, le seuil minimal après acquisition de 4 hectares correspond au seuil de rentabilité des parcelles forestières tandis que le seuil maximal après acquisition de 25 hectares² représente la surface au-delà de laquelle un document de gestion durable (DGD) devient obligatoire

La suppression de la condition de surface de 10 hectares pour le DEFI-Travaux permettra de soutenir les propriétaires engagés dans une gestion active et durable de leur forêt, y compris les propriétaires de petites surfaces ou de parcelles segmentées qui étaient jusqu'alors exclus du dispositif.

L'attractivité du dispositif est également renforcée avec la majoration des taux du crédit d'impôt, de 7 % pour le DEFI-Acquisition et le DEFI-Travaux », en se portant à 25 %.

¹ Ces recommandations concernent notamment un dispositif de plafonnement global, les modalités de report et de conservation.

² Ce seuil n'est atteint que par 1,5 % des propriétaires forestiers privés.

L'alignement à la hausse des plafonds des dépenses annuellement retenues pour le DEFI-Acquisition sur ceux du DEFI-Assurance et DEFI-Travaux, soit 6 250 euros par personne seule et 12 500 euros par couple contribue ainsi à une meilleure lisibilité et efficacité du dispositif.

Eu égard à la multiplication des incendies, la disposition ouvrant le bénéfice du crédit d'impôt DEFI-Assurance aux versements de cotisations d'assurance couvrant des risques liés aux incendies est plus que pertinent.

Quant à la non-reconduction du DEFI-Contrat, elle est justifiée par son inefficacité, établie par des évaluations récentes du dispositif.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général se déclare favorable au nouveau dispositif mais il tient à souligner **l'importance de garantir la stabilité législative des nouvelles règles afin d'offrir un horizon certain aux contribuables en matière d'investissements forestiers.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 septies (nouveau)

Prolongation des dispositifs fiscaux outre-mer

Le présent article prévoit la prolongation, jusqu'en 2029, de plusieurs dispositifs fiscaux applicables en outre-mer qui, en l'absence de modification, s'éteindraient :

- le 31 décembre 2023 pour la réduction d'impôt sur le revenu relevant de l'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI) qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent, dans divers secteurs, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, 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 ;

- le 31 décembre 2025 pour les dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B, 217 *undecies*, 244 *quater* X et 244 *quater* W du CGI. Pour rappel, l'article 199 *undecies* B du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements 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. L'article 217 *undecies* du CGI prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros peuvent déduire de leurs résultats imposables une somme égale au montant des investissements productifs qu'elles réalisent dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion. L'article 244 *quater* W du CGI prévoit que les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées, exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer. Enfin, l'article 244 *quater* X du CGI prévoit que les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte exerçant une activité immobilière outre-mer peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs dans les départements d'outre-mer, lorsqu'ils respectent certaines conditions.

Le présent article prévoit cependant une entrée en vigueur uniforme le 1^{er} janvier 2026 alors même que le dispositif de l'article 199 *undecies* A du CGI arrivera à son terme le 31 décembre 2023. Pour ce dispositif particulier, il est donc proposé un amendement prévoyant une prolongation qui entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2024 c'est-à-dire le lendemain de l'extinction prévue du dispositif.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : DE NOMBREUX DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS EN OUTRE-MER QUI ARRIVERONT PROCHAINEMENT À LEUR TERME

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LES CONTRIBUABLES DOMICILIÉS EN FRANCE QUI INVESTISSENT DANS LES LOGEMENTS EN OUTRE-MER

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI) prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, 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.

1. Une réduction d'impôt déjà éteinte pour certains investissements...

Crée par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, **cette réduction s'appliquait auparavant à de nombreux investissements**. Ainsi, entraient dans son champ les éléments suivant :

- le prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf situé dans les départements ou collectivités susmentionnés, que le propriétaire prend l'engagement d'affecter dès l'achèvement ou l'acquisition à son habitation principale pendant une durée de cinq ans (dans la limite d'une surface habitable comprise entre 50 et 150 mètres carrés et fixée par décret selon le nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement) ;

- le prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf situé dans les départements ou collectivités susmentionnés dès lors que le propriétaire prend l'engagement de louer nu dans les six mois de l'achèvement ou de l'acquisition pendant cinq ans au moins à des personnes, autres que son conjoint ou membre de son foyer fiscal, qui en font leur habitation principale ;

- le prix de souscription de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs situés dans les départements ou collectivités susmentionnés et qu'elles donnent en location nue pendant cinq ans au moins à compter de leur achèvement à des personnes, autres que les associés de la société, leur conjoint ou les membres de leur foyer fiscal, qui en font leur habitation principale. Les souscripteurs doivent s'engager à conserver les parts ou actions pendant cinq ans au moins à compter de la date d'achèvement des immeubles ;

- les souscriptions au capital de sociétés civiles autorisées à procéder à une offre au public de titres financiers, lorsque la société s'engage à affecter intégralement le produit de la souscription annuelle, dans les six mois qui suivent la clôture de celle-ci, à l'acquisition de logements neufs situés dans les départements ou collectivités susmentionnés et affectés pour 90 % au moins de leur superficie à usage d'habitation. Ces sociétés doivent s'engager à louer les logements nus pendant cinq ans au moins à compter de leur achèvement ou de leur acquisition à des locataires, autres que les associés de la société, leur conjoint ou les membres de leur foyer fiscal, qui en font leur habitation principale. Les souscripteurs doivent s'engager, pour leur part, à conserver les parts pendant cinq ans au moins à compter de ces mêmes dates ;

- les versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital des sociétés de développement régional des départements ou collectivités susmentionnés ou de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, effectuant dans les douze mois de la clôture de la souscription des investissements productifs neufs dans ces départements ou collectivités et dont l'activité réelle se situe dans les secteurs éligibles pour l'application des dispositions du I de l'article 199 *undecies* B du CGI. La société doit s'engager à maintenir l'affectation des biens à l'activité dans les secteurs visés ci-dessus pendant les cinq ans qui suivent leur acquisition ou pendant leur durée normale d'utilisation si elle est inférieure ;

- les versements effectués au titre de souscriptions en numéraire, agréées par le ministre chargé du budget, au capital de sociétés qui ont pour objet le financement par souscriptions en numéraire au capital ou par prêts participatifs, selon des modalités et limites fixées par décret, d'entreprises exerçant leur activité exclusivement outre-mer dans un secteur éligible défini au I de l'article 199 *undecies* B du CGI et qui affectent ces prêts et souscriptions à l'acquisition et à l'exploitation d'investissements productifs neufs.

Chaque année, la base de la réduction était égale, pour les investissements susmentionnés, à 20 % des sommes effectivement payées au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le droit à réduction d'impôt était né à l'exception des prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf situé dans les départements ou collectivités susmentionnés, que le propriétaire prenait l'engagement d'affecter dès l'achèvement ou l'acquisition à son habitation principale pendant une durée de cinq ans (dans la limite d'une surface habitable comprise entre 50 et 150 mètres carrés et fixée par décret selon le nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement) pour lesquels la base retenue est de 10 %.

À partir de cette base, la réduction d'impôt était ensuite de 18 %, 30 % ou 38 % de la base selon les investissements. Toutefois, pour les investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, ces taux étaient majorés à respectivement, 26 %, 30 %, 38 %, 30 % et 38 %.

38 % et 45 % lorsque le logement était situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

De surcroît, lorsque des dépenses d'équipement de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable étaient réalisées dans le logement, les taux de 18 %, 30 % et 38 % étaient respectivement portés à 22 %, 33 % et 40 % et les taux de 26 %, 38 % et 45 % à 29 %, 40 % et 48 %.

Pour les investissements précités, la réduction était valable, entre la date de promulgation de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer et le 31 décembre 2017. Elle ne s'applique donc plus désormais.

2. ...mais courant jusqu'au 31 décembre 2023 pour deux types d'investissements spécifiques

La réduction d'impôt définie à l'article 199 *undecies* A du CGI s'applique également **au montant des travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise, à l'exclusion de ceux qui constituent des charges déductibles des revenus fonciers et portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans, situés dans les départements ou collectivités susmentionnés.** Comme dans les cas précédents, le propriétaire doit prendre l'engagement, pour une durée de cinq ans, soit d'affecter le logement dès l'achèvement des travaux à son habitation principale, soit de le louer nu dans les six mois qui suivent l'achèvement des travaux à des personnes qui en font leur habitation principale, autres que son conjoint ou un membre de son foyer fiscal.

Cette réduction est, enfin, également applicable au montant des travaux de confortation de logements contre le risque sismique ou cyclonique¹.

Pour ces deux types d'investissement, chaque année, la base de la réduction est égale à **20 % des sommes effectivement payées** au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le droit à réduction d'impôt est né.

À partir de cette base, la réduction d'impôt est ensuite égale à 18 % de la base. Pour les **investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, le taux de 18 % est majoré à 26 % lorsque le logement est situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.**

Par ailleurs, lorsque des dépenses d'équipement de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement, le taux de 18 % est porté à 22 % et le taux de 26 % est porté à 29 %.

¹ Un décret détermine les conditions d'application de ces dispositions, et notamment la nature des travaux de réhabilitation éligibles.

Concernant ces deux dernières catégories de dépenses éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu, l'article 199 *undecies* A du CGI prévoit que la réduction est possible pour **les investissements réalisés entre la date de promulgation de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 précitée et le 31 décembre 2023.**

B. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU À RAISON DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS NEUFS EN OUTRE-MER

1. Le champ des opérations d'investissement déductibles

L'article 199 *undecies* B du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements 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.**

Lorsque l'activité est exercée dans un département d'outre-mer, l'entreprise doit avoir réalisé un chiffre d'affaires, au titre de son dernier exercice clos, inférieur à 20 millions d'euros. Ce seuil de chiffre d'affaires est ramené à 15 millions d'euros et à 10 millions d'euros pour les investissements que l'entreprise réalise au cours des exercices ouverts à compter, respectivement, du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020. Lorsque l'entreprise n'a clôturé aucun exercice, son chiffre d'affaires est réputé être nul.

Cette réduction d'impôt s'applique également **aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés**, lorsque ces travaux constituent des éléments de l'actif immobilisé ainsi **qu'aux investissements affectés plus de cinq ans par le concessionnaire à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial** réalisés, dans des secteurs éligibles.

Elle s'applique, enfin, **aux équipements et opérations de pose de câbles sous-marins de communication** desservant pour la première fois la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie ou les Terres australes et antarctiques françaises lorsque, parmi les options techniques disponibles pour développer les systèmes de communication outre-mer, le choix de cette technologie apparaît le plus pertinent ainsi **qu'aux navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers affectés à la croisière régionale** au départ et à l'arrivée des ports de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy,

Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna et de la Nouvelle Calédonie.

Toutefois, n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt les investissements réalisés, dans les secteurs d'activité suivants :

- commerce ;
- les cafés, débits de tabac et débits de boisson ainsi que la restauration, à l'exception des restaurants dont le dirigeant ou un salarié est titulaire du titre de maître-restaurateur
- conseils ou expertise ;
- éducation, santé et action sociale ;
- banque, finance et assurance ;
- toutes activités immobilières ;
- la navigation de croisière, la réparation automobile, les locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe de navires de plaisance ou au profit des personnes physiques utilisant pour une durée n'excédant pas deux mois des véhicules de tourisme
- les services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appel ;
- les activités de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception, d'une part, de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ;
- les activités associatives ;
- les activités postales.

2. Les taux de la réduction d'impôt

En application de l'article 199 *undecies* B du CGI, la réduction d'impôt est de 38,25 % du montant, hors taxes et hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, des investissements productifs, diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique et, lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié de l'un des dispositifs définis au présent article ou aux articles 217 *undecies* ou 244 *quater* W du CGI, de la valeur réelle de l'investissement remplacé.

Le taux de la réduction d'impôt est porté à 45,9 % pour les investissements réalisés, en Guyane et à Mayotte dans les limites définies par les règles communautaires relatives aux aides d'État, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna.

Les taux de 38,25 % et 45,9 % susmentionnés sont respectivement portés à 45,9 % et 53,55 % pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable.

Le taux de la réduction d'impôt est également porté à 45,9 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés réalisés à Saint-Martin, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, le taux de la réduction d'impôt est porté à 53,55 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés dans les départements d'outre-mer. Le bénéfice de cette mesure est accordé à l'exploitant lorsqu'il prend en charge ces travaux.

3. Une extinction au 31 décembre 2025

Les réductions d'impôt sur le revenu mentionnées à l'article 199 *undecies* B du CGI sont applicables aux **investissements mis en service** jusqu'au 31 décembre 2025 en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion et à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy et dans les îles Wallis et Futuna, aux travaux de réhabilitation hôtelière achevés au plus tard à cette date et aux acquisitions d'immeubles à construire et aux constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées au plus tard à cette date.

C. UNE DÉDUCTION DES RÉSULTATS IMPOSABLES DES ENTREPRISES SOUMISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU, D'UNE PARTIE DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS RÉALISÉS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

L'article 217 *undecies* du 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, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, **des investissements productifs** 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 du I de l'article 199 *undecies* B du CGI.

Cette somme doit être diminuée de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique ainsi que, lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié de l'un des dispositifs définis au présent article ou aux articles 199 *undecies* B ou 244 *quater* W du CGI, de la valeur réelle de l'investissement remplacé.

1. Les investissements éligibles

La déduction prévue par l'article 217 *undecies* du CGI s'applique aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés, lorsque ces travaux constituent des éléments de l'actif immobilisé.

Elle s'applique également à la réalisation d'investissements affectés plus de cinq ans par le concessionnaire à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial et réalisés dans des secteurs éligibles définis par l'article 199 *undecies* B du CGI.

Comme les réductions d'impôt prévues à l'article 199 *undecies* B du CGI, elle s'applique **aux équipements et opérations de pose de câbles sous-marins de communication** desservant pour la première fois la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie ou les Terres australes et antarctiques françaises lorsque, parmi les options techniques disponibles pour développer les systèmes de communication outre-mer, le choix de cette technologie apparaît le plus pertinent.

La possibilité est également ouverte de déduire le montant des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements.

La déduction prévue s'applique, par ailleurs, aux acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif, ou pas, situés dans les départements d'outre-mer dans certaines conditions et à l'exception de certaines limitations¹.

L'article 217 *duodecies* du CGI étend le champ d'application du dispositif de déduction de l'article 217 *undecies* du CGI aux territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

¹ Exclusion des logements neufs répondant aux critères mentionnés aux b et c du 1 du I de l'article 244 *quater* X.

2. Une limitation dans le temps de ce dispositif au 31 décembre 2025

Le présent article est applicable **aux investissements neufs mis en service jusqu'au 31 décembre 2025**, aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés achevés au plus tard à cette date, aux acquisitions d'immeubles à construire et aux constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées au plus tard à cette date et aux souscriptions versées jusqu'au 31 décembre 2025.

D. UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES ENTREPRISES À RAISON DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS NEUFS QU'ELLES RÉALISENT DANS UN DÉPARTEMENT D'OUTRE-MER

1. Le champ des investissements éligibles au crédit d'impôt

L'article 244 *quater* W du CGI prévoit que les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées, exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanal, **peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer pour l'exercice d'une activité ne relevant pas de l'un des secteurs énumérés aux a à l du I de l'article 199 *undecies* B du CGI, à l'exception des activités mentionnées au I *quater*¹.**

Le crédit d'impôt s'applique également aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés lorsque ces travaux constituent des éléments de l'actif immobilisé ainsi qu'aux investissements affectés plus de cinq ans par le concessionnaire à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial et réalisés dans des secteurs éligibles.

Par ailleurs, pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés qui exercent leur activité dans le département dans lequel l'investissement est réalisé ou pour les organismes mentionnés au 1 du I de l'article 244 *quater* X² du CGI, le crédit d'impôt s'applique également aux acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif ou pas situés dans les départements d'outre-mer³ dans certaines conditions et aux logements neufs à usage locatif mis à leur disposition⁴.

¹ À savoir, les constructions et acquisitions de navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers affectés à la croisière régionale au départ et à l'arrivée des ports de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna ou de la Nouvelle-Calédonie.

² Les organismes d'habitations à loyer modéré.

³ À l'exception des logements neufs répondant aux critères mentionnés aux b et c du 1 et au 5 du I de l'article 244 *quater* X.

⁴ Si certaines conditions sont respectées.

Le crédit d'impôt est assis sur le montant, hors taxes et hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, des investissements productifs, diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique.

2. Les taux du crédit d'impôt

Le taux du crédit d'impôt est fixé à :

- 38,25 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ;**
- 35 % pour les entreprises et les organismes soumis à l'impôt sur les sociétés.**

Le taux mentionné de 38,25 % est porté à 45,9 % pour les investissements réalisés en Guyane et à Mayotte, dans les limites définies par les règles européennes relatives aux aides d'Etat.

Le bénéfice du crédit d'impôt accordé au titre de l'année au cours de laquelle l'investissement est mis en service.

3. Une extinction au 31 décembre 2025

Le 1 du IX de l'article 244 *quater* W du CGI prévoit que ces crédits d'impôts sont applicables aux investissements mis en service à compter du 1^{er} janvier 2015, et jusqu'au 31 décembre 2025, aux travaux de réhabilitation hôtelière achevés au plus tard à cette date et aux acquisitions d'immeubles à construire et constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées au plus tard à cette date.

E. UN CRÉDIT D'IMPÔT À RAISON DE L'ACQUISITION OU DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER POUR LES ORGANISMES D'HABITATIONS À LOYER MODÉRÉ

1. Le champ des investissements éligibles au crédit d'impôt

L'article 244 *quater* X du CGI prévoit que les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte exerçant une activité immobilière outre-mer peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs dans les départements d'outre-mer, lorsqu'ils respectent certaines conditions et notamment les suivantes :

- les logements sont donnés en location nue ou meublée dans les douze mois de leur achèvement ou de leur acquisition et pour une durée au**

moins égale à cinq ans, à des personnes physiques qui en font leur résidence principale ;

- les bénéficiaires de la location sont des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds fixés par décret ;

- le montant des loyers à la charge des personnes physiques ne peut excéder des limites fixées par décret et déterminées en fonction notamment de la localisation du logement.

2. Les taux du crédit d'impôt

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 40 %.

Le crédit d'impôt est accordé au titre de l'année d'acquisition de l'immeuble. Toutefois, en cas de construction de l'immeuble, le crédit d'impôt, calculé sur le montant prévisionnel du prix de revient, est accordé à hauteur de 70 % (des 40 %) au titre de l'année au cours de laquelle les fondations sont achevées et de 20 % au titre de l'année de la mise hors d'eau. le solde, calculé sur le prix de revient définitif, est ensuite accordé au titre de l'année de livraison de l'immeuble.

En cas de réhabilitation d'immeuble, le crédit d'impôt est accordé au titre de l'année d'achèvement des travaux. En cas de travaux de démolition, le crédit d'impôt est accordé, pour ces seuls travaux, au titre de l'année de leur achèvement.

3. Une extinction au 31 décembre 2025

Ce même article 244 *quater* X du CGI, dans son 1 du VIII précise que ce crédit d'impôt est applicable aux **acquisitions, constructions ou réhabilitations d'immeubles effectuées à compter du 1^{er} juillet 2014 et jusqu'au 31 décembre 2025.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROLONGATION DE CES DISPOSITIFS FISCAUX LIÉS AUX INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN OUTRE-MER

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement de la députée Mme Karine Lebon et certains de ces collègues prévoyant la prolongation **jusqu'au 31 décembre 2029** des dispositifs fiscaux suivants :

- réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent dans les logements outre-mer. Le 1° du I du présent article modifie la date mentionnée au premier alinéa du 1 de l'article 199 *undecies* A du CGI ;

- réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neuf réalisés en outre-mer. Le 2° du I du présent article modifie la date mentionné au VI de l'article 199 *undecies* B du CGI ;

- réduction d'une partie des investissements productifs réalisés en outre-mer du résultat imposable des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu. Le 3° du I du présent article modifie le deuxième alinéa du V de l'article 217 *undecies* du CGI ;

- crédit d'impôt pour les entreprises à raison des investissements productifs neufs réalisés dans un département d'outre-mer. Le 4° du I du présent article modifie le 1 du IX de l'article 244 *quater* W du CGI ;

- crédit d'impôt pour les organismes d'habitation à loyer modéré à raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs dans les départements d'outre-mer. Le 5° du I du présent article modifie le 1 du VIII de l'article 244 *quater* X du CGI.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE POUR FAVORISER LES INVESTISSEMENTS EN OUTRE-MER

Le présent article a pour objectif de prolonger les dispositifs fiscaux prévus aux articles 199 *undecies* A et B, 217 *undecies* et 244 *quater* W et X du CGI jusqu'au 31 décembre 2029.

La commission des finances prend acte de ces modifications qui concernent des dépenses fiscales évaluées, en 2023, respectivement à :

- 589 millions d'euros pour celles découlant de l'article 199 *undecies* B du CGI pour 30 525 ménages concernés ;

- 34 millions d'euros pour celles afférentes à l'article 199 *undecies* A du CGI pour 13 680 ménages concernés ;

- 25 millions d'euros pour celles mentionnées à aux articles 217 *undecies* et *duodecies* du CGI pour 860 entreprises concernées.

Il s'agit donc de prolonger des dépenses fiscales d'un montant total estimé à 648 millions d'euros.

En revanche, le coût des dépenses fiscales issues des articles 244 *quater* X et W n'est pas précisé dans le rapport sur les « voies et moyens » du PLF 2023.

Ce coût non négligeable se justifie cependant par l'impact de ces dépenses fiscales dans les territoires d'outre-mer.

En effet, malgré les critiques récurrentes, ces dépenses représentent un outil essentiel pour contribuer à la dynamisation de l'économie, à l'attractivité des territoires et à l'effort général de rattrapage de l'écart de niveau socio-économique entre l'outre-mer et la métropole. À ce titre, elles sont considérées par le droit de l'Union européenne comme des aides à finalité régionale, placées sous le régime du règlement général d'exemption par catégorie¹, car considérées comme de faible ampleur sur la concurrence et de nature à compenser les surcoûts liés à cette situation géographique particulière.

Elles ont un effet incitatif notamment sur la construction de logements et répondent à un besoin prégnant, dans la mesure où le déficit de logements concerne la quasi intégralité des territoires d'outre-mer.

Elles concourent également à l'amélioration de la compétitivité des entreprises ultramarines dans un marché plus contraint qu'en métropole et favorisent l'investissement privé.

Pour ces raisons, la commission est favorable à la prolongation des différents dispositifs susmentionnés.

Elle note toutefois que le II du présent article prévoit une entrée en vigueur du I de cet article au 1^{er} janvier 2026.

Or, le dispositif, au sein de l'article 199 *undecies* A du CGI pour lequel une prolongation est prévue, (e du 2 de l'article 199 *undecies* A du CGI) doit s'achever le 31 décembre 2023.

Aussi, pour ce dispositif, l'entrée en vigueur doit être le 1^{er} janvier 2024.

Par ailleurs, si la commission estime cette prolongation nécessaire au regard du contexte économique particulier des territoires d'outre-mer, **elle estime que la prolongation doit être d'une durée raisonnable permettant**

¹ Règlement d'exemption 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 (RGEC).

de réinterroger régulièrement l'efficacité de ces dispositifs. C'est pourquoi elle propose de limiter la prolongation à 3 ans soit jusqu'au 31 décembre 2026 pour le dispositif de l'article 199 *undecies* A du CGI et jusqu'au 31 décembre 2028 pour les dispositifs des articles 199 *undecies* B, 217 *undecies*, 244 *quater* X et W du CGI.

Il est donc proposé un amendement FINC.2 (I-96) dans ce sens.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3 octies (nouveau)

Prolongation d'une dépense fiscale en faveur de la rénovation de logements outre-mer

Le présent article prévoit la prolongation, jusqu'au 31 décembre 2025, du dispositif fiscal prévu à l'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI) qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent, dans divers secteurs, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, 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.

En l'absence de modification, ce dispositif devrait s'éteindre le 31 décembre 2023.

Cependant, l'article 3 *septies* prévoit déjà la prolongation de ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2029.

Le présent article propose donc une prolongation moins favorable car plus courte.

Aussi, il est donc proposé de le supprimer.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE AIDE À LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS EN OUTRE MER QUI S'ÉTEINDRA AU 31 DÉCEMBRE 2023

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts (CGI) prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, 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.

Cette réduction porte sur plusieurs types d'investissements. Pour certains d'entre eux, elle ne s'applique plus depuis le 31 décembre 2017. Mais elle est toujours en vigueur pour les investissements en lien avec des travaux de réhabilitation et de confortation contre les risques sismiques ou cycloniques.

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT DÉJÀ ÉTEINTE POUR CERTAINS INVESTISSEMENTS...

1. Le champ des investissements éligibles

Crée par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, cette réduction s'appliquait auparavant à de nombreux investissements. Ainsi, entraient dans son champ les éléments suivants :

- le prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf situé dans les départements ou collectivités susmentionnés, que le propriétaire prend l'engagement d'affecter dès l'achèvement ou l'acquisition à son habitation principale pendant une durée de cinq ans (dans la limite d'une surface habitable comprise entre 50 et 150 mètres carrés et fixée par décret selon le nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement) ;

- le prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf situé dans les départements ou collectivités susmentionnés dès lors que le propriétaire prend l'engagement de louer nu dans les six mois de l'achèvement ou de l'acquisition pendant cinq ans au moins à des personnes, autres que son conjoint ou membre de son foyer fiscal, qui en font leur habitation principale ;

- le prix de souscription de parts ou actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs situés dans les départements ou collectivités susmentionnés et qu'elles donnent en location nue pendant cinq ans au moins à compter de leur achèvement à des personnes, autres que les associés de la société, leur conjoint ou les membres de leur foyer fiscal, qui en font leur habitation principale. Les souscripteurs doivent s'engager à conserver les parts ou actions pendant cinq ans au moins à compter de la date d'achèvement des immeubles ;

- les souscriptions au capital de sociétés civiles autorisées à procéder à une offre au public de titres financiers, lorsque la société s'engage à affecter intégralement le produit de la souscription annuelle, dans les six mois qui suivent la clôture de celle-ci, à l'acquisition de logements neufs situés dans les départements ou collectivités susmentionnés et affectés pour 90 % au moins de leur superficie à usage d'habitation. Ces sociétés doivent s'engager à louer les logements nus pendant cinq ans au moins à compter de leur achèvement ou de leur acquisition à des locataires, autres que les associés de la société, leur conjoint ou les membres de leur foyer fiscal, qui en font leur habitation principale. Les souscripteurs doivent s'engager, pour leur part, à conserver les parts pendant cinq ans au moins à compter de ces mêmes dates ;

- les versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital des sociétés de développement régional des départements ou collectivités susmentionnés ou de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, effectuant dans les douze mois de la clôture de la souscription des investissements productifs neufs dans ces départements ou collectivités et dont l'activité réelle se situe dans les secteurs éligibles pour l'application des dispositions du I de l'article 199 undecies B du CGI. La société doit s'engager à maintenir l'affectation des biens à l'activité dans les secteurs visés ci-dessus pendant les cinq ans qui suivent leur acquisition ou pendant leur durée normale d'utilisation si elle est inférieure ;

- les versements effectués au titre de souscriptions en numéraire, agréées par le ministre chargé du budget, au capital de sociétés qui ont pour objet le financement par souscriptions en numéraire au capital ou par prêts participatifs, selon des modalités et limites fixées par décret, d'entreprises exerçant leur activité exclusivement outre-mer dans un secteur éligible défini au I de l'article 199 undecies B du CGI et qui affectent ces prêts et souscriptions à l'acquisition et à l'exploitation d'investissements productifs neufs.

2. Base et taux de réduction d'impôt

Chaque année, la base de la réduction était égale, pour les investissements susmentionnés, à 20 % des sommes effectivement payées au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le droit à réduction d'impôt était né à l'exception des prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf situé dans les départements ou collectivités susmentionnés, que le propriétaire prenait l'engagement d'affecter dès l'achèvement ou l'acquisition à son habitation principale pendant une durée de cinq ans (dans la limite d'une surface habitable comprise entre 50 et 150 mètres carrés et fixée par décret selon le nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement) pour lesquels la base retenue est de 10 %.

À partir de cette base, la réduction d'impôt était ensuite de 18 %, 30 % ou 38 % de la base selon les investissements. Toutefois, pour les investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, ces taux étaient majorés à respectivement, 26 %, 38 % et 45 % lorsque le logement était situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

De surcroit, lorsque des dépenses d'équipement de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable étaient réalisées dans le logement, les taux de 18 %, 30 % et 38 % étaient respectivement portés à 22 %, 33 % et 40 % et les taux de 26 %, 38 % et 45 % à 29 %, 40 % et 48 %.

Pour les investissements précités, la réduction était valable, entre la date de promulgation de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer et le 31 décembre 2017. Elle ne s'applique donc plus désormais.

B. ...MAIS COURANT JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2023 POUR DEUX TYPES D'INVESTISSEMENTS SPÉCIFIQUES

1. Les investissements toujours éligibles à la réduction d'impôt

La réduction d'impôt définie à l'article 199 *undecies* A du CGI est, en revanche, maintenue pour les **travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise, à l'exclusion de ceux qui constituent des charges déductibles des revenus fonciers et portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans, situés dans les départements ou collectivités susmentionnés.** Comme dans les cas précédents, le propriétaire doit prendre l'engagement, pour une durée de cinq ans, soit d'affecter le logement dès l'achèvement des travaux à son habitation principale, soit de le louer nu dans les six mois qui suivent l'achèvement des travaux à des personnes qui en font leur habitation principale, autres que son conjoint ou un membre de son foyer fiscal.

Cette réduction est, enfin, également applicable au montant des travaux de confortation de logements contre le risque sismique ou cyclonique¹.

2. Base et taux de réduction d'impôt

Pour ces deux types d'investissement, chaque année, la base de la réduction est égale à 20 % des sommes effectivement payées au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le droit à réduction d'impôt est né.

A partir de cette base, la réduction d'impôt est ensuite égale à 18 % de la base. Pour les investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, le taux de 18 % est majoré à 26 % lorsque le logement est situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Par ailleurs, lorsque des dépenses d'équipement de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement, le taux de 18 % est porté à 22 % et le taux de 26 % est porté à 29 %.

¹ Un décret détermine les conditions d'application de ces dispositions, et notamment la nature des travaux de réhabilitation éligibles.

3. Une extinction au 31 décembre 2025

Concernant ces deux dernières catégories de dépenses éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu, l'article 199 *undecies* A du CGI prévoit que la réduction est possible pour **les investissements réalisés entre la date de promulgation de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 précitée et le 31 décembre 2023.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROLONGATION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR DEUX ANS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement de nos collègues députés Max Mathiasin et Olivier Serva prévoyant **la prolongation jusqu'au 31 décembre 2025** du dispositif fiscal consistant en une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent dans les logements outre-mer et décrit au e du 2 de de l'article 199 *undecies* A du CGI.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE POUR FAVORISER LES INVESTISSEMENTS EN OUTRE-MER MAIS MOINS FAVORABLE QUE LA PROLONGATION DE L'ARTICLE 3 SEPTIES

Le présent article a pour objectif de prolonger le dispositif fiscal prévu à articles 199 *undecies* A du CGI **jusqu'au 31 décembre 2025 soit pour une durée de deux ans.**

Si la commission est favorable à cette prolongation qui concerne une dépense fiscale évaluée en 2023 à 34 millions d'euros et concernant environ 13 680 ménages (cf. commentaire de l'article 3 septies), elle note cependant que l'article 3 septies prévoit déjà la prolongation de cette réduction d'impôt jusqu'au 31 décembre 2029 soit une durée de six ans.

Le présent article est donc moins favorable que l'article 3 septies et en contradiction avec ce dernier.

En conséquence, il est donc proposé la suppression de cet article au bénéfice de l'article 3 *septies* par l'amendement FINC.3 (I-97).

Décision de la commission : la commission des finances propose la suppression de cet article.

ARTICLE 3 nonies (nouveau)

Diverses modifications relatives à des dépenses fiscales outre-mer

Le présent article prévoit que les investissements en vue de l'acquisition ou de la construction de navires de pêche à la Réunion pourront désormais ouvrir droit à la réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI).

Pour les navires exploités à la Réunion, les taux de réduction d'impôt sont fixés comme suit :

- 38,25 % pour les navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 12 mètres et inférieure à 24 mètres ;
- 25 % pour les navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 24 mètres et égale ou inférieure à 40 mètres.

L'article précise également explicitement l'éligibilité, déjà existante, pour les investissements en vue de l'acquisition ou de la construction de navires de pêche dans les collectivités d'outre-mer (COM).

Pour ces derniers, en l'absence de précisions concernant les taux des navires exploités ailleurs qu'à la Réunion, les taux de droit commun s'appliquent pour tous les navires soit : 38,25 % en Polynésie française, à Saint Barthélemy, en Nouvelle-Calédonie ou dans les terres australes et antarctiques françaises et 45,9 % à Saint Pierre et Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.

Cette mesure vise à aider les entreprises qui exercent leur activité dans le secteur de la pêche pour faire face aux coûts élevés générés par le renouvellement de la flotte notamment en raison de la réticence des établissements de crédits à financer ce type d'acquisition.

Par ailleurs, dans un objectif de cohérence et de meilleure lisibilité de la norme, le présent article propose de poursuivre l'harmonisation des dispositifs d'aide fiscale en outre-mer prévus aux articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies*, 244 *quater* W, 244 *quater* X et 244 *quater* Y du CGI, initiée en loi de finances pour 2021 et procède également à certains ajustements rédactionnels.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU À RAISON DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS NEUFS EN OUTRE-MER

Le régime, dit « de défiscalisation outre-mer » a pour objet d'accorder des aides fiscales au titre de la réalisation d'investissements, dans des secteurs considérés comme prioritaires pour le développement économique et social des départements, territoires et collectivités d'outre-mer (secteurs de l'industrie, de la pêche, de l'hôtellerie, du tourisme, des énergies nouvelles, de l'agriculture, du bâtiment et des travaux publics, du transport et de l'artisanat). Il repose sur quatre articles du code général des impôts : 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies*.

L'article 199 *undecies* B offre une réduction d'impôt sur le revenu pour tout contribuable qui réalise des investissements productifs neufs dans les outre-mer.

A. LE PÉRIMÈTRE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

1. Les opérations permettant une réduction d'impôt

L'article 199 *undecies* B du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements 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.

Lorsque l'activité est exercée dans un département d'outre-mer, l'entreprise doit avoir réalisé un chiffre d'affaires, au titre de son dernier exercice clos, inférieur à 20 millions d'euros. Ce seuil de chiffre d'affaires est ramené à 15 millions d'euros et à 10 millions d'euros pour les investissements que l'entreprise réalise au cours des exercices ouverts à compter, respectivement, du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020. Lorsque l'entreprise n'a clôturé aucun exercice, son chiffre d'affaires est réputé être nul.

Cette réduction d'impôt s'applique également **aux travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme et de village de vacances classés**, lorsque ces travaux constituent des éléments de l'actif immobilisé ainsi **qu'aux investissements affectés plus de cinq ans par le concessionnaire à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial** réalisés, dans des secteurs éligibles.

Elle s'applique, enfin, **aux équipements et opérations de pose de câbles sous-marins de communication** desservant pour la première fois la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie ou les Terres australes et antarctiques françaises lorsque, parmi les options techniques disponibles pour développer les systèmes de communication outre-mer, le choix de cette technologie apparaît le plus pertinent ainsi qu'**aux navires de croisière neufs d'une capacité maximum de 400 passagers affectés à la croisière régionale** au départ et à l'arrivée des ports de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, des îles Wallis et Futuna ou de la Nouvelle-Calédonie.

2. Les opérations exclues de la réduction d'impôt prévues par l'article 199 undecies B

Toutefois, n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt les investissements réalisés, dans les secteurs d'activité suivants :

- commerce ;
- les cafés, débits de tabac et débits de boisson ainsi que la restauration, à l'exception des restaurants dont le dirigeant ou un salarié est titulaire du titre de maître-restaurateur
- conseils ou expertise ;
- éducation, santé et action sociale ;
- banque, finance et assurance ;
- toutes activités immobilières ;
- la navigation de croisière, la réparation automobile, les locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe de navires de plaisance ou au profit des personnes physiques utilisant pour une durée n'excédant pas deux mois des véhicules de tourisme
- les services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appel ;
- les activités de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception, d'une part, de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ;
- les activités associatives ;
- les activités postales.

B. LES TAUX DE RÉDUCTION APPLICABLES

1. Les taux des investissements de « droit commun »

En application de l'article 199 *undecies* B du CGI, la réduction d'impôt est de 38,25 % du montant, hors taxes et hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, des investissements productifs, diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique et, lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié de l'un des dispositifs définis au présent article ou aux articles 217 *undecies* ou 244 *quater* W du CGI, de la valeur réelle de l'investissement remplacé.

Le taux de la réduction d'impôt est porté à 45,9 % pour les investissements réalisés, en Guyane et à Mayotte dans les limites définies par les règles communautaires relatives aux aides d'État, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna.

Les taux de 38,25 % et 45,9 % susmentionnés sont respectivement portés à 45,9 % et 53,55 % pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable.

Le taux de la réduction d'impôt est également porté à 45,9 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés réalisés à Saint-Martin, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, le taux de la réduction d'impôt est porté à 53,55 % pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme et de villages de vacances classés dans les départements d'outre-mer. Le bénéfice de cette mesure est accordé à l'exploitant lorsqu'il prend en charge ces travaux.

2. Les taux spécifiques pour les opérations de pose de câbles sous-marins et pour les navires de croisière

a) Les taux pour les opérations de pose de câbles sous-marins

Dans le cas des opérations de pose de câbles sous-marins, la base éligible de la réduction d'impôt est égale à la moitié du coût de revient hors taxes et hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport de ces équipements et opérations, diminuée du montant des subventions publiques accordées pour leur financement.

Le taux de la réduction d'impôt est de 38 %.

b) Les taux pour les navires de croisière

Pour les navire de croisière, la base éligible de la réduction d'impôt est égale à 20 % du coût de revient, hors taxes et hors frais de toute nature, notamment les commissions d'acquisition et les frais de transport de ces navires, diminuée du montant des subventions publiques accordées pour leur financement et, lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié de l'un des dispositifs définis au présent article ou aux articles 217 *undecies* ou 244 *quater W*, de la valeur réelle de l'investissement remplacé.

Le taux de la réduction d'impôt est de 35 %.

C. CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT PRÉVUE À L'ARTICLE 199 UNDECIES B DU CGI

La réduction d'impôt est réservée aux personnes physiques domiciliées en France qui :

- réalisent, c'est-à-dire acquièrent, créent ou prennent en crédit-bail, des investissements productifs dans le cadre de leur entreprise ou de leur exploitation agricole individuelle ;

- ou qui sont associées d'une société soumise au régime d'imposition prévu à l'article 8 du CGI, à l'exclusion des sociétés en participation ou membres d'un groupement qui réalise de tels investissements.

L'entreprise individuelle, la société ou le groupement qui réalise l'investissement doit l'exploiter dans le cadre d'une activité éligible.

La réduction est donc possible pour les exploitants individuels et pour les associés personnes physiques d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés.

D. UN DISPOSITIF COMPLÉTÉ PAR D'AUTRES RÉGIMES DE DÉFISCALISATION AINSI QUE PAR DES DISPOSITIFS DE CRÉDITS D'IMPÔT

1. Les dispositifs de réduction d'impôt

En sus du dispositif défini à l'article 199 *undecies B* du CGI, d'autres régimes de défiscalisation ont été mis en place :

- l'article 199 *undecies A* du CGI prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, 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.

Cette réduction d'impôt s'applique **au montant des travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise, à l'exclusion de ceux qui constituent des charges déductibles des revenus fonciers et portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans, situés dans les départements ou collectivités susmentionnés.** Le propriétaire doit prendre l'engagement, pour une durée de cinq ans, soit d'affecter le logement dès l'achèvement des travaux à son habitation principale, soit de le louer nu dans les six mois qui suivent l'achèvement des travaux à des personnes qui en font leur habitation principale, autres que son conjoint ou un membre de son foyer fiscal. **Cette réduction est également applicable au montant des travaux de confortation de logements contre le risque sismique ou cyclonique¹ ;**

- **l'article 199 undecies C du CGI** permet de réduire l'impôt sur le revenu des contribuables qui financent la construction de logements sociaux outre-mer, logements destinés à la location sociale ou très sociale ou à l'accession sociale à la propriété. Contrairement à l'article 199 undecies A, l'article 199 undecies C ne débouche pas, pour le contribuable, sur une acquisition patrimoniale. Cette incitation fiscale dédiée au financement de projets immobiliers sociaux est progressivement remplacée par le crédit d'impôt de l'article 244 quater X du CGI depuis le 1^{er} janvier 2018 pour les investissements réalisés dans les DOM;

- **l'article 217 undecies du 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, notamment les commissions d'acquisition, à l'exception des frais de transport, d'installation et de mise en service amortissables, **des investissements productifs, diminuée de la fraction de leur prix de revient financée par une aide publique ainsi que, lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié de l'un des dispositifs définis au présent article ou aux articles 199 undecies B ou 244 quater W du CGI, de la valeur réelle de l'investissement remplacé**, 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 du I de l'article 199 undecies B du CGI. L'article 217 duodecies du CGI ouvre le dispositif de l'article 217 undecies du CGI aux bénéficiaires investis 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.

- **l'article 244 quater Y du CGI** prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent à Saint-Pierre et

¹ Un décret détermine les conditions d'application de ces dispositions, et notamment la nature des travaux de réhabilitation éligibles.

Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie, à Saint-Martin , à Wallis et Futuna et dans les terres australes et antarctiques françaises.

2. Les dispositifs de crédits d'impôt

En sus des réductions d'impôt, des crédits d'impôt ont été mis en place. Le crédit d'impôt pour l'investissement en faveur du logement social outre-mer est visé par l'article 244 *quater* X du CGI tandis que le crédit d'impôt pour l'investissement productif outre-mer est visé par l'article 244 *quater* W du même code. Ils s'appliquent exclusivement dans les DOM.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'EXTENSION DES INVESTISSEMENTS ÉLIGIBLES AUX NAVIRES DE PECHES ET AUTRES DIVERS AJUSTEMENTS

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

A. L'INTÉGRATION DES NAVIRES DE PECHES AU DISPOSITIF FISCAL DE L'ARTICLE 199 UNDECIES B DU CGI

1. Les nouveaux investissements éligibles à la réduction d'impôt

Le présent article intègre, par création d'un I *quinquies* à l'article 199 *undecies* B du CGI, un nouveau type d'investissement éligible à cette réduction d'impôt sur le revenu, à savoir l'acquisition ou la construction de navires de pêche, sous réserve du respect d'une des conditions suivantes :

- les navires doivent être exploités à la Réunion et doivent avoir une longueur hors tout comprise entre 12 et 40 mètres ;

- les navires sont exploités en Polynésie française, à Saint Barthélemy, à Saint Pierre et Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie ou dans les terres australes et antarctiques françaises.

La deuxième catégorie (navires dans les COM) était déjà éligible au dispositif de l'article 199 *undecies* B du CGI mais le présent article le précise explicitement.

2. Les taux applicables

Pour les navires exploités à la Réunion, les taux de réduction d'impôt sont fixés comme suit :

- 38,25 % pour les navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 12 mètres et inférieur à 24 mètres ;

- 25 % pour les navires d'une longueur hors tout égale ou supérieure à 24 mètres et égale ou inférieure à 40 mètres.

En l'absence de précisions concernant les taux des navires exploités ailleurs qu'à la Réunion, les taux de droit commun s'appliquent pour tous les navires soit : 38,25 % en Polynésie française, à Saint Barthélemy, en Nouvelle-Calédonie ou dans les terres australes et antarctiques françaises et 45,9 % à Saint Pierre et Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.

3. Les coordinations avec les autres articles portant dispositifs fiscaux

L'intégration de ce nouveau type d'investissement pour bénéficier des réductions d'impôt prévues par l'article 199 *undecies* B du CGI nécessite une coordination avec d'autres articles relatifs à des réductions ou crédits d'impôt.

Dès lors, le 5^{ème} alinéa de l'article 217 *undecies* du CGI est complété d'une phrase précisant que la déduction des revenus imposables prévue par ce même article s'applique également aux investissements relatifs aux navires de pêche tels que définis dans le nouveau I *quinquies* de l'article 199 *undecies* B du CGI.

De même, le 1^{er} alinéa du 1 du I de l'article 244 *quater* W est complété afin de préciser que le crédit d'impôt prévu à ce même article s'applique désormais également aux investissements afférents aux navires de pêche mentionnés dans le nouveau I *quinquies* de l'article 199 *undecies* B du CGI.

De surcroît, le III de l'article 244 *quater* W du CGI est également complété afin de préciser que les taux applicables au crédit d'impôt pour les navires de pêche sont réduits à 25 % par rapport aux taux de droit commun pour les navires d'une longueur hors tout égale ou supérieur à 24 mètres (à l'instar de ce qui est prévu dans le nouveau I *quinquies* de l'article 199 *undecies* B du CGI).

B. DES MESURES À LA MARGE POUR ACCROITRE LA LISIBILITÉ DES DISPOSITIFS ET POURSUIVRE L'HARMONISATION DES DISPOSITIFS

1. Des ajustements rédactionnels

Dans les articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies*, 244 *quater* X et 244 *quater* W, toutes les occurrences « subventions publiques » sont remplacées par « aides publiques ».

Par ailleurs, certaines formulations sont précisées notamment à l'article 244 *quater* Y du CGI dans lequel, au C du III, il était indiqué que l'assiette de réduction d'impôt était calculée en référence au A du III. Il est désormais précisé **que cette assiette est calculée en référence au coût de revient déterminé au 1 du A du III.**

2. Des suppressions et abrogations d'alinéas redondants ou sans objet

Les dispositions suivantes sont abrogées ou supprimées en raison de leur redondance avec d'autres parties de l'article ou parce qu'elles sont devenues sans objet suite aux révisions précédentes des textes :

- les deux derniers alinéas du IV bis de l'article 217 *undecies* du CGI (supprimés) ;
- la IV *quater* de l'article 217 *undecies* du CGI (abrogé) ;
- le 3 du II de l'article 244 *quater* W du CGI (abrogé) ;
- le E du III de l'article 244 *quater* Y du CGI (abrogé).

3. Des coordinations pour harmoniser les dispositifs entre eux

L'article 199 *undecies* B du CGI prévoit que la réduction d'impôt s'applique lorsque l'investissement a pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié d'un des dispositifs définis par l'article 199 *undecies* B du CGI lui-même ou par les articles 217 *undecies* ou 244 *quater* W du même code.

Il en est de même lorsque les investissements ont pour objet de remplacer un investissement ayant bénéficié du dispositif de l'article 244 *quater* Y du CGI.

Dans ce même objectif de coordination, l'article 199 *undecies* B du CGI prévoit que des réductions peuvent faire l'objet de reprise mais que, cependant, celle-ci n'est pas effectuée lorsque les biens ayant ouvert droit à la réduction sont transmis dans le cadre des opérations mentionnées aux articles 41, 151 *octies* et 151 *octies* A du CGI si le bénéficiaire de la

transmission s'engage à conserver ces biens pendant le délai de conservation prévu initialement et restant à courir.

Le b du 1° du A du I du présent article prévoit d'étendre ces absences de reprises aux opérations prévues aux articles 210 A et 210 B du CGI, c'est-à-dire lors d'opérations de fusion de sociétés ou d'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches d'activité.

Enfin, les articles 1700-00 A et 1743 du CGI prévoient les amendes et sanctions :

- en cas de non-respect, par les entreprises locataires ou bénéficiaires des souscriptions, des engagements de durée d'exploitation prévues dans les différents dispositifs fiscaux susmentionnés ;

- en cas de transmission de renseignements inexacts en vue de l'obtention des agréments nécessaires pour bénéficier de ces dispositifs fiscaux susmentionnés.

Cependant, la mention de l'article 244 *quater* Y du CGI dans l'article 1740-00 A du CGI et celle de l'article 199 *undecies* C du CGI dans l'article 1743 du CGI étaient absentes. Le G et le H du I du présent article réparent cette omission.

4. D'autres précisions et modifications des dispositifs

Dans les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI, les entreprises locataires doivent s'engager à utiliser le bien pendant une durée minimum. Cette durée, initialement de 15 ans pour les investissements portant sur des navires de croisières neufs d'une capacité maximum de 400 passagers, est réduite à 10 ans par le d du 1° du A et par le c du 1° du C du I du présent article.

De surcroît, les articles 199 *undecies* B, 244 *quater* W et 244 *quater* Y du CGI sont complétés afin de préciser les durées de conservation des parts ou actions par les associés dans les cas où l'investissement est réalisé par une société ou un groupement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DESTINÉE À AIDER LE SECTEUR DE LA PÊCHE EN DIFFICULTÉ EN PROCÉDANT PAR LA MÊME OCCASION À DES AMÉNAGEMENTS SANS CONSÉQUENCE

Le présent article a pour objectif principal d'intégrer le secteur des navires de pêches à l'article 199 undecies B du CGI.

Ainsi, il prévoit que les investissements en vue de l'acquisition ou de la construction de navires de pêche à la Réunion pourront désormais ouvrir droit à une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France.

Cette mesure vise à aider les entreprises qui exercent leur activité dans le secteur de la pêche pour faire face aux coûts élevés générés par le renouvellement de la flotte, notamment en raison de la réticence des établissements de crédits à financer ce type d'acquisition.

Elle représente cependant une dépense fiscale supplémentaire dont l'efficacité reste difficile à analyser ex-ante.

Par ailleurs, dans un objectif de cohérence et de meilleure lisibilité de la norme, le présent article propose de poursuivre l'harmonisation des dispositifs d'aide fiscale en outre-mer prévus aux articles 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 244 quater W, 244 quater X et 244 quater Y du CGI, initiée en loi de finances pour 2021. Il modifie certaines conditions d'octroi des réductions ou crédits d'impôts et procède également à certains ajustements rédactionnels.

La commission des finances prend acte de ces modifications.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 decies (nouveau)

Prorogation du taux majoré pour la réduction d'impôt Madelin

Le présent article proroge d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023, le taux bonifié transitoire de 25 % des réductions d'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des petites et moyennes entreprises (dispositif « Madelin » ou « IR-PME »), des entreprises solidaires d'utilité sociale et des foncières solidaires en charge d'un service d'intérêt économique général (SIEG).

La commission ne peut que souscrire à cette proposition qui s'inscrit dans un contexte marqué par la nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises, alors que certaines d'entre elles commencent à rencontrer des difficultés de financement. Elle s'interroge toutefois sur les prorogations successives et tardives du taux bonifié, la quatrième à date : les incertitudes entourant sa prolongation ont en effet pu conduire les contribuables à adopter des comportements attentistes et à reporter leurs investissements.

La commission note également avec satisfaction que le présent article prévoit également de prolonger jusqu'au 31 décembre 2023 la bonification du taux de la réduction d'impôt sur le revenu applicable aux investissements dans les foncières solidaires chargées d'un service d'économie d'intérêt général. C'est en effet à son initiative que le Sénat avait prolongé le taux bonifié pour cette réduction d'impôt jusqu'au 31 décembre 2022, en parallèle de ce qui était proposé pour le Madelin par l'Assemblée nationale.

Pour soutenir les entreprises ciblées et les contribuables, ainsi que pour donner tout son élan et sa portée à ces dispositifs, la commission propose, par l'amendement FINC.4 (I-98), de porter ce taux bonifié transitoire à 30 %, dans le respect des règles européennes et à l'instar de ce qui avait été adopté par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 et du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022.

Il est enfin opportun qu'une évaluation des trois dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu soit prévue et intégrée au présent article, sous la forme d'un rapport qui devra être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 30 septembre 2023. Les résultats de cette évaluation devront permettre, le cas échéant, de proposer dès le projet de loi de finances pour 2024 des évolutions pour renforcer ces dispositifs de soutien aux entreprises et envisager une prorogation de ce taux bonifié pour plus d'une année, afin de donner de la visibilité aux investisseurs. La commission des finances propose, par l'amendement FINC.5 (I-99), de compléter l'évaluation en ce sens.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE PROROGATION À PLUSIEURS REPRISES DE LA BONIFICATION DU TAUX DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES SOUSCRIPTIONS EN CAPITAL DE PME, D'ENTREPRISES D'UTILITÉ SOCIALE ET DE FONCIÈRES SOLIDAIRES

A. TROIS DISPOSITIFS DE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES SOUSCRIPTIONS EN NUMÉRAIRE AU CAPITAL D'ENTREPRISES AUX CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES

1. Les investissements réalisés dans certaines PME peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu

Le dispositif « Madelin », créé en 1994¹ et codifié à l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts (CGI), ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu des particuliers 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, à savoir un effectif inférieur à 250 personnes et un chiffre d'affaires mensuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros ;

- **une condition d'âge** : l'entreprise ne doit pas avoir encore effectué de vente commerciale ou exercer ses activités sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale ou encore 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 ;

- **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**.

¹ Article 26 de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

² [Annexe I du règlement \(UE\) n° 651/2004 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.](#)

Le taux de la réduction d'impôt de droit commun 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.

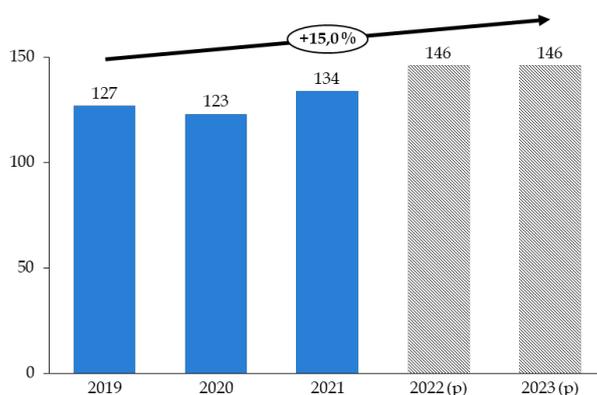
En cas d'investissement indirect *via un* fonds d'investissement de proximité (FIP) ou un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI), ces limites sont ramenées à respectivement **12 000 euros** et **24 000 euros**. L'actif de ces fonds fiscaux doit être constitué pour 70 % au moins d'investissements réalisés dans des PME innovantes¹ de moins de dix ans (pour les FCPI) ou des PME régionales² de moins de sept ans (pour les FIP).

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**.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2023, **le coût total du dispositif est évalué à 146 millions d'euros en 2023.**

Évolution du coût de la dépense fiscale « Madelin » depuis 2019

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données figurant dans les tomes II de l'annexe « Évaluation des voies et moyens »

¹ Une entreprise est considérée comme innovante lorsque ses dépenses de recherche représentent au moins 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.

La dépense fiscale se décompose ainsi :

- 61 millions d'euros au titre de l'investissement direct pour environ 42 000 ménages bénéficiaires, ces chiffres incluant les souscriptions au capital des entreprises solidaires d'utilité sociale ;

- 58 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI ;

- 17 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP généralistes ;

- 7 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises corses ;

- 3 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises d'outre-mer.

2. Des dispositifs distincts de réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription en numéraire au capital des entreprises d'utilité sociale et au titre des investissements dans les foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général

a) Les entreprises solidaires d'utilité sociale

Les **entreprises solidaires d'utilité sociale** sont définies à l'article L. 3332-17-1 du code du travail. Pour bénéficier de cet agrément, une entreprise doit remplir les **conditions cumulatives** suivantes :

- elle doit exercer son activité en faveur des personnes fragilisées du fait de leur situation économique ou sociale ou poursuivre un objectif tel que celui de contribuer à la préservation du lien social ou au maintien de la cohésion territoriale, de contribuer à l'éducation à la citoyenneté ou de concourir au développement durable ;

- la charge induite par les activités d'utilité sociale doit avoir un impact significatif sur son compte de résultat ;

- la politique de rémunération respecte des conditions particulières liées aux écarts de rémunération ;

- les titres de capital de l'entreprise ne sont pas admis aux négociations sur un marché d'instruments financiers dont le fonctionnement est assuré par une entreprise de marché ou un prestataire de services d'investissement autre qu'une société de gestion de portefeuille ou tout autre organisme similaire étranger.

L'article 199 terdecies-0 AA du code général des impôts dispose que **la réduction d'impôt sur le revenu prévue à l'article 199 terdecies-0 A du même code (« Madelin ») s'applique sous les mêmes conditions et sous les mêmes sanctions aux** souscriptions en numéraire au capital des entreprises d'utilité sociale. Plusieurs réserves sont toutefois prévues :

- une exclusion de certaines activités, tel que l'exercice d'une activité immobilière ou de construction d'immeubles lorsque l'entreprise solidaire n'exerce pas une activité de gestion immobilière à vocation sociale ;

- la société bénéficiaire doit remplir au moins l'une des conditions suivantes au moment de l'investissement initial : elle n'exerce aucune activité de marché ; elle exerce son activité sur un marché depuis moins de dix ans après sa première vente commerciale ; elle a besoin d'un investissement en faveur du financement des risques supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq années précédentes.

b) Les foncières solidaires en charge d'un service d'intérêt économique général

L'article 157 de la loi de finances pour 2020 a créé une **réduction d'impôt pour les souscriptions en numéraire au capital des foncières solidaires chargées d'un service économique d'intérêt général (SIEG)**.

En effet, ces dernières ont été exclues de la réduction d'impôt **Madelin** dans le cadre de la mise en conformité du dispositif avec les lignes directrices européennes concernant les aides visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques¹.

Afin de ne pas priver les entreprises concernées d'une source indispensable de financement, une nouvelle réduction d'impôt a donc été mise en place, sous les mêmes modalités que celles prévues pour la réduction d'impôt Madelin.

Concrètement, la réduction d'impôt est ouverte aux foncières solidaires agissant dans les trois secteurs d'activité suivants :

- l'insertion dans des logements dits « très sociaux » de personnes précarisées (**foncières de logement et d'insertion**) ;

- l'hébergement de personnes âgées, dépendantes ou en perte d'autonomie (**foncières pour personnes dépendantes**) ;

- l'insertion professionnelle d'agriculteurs respectant les exigences des systèmes de production agroécologiques (**foncières solidaires agricoles**).

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.

La réduction d'impôt ne relève toutefois plus du cadre européen relatif au financement des risques mais de celui prévu pour certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG¹, et ne doit donc pas être notifiée à la Commission européenne.

En 2023, le coût de la dépense fiscale s'élèverait à **8 millions d'euros**, comme en 2022 et en 2021, **pour environ 5 000 ménages bénéficiaires**².

B. UN TAUX BONIFIÉ TRANSITOIRE PROLONGÉ À PLUSIEURS REPRISES POUR LES TROIS DISPOSITIFS

Si le taux de l'avantage fiscal est en principe de 18 %, un **taux bonifié de 25 % fut initialement prévu pour les versements effectués en 2018**³ au titre du dispositif « Madelin » 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 à trois reprises, faute d'avoir pu entrer en vigueur.

En effet, sa mise en place était subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif Madelin comme étant conforme au droit de l'Union européenne. Le dispositif n'avait en effet jamais été notifié par le Gouvernement depuis sa création en 1994, en dépit de demandes répétées en ce sens de la commission des finances du Sénat⁴. Après de longues négociations, **cet accord a été conditionné par la Commission européenne à des modifications du dispositif du Madelin en lui-même**, qui ont été effectuées par le législateur par l'intermédiaire de l'article 137 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020⁵ (cf. supra, avec la création d'une réduction d'impôt spécifique pour les foncières solidaires chargées d'un SIEG).

Deux ans et demi après le vote du renforcement temporaire de la réduction d'impôt, l'accord de la Commission européenne est finalement intervenu le 26 juin 2020⁶, **permettant ainsi d'appliquer un taux bonifié**

¹ 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.

² Tome II « Évaluation des voies et moyens », annexe au projet de loi de finances pour 2023.

³ [Article 74 de la loi n° 2017-1837](#) du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁴ 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](#).

⁵ [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁶ Commission européenne, [décision « Aide d'État SA.55869 \(2019/N\) France – Dispositif IR-PME pour les investissements dans les FCPI et FIP »](#), 26 juin 2020.

pour la réduction d'impôt Madelin et pour les entreprises d'utilité sociale à compter du 10 août 2020¹, pour les versements effectués en 2020².

Une même bonification transitoire avait été prévue pour les foncières solidaires chargées d'un SIEG. En effet, si, mécaniquement, la prorogation du taux bonifié du Madelin s'applique aux souscriptions au capital des entreprises d'utilité sociale³, **une coordination est nécessaire pour les foncières solidaires chargées d'un SIEG.**

Cette réduction d'impôt étant conforme au règlement général d'exemption, il n'a pas été nécessaire d'effectuer une notification préalable à la Commission européenne pour l'entrée en vigueur du taux bonifié. **Les mesures d'application nécessaires à sa mise en œuvre n'ont toutefois été prises qu'à la fin du mois de septembre 2020**, avec le décret du 29 septembre 2020⁴, complété par quatre arrêtés.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, et **pour compenser ces retards, qui ont conduit les contribuables à adopter des comportements attentistes et à reporter leurs investissements, le taux bonifié transitoire a été prorogé une nouvelle fois pour s'appliquer aux versements effectués jusqu'au 31 décembre 2021⁵**, et ce pour les trois dispositifs.

Cette prorogation, pour le Madelin et les entreprises d'utilité sociale, restait subordonnée à la réception de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif comme étant conforme au droit de l'Union européenne. La Commission européenne ayant notifié son accord le 31 mars 2021⁶, un décret du 6 mai 2021⁷ a **permis d'appliquer le taux bonifié à compter du 9 mai 2021** pour les versements effectués en 2021.

¹ [Décret n° 2020-1014 du 7 août 2020](#) fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises.

² Le taux bonifié avait été prolongé par l'article 137 de la loi de finances pour 2020 aux versements effectués jusqu'à la fin de l'année 2020.

³ La réduction d'impôt sur le revenu pour la souscription en numéraire au capital d'une entreprise d'utilité sociale est prévue à l'article 199 terdecies-0 AA du code général des impôts, qui renvoie, pour ses modalités, à l'article 199 terdecies-0 A du même code, qui a trait au Madelin.

⁴ [Décret n° 2020-1186 du 29 septembre 2020](#) pris pour l'application de l'article 199 terdecies-0 AB du code général des impôts relatif aux investissements effectués par des contribuables au capital de certaines entreprises agréées « entreprise solidaire d'utilité sociale ».

⁵ [Article 110 de la loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁶ Commission européenne, [décision « Aide d'État SA.59985 \(2020/N\) - France Modification de la décision Aide d'État SA.55869 \(2019/N\) : Dispositif IR-PME pour les investissements dans les FCPI et FIP »](#), 31 mars 2021.

⁷ [Décret n° 2021-559 du 6 mai 2021](#) fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues des articles 110, 112 et 113 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2021¹, une **troisième prorogation** a été votée, **jusqu'au 31 décembre 2022**. Son entrée en vigueur restait elle-aussi conditionnée à la réponse de la Commission européenne. Cette dernière a notifié son accord le 11 février 2022 et le décret a été pris le 16 mars 2022².

Par cohérence avec ce qui avait été proposé jusqu'en 2021 par le Parlement, le Sénat avait également proposé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2022 la bonification transitoire du taux de la réduction d'impôt sur le revenu aux investissements dans les foncières solidaires chargées d'un SIEG

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE QUATRIÈME PROROGATION DU TAUX BONIFIÉ TRANSITOIRE POUR LES TROIS DISPOSITIFS DE RÉDUCTION D'IMPÔT

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un **amendement de notre collègue député Paul Midy (Renaissance)**. Cet amendement avait été **sous-amendé par le rapporteur général de la commission des finances, Jean-René Cazeneuve**. L'amendement et le sous-amendement, examinés en séance avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, avaient été **adoptés par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement**.

Le **I du présent article** prolonge le **taux transitoire bonifié** de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions en numéraire au capital des PME et des entreprises solidaires d'utilité sociale. **Le taux de 25 % s'appliquerait ainsi à l'ensemble des versements effectués jusqu'au 31 décembre 2023**.

En parallèle, et comme pour les précédentes prorogations, le **III du présent article** prévoit que ce taux bonifié ne s'applique qu'à compter d'une date fixée par décret, et 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 conforme au droit de l'Union européenne**.

¹ [Article 19 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021](#).

² [Décret n° 2022-371 du 16 mars 2022](#) fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues de l'article 19 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Le **II** du présent article prolonge également jusqu'au **31 décembre 2023** le taux transitoire bonifié de 25 % dans le cadre de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions en numéraire au capital des **foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général (SIEG)**. Cette disposition a été ajoutée par le sous-amendement, tout comme la suivante.

Le **IV** du présent article prévoit ainsi que le **Gouvernement remette au Parlement, avant le 30 septembre 2023, un rapport d'évaluation des trois réductions d'impôt sur le revenu précitées** : dispositif Madelin, souscription au capital des entreprises solidaires d'utilité sociale, souscription au capital des foncières solidaires chargées d'un SIEG.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION DE LA BONIFICATION TRANSITOIRE À SOUTENIR ET UNE ÉVALUATION À ENCOURAGER DANS LA PERSPECTIVE D'UN ÉVENTUEL RENFORCEMENT DES DISPOSITIFS

A. UNE PROLONGATION SOUHAITABLE POUR SOUTENIR LE CAPITAL-RISQUE ET LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES

Alors que l'extinction de la réduction d'impôt « ISF-PME » s'inscrivait dans le cadre de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), la commission des finances du Sénat avait **soutenu le renforcement temporaire du dispositif « Madelin », afin de ne pas fragiliser l'industrie française du capital-risque**. Elle avait également soutenu les différentes prolongations de ce taux bonifié pour tenir compte des délais nécessaires à l'obtention de l'accord de la Commission européenne, du fait de leurs conséquences sur les comportements des contribuables, qui ont préféré reporter leurs investissements¹.

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, avec une division par trois des levées de fonds, qui s'est ensuite à peine stabilisée en 2019 et en 2020**. Si l'année 2021 marque un certain rebond, + 15 % par rapport à 2020, le

¹ Le rapport d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI souligne ainsi ces comportements attentistes de la part des contribuables qui, du fait de ces incertitudes, ont préféré reporter leurs investissements. Voir le [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.

niveau de la collecte demeure bien inférieur à celui constaté en 2017 et même en 2018.

Levées de fonds des FCPI et des FIP

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Au titre du « Madelin »	363	378	416	451	502	355	318	330	378
Au titre de l'« ISF-PME »	336	395	445	516	581	0	0	0	0
Total	699	773	861	967	1083	355	318	330	378

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par France Investissement et celles figurant dans « [Levées des capitaux par les FCPI et les FIP](#) », France Investissement, mars 2022)

Dans un contexte marqué par la **nécessité de renforcer les fonds propres des entreprises**, durablement fragilisées par la crise sanitaire et désormais par la crise énergétique et le contexte inflationniste, le rapporteur général **ne peut que souscrire à la prolongation d'un an du taux bonifié proposé au présent article, et ce d'autant plus qu'elle concerne les trois dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital des PME, des entreprises solidaires d'utilité sociale et des foncières solidaires chargées d'un service d'intérêt économique général (SIEG).**

C'est à l'initiative de la commission des finances que le Sénat avait, en parallèle de la prorogation du taux bonifié de la réduction d'impôt Madelin, **prorogé le taux bonifié pour les souscriptions en numéraire au capital des foncières solidaires chargées d'un SIEG**, ce que l'Assemblée nationale n'avait pas prévu. Cette prorogation uniforme de ces **dispositifs de soutien aux entreprises** avait ensuite été retenue dans le **texte de la première loi de finances rectificative pour 2021¹.**

B. UNE ÉVALUATION QUI DEVRA PERMETTRE DE DISPOSER DE DAVANTAGE D'INFORMATIONS SUR LES EFFETS DE CES DISPOSITIFS, LE CAS ÉCHÉANT AVANT DE POURSUIVRE LEUR RENFORCEMENT

Il est également **positif qu'une évaluation des trois dispositifs de réduction d'impôt** soit transmise au Parlement d'ici le 30 septembre 2023, ce qui permettra, le cas échéant, d'apporter des ajustements dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2024. Il convient toutefois de relever que, d'après les éléments figurant dans le tome II de l'annexe « Voies et Moyens », **une évaluation de ces dépenses fiscales était déjà prévue dans le**

¹ [Article 19 de la loi n° 2021-953](#) du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

programme d'évaluation pour l'année 2023¹. Les dispositions du présent article permettent toutefois de s'assurer que l'évaluation prenne bien la forme d'un rapport, et pas simplement de quelques données supplémentaires publiées en annexe du projet de loi de finances pour 2024.

L'évaluation devrait ainsi permettre de disposer de davantage d'informations sur les bénéficiaires et sur l'efficacité de ces mesures de soutien. Surtout, il serait opportun que **l'évaluation conduise à s'interroger sur les moyens de renforcer les dispositifs en faveur du capital-risque et du soutien aux fonds propres des PME, des entreprises d'utilité sociale et des foncières solidaires**. C'est le sens de **l'amendement FINC.5 (I-99) que la commission des finances propose d'adopter pour compléter l'évaluation**.

Le Sénat, à l'initiative de la commission des finances, propose en effet depuis plusieurs années **de porter le taux bonifié transitoire des réductions d'impôt 25 % à 30 %**, afin d'encourager les souscriptions et de soutenir les entreprises bénéficiaires, **en particulier dans un contexte macroéconomique incertain**. Ces dispositifs peuvent permettre de **répondre, au moins partiellement, aux difficultés de financement que peuvent rencontrer certaines entreprises visées par ces dispositifs**, tout en respectant les règles édictées par la Commission européenne, qui prévoient un taux maximal de réduction d'impôt de 30 %.

C'est pour cette raison qu'il est de nouveau proposé, dans le cadre de la prorogation du taux bonifié transitoire, de **rehausser le taux de la réduction d'impôt en le portant à 30 % pour les versements effectués d'ici le 31 décembre 2023 (amendement FINC.4 (I-98))**. L'évaluation transmise par le Gouvernement pourra ainsi **mesurer les effets de cette bonification sur les contribuables, les intermédiaires financiers et les entreprises**, avant éventuellement de la prolonger sur plusieurs années ou de rehausser le taux de droit commun. Les prorogations par « à coup » du taux bonifié ne sont en effet pas de nature à inciter les contribuables à souscrire au capital des entreprises visées : **ces engagements nécessitent de la visibilité et de la stabilité**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ *L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit désormais qu'une annexe explicative au projet de loi de finances présente les dépenses fiscales et comporte, pour ces dernières, une évaluation de leur montant et du nombre de bénéficiaires ainsi que la liste de celles qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année.*

ARTICLE 3 undecies (nouveau)

**Précisions sur la déclaration nécessaire au titre
du crédit d'impôt « service à la personne »**

Le présent article prévoit d'imposer aux contribuables bénéficiaires du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile d'indiquer, dans leur déclaration d'impôt sur le revenu, les services au titre desquels ils ont versé les sommes ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt.

S'il est bien sûr nécessaire d'évaluer les dépenses fiscales, en particulier les plus onéreuses d'entre elles, dont fait partie ce crédit d'impôt, le dispositif proposé par le présent article n'est pas satisfaisant.

Tout d'abord, il s'inscrit à rebours des efforts engagés ces 15 dernières années pour simplifier les obligations déclaratives des contribuables et pour alléger la charge pesant sur eux et sur l'administration fiscale.

Ensuite, des données concernant la ventilation des services auxquels les contribuables recourent dans le cadre du crédit d'impôt « services à la personne » existent déjà, pour ceux d'entre eux qui utilisent le chèque emploi service universel (CESU). Ces données peuvent ainsi constituer une première base solide pour l'évaluation du crédit d'impôt.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission propose, par l'amendement FINC.6 (I-100), de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES SIMPLIFIÉES POUR LES REDEVABLES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, Y COMPRIS POUR LE BÉNÉFICE DE DÉPENSES FISCALES TELLES QUE LE CRÉDIT D'IMPÔT « SERVICE À LA PERSONNE »

A. DEPUIS 2012, LA DÉMATÉRIALISATION DES DÉCLARATIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU S'EST ACCOMPAGNÉE D'UNE SIMPLIFICATION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES, AVEC UN ALLÈGEMENT DES PIÈCES JUSTIFICATIVES DEMANDÉES

1. La déclaration d'ensemble des revenus soumis à l'impôt : une obligation générale

Aux termes du 1 de l'article 170 du code général des impôts (CGI), 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.

Outre les informations sur le revenu global et sur la composition du foyer figurent, parmi les éléments nécessaires au calcul de l'impôt sur le revenu, ceux nécessaires à la **détermination du plafonnement des avantages fiscaux** prévu à l'article 200-0 A du CGI.

Tout défaut de production de la déclaration d'ensemble des revenus ou toute omission est **sanctionnée de pénalités de retard** et, le cas échéant, d'une **majoration des droits**. Ces sanctions ne sont pas applicables lorsque le contribuable a corrigé sa déclaration, spontanément ou dans un délai de trente jours à compter d'une demande de l'administration en ce sens.

2. L'extension du champ de la déclaration des revenus s'est accompagnée de sa dématérialisation et d'un allègement des obligations déclaratives

Depuis le début des années 2000, plusieurs mesures ont été mises en œuvre pour **simplifier et alléger les obligations déclaratives des redevables de l'impôt sur le revenu**.

a) La dématérialisation de la déclaration d'ensemble

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, tandis que la déclaration en ligne a été assortie de services supplémentaires, tels qu'un service de télé-correction.

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**, des dérogations étant prévues pour les contribuables ayant indiqué ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration par voie électronique parce que leur résidence n'est pas équipée d'un accès à internet ou située 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).

b) La généralisation de la déclaration pré-remplie

Généralisée en 2006, **la déclaration pré-remplie 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.** Sont pré-remplis 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) ainsi que 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 :

- le prélèvement à la source, à travers la déclaration sociale nominative (DSN) ou la déclaration « prélèvement à la source pour les revenus autres » (PASRAU) ;

- la transmission par les plateformes en ligne des revenus perçus par leur intermédiaire et 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)¹.

Le contribuable dispose de la faculté de corriger ces informations et doit les compléter avec les revenus non connus de l'administration fiscale, tels que les pensions alimentaires ou les revenus fonciers par exemple.

c) L'allègement des pièces justificatives

L'article 17 de la loi de finances rectificative pour 2013² a conduit à **supprimer l'obligation de joindre aux déclarations de revenus les pièces justificatives établies par des tiers afin de bénéficier de certains avantages fiscaux.** Les contribuables recourant à la télé-déclaration bénéficiaient déjà de cet allègement, depuis la loi de finances pour 2002.

Parmi les avantages fiscaux concernés figurent le crédit d'impôt pour les cotisations versées aux organisations syndicales, la réduction d'impôt pour les dons aux œuvres ou encore **le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.**

¹ [Loi n° 2018-898](#) du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² [Loi n° 2013-1279](#) du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

d) *La mise en œuvre de la « déclaration automatique » des revenus*

Parachevant ces évolutions, l'article 155 de la loi de finances pour 2020 a mis en œuvre la « **déclaration automatique** », à savoir la possibilité pour certains contribuables de **remplir leurs obligations déclaratives par validation tacite des informations portées à leur connaissance par l'administration fiscale**.

La déclaration automatique s'applique aux foyers fiscaux dont la situation n'a pas évolué d'une année à l'autre et imposés sur la seule base de revenus intégralement déclarés par des tiers et que l'administration fiscale reçoit dans le cadre du pré-remplissage de la déclaration. En 2021, **11,1 millions de foyers fiscaux en ont bénéficié**.

Le **décret n° 2020-485 du 27 avril 2020**¹ précise les situations dans lesquelles, au regard des éléments dont l'administration dispose et de ceux utilisés pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, la déclaration automatique est impossible. Il s'agit par exemple des contribuables déclarant des bénéfices industriels et commerciaux ou des revenus fonciers, des contribuables dont la situation a changé (mariage, naissance), des contribuables passibles de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ou encore des nouveaux contribuables à l'impôt sur le revenu.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DE L'EMPLOI D'UN SALARIÉ À DOMICILE FAIT PARTIE DES DÉPENSES FISCALES DONT LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET LE COÛT SONT LES PLUS ÉLEVÉS

1. Un crédit d'impôt pour financer des services à la personne réalisés à domicile

Aux termes de **l'article 199 sexdecies du CGI**, les contribuables employant un salarié à leur domicile pour réaliser des services à la personne comme la garde d'enfant, l'assistance aux personnes âgées ou handicapées et l'aide aux tâches ménagères ou familiales **bénéficient d'un crédit d'impôt à hauteur de 50 % des dépenses effectivement supportées au titre de services à domicile**. La liste des services à la personne éligibles est définie à l'article D. 7231-1 du code du travail.

Le montant annuel des dépenses ouvrant droit à cet avantage fiscal est retenu dans la limite **de 12 000 euros par foyer**², majorée de 1 500 euros par enfant à charge ou pour tout autre membre du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans, sans pouvoir excéder 15 000 euros. **Des plafonds spécifiques sont**

¹ [Décret n° 2020-485 du 27 avril 2020](#) précisant les cas dans lesquels l'administration ne met pas à la disposition des contribuables le document spécifique prévu au premier alinéa de l'article 171 du code général des impôts.

² Ce plafond est relevé, sous certaines conditions, à 15 000 euros au titre de la première année d'application de l'avantage fiscal et à 20 000 euros si l'un des membres du foyer fiscal répond à certaines conditions d'invalidité.

prévus pour certains services : 500 euros par an pour les travaux de petit bricolage, 3 000 euros pour une assistance informatique et interne à domicile et 5 000 euros pour des petits travaux de jardinage (article D. 7233-5 du code du travail).

Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, l'article 1665 *bis* du code général des impôts a mis en place un **mécanisme d'acompte de crédit d'impôt**. Ce système devait précéder **la généralisation, après une expérimentation de deux ans, de la contemporanéisation du crédit d'impôt pour un emploi à domicile**.

Pour bénéficier du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, le particulier employeur peut :

- **embaucher directement le salarié**, sans aucun intermédiaire. Il est alors tenu d'assurer la gestion de toutes les démarches administratives ;

- **faire appel à un organisme mandataire**. Il conserve alors son statut d'employeur, mais confie à l'organisme la charge de le conseiller dans cette fonction (1° de l'article L. 7232-6 du code du travail) ;

- **recourir à un organisme prestataire**. Dans ce cas, c'est cet organisme qui a le rôle de l'employeur (2° et 3° de l'article L. 7232-6 du code du travail).

Au moment de sa déclaration annuelle de revenus, le contribuable **renseigne le montant des dépenses engagées pour l'emploi du salarié à domicile, déduction faite des aides reçues pour l'emploi du salarié** – allocation personnalisée d'autonomie, complément de libre choix du mode de garde, aide financière de l'employeur. Le montant du crédit d'impôt est ensuite calculé par l'administration fiscale et apparaît sur l'avis d'imposition.

Aux termes du 6 de l'article 199 *sexdecies* du CGI, le contribuable doit toutefois être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, les pièces justifiant du paiement des salaires et des cotisations sociales, de l'identité du bénéficiaire, de la nature et du montant des prestations réellement effectuées payées à l'association, l'entreprise ou l'organisme mandataire.

2. Le cas de la gestion « CESU »

L'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne¹ a créé le **chèque emploi service universel (CESU)**, nouvel instrument de paiement simplifié des services à la personne, dont le régime est défini à l'article L. 1271-1 du code du travail.

¹ [Loi n° 2005-841](#) du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Le CESU est un **outil de déclaration et de financement des services à la personne du réseau des Urssaf**. Au terme de l'article L. 133-5-7 du code de la sécurité sociale, ce dispositif simplifié permet aux particuliers employeurs de :

- **déclarer et payer les cotisations et contributions sociales** d'origine légale ou conventionnelle ;
- satisfaire aux **formalités obligatoires** liées à l'embauche et l'emploi de leurs salariés ;
- **déclarer et reverser les montants donnant lieu à la retenue à la source**.

En pratique, les Urssaf calculent le montant des cotisations sociales à verser et les prélèvent directement sur le compte bancaire du particulier employeur. Le salarié reçoit ensuite une attestation de l'Urssaf, faisant office de bulletin de salaire.

L'article 42 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017¹ a également créé un **service de gestion dématérialisée « tout en un », dit « CESU + »**, officiellement actif depuis le mois de juin 2019, au terme duquel les Urssaf peuvent également prendre en charge l'intégralité du processus de rémunération du salarié pour le compte de l'employeur.

Enfin, dans le cadre de la contemporanéisation du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, une convention a été conclue entre l'Urssaf Caisse nationale² et l'administration fiscale afin de **déterminer les modalités d'échanges d'informations sur la situation fiscale des particuliers et sur les montants des prestations**.

3. La première dépense fiscale sur l'impôt sur le revenu

Le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile est, en termes de coût, et hors effet de périmètre (cf. *infra*), *la deuxième* dépense fiscale derrière le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR), qui représente 7 milliards d'euros en 2023, et la première sur l'impôt sur le revenu.

Son coût s'est élevé à **4,7 milliards d'euros en 2021, pour près de 4,3 millions de ménages bénéficiaires**. Le coût devrait **significativement augmenter en 2022** - 5,7 milliards d'euros - **et, surtout, en 2023** - 8 milliards d'euros³. Il y a cependant pour partie **un effet mécanique de trésorerie lié à la généralisation de la contemporanéisation du crédit d'impôt** entamée

¹ [Loi n° 2016-1827](#) du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

² Anciennement l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

³ Selon les données publiées dans le tome II « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2023.

début 2022, avec une « année double » en 2023 pour les ménages qui n'étaient pas concernés jusqu'ici par la contemporanéisation.

En 2023, ces ménages bénéficieront en effet à la fois du crédit d'impôt sur les prestations réalisées en 2022 et régularisé dans le cadre de la déclaration d'impôt sur les revenus 2022, et de la contemporanéisation du crédit d'impôt pour les prestations réalisées en 2023.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : IMPOSER AUX CONTRIBUABLES D'INDIQUER LES SERVICES AUXQUELS ILS RECOURENT DANS LE CADRE DU CRÉDIT D'IMPÔT « SERVICE À LA PERSONNE »

Le présent article, inclus dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, est issu d'un **amendement de notre collègue députée Christine Pires Beaune et de ses collègues du groupe Socialistes**. Cet amendement, examiné en séance avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, avait été **adopté par l'Assemblée nationale avec un avis défavorable du Gouvernement**.

Le présent article modifie le 6 de l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts afin de **prévoir que les contribuables bénéficiant du crédit d'impôt pour service à la personne indiquent, dans leur déclaration d'impôt sur le revenu, les services au titre desquels ils ont versé les sommes ouvrant droit au crédit d'impôt**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UN DISPOSITIF QUI S'INSCRIT À REBOURS DES EFFORTS DE SIMPLIFICATION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES CONTRIBUABLES

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile constitue la **dépense fiscale la plus coûteuse** en matière d'impôt sur le revenu, et la deuxième dépense fiscale en France. À ce titre, **il est légitime que le Parlement s'interroge sur ses effets et demande à ce qu'il soit correctement évalué**.

Toutefois, le dispositif prévu par le présent article est loin d'être satisfaisant, en ce qu'il prévoit en réalité d'imposer **une nouvelle obligation déclarative aux redevables de l'impôt sur le revenu, à rebours de tous les efforts engagés** par le législateur et par l'administration fiscale pour simplifier les obligations déclaratives des contribuables. Pour mémoire, ces derniers doivent néanmoins tenir à la disposition de l'administration les pièces justificatives, en cas de contrôle.

Cette nouvelle obligation empêcherait également les ménages éligibles à la déclaration automatique des revenus d'en bénéficier à l'avenir, dès lors qu'ils sont par ailleurs bénéficiaires du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, et alors même qu'elle constitue une vraie avancée pour les contribuables concernés. Ce serait d'autant plus lourd pour les particuliers recourant à plusieurs services qu'ils devraient, en plus du montant global, potentiellement indiquer le montant versé par service. Un oubli risquerait de mener à des sanctions ou à des pénalités.

Sur un sujet connexe, le Gouvernement avait indiqué, en réponse à un référé de la Cour des comptes sur la fiscalité des dons en faveur des associations¹, que **rétablir l'annexe à la déclaration des revenus détaillant la liste des associations bénéficiaires de dons ainsi que des montants accordés conduirait à « alourdir les obligations déclaratives de plus de quatre millions de foyers »**².

Le rapport coût/avantage d'imposer cette obligation pour parfaire l'évaluation de cette dépense fiscale apparaît en outre disproportionné.

L'article 186 de la loi de finances pour 2021 a autorisé la **communication par l'Urssaf Caisse nationale³ à l'administration fiscale des éléments nécessaires à l'établissement et au contrôle de l'impôt sur le revenu des particuliers employeurs**, bénéficiant à ce titre du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile. Ce droit de communication est inscrit à l'article L. 98 D du livre des procédures fiscales (LPF) et concerne **l'ensemble des emplois directs éligibles au crédit d'impôt**, ainsi que, dans le cas où le particulier passe par un prestataire, l'identité de ce dernier. Surtout, depuis le 21 septembre 2021, **les particuliers employeurs doivent sélectionner la nature de l'activité principale réalisée par leur salarié dans leur formulaire de déclaration.**

Ces informations sont donc de nature à **pouvoir constituer une première base de données** pour connaître les services à domicile auxquels recourent les contribuables, ainsi que leur part respective dans le coût de la dépense fiscale. Il ne paraît dès lors pas nécessaire **d'imposer une nouvelle obligation déclarative aux contribuables.**

Il convient par ailleurs de noter que les contribuables ont la possibilité, à titre facultatif et au moment d'indiquer le montant des sommes versées ouvrant droit au crédit d'impôt dans leur déclaration, également de renseigner le nom et l'adresse de l'organisme mandataire, ce qui permet déjà de disposer de premières informations sur la nature des prestations réalisées.

¹ Cour des Comptes, *Référé « La fiscalité des dons en faveur des associations »*, 8 décembre 2020.

² Réponse du Premier ministre au référé précité de la Cour des comptes.

³ Anciennement l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Pour résumer, imposer aux contribuables d'indiquer, pour chacune de leur déclaration, les services auxquels ils ont recouru dans le cadre du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, s'inscrit **à rebours des efforts conduits ces 15 dernières années pour simplifier les obligations déclaratives et alléger les contraintes pesant d'une part sur les contribuables et, d'autre part, sur l'administration fiscale.**

La commission des finances propose donc, par l'amendement FINC.6 (I-100), de supprimer cet article. Encore une fois, cela n'ôte rien à la nécessité de procéder aux contrôles nécessaires et aux évaluations pertinentes de ce type de dépense fiscale.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 3 duodecies (nouveau)

Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés

Le présent article prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2023 la réduction d'impôt pour les dépenses engagées en vue de restaurer les immeubles situés dans certains quartiers anciens dégradés (dispositif « Malraux ») et d'évaluer le dispositif « Malraux » conjointement avec la réduction d'impôt « Denormandie » dans un rapport à remettre au Parlement avant le 30 septembre 2023.

La prorogation d'un dispositif en faveur de la revitalisation et la réhabilitation des centres-villes va incontestablement dans le bon sens. La sous-utilisation de ce dispositif pose cependant question et incite à une remise en perspective en vue de dresser des pistes d'amélioration afin qu'il réponde au mieux aux objectifs assignés.

La commission des finances propose donc d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DEUX DISPOSITIFS EN FAVEUR DES CENTRES-VILLES

A. LE « MALRAUX » : UN DISPOSITIF ANCIEN DÉDIÉ À LA RESTAURATION ET À LA RÉHABILITATION DES CENTRES-VILLES

1. Une réduction d'impôt déjà prorogée en 2020

Adopté en loi de finances pour 1977, l'article 199 *tervicies* 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 ;

- 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 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).

L'ensemble du 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 ».

Si le mécanisme visant les SPR n'est pas borné, les réductions d'impôt visant les quartiers PNRQAD et NPNRU doivent prendre fin le 31 décembre 2022. Censés se terminer fin 2019, ces dispositifs ont, en effet, été prorogés en loi de finances pour 2020³.

2. Un dispositif tourné vers la location

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.

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.

³ Article 160 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

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 %**. 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).

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 dispositif prévoit par ailleurs une obligation de location dans les douze mois suivant l'achèvement des travaux. :

- 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.

Le montant de la dépense fiscale afférente au dispositif Malraux est estimé à **38 millions d'euros en 2023**, soit un niveau équivalent à celui retenu en 2022, mais en nette hausse par rapport à 2021. L'exécution 2021 fait en effet ressortir une dépense établie à 32 millions d'euros. **4 040 ménages** ont par ailleurs bénéficié du dispositif en 2021.

B. LE « DENORMANDIE : UNE AUTRE RÉPONSE FISCALE À LA NÉCESSITÉ DE REVITALISER LES CENTRE-VILLES

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 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).

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 ».

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 2024, compte-tenu de la prorogation adoptée en loi de finances pour 2022¹.

1. 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 2019² a précisé, à l'article 18-0 *bis* D de l'annexe IV du 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 **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 ELAN³. 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.

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).

2. Les logements doivent faire l'objet de travaux de réhabilitation

Un décret du 26 mars 2019⁴ 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.

¹ Article 75 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² 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.

³ 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).

⁴ 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 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.

3. 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.

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.

La dépense fiscale s'élève à 8 millions d'euros en 2023, avec 606 ménages ayant eu recours à ce mécanisme en 2021 - reste cependant beaucoup plus faible que celle du dispositif Pinel (1,52 milliards d'euros attendus en 2023, 297 313 ménages ayant recouru à ce dispositif).

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROROGATION DU DISPOSITIF MALRAUX JUSQU'À FIN 2023 ET UNE EVALUATION CONJOINTE AVEC LE DISPOSITIF DENORMANDIE

À l'initiative de M. François Jolivet, au nom du groupe Horizons, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorables du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement article additionnel visant à **proroger le dispositif « Malraux » jusqu'au**

31 décembre 2023 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). Il a été examiné en séance avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement et retenu dans le texte présenté en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Le **I** prévoit ainsi de modifier le 2° et le 2° *bis* du I de l'article 199 *tervicies* en conséquence.

L'article prévoit également d'évaluer le dispositif « Malraux » conjointement avec la réduction d'impôt « Denormandie ». Le rapport censé évaluer cette dernière devait, aux termes de la loi de finances pour 2022, être remis avant le 30 septembre 2022. Le **II** propose de reporter la publication de ce document au 30 septembre 2023 et d'y joindre une estimation du dispositif « Malraux »

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE DISPOSITIF MALRAUX, UNE FOIS PROROGÉ, DEVRA ÊTRE AMÉLIORÉ

A. LE DISPOSITIF MALRAUX RESTE ENCORE SOUS-UTILISÉ ET PRINCIPALEMENT DÉDIÉ AUX INVESTISSEURS INDIRECTS

4 040 foyers fiscaux ont bénéficié de ce dispositif en 2021, soit une diminution de plus de moitié par rapport à 2016 (9 565 bénéficiaires). Si une progression est relevée par rapport à 2020 (3 813 ménages), elle n'illustre pas pour autant une réelle dynamique en faveur d'un dispositif qui apparaît en réel perte d'efficacité.

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. Il concluait également à un manque d'intérêt croissant, 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 avaient notamment relevé que le recours au dispositif « Malraux » était principalement le fait d'investisseurs indirects. En 2016, 91 % des 8 093 foyers fiscaux qui avaient eu recours au dispositif

¹ *Évaluation et adaptation du dispositif « Malraux » aux enjeux des petites villes et villes moyennes, décembre 2018.*

« Malraux » l'ont ainsi utilisé par le biais d'une SCPI. Il en découle des investissements plus modestes.

Le coût total moyen des travaux couverts par la réduction fiscale en 2017 s'est par ailleurs élevé à 2 900 euros par mètre carré. Les contraintes architecturales peuvent expliquer un tel écart par rapport au coût observé sur des chantiers standards.

La Cour des comptes relève ainsi dans son rapport de juin 2022¹ sur le patrimoine monumental que si des villes comme Bordeaux ou Nantes ont pu bénéficier du dispositif en facilitant le réaménagement de locaux vacants, le dispositif ne répond plus aux attentes des petites et moyennes villes en déclin, confrontées à des prix de réhabilitations trop importants au regard des montants des loyers qui peuvent être espérés en retour. Les investisseurs institutionnels privilégient notamment dans ces conditions la construction de logements neufs. Ainsi, **si le dispositif peut concerner 800 communes sur l'ensemble du territoire français, les projets de restauration se concentrent actuellement sur 30 communes, soit seulement 4 % des villes éligibles.**

B. LE DISPOSITIF « MALRAUX » RESTE AU SERVICE DU LOGEMENT ET DU PATRIMOINE ET IL CONVIENT DE L'ENCOURAGER ET D'AMÉLIORER

Par rapport aux autres mécanismes, le dispositif « Malraux » présente cependant l'originalité de répondre aux **objectifs de soutien au logement, de valorisation du patrimoine et de revitalisation des centres urbains.**

Dans ces conditions, **si la prorogation va dans le bon sens s'agissant notamment des PNRQAD, elle ne peut constituer une réponse totalement adaptée face à la perte de vitesse d'un dispositif utile.** L'article additionnel prévoit une nouvelle évaluation du « Malraux » avant le 30 septembre 2023. **Celle-ci doit être l'occasion de présenter et de chiffrer des pistes d'amélioration du dispositif.**

Pour mémoire, le Sénat avait adopté en première lecture du projet de loi de finances pour 2020 un amendement allant en ce sens, reprenant pour partie les conclusions de la mission inter-inspections. Cet article additionnel prévoyait notamment d'élargir aux propriétaires occupants aux revenus modestes, aux commerces et à l'artisanat la possibilité d'accéder au dispositif. Cette ouverture permettrait, en effet, de mieux répondre à l'objectif de revitalisation des centres-villes assigné à ce mécanisme. L'amendement révisait également les conditions imposées aux SCPI afin de rendre le mécanisme plus incitatif et faire davantage peser la réduction d'impôt sur le coût des travaux. Le taux était par ailleurs unifié à 30 %. La Cour des comptes envisage de son côté, dans son rapport, une alternative

¹ Cour des Comptes, *La politique de l'Etat en faveur du patrimoine monumental*, juin 202.

pouvant consister à « limiter le bénéfice de la dépense fiscale aux seuls SPR des villes les plus en difficulté afin de répondre à leurs enjeux spécifiques de protection du patrimoine et de développement local ». **Le rapport à venir doit donc intégrer toutes ces options et les estimer, afin de permettre au législateur de rendre le dispositif le plus optimal possible sans aboutir pour autant à une majoration conséquente de la dépense fiscale.**

La réponse ne peut, par ailleurs, être uniquement fiscale. Il **n'existe pas de corrélation entre secteurs de rénovation urbaine et zones éligibles au « Malraux »**. La mission inter inspections avait relevé que 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 par le dispositif « Malraux ». Par ailleurs, sur 871 sites patrimoniaux remarquables (SPR), seuls 105 peuvent bénéficier du dispositif et 53 quartiers des 480 quartiers NPNRU sont éligibles. Les 25 quartiers PNRQAD sont, quant à eux, tous concernés. Il conviendra donc également de remettre en perspective ces classements pour mieux combiner dépense fiscale et subventions de l'État.

Le rapport devra également évaluer la **compatibilité d'un « Malraux » révisé et amélioré avec un dispositif « Denormandie »** qui paraît pour partie répondre aux mêmes objectifs **mais qui ne semble jamais avoir atteint ses objectifs initiaux : 15 millions d'euros de dépense fiscale étaient attendus en 2021, 1 million d'euros ont finalement été dépensés**. Ces travaux d'évaluation doivent aboutir à une **rationalisation de la dépense fiscale**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 terdecies (nouveau)

**Hausse du plafond applicable
pour le crédit d'impôt « garde jeune enfant »**

Le présent article prévoit de relever de 2 300 euros à 3 500 euros la limite dans laquelle sont retenues les dépenses engagées par les ménages pour le calcul du crédit d'impôt au titre des frais de garde à l'extérieur du domicile des enfants de moins de six ans.

Ce plafond n'avait fait l'objet d'aucune modification depuis 2005, alors même que le coût des prestations de garde d'enfant a augmenté, que ce soit du fait de l'inflation ou des revalorisations salariales, dans un secteur par ailleurs sous tension. Le relèvement de plus de 50 %, dont le coût pour l'État est estimé à 200 millions d'euros par le Gouvernement, se traduira par un gain net de 600 euros pour les ménages au plafond.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA GARDE DES ENFANTS DE MOINS DE SIX ANS

Aux termes de l'article 200 *quater* B du code général des impôts (CGI), les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 50 % des dépenses effectivement supportées pour la garde à l'extérieur du domicile¹ des enfants âgés de moins de six ans² dont ils ont la charge.

Les dépenses sont retenues dans la limite d'un plafond fixé à 2 300 euros par enfant à charge, soit un crédit d'impôt d'un montant maximal de 1 150 euros. Pour les enfants en résidence alternée au domicile de chacun des parents séparés ou divorcés, le plafond est ramené à 1 150 euros, soit un crédit d'impôt d'un montant maximal de 575 euros.

¹ Les sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile peuvent en effet bénéficier du crédit d'impôt spécifique lié à l'emploi d'un salarié à domicile et prévu à l'article 199 sexdecies du code général des impôts. Pour davantage de précision sur ce dispositif, se reporter au commentaire de l'article 3 undecies du présent projet de loi.

² Moins de six ans au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition. Par exemple, les parents qui font garder à l'extérieur de leur domicile leur enfant âgé de moins de six ans au 1^{er} janvier 2023 bénéficieront d'un crédit d'impôt sur le montant de leur impôt sur les revenus 2023 (déclaration 2024).

Doivent par ailleurs être **déduites de la base de calcul du crédit d'impôt les aides perçues au titre de la garde des enfants**, et notamment le **complément de libre choix du mode de garde (CMG)**, qui fait partie des aides versées dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), et l'aide versée par le comité d'entreprise ou par l'entreprise. Le CMG, dont le montant varie selon le nombre d'enfants à charge, l'âge de l'enfant et les ressources du ménage, permet de prendre en charge jusqu'à 85 % de la rémunération d'un assistant maternel agréé.

Les dépenses prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt correspondent aux sommes versées :

- à un **assistant maternel agréé** en application des articles L. 421-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles ;

- à un **établissement de garde** répondant aux conditions prévues à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, relatif aux établissements d'accueils des enfants de moins de six ans (crèches, haltes garderies, garderies, centres de loisirs sans hébergement, garderies scolaires assurées en dehors des heures de classe) ;

- à des personnes ou établissements établis dans un autre État membre de l'Union européenne, en Suisse ou à Monaco et satisfaisant à des réglementations équivalentes.

Dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source, l'article 1665 *bis* du code général des impôts a mis en place un **mécanisme d'acompte de crédits d'impôt**. Le crédit d'impôt au titre des frais de garde des jeunes enfants fait partie des dispositifs entrant dans le calcul de l'acompte, **sa contemporanéisation devant n'intervenir qu'à compter de l'année 2024**.

En 2021, **le coût de cette dépense fiscale s'est élevé à 1,1 milliard d'euros, pour 1,8 million de ménages bénéficiaires**, la fiabilité du chiffrage étant jugée « très bonne ». Son coût s'élèverait à **1,3 milliard d'euros en 2022 et en 2023¹**, ce qui en fait l'une des dépenses fiscales les plus élevées, tout impôt confondu.

¹ D'après les données figurant dans le tome II « Évaluation des voies et moyens », annexé au projet de loi de finances pour 2023.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN RELÈVEMENT DU PLAFOND DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES FRAIS DE GARDE DES JEUNES ENFANTS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un **amendement de notre collègue député Mathieu Lefèvre (Renaissance)**. Cet amendement, examiné en séance avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, avait été adopté **par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement**.

Le présent article modifie l'article 200 *quater* B du code général des impôts (CGI) afin de **relever de 2 300 euros à 3 500 euros la limite dans laquelle sont retenues, pour le calcul du crédit d'impôt, les dépenses au titre des frais de garde à l'extérieur du domicile des enfants de moins de six ans. Pour les enfants en résidence alternée au domicile de chacun des parents séparés ou divorcés, le plafond est de 1 750 euros.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RELÈVEMENT DU PLAFOND BIENVENU POUR SOUTENIR LES PARENTS DE JEUNES ENFANTS

Hormis une interrogation sur la détermination de son montant, le relèvement du plafond des dépenses retenues pour le calcul du crédit d'impôt au titre des frais de garde à l'extérieur du domicile des enfants de moins de six ans ne soulève pas de difficulté particulière. Elle s'inscrit dans les mesures de soutien à la politique familiale que défend le Sénat depuis de nombreuses années.

Le montant maximal du crédit d'impôt pouvant être perçu par les ménages bénéficiaires n'a en effet pas évolué depuis la modification de l'article 200 *quater* B du CGI par la loi de finances pour 2006¹, qui a porté le montant de la réduction d'impôt à 50 % des dépenses encourues, contre 25 % auparavant, pour le même plafond de 2 300 euros.

Concrètement, au regard de l'évolution en parallèle du coût de cette prestation de services, cela signifie que **les ménages éligibles bénéficient d'un avantage fiscal bien moins élevé qu'auparavant lorsqu'il est rapporté au coût de la prestation. Si le relèvement du plafond est donc coûteux, il vient aussi rattraper plusieurs années de « gel »**. Le coût supplémentaire peut être estimé, en tenant compte des informations disponibles dans les documents budgétaires et d'hypothèses maximalistes, de l'ordre

¹ [Article 79 de la loi n° 2005-1719](#) du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

de 500 millions d'euros à 700 millions d'euros. Cette estimation est toutefois plus élevée que le chiffre retenu par le Gouvernement à l'article d'équilibre, à 200 millions d'euros, qui suppose que très peu de ménages soient déjà au plafond.

L'ampleur du relèvement du plafond, de l'ordre de 50 %, se traduit par un **gain substantiel de 600 euros pour les ménages concernés** : le montant maximal du crédit d'impôt pouvant être perçu passe de 1 150 euros (50 % de 2 300 euros) à 1 750 euros (50 % de 3 500 euros). Pour les contribuables séparés ou divorcés et dont les enfants sont en résidence alternée, le gain est de 300 euros pour chacun.

S'il peut sembler discrétionnaire, le choix du montant de 3 500 euros pour le plafond correspond à un relèvement du gain d'un peu plus de 50 %, soit un niveau supérieur à celui de l'évolution des prix sur la période janvier 2005-octobre 2022, de l'ordre de 28 %¹. Il convient toutefois d'intégrer également, dans cette approche de l'évolution du coût des prestations de garde, **les revalorisations salariales des assistants maternels et des personnels des établissements de garde**. Ces rémunérations ont évolué avec l'inflation et certaines ont été revalorisées à l'issue de la crise sanitaire, même si des efforts restent encore à accomplir en la matière pour renforcer l'attractivité de ces métiers.

Par ailleurs, une étude menée par l'organisme Yoopies, en lien avec l'Urssaf, montre que les assistants maternels n'ont pas encore entièrement répercuté les effets de l'inflation sur leurs tarifs horaires, alors qu'elle pèse sur leurs coûts d'accueil. L'augmentation des tarifs horaires pourrait donc être plus forte en 2023, rendant encore plus nécessaire le relèvement du plafond.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Selon les [données publiées par l'Insee](#) sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

ARTICLE 3 *quaterdecies* (nouveau)

Extinction du crédit d'impôt « Premier abonnement »

Le présent article prévoit d'anticiper au 31 décembre 2022 l'extinction du crédit d'impôt sur le premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne, prorogé en loi de finances pour 2022 jusqu'au 31 décembre 2023. Institué lors de la crise sanitaire afin d'augmenter le lectorat et faciliter ainsi un redémarrage du marché publicitaire, le dispositif s'avère finalement inefficace et peine à répondre aux ambitions initiales.

La commission des finances propose d'adopter cet article en le modifiant afin de corriger une erreur matérielle.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT « PREMIER ABONNEMENT » FAISAIT PARTIE DES MESURES D'URGENCE MISES EN PLACE EN 2020 AFIN D'AIDER LE SECTEUR À FAIRE FACE À UNE CRISE TOUT AUSSI CONJONCTURELLE QUE STRUCTURELLE

Prévu à l'article 200 *sexdecies* du code général des impôts, le **crédit d'impôt sur le premier abonnement** à une publication ou à un service de presse en ligne (SPEL) qui présente le caractère de presse d'information politique et générale (IPG) a été **instauré en troisième loi de finances rectificative pour 2020**¹. L'ambition affichée était de permettre d'**augmenter le lectorat et faciliter ainsi un redémarrage du marché publicitaire** tout en garantissant un flux de trésorerie pour les entreprises de presse.

L'abonnement doit être souscrit pour une année minimum. Sont considérés comme de la presse d'information politique et générale les journaux et publications périodiques qui apportent de façon permanente des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale. Le crédit d'impôt s'applique aux abonnements aux publications au maximum trimestrielle.

Le dispositif avait été modifié lors des débats à l'initiative du Sénat afin de le rendre plus attractif en supprimant plafond et condition de revenus, tout en ramenant la prise en charge à 30 % du montant de l'abonnement, contre 50 % prévus initialement.

¹ Article 2 de la loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Aux termes du 2^{ème} alinéa du A du I de l'article 200 *sexdecies* du code général des impôts, l'abonnement à un service de presse en ligne n'est pas éligible au bénéfice du crédit d'impôt lorsqu'il est inclus dans un service assurant la diffusion numérique groupée de services de presse en ligne ou de versions numérisées de journaux ou publications périodiques ne présentant pas tous le caractère de presse d'information politique ou générale. Il en va de même lorsque l'abonnement est associé à tout autre service, à l'image des offres fournies par les opérateurs de télécommunications ou les distributeurs de chaînes de télévision.

Le crédit d'impôt devait être accordé une fois pour un même foyer fiscal jusqu'au 31 décembre 2022. **Le coût de la dépense fiscale en année pleine était alors évalué à 60 millions d'euros.** Elle constituait un des éléments clés du plan d'aide à la filière. Reste que ce crédit d'impôt a été déclaré conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État par la Commission européenne le 16 avril 2021¹ et n'a donc pu entrer en vigueur que le 9 mai suivant².

Constatant ses difficultés de mise en œuvre, le législateur a prorogé le crédit d'impôt en loi de finances pour 2022³. Celui-ci est donc censé désormais prendre fin au 31 décembre 2023. Cette prolongation a, cependant, été assortie de la mise en place d'une condition de revenu. Le B du I de l'article 200 *sexdecies* du code général des impôts prévoit ainsi que le montant des revenus du foyer fiscal ne doit pas excéder 24 000 euros pour une part de quotient familial, ce plafond étant majoré de 25 % par demi-part supplémentaire.

Le dispositif était, là encore, soumis à une validation de la Commission européenne. Celle-ci est intervenue que le 16 mai 2022, le **Gouvernement fixant ensuite son entrée en vigueur au 13 juin 2022⁴.**

Compte-tenu de ces éléments, la dépense fiscale afférente à ce crédit d'impôt est aujourd'hui estimée à 3 millions d'euros en 2022 et 2023, loin de l'ambition initiale.

¹ Décision n°SA59065.

² Décret n°2021-560 du 7 mai 2021 fixant la date d'entrée en vigueur du crédit d'impôt sur le revenu pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale instauré par l'article 2 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Article 78 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

⁴ Décret n° 2022-879 du 10 juin 2022 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt sur le revenu pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale issues de l'article 78 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: UNE EXTINCTION ANTICIPÉE DU DISPOSITIF

Examiné en séance avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, le présent article, issu d'un amendement de M. Denis Masseglia (Renaissance), adopté avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, prévoit d'éteindre, dès le 31 décembre 2022, ce dispositif, en modifiant à cet effet le A du I de l'article 200 *sexdecies* du code général des impôts.

Cette extinction anticipée est motivée par trois arguments :

- un taux de 30 % jugé trop faible pour être suffisamment attractif ;
- la notification tardive de la Commission européenne qui a contribué à rendre inopérant le crédit d'impôt ;
- des instructions fiscales complexes privant les éditeurs de presse de la possibilité de toute capacité à utiliser de manière opérationnelle le crédit d'impôt.

Au final, le dispositif est considéré comme une mesure fiscale « *inefficace* » par l'auteur de l'amendement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UN DISPOSITIF QUI N'A JAMAIS PROUVÉ SA PERTINENCE

Conçu comme un des étages du Plan de filière à destination de la presse annoncé en août 2020, combinant réforme des aides à la presse, soutien à l'innovation et accompagnement de la mutation des imprimeries (377 millions d'euros sur la période 2020-2022), le crédit d'impôt était envisagé comme un instrument devant permettre aux entreprises de presse de faire face aux nouvelles habitudes de lecture, au recul des ventes, à la diminution du nombre de points de vente et aux difficultés récurrentes de la distribution (liquidation judiciaire de Presstalis).

Le retard dans la mise en œuvre effective du crédit d'impôt comme la restauration d'un plafond de ressource en 2022 rendent cependant aujourd'hui inefficace un dispositif qui pouvait faire sens dans sa première version.

Comme l'avait noté la commission des finances en 2020, la condition de ressources conduit en effet à écarter environ 35 % des foyers fiscaux. Cette condition peut étonner dans la mesure où les autres dispositifs fiscaux ouverts aux particuliers pour le soutien aux entreprises de presse n'intègrent pas de limites semblables (souscription au capital

d'entreprises de presse¹, élargissement du régime fiscal du mécénat aux associations œuvrant pour le pluralisme de la presse²).

Les retards d'application ont, de leur côté, contribué à limiter la visibilité d'un dispositif fiscal, qui ne faisait d'ailleurs pas partie des arguments présentés par les éditeurs dans les offres d'abonnement. L'Alliance pour la presse d'information générale (APIG), sollicitée par le rapporteur général, a relevé deux éléments justifiant cette absence de mise en avant : l'inadéquation du crédit d'impôt avec l'offre et la charge administrative qu'il génère pour les éditeurs.

La durée d'engagement de 12 mois minimum a, en premier lieu, exclu la quasi-totalité des abonnements en ligne, librement résiliables, ainsi qu'une grande partie des nouveaux abonnements « papier », dont près de la moitié sont également sans engagement ;

S'agissant de la charge administrative pesant sur les éditeurs, l'instruction fiscale prévoit que ceux-ci doivent contrôler que personne au sein du foyer n'avait été abonné dans les 3 années précédentes à un titre IPG. Ils sont, par ailleurs, tenus d'établir deux reçus fiscaux lorsque l'abonnement chevauche deux années. L'APIG explique que cette émission s'avérait lourde pour les entreprises de presse.

La question de la durée d'engagement rend de fait inopérant un dispositif censé séduire de nouveaux publics, plus enclins à se tourner vers la presse en ligne ou, compte-tenu de la faiblesse de leurs ressources, vers des formules « papier » sans engagement.

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur général approuve la suppression anticipée d'un dispositif qui n'aura jamais atteint les objectifs, que le législateur lui avait initialement fixé, comme le prouve la faiblesse de la dépense fiscale en 2022, 3 millions d'euros contre 60 millions d'euros attendus lors de sa création.

Il propose néanmoins d'amender l'article afin de corriger une erreur matérielle (FINC.7 (I-101)).

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Articles 199 terdecies-0 du code général des impôts.

² Article 200 du code général des impôts.

ARTICLE 3 quindecies (nouveau)

**Suppression de la double imposition applicable
aux baux à durée limitée de plus de douze ans**

Le présent article intègre les baux de plus de durée limitée de plus de douze ans dans le périmètre de la formalité fusionnée, ce qui a pour effet de les soumettre uniquement à la taxe de publicité foncière, et non aux droits d'enregistrement.

La commission propose d'adopter sans modification cet article de simplification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES BAUX DE PLUS DE DOUZE ANS SONT EXCLUS DU CHAMP DE LA FORMALITÉ FUSIONNÉE

Certains actes sont soumis à **enregistrement** auprès des services compétents de l'administration. Cette formalité donne lieu généralement au paiement d'un **droit d'enregistrement**. Certains actes sont soumis obligatoirement à la formalité, du seul fait de leur rédaction. D'autres, au contraire, échappent normalement à cette formalité mais peuvent y être assujettis en cas de présentation volontaire.

Cette formalité de l'enregistrement peut se combiner avec la **publicité foncière**, qui donne lieu au paiement de la **taxe de publicité foncière**. La publicité foncière a pour objet d'assurer la publicité des droits portant sur les immeubles afin d'informer les tiers de la transmission d'un droit de propriété ou de la constitution de droits réels ou charges grevant la propriété¹.

En application du I de l'**article 647 du code général des impôts**, les formalités de l'enregistrement et de la publicité foncière sont fusionnées pour les actes publiés au fichier immobilier, sous le nom de « **formalité fusionnée** ». Sont toutefois **exclus** de ce régime certains actes, dont les **baux de plus de douze ans à durée limitée**.

Les adjudications d'immeubles rendent ainsi exigibles la taxe de publicité foncière lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de la formalité unique, ou le droit d'enregistrement lorsqu'elles en sont exclues. Dans le second cas, la transmission est dispensée du paiement de toute taxe de publicité foncière lors de l'exécution de la formalité de publication, en application de l'article 665 du même code. Toutefois, le deuxième alinéa de

¹ Bulletin officiel des finances publiques - Impôts, [Principes applicables aux formalités de l'enregistrement et de la publicité foncière](#) (BOI-ENR-DG-10).

cet article exclut les baux de plus de douze ans, qui donnent donc lieu aux deux droits.

L'article 742 précise que, pour les baux à durée limitée d'immeubles faits pour une durée supérieure à douze années, le taux de la taxe de publicité foncière est de 0,70 %.

Enfin, l'article 681 dispose que **les taux de la taxe de publicité foncière sont applicables pour la liquidation des droits d'enregistrement** pour les actes exclus du champ d'application de la formalité fusionnée, mais que **ce régime ne s'applique pas aux baux de plus de douze ans**.

Pour mémoire, les baux qui n'excèdent pas douze ans ne sont soumis à aucune de ces deux formalités et demeurent donc en dehors du champ d'application de la formalité fusionnée.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : INTÉGRER LES BAUX DE PLUS DE DOUZE ANS DANS LE PÉRIMÈTRE DE LA FORMALITÉ FUSIONNÉE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue Marina Ferrari et plusieurs de ses collègues, tendant à **appliquer le régime de droit commun de la formalité fusionnée aux baux à durée limitée de plus de douze ans** et donc à supprimer la double imposition à laquelle ils sont soumis lors de l'enregistrement et de la publication.

Le 1°, modifiant l'article 647 du code général des impôts, **intègre les baux de plus de douze ans à durée limitée dans le champ d'application de la formalité fusionnée**.

En conséquence, le 2° et le 3° suppriment la mention de ces baux aux articles 665 et 681 du même code, puisque ceux-ci ne s'appliquent qu'à des actes exclus du champ d'application de la formalité fusionnée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER CETTE MODIFICATION

Le présent article porte sur une imposition dont le produit revient aux collectivités locales et qui constitue notamment une part importante des ressources des départements. **Il est regrettable qu'aucun impact financier n'en soit donné**, l'amendement n'étant pas soumis à l'obligation d'une évaluation préalable, comme cela serait le cas pour un article du texte initial du projet de loi.

Le présent article constitue toutefois une **mesure de simplification** pour les usagers, mais aussi pour l'administration. **Son impact financier devrait être relativement limité**, dans la mesure où il ne s'applique qu'aux baux de plus de douze ans et que le paiement de la taxe de publicité foncière demeure dû.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 sexdecies (nouveau)

Assimilation des cessions d'entreprises individuelles et d'entreprises individuelles à responsabilité limitée à des cessions de droits sociaux

Le présent article prévoit, pour la perception des droits d'enregistrement, d'assimiler les cessions d'entreprises individuelles et d'entreprises individuelles à responsabilité limitée (EIRL) à des cessions de droits sociaux. Celles-ci font en effet l'objet d'un traitement fiscal plus favorable que les cessions de fonds de commerce, dont relèvent actuellement en partie les cessions d'entreprises individuelles.

Pour autant, rien ne semble justifier que la possibilité nouvelle, pour les entreprises individuelles, d'opter pour l'impôt sur les sociétés, doive entraîner parallèlement l'application du régime d'imposition des cessions de droits sociaux au moment de la cession de l'entreprise individuelle (ou de l'EIRL), d'autant que les droits d'enregistrement sont payés par les acquéreurs. *Ensuite, la rédaction de l'article paraît trop peu précise : elle ne prévoit pas le taux retenu pour la taxation et s'abstient d'en mentionner l'assiette en l'assimilant à celle prévue pour la taxation des cessions de droits sociaux.* Dans la mesure où les entreprises individuelles ne disposent pas de capital social, mais d'un patrimoine professionnel composé notamment du fonds de commerce, il paraît hasardeux de soumettre leur cession à une forme de taxation dont l'assiette est justement constituée par le prix de ce capital social. Enfin, le présent article entraînerait une perte de recettes pour les communes et les départements puisqu'ils ne percevraient plus une partie des droits d'enregistrement prévus par les articles 1584 et 1595 du code général des impôts.

Compte tenu de l'imprécision du dispositif, de son manque de cohérence et du risque financier encouru pour les collectivités locales, la commission propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UN NOUVEAU RÉGIME DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES QUI SE VOIT APPLIQUER DES RÈGLES PARTICULIÈRES DE TAXATION DES MUTATIONS DE PROPRIÉTÉ À TITRE ONÉREUX DE BIENS MEUBLES

A. LE NOUVEAU RÉGIME DES ENTREPRISES INDIVIDUELLES

Alors que la société, conçue comme un contrat, supposait jusqu'alors l'implication d'au moins deux associés – l'exemple le plus courant étant la société anonyme à responsabilité limitée (SARL) –, **la loi du 11 juillet 1985¹ a créé l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) et l'exploitation agricole à responsabilité limitée (EARL)**, formes inédites de sociétés composées d'un seul associé.

La loi du 15 juin 2010² a, par la suite, créé le **statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL)** nécessitant la constitution d'un patrimoine affecté, mais ne nécessitant pas de capital social.

La loi du 14 février 2022³ a supprimé ce régime tout en laissant les EIRL qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi continuer leur activité sous ce régime. Elle vient ainsi définir un **nouveau régime de l'entreprise individuelle**. Pour rappel, l'entreprise individuelle n'est pas une personnalité morale et ne possède pas de personnalité juridique. À la différence des autres sociétés (SARL, EURL, EARL), **aucun capital minimum n'est donc prévu par la loi**.

La principale nouveauté introduite par la loi du 14 février 2022 est la **séparation entre le patrimoine professionnel et le patrimoine personnel** de l'entrepreneur, lui permettant de ne plus répondre de ses dettes professionnelles que sur son patrimoine professionnel.

Le patrimoine professionnel de l'entrepreneur, qui « ne peut être scindé », comprend les « biens, droits, obligations et sûretés dont il est titulaire et qui sont utiles à son activité ou à ses activités professionnelles indépendantes »⁴, c'est-à-dire⁵ :

- le fonds de commerce, artisanal ou agricole, tous les biens qui les constituent et les droits y afférant ;
- les biens meubles (marchandise, matériel, outillage, etc.) ;
- les biens immeubles servant à l'activité ;

¹ Loi n° 85-697 du 11 juillet 1985 relative à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée et à l'exploitation agricole à responsabilité limitée.

² Loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

³ Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

⁴ Article L. 526-22 du code de commerce.

⁵ Article R. 526-26 du code de commerce.

- les biens incorporels (données relatives aux clients, brevets d'inventions, marques, etc.) ;

- les fonds de caisses et autres sommes (en numéraires sur le lieu de l'activité, inscrites sur les comptes bancaires, destinées aux dépenses courantes de l'activité).

L'article 1655 *sexies* du code général des impôts dans sa rédaction résultant des dispositions conjuguées de la loi du 14 février 2022 et de l'article 13 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre de finances pour 2022, permet aux **entrepreneurs individuels d'être assimilés à une EURL ou à une EARL** dès lors qu'ils ne bénéficient d'aucun des trois régimes « micro »¹. Dès lors, conformément à l'article 206 du CGI, **il leur est possible d'opter pour un régime d'impôt sur les sociétés**, qui prévoit des aménagements qu'on ne retrouve pas dans l'impôt sur le revenu auquel ces entrepreneurs sont par défaut soumis, en tant que personnes physiques.

B. LES RÈGLES DE TAXATION DES MUTATIONS DE PROPRIÉTÉ À TITRE ONÉREUX DE BIENS MEUBLES DISTINGUENT NOTAMMENT LES CESSIONS DE FONDS DE COMMERCE ET LES CESSIONS DE DROITS SOCIAUX, LESQUELLES NE PEUVENT S'APPLIQUER AUX ENTREPRISES INDIVIDUELLES

Le titre IV de la première partie du code général des impôts, relatif à l'enregistrement, est consacré à la **fiscalité du patrimoine**. En son sein, le chapitre premier traite des **droits d'enregistrement** et de la taxe de publicité foncière. S'agissant de la **cession de biens meubles**, la sous-section III de la section II (tarifs et application), relative aux **mutations de propriété à titre onéreux de meubles** établit une liste de droits d'enregistrement selon la nature de la cession. Ils ont notamment trait aux **cessions de fonds de commerce et de clientèles et conventions assimilées** (articles 719 à 723) et aux **cessions de droits sociaux** (articles 726 à 730 *quinquies*).

1. Les droits d'enregistrement liés à la cession de fonds de commerce

S'agissant des **droits d'enregistrement liés à la cession de fonds de commerce**, une part est versée à l'État selon les modalités déterminées par l'article 719 du CGI. Des taxes additionnelles reposant sur la même assiette, mais aussi sur d'autres éléments (cessions d'offices publics et ministériels, cessions de brevets d'invention...), sont également prévues au profit des

¹ Ces régimes permettent aux entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas un certain seuil de bénéficier d'un régime très simplifié de déclaration et de détermination de l'impôt sur les bénéfices.

communes¹ et des départements². Ces droits sont payés par l'acquéreur du fonds de commerce.

**Répartition du bénéfice des droits de mutation de propriété
à titre onéreux de fonds de commerce**

Fraction du prix d'achat (ou de la valeur vénale)	État	Département	Commune	Total
Inférieure à 23 000 euros	0 %	0 %	0 %	0 %
Entre 23 000 et 107 000 euros	2 %	0,6 %	0,4 %	3 %
Entre 107 000 et 200 000 euros	0,6 %	1,4 %	1 %	3 %
Supérieure à 200 000 euros	2,6 %	1,4 %	1 %	5 %

L'assiette de la taxe est le **prix de la vente de l'achalandage** – c'est-à-dire la clientèle –, **de la cession du droit au bail et des objets mobiliers ou autres servant à l'exploitation du fonds**. L'administration fiscale précise que se rattachent à la clientèle le nom commercial, l'enseigne, les droits de propriété intellectuelle, les autorisations administratives ou licences donnant droit d'exploiter le fonds et les marchés en cours³.

Ne font en revanche pas partie du fonds de commerce – et ne sont donc pas inclus dans la cession – les créances et dettes résultant de l'exploitation, le numéraire en caisse, les immeubles et **les valeurs mobilières et droits sociaux en portefeuille**. La cession à titre onéreux de ces actifs n'est pas soumise aux règles qui gouvernent les cessions de fonds de commerce, mais à celles propres à chaque des bien considérés³.

Selon l'évaluation des voies et moyens du PLF 2023, le rendement de cette taxe représentait, en 2021, 173 millions d'euros pour l'État. Il augmenterait de 10 millions d'euros en 2022 pour atteindre 183 millions d'euros, puis de 7 millions d'euros **pour 2023, s'élevant alors à 190 millions d'euros**.

¹ Article 1584 du code général des impôts pour les communes de plus de 5 000 habitants. Pour les autres, les taux sont les mêmes, mais la ressource est affectée à un fonds de péréquation départementale dans les conditions prévues à l'article 1595 bis du code général des impôts.

² Article 1595 du code général des impôts.

³ Bulletin officiel des finances publiques : BOI-ENR-DMTOM-10.

Pour les communes et les départements, l'assiette de la taxe additionnelle étant par ailleurs constituée d'autres éléments, il n'est pas possible de savoir précisément quelle part résulte des droits d'enregistrement sur les seuls fonds de commerce¹.

2. L'imposition de la cession des droits sociaux ne concerne pas les entreprises individuelles

L'imposition de la cession des droits sociaux est prévue par l'article 726 du code général des impôts².

Conformément à son I, les cessions de droits sociaux sont soumises à un droit d'enregistrement dont le taux varie selon la nature de la cession :

- 0,1 % pour les **cessions d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires** ;

- 3 % pour les **cessions de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en action**, avec un abattement égal, pour chaque part, au rapport entre 23 000 euros et le nombre total de parts de la société ;

- 5 % pour les **cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière**.

Le droit d'enregistrement est assis sur le prix exprimé et le capital des charges qui peuvent ajouter au prix, ou sur une estimation des parties si la valeur réelle est supérieure au prix augmenté des charges.

Aucune estimation du rendement de cette taxe n'est disponible dans les documents budgétaires.

Il faut noter que la taxation de ces cessions **suppose, par définition, l'existence d'un capital social, divisible en parts**.

Or, **s'il est prévu que l'entrepreneur individuel puisse céder à titre onéreux, transmettre à titre gratuit entre vifs ou apporter en société l'intégralité de son patrimoine professionnel**, sans procéder à la liquidation de celui-ci³, la taxation des cessions de droits sociaux ne peut en revanche s'appliquer, dans la mesure où **le patrimoine professionnel des entreprises individuelles ne comprend pas de capital social**. Il en va de même pour les EIRL, qui ne disposent que d'un patrimoine d'affectation.

¹ Le rendement de taxe additionnelle prévue par l'article 1595 du CGI était toutefois de 165 millions d'euros en 2021 et serait de 148 millions en 2022 et 2023, tandis que la taxe additionnelle prévue à l'article 1584 du CGI rapportait 3,43 milliards d'euros aux communes en 2021 et rapporterait 3,09 milliards d'euros en 2022 et 2023. En 2021, le fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement aurait perçu 1,18 milliard d'euros (documents budgétaires).

² Des régimes spéciaux sont prévus par les articles 727 à 730 quinquies.

³ L. 526-27 du code de commerce.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : ASSIMILER LES CESSIONS D'ENTREPRISES INDIVIDUELLES À DES CESSIONS DE DROITS SOCIAUX

Examiné et adopté en séance à l'Assemblée nationale, le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3575 de notre collègue député M. Jean-Paul Mattei et plusieurs de ses collègues (Modem et Renaissance). Selon eux, il existe pour l'entreprise individuelle ayant choisi de se placer sous le statut « EURL » ou « EARL » et opté pour la soumission à l'impôt sur les sociétés « *un problème d'assiette pour la perception des droits de mutation* » au moment de la cession de « *tout ou partie de l'entreprise individuelle* ». Estimant que les deux régimes fiscaux prévus par les articles 719 et 726 du CGI pourraient s'appliquer, ils entendent « *préciser que l'entreprise individuelle ayant opté pour l'IS relèvent du régime de l'article 726 du code général des impôts, conformément à la doctrine fiscale* ».

L'article vise ainsi à rétablir un I *bis* dans l'article 726 du CGI, qui prévoit d'assimiler les cessions d'entreprises individuelles ou d'entreprises individuelles à responsabilité limitée à des cessions de droits sociaux, dès lors qu'elles ont choisi d'être assimilées à une EURL ou une EARL. Il renvoie pour cela au I de l'article 726 du même code.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION D'UN DISPOSITIF IMPRÉCIS QUI GRÉVERAIT LES FINANCES COMMUNALES ET DÉPARTEMENTALES

Cet article appelle plusieurs remarques.

Tout d'abord, **rien ne semble justifier** de prime abord **que la possibilité**, pour les entreprises individuelles, **d'opter pour l'impôt sur les sociétés** **doive entraîner parallèlement l'application du régime d'imposition des cessions de droits sociaux au moment de la cession de l'entreprise individuelle** (ou de l'EURL), *d'autant que les droits d'enregistrement sont payés par les acquéreurs*. Le seul motif pouvant éventuellement justifier que la cession d'une entreprise individuelle ou d'une EURL soit soumise au régime prévu pour les droits sociaux serait de mettre un terme à une inégalité de traitement entre entreprises individuelles et sociétés, dans la mesure où les sociétés peuvent choisir entre la taxation des fonds de commerce prévue à l'article 719 du CGI et le régime de la cession des droits sociaux, alors que les entreprises individuelles et les EURL, elles, ne le peuvent pas.

Ensuite, la *rédaction de l'article paraît trop peu précise*, en visant en particulier le I de l'article 726 du CGI alors qu'il correspond en réalité à 3 types de cessions de droits sociaux, auxquelles sont associées trois taux distincts.

En outre, cette mesure bénéficierait uniquement aux entreprises individuelles les plus importantes, car **seuls les acquéreurs des entreprises ayant un « prix » supérieur à 200 000 euros auraient un intérêt à bénéficier du dispositif**. En effet, entre 23 000 et 200 000 euros, le droit d'enregistrement sur les mutations de fonds de commerce se fait à un taux de 3 %, soit celui justement recherché par les auteurs de l'amendement en faisant entrer ces opérations dans les cessions de parts sociales.

Ensuite, une difficulté pourrait apparaître s'agissant de l'assiette de la cession. Pour une société, et y compris pour une EURL, qui dispose d'un capital social et donc de parts sociales cessibles, l'assiette du droit d'enregistrement sur les cessions de droits sociaux est « *le prix exprimé [des parts sociales] et le capital des charges qui peuvent ajouter au prix* », ou « *une estimation des parties si la valeur réelle est supérieure au prix augmenté des charges* ».

Or, dans la mesure où les entreprises individuelles ne disposent pas de capital social, mais d'un patrimoine professionnel composé notamment du fonds de commerce, il paraît hasardeux de soumettre leur cession à une forme de taxation dont l'assiette est justement constituée par le prix de ce capital social.

L'ambiguïté de la définition de l'assiette du droit d'enregistrement sur les cessions de droits sociaux pourrait certes permettre de supposer que, en cas d'assimilation des cessions d'entreprises individuelles à des cessions de droits sociaux, la taxation serait assise sur le prix de l'entreprise au moment de sa cession. Mais cela constituerait une assiette définie de façon trop floue et indéterminée, en particulier en comparaison avec l'assiette du droit d'enregistrement sur les mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèle, qui est « *le prix de la vente de l'achalandage, de la cession du droit au bail et des objets mobiliers ou autres servant à l'exploitation du fonds* ».

Si c'est cette assiette-là que les auteurs de l'article souhaitent soumettre au régime de la cession de droits sociaux, il eût été nécessaire de le préciser. Mais encore une fois, rien ne paraît justifier la différence de traitement entre les entreprises individuelles ayant opté pour l'IS et les autres du point de vue de l'imposition de la cession du fonds de commerce.

Il faut aussi préciser que, si l'entrepreneur souhaite céder seulement une part de son entreprise individuelle, il peut déjà passer par une « mise en société » permettant l'application l'article 726 au moment de la cession de tout ou partie de ses parts sociales.

Enfin, au-delà de toutes ces difficultés pratiques, le présent article entraînerait une perte de recettes, certes faible, pour les communes et les

départements **puisque'ils ne percevraient plus une partie des droits d'enregistrement** prévus par les articles 1584 et 1595 du code général des impôts, et actuellement versés par les acquéreurs d'entreprises individuelles.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la commission des finances n'est pas convaincue de l'opportunité de ce dispositif qui mériterait probablement d'être davantage travaillé, y compris dans l'évaluation de son impact sur les cessions d'entreprises individuelles.

La commission des finances propose d'adopter un amendement FINC.8 (I-102) de suppression de l'article.

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

ARTICLE 3 septdecies (nouveau)

**Augmentation à 500 000 euros de la limite d'exonération à 75 %
applicable aux transmissions de baux ruraux à long terme**

Le présent article prévoit de porter à 500 000 euros au lieu de 300 000 euros la limite d'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit applicables aux biens loués dans le cadre de baux ruraux à long terme ou de baux cessibles hors cadre familial ou encore aux parts de Groupement Foncier Agricole (GFA), prévue à l'article 793 *bis* du code général des impôts, sous réserve que le donataire, héritier et légataire, conserve le bien 10 ans au lieu de 5 ans.

La commission propose d'adopter cet article avec modification, en réduisant la durée de conservation de 10 ans à 8 ans (soit trois ans supplémentaires du droit initial) pour bénéficier de l'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit jusqu'à 500 000 euros, d'une part, et en opérant une coordination à l'article L. 181 B du livre des procédures fiscales, d'autre part.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXONÉRATION PARTIELLE DES DROITS
DE MUTATION À TITRE GRATUIT DES BIENS RURAUX**

A. LES BIENS LOUÉS PAR UN BAIL RURAL À LONG TERME

**1. Une exonération des droits à 75 % jusqu'à 300 000 euros et de
la moitié, au-delà**

Le bail rural à long terme est une forme particulière de bail garantissant au preneur une installation durable sur les biens loués. Il est conclu pour une durée minimale de 18 ans au lieu de 9 ans¹, pour un bail classique. **Les biens ainsi donné à bail sont exonérés partiellement des droits de mutation à titre gratuit**, à concurrence d'une certaine fraction.

Cette exonération en cas de transmission par voie successorale ou de donation n'est applicable qu'à concurrence des trois quarts de la valeur des biens loués par un bail à long terme. (Cf. 3° du 2 de l'article 793 du Code Général des Impôts (CGI)).

Toutefois, lorsque **cette valeur excède 300 000 euros, l'exonération de 75 % est ramenée à 50 % pour la fraction de la valeur des biens excédant cette limite.** (cf. Article 793 *bis* du même code).

¹ cf. Article L.416-1 du Code Rural et la Pêche Maritime (CRPM).

Afin d'identifier si la limite d'exonération est atteinte, il est tenu compte de l'ensemble des donations consenties par la même personne, à l'exception de celles de plus de quinze ans¹.

Ce seuil de 300 000 euros s'applique aux donations consenties et successions ouvertes depuis le 1^{er} janvier 2019².

2. Une exonération strictement encadrée

Le bénéfice de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit des articles 793 et 793 *bis* du CGI est soumis aux conditions³ suivantes⁴ :

- **seul un bien rural**⁵ peut bénéficier de l'exonération des droits de mutation à titre gratuit ;

- **il doit faire l'objet d'un bail à long terme** (baux de 18 ans, de 25 ans, des baux de carrière⁶) ;

- **le bail doit être en cours au moment de la transmission ;**

- le donataire ou l'héritier, doit conserver le bien transmis **pendant cinq ans à compter de la mutation à titre gratuit**. À défaut, « *les droits sont rappelés, majorés de l'intérêt de retard visé à l'article 1727.* »⁷ ;

- **et un délai de deux ans minimum doit être observé entre la date de la transmission du bien et la date du bail** lorsque ce dernier a été consenti au donataire. Cette condition ne s'applique pas en cas de transmission par décès.

¹ Cf. Alinéa 3 de l'article 793 *bis* du CGI.

² Le seuil de 101 897 euros a été relevé à 300 000 euros, à compter du 1^{er} janvier 2019, par la Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018.

³ Le 3° du 2 de l'article 793 du CGI dispose que les biens sont donnés à bail dans les conditions prévues aux articles L. 416-1 du CRPM à L. 416-6 du CRPM, à l'article L. 416-8 du CRPM, à l'article L. 416-9 du CRPM, et de l'article L. 418-1 à l'article L. 418-5 du CRPM.

⁴ Cf. Bulletin Officiel des Finances Publiques – Impôts (BOFIP) du 1^{er} mars 2019.

⁵ « Constitue un bien rural l'immeuble principalement affecté à la production de récoltes agricoles ou de fruits naturels ou artificiels : prairies, terres labourables ou vignobles. Présentent également le caractère de biens ruraux les bâtiments d'exploitation et ceux destinés à l'habitation de l'exploitant ou du personnel qui constituent un même ensemble, une unité économique. Ces biens peuvent comprendre des immeubles par nature et des immeubles par destination » Source : BOFIP) du 1^{er} mars 2019.

⁶ Le bail est à long terme tel qu'il est défini au chapitre VI du titre 1^{er} du livre IV du CRPM (art. L. 416-1 et suivants du CRPM).

⁷ Cf. Alinéa 1 de l'article 793 *bis* du CGI.

B. LES BIENS LOUÉS AVEC UN BAIL CESSIBLE HORS CADRE FAMILIAL

Créé par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006¹, le bail cessible hors du cadre familial **offre la possibilité au fermier de céder son bail à la personne de son choix**. Il est soumis au régime de droit commun du statut du fermage et aux particularités mentionnées aux articles L 418-1 à L. 418-5 du Code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Les biens faisant l'objet d'un bail cessible hors du cadre familial au jour de la transmission, bénéficient de la même fiscalité avantageuse que celle des baux ruraux à long terme incessibles, lorsqu'ils font l'objet d'une donation ou d'une succession.

L'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit des articles 793 et 793 bis du CGI leur est appliquée, sous réserve de respecter les mêmes conditions que ceux loués dans le cadre d'un bail rural à long terme.

C. LES PARTS DE GROUPEMENT FONCIER AGRICOLE (GFA)

1. Application de l'exonération partielle à la transmission de parts de GFA

Aux termes du 4° du 1 de l'article 793 du CGI, le régime d'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit est applicable aux parts de Groupement Foncier Agricole (GFA). Le GFA est une société civile qui a pour objet la détention de foncier agricole.

La transmission des parts de GFA par donation ou succession est exonérée des droits de mutation à titre gratuit, à hauteur de trois quarts de la valeur des biens, **jusqu'à 300 000 euros et de la moitié au-delà**, conformément à l'article 793 bis du CGI.

2. Des conditions strictes d'application

Cette exonération est soumise à des conditions relatives au groupement, au porteur de parts et au bénéficiaire de la transmission.

a) Conditions relatives au groupement

Les parts des GFA répondent² à certaines caractéristiques dont la responsabilité indéfinie des associés des dettes sociales à proportion des parts dans le capital social.

¹ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

² Elles doivent répondre aux caractéristiques de la loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 relative aux groupements fonciers agricoles modifiée et codifiée de l'article L. 322-1 du CRPM. À l'article L. 322-21 du CRPM, et à l'article L. 322-23 du CRPM.

La totalité des immeubles agricoles compris dans le patrimoine du groupement doivent être loués par bail à long terme ou un bail cessible hors cadre familial¹.

b) Conditions relatives au porteur de parts

L'exonération s'applique **aux parts été détenues par le donateur ou le défunt ou le donateur depuis au moins 2 ans**, sauf si ce dernier a été partie à la constitution du groupement et, à ce titre, effectué des apports immobiliers.

Le bail doit être un bail rural à long terme ou un bail cessible hors cadre familial (respectivement visés par les dispositions des articles L. 416-1 et suivants et L. 418-1 et suivants du CRPM).

c) Conditions relatives au bénéficiaire de la transmission

Les conditions relatives à la date de conclusion du bail (deux années d'antériorité) s'appliquent en l'espèce. Celle relative à la détention de cinq années s'applique à la possession des parts².

L'annulation d'une partie des parts du GFA par réduction du capital ou en raison du retrait d'un bien immobilier du GFA doit être considérée comme une rupture de cette obligation.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: L'AUGMENTATION DE LA LIMITE D'EXONÉRATION À 500 000 EUROS AVEC L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DE DÉTENTION DU BIEN

Le présent article additionnel, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3572 de M. le député Jean-Paul Mattei et plusieurs de ses collègues, tendant à **augmenter la limite d'exonération de 300 000 euros à 500 000 euros**, en insérant un alinéa après le deuxième alinéa de l'article 793 *bis* du CGI.

Cette augmentation est conditionnée, en contrepartie, à la **conservation du bien pendant dix ans au lieu de cinq**.

¹ Une condition supplémentaire porte sur l'interdiction par les statuts du GFA de l'exploitation en faire-valoir direct.

² En conséquence, la Cour de Cassation dans un arrêt du 3 novembre 2004 a jugé que l'annulation d'une partie des parts du GFA par réduction du capital ou en raison du retrait d'un bien immobilier du GFA doit être considérée comme une rupture de cette obligation.

Enfin, l'alinéa inséré reprend l'application de l'intérêt de retard, mentionné à l'article 1727 du CGI, en cas de non-respect de la durée de dix ans.

L'amendement portant article additionnel a été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DURÉE DE CONSERVATION TROP LONGUE

Le présent article propose principalement que la transmission par donation ou succession de biens loués dans le cadre d'un bail rural à long terme ou d'un bail cessible hors du cadre familial ou encore des parts de GFA, soit exonérée **des trois quarts des droits de mutation à titre gratuit jusqu'à 500 000 euros au lieu de 300 000 euros.**

Il conserve la fraction de 50 % au-delà de cette limite de 500 000 euros.

En contrepartie de cette augmentation de la limite, **la durée de détention du bien, que ce soit la terre, les bâtiments ou les parts de GFA, est portée à dix ans au lieu de cinq.**

L'avantage fiscal tend à favoriser les baux ruraux à long terme car ces derniers permettent au preneur d'amortir les investissements réalisés au début de bail, à l'expiration de celui-ci. **Il s'inscrit donc dans le cadre d'une politique de développement de ces baux en octroyant un abattement pour le calcul des droits de succession ou de donation des biens ruraux.** Cet abattement est offert à tous les héritiers, donataires et légataires, quel que soit leur degré de parenté avec le donateur ou le défunt et même en l'absence de lien entre eux.

Le législateur a choisi de limiter l'exonération en fonction de la valeur des biens transmis. Or, cet avantage fiscal a été considérablement renforcé lorsque la loi de finances pour 2019 a porté la limite de 101 897 euros à 300 000 euros afin de faciliter les transmissions.

Toutefois, cet objectif semble n'être plus atteignable aujourd'hui dans certaines régions, en raison de la **croissance de la valeur des biens agricoles.**

L'exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit, pour les biens ruraux faisant l'objet d'un bail à long terme demeure pertinente, à l'heure du **défi du renouvellement des générations d'agriculteurs et de la transmission des terres agricoles.**

Si l'augmentation proposée de la durée de conservation du bien est cohérente avec l'augmentation de la limite d'exonération, en favorisant la conclusion de baux à long terme et en garantissant la transmission des biens

dans les meilleures conditions afin d'en assurer la pérennité fonctionnelle, **une durée de dix ans peut toutefois freiner la reprise des baux par de jeunes agriculteurs. C'est pourquoi, il est proposé de porter la durée de conservation à 8 ans au lieu de 10 par l'amendement FINC.10 (I-104).**

Le rapporteur général souhaite également proposer un amendement de coordination à l'article L. 181 B du livre des procédures fiscales par l'amendement FINC.9 (I-103).

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3 octodécies (nouveau)

Exonération de droits d'enregistrement des actes de reconnaissance de filiation établis dans le cadre d'une procédure d'assistance médicale à la procréation (AMP) avec tiers donneur

Le présent article prévoit d'exonérer de droits d'enregistrement les actes de reconnaissance de filiation devant notaire établis dans le cadre d'une procédure d'assistance médicale à la procréation (AMP) avec tiers donneur ainsi que dans le cadre de la procédure prévue pour les couples de femmes ayant eu recours à une AMP à l'étranger avant la publication de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique, qui a ouvert la procédure d'AMP aux couples de femmes et aux femmes non mariées. Il complète l'article 847 *bis* du code général des impôts (CGI), qui prévoit déjà cette exonération pour les actes notariés de consentement au recours à l'AMP par tiers donneur.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: L'EXONÉRATION DE DROITS D'ENREGISTREMENT DES ACTES NOTARIÉS DE CONSENTEMENT AU RECOURS À LA PROCÉDURE D'ASSISTANCE MÉDICALE À LA PROCRÉATION AVEC TIERS DONNEUR

La loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique¹ a **ouvert la procédure d'assistance médicale à la procréation (AMP) aux couples de femmes et aux femmes non mariées**, en modifiant les dispositions du code de la santé publique et du code civil afférentes à l'AMP.

Aux termes de l'article 342-10 du code civil, tel que modifié par l'article 6 de la loi précitée, les couples ou les femmes non mariées qui recourent à une **assistance médicale nécessitant l'intervention d'un tiers donneur** doivent également **donner au préalable leur consentement à un notaire**, ce dernier devant les informer des conséquences de leur acte au regard de la filiation ainsi que des conditions dans lesquelles l'enfant pourra, à sa majorité, accéder aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur.

¹ [Loi n° 2021-1017](#) du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

L'article L. 2141-6 du code de la santé publique dispose par ailleurs que les couples ou les femmes non mariées qui peuvent accueillir un embryon¹ **doivent au préalable donner leur consentement, devant notaire.** Le couple ou la femme non mariée accueillant l'embryon et le couple ou la femme non mariée ayant consenti à l'accueil de leur embryon ne peuvent pas connaître leurs identités respectives. Les conditions et les effets de ce consentement sont régis par **l'article 342-10 du code civil.**

Le II de l'article 6 de la loi relative à la bioéthique a modifié le code général des impôts (CGI) afin de prévoir que **les actes notariés de consentement prévus aux articles 342-10 du code civil et L. 2141-6 du code de la santé publique sont exonérés de droits d'enregistrement.** Cette disposition est prévue à **l'article 847 bis du CGI.**

L'article 6 de la loi relative à la bioéthique a également adapté le droit de filiation pour les couples de femmes, en prévoyant **un établissement de la filiation par reconnaissance conjointe, devant notaire.** Cette modalité d'établissement de la filiation a été étendue à tous les couples et aux femmes non mariées dans le cadre de l'examen du projet de loi.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DE L'EXONÉRATION DES DROITS D'ENREGISTREMENT AUX ACTES DE RECONNAISSANCE DE FILIATION ÉTABLIS DANS LE CADRE DU RECOURS À UNE PROCÉDURE D'ASSISTANCE MÉDICALE À LA PROCRÉATION

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un **amendement de notre collègue député Didier Martin (Renaissance).** Avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, cet amendement avait été examiné et adopté **en séance par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement.**

¹ *L'Agence de biomédecine définit l'accueil d'embryons comme le fait de permettre à un couple ou une femme célibataire de recevoir anonymement un ou plusieurs embryons qui ont été conçus et congelés en prévision d'une utilisation ultérieure, au cours d'une APM réalisée par un couple ou une femme célibataire. N'ayant plus de projet parental, ces personnes ont fait le choix de donner leurs embryons surnuméraires à des personnes qui rencontrent de grandes difficultés pour concevoir.*

Le présent article procède à une **réécriture de l'article 847 bis du code général des impôts (CGI)**. En plus des actes notariés de consentement au recours à l'assistance médicale à la procréation (AMP) avec tiers donneur, **seraient également exonérés :**

- les actes de reconnaissance de filiation établis dans le cadre de la procédure d'AMP avec tiers donneur, prévue aux articles 342-9 à 342-13 du code civil ;

- les actes de reconnaissance de filiation établis dans les conditions prévues au IV de l'article 6 de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Ce dernier prévoit qu'un couple de femmes ayant eu recours à une AMP à l'étranger avant la publication de la loi peut faire, devant notaire, une reconnaissance conjointe de l'enfant dont la filiation n'avait été établie qu'à l'égard de la femme qui a accouché. Cette reconnaissance permet d'établir la filiation à l'égard de l'autre femme. La procédure est ouverte pour une durée de trois ans à compter de la publication de la loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION DU PÉRIMÈTRE DES ACTES EXONÉRÉS DE DROITS D'ENREGISTREMENT DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE D'ASSISTANCE MÉDICALE À LA PROCRÉATION AVEC TIERS DONNEUR

La mesure proposée par le présent article poursuit **l'extension de l'exonération de droits d'enregistrement des actes notariés réalisés dans le cadre d'une procédure d'assistance médicale à la procréation (AMP) par tiers donneur**, débutée dans le cadre de la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

Les couples de femmes sont par ailleurs davantage concernés par la reconnaissance de filiation devant notaire, les autres couples ou les femmes non mariées disposant de d'autres modalités d'établissement de la filiation. **L'extension de l'exonération des droits d'enregistrement à ces actes poursuit donc également un objectif de traitement équivalent de l'ensemble des personnes recourant à l'AMP par tiers donneur**, afin qu'il n'y ait pas de divergence en matière de charge fiscale.

Son coût apparaît relativement limité pour les finances publiques, les actes de reconnaissance de filiation étant soumis à un droit d'enregistrement fixe de 125 euros. L'étude d'impact du projet de loi relatif à la bioéthique indiquait que les naissances d'enfants issus d'une APM avec l'intervention d'un tiers donneur représentaient environ 0,15 % des naissances, à savoir environ 1 000 à 1 100 naissances par an. Les chiffres pourraient être légèrement revus à la hausse avec l'ouverture de la procédure d'APM aux femmes seules et aux couples de femmes.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 novodecies (nouveau)

Exonération de frais d'inscription au livre foncier de Mayotte des actes de notoriété pris dans le cadre du dispositif de résorption du désordre foncier

Le présent article prévoit que l'inscription au livre foncier de Mayotte des actes de notoriété mentionnés à l'article 35-2 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor contrairement au droit commun qui prévoit des frais d'immatriculation.

En effet, actuellement, les actes de notoriété acquisitive portant sur des immeubles sans titre de propriété, effectués par la commission d'urgence foncière ou un notaire, demeurent soumis à ces frais d'inscription qui représentent 0,40 % de la valeur estimée des biens.

Ainsi, ces actes seraient désormais exonérés de ces frais d'inscription au livre foncier de Mayotte.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'EXISTENCE D'UN LIVRE FONCIER À MAYOTTE FAISANT OFFICE DE CONSERVATION DES HYPOTHÈQUES

A. LE LIVRE FONCIER DE MAYOTTE PERMET DE SUIVRE LA SITUATION JURIDIQUE DES BIENS IMMOBILIERS

1. L'équivalent du service de la publicité foncière

Conformément à l'article 2513 du code civil, le livre foncier à Mayotte est constitué des registres destinés à la publicité des droits sur les immeubles. Il s'agit de l'équivalent du service de la publicité foncière¹.

L'article 6 du décret n° 2008-1086 du 23 octobre 2008 relatif à l'immatriculation et à l'inscription des droits en matière immobilière à Mayotte précise la fonction du livre foncier à Mayotte.

¹ Autrefois appelé « bureau de conservation des hypothèques ».

Celui-ci présente la situation juridique d'un immeuble, telle qu'elle résulte de son immatriculation et de l'inscription ultérieure des mentions consignants successivement la constitution, la modification, la transmission et l'extinction des droits sur un immeuble.

L'ensemble de ces mentions établit le titre de propriété de l'immeuble auquel elles s'appliquent.

Aucune modification de la situation juridique d'un immeuble ne peut faire l'objet d'une mutation cadastrale si la décision judiciaire ou l'acte constatant cette modification n'a pas été préalablement mentionné sur le livre foncier.

Par ailleurs, l'article 2511 du code civil précise que **sont immatriculés sur le livre foncier de Mayotte les immeubles de toute nature, bâtis ou non, à l'exception de ceux dépendant du domaine public.** Les mutations et constitutions de droits sur ces immeubles doivent également être inscrites sur le livre foncier.

L'immatriculation des immeubles et l'inscription des droits sur le livre foncier sont obligatoires quel que soit le statut juridique du propriétaire ou du titulaire des droits. L'article 2521 du code civil liste les droits et baux concernés par l'obligation d'inscription.

2. Les droits réels immobiliers

Les droits réels immobiliers, c'est-à-dire les droits qui portent sur un bien et qui permettent au propriétaire du bien d'en jouir librement, sont opposables au tiers. Ils sont constitués de :

- la propriété immobilière ;
- l'usufruit de la même propriété établi par la volonté de l'homme ;
- l'usage et l'habitation ;
- l'emphytéose¹, régie par le code rural et de la pêche maritime ;
- la superficie ;
- les servitudes ;
- le gage immobilier ;
- le droit réel résultant d'un titre d'occupation du domaine public de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics délivré en application du code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable à Mayotte ;
- les privilèges et hypothèques.

¹ Droit réel de jouissance sur le bien d'autrui, accordé par un bail de longue durée (18 à 99 ans) moyennant paiement d'une redevance.

Les baux d'une durée supérieure à douze ans et, même pour un bail de moindre durée, les quittances ou cessions d'une durée équivalente à trois années de loyer ou fermage non échus doivent également être inscrits au livre foncier.

Enfin les droits soumis à publicité susmentionnés (droits réels et baux), résultant des actes ou décisions constatant ou prononçant la résolution, la révocation, l'annulation ou la rescision¹ d'une convention ou d'une disposition à cause de mort sont inscrits au livre foncier.

B. UNE INSCRIPTION AU LIVRE FONCIER GÉNÉRANT DES FRAIS D'IMMATRICULATION

L'article 22 du décret n° 2008-1086 du 23 octobre 2008 relatif à l'immatriculation et à l'inscription des droits en matière immobilière à Mayotte prévoit que les inscriptions au livre foncier sont soumises à des frais d'immatriculation.

Ces frais sont supportés par le requérant qui dépose, en même temps que la requête, une provision égale à leur montant présumé. Le requérant, titulaire d'un droit autre que le droit de propriété, ou le locataire de l'immeuble, peut demander le remboursement de ces frais au propriétaire s'il établit que celui-ci a refusé de satisfaire à son obligation d'immatriculation.

Actuellement, les actes de notoriété sont exonérés de droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

Cependant, les actes de notoriété acquisitive portant sur des immeubles sans titre de propriété effectués par la commission d'urgence foncière (CUF) ou un notaire demeurent soumis à ces frais d'inscription qui représentent 0,40 % de la valeur estimée des biens.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: UNE EXONÉRATION DE FRAIS D'INSCRIPTION AU LIVRE FONCIER DE MAYOTTE DES ACTES DE NOTORIÉTÉ ACQUISITIVE PORTANT SUR DES IMMEUBLES SANS TITRE DE PROPRIÉTÉ EFFECTUÉS PAR LA COMMISSION D'URGENCE FONCIÈRE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement du député Nicolas Metzdorf et certains de ses collègues.

¹ Annulation d'un acte pour cause d'incapacité frappant le signataire.

Il prévoit que l'inscription au livre foncier de Mayotte des actes de notoriété mentionnés à l'article 35-2 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor contrairement au droit commun qui prévoit des frais d'immatriculation.

Ainsi, seraient désormais exonérés de frais d'inscription au livre foncier de Mayotte les actes de notoriété acquisitive portant sur des immeubles sans titre de propriété effectués par la commission d'urgence foncière (CUF) ou un notaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXONÉRATION DESTINÉE À FACILITER LA RÉSORPTION DU DÉSORDRE FONCIER AUQUEL MAYOTTE DOIT FAIRE FACE

Les personnes devenant propriétaires d'un immeuble par prescription acquisitive peuvent faire reconnaître leur possession par un acte de notoriété acquisitive exonéré de droits d'enregistrement et de taxes de publicité foncière **sauf à Mayotte où elles demeurent soumises aux frais d'inscription au livre foncier du département.**

L'exonération prévue par le présent article devrait donc contribuer à la résorption des immeubles sans titre dans ce département qui doit surmonter d'importantes difficultés pour reconstituer les titres de propriété dans le cadastre, du fait de l'existence de très nombreux biens et terrains en indivision.

La commission d'urgence foncière spécialement mise en place pour résorber le désordre foncier constaté à Mayotte se heurte d'ailleurs à l'ampleur des impôts à faire acquitter par les propriétaires. **Le dispositif proposé facilitera donc le travail d'établissement des droits de propriété sur les immeubles pour lesquels il n'y a aucun titre de propriété.**

La commission des finances prend acte de ces modifications.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 vicies (nouveau)

Taxation spécifique des plus-values immobilières élevées en Corse

Le présent article, introduit dans le texte faisant l'objet de l'engagement de responsabilité du Gouvernement, permet à l'Assemblée de Corse de définir des zones soumises à la surspéculation immobilière, où pourrait s'appliquer un barème cinq fois plus important de la taxation des plus-values immobilières élevées.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES ÉLEVÉES S'APPLIQUE AUX PLUS-VALUES SUPÉRIEURES À 50 000 EUROS

L'article 1609 *nonies* G du code général des impôts institue une **taxe sur les plus-values immobilières élevées**.

La plus-value brute réalisée lors de la cession de biens ou de droits immobiliers est égale à la différence, si elle est positive, entre le prix de cession et le prix d'acquisition par le cédant.

Le montant imposable est déterminé après un **abattement pour durée de détention** qui est :

- pour l'impôt sur le revenu, de 6 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième, et de 4 % au terme de la vingt-deuxième année de détention. En conséquence, l'exonération d'impôt sur le revenu est acquise au-delà d'un délai de détention de vingt-deux ans ;

- pour les prélèvements sociaux, de 1,65 % pour chaque année de détention au-delà de la cinquième et jusqu'à la vingt-et-unième, 1,60 % pour la vingt-deuxième année de détention et 9 % pour chaque année au-delà de la vingt-deuxième. L'exonération est donc complète au bout de trente ans.

La taxe sur les plus-values immobilières élevées est due par le cédant dès lors que le **montant de la plus-value imposable** réalisée est **supérieur à 50 000 euros**. Ce seuil s'apprécie après prise en compte de l'abattement pour durée de détention.

La taxe est due selon le **barème** suivant.

Montant de la plus-value imposable	Montant de la taxe
De 50 001 à 60 000	2 % PV - $(60\ 000 - PV) \times 1/20$
De 60 001 à 100 000	2 % PV
De 100 001 à 110 000	3 % PV - $(110\ 000 - PV) \times 1/10$
De 110 001 à 150 000	3 % PV
De 150 001 à 160 000	4 % PV - $(160\ 000 - PV) \times 15/100$
De 160 001 à 200 000	4 % PV
De 200 001 à 210 000	5 % PV - $(210\ 000 - PV) \times 20/100$
De 210 001 à 250 000	5 % PV
De 250 001 à 260 000	6 % PV - $(260\ 000 - PV) \times 25/100$
Supérieur à 260 000	6 % PV

PV : montant de la plus-value imposable

En application du **IV** de l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, une déclaration conforme à un modèle établi par l'administration et retraçant les éléments servant à la liquidation doit être déposée lors de l'enregistrement de l'acte de cession.

Comme l'assiette de la taxe est identique à l'assiette fiscale des plus-values immobilières, aucune déclaration ne doit être déposée lorsque la plus-value réalisée ne donne pas elle-même lieu à imposition sur le revenu.

Le **V** du même article prévoit que la taxe doit être versée préalablement à l'exécution de l'enregistrement ou de la formalité fusionnée lors du dépôt de la déclaration.

Pour mémoire, **jusqu'en 2021, le produit de la taxe sur les plus-values immobilières importantes était affecté**, dans un plafond de 45 millions d'euros, **au fonds national d'aide au logement (FNAL)**, chargé de compenser aux administrations de sécurité sociale le versement des aides personnelles au logement. L'article 64 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a mis fin à cette affectation, augmentant à due concurrence la subvention d'équilibre versée à ce fonds par le programme 109 « Aide à l'accès au logement » de la mission « Cohésion des territoires ».

Le produit de cette taxe revient donc désormais à l'État.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : PERMETTRE À L'ASSEMBLÉE DE CORSE DE DÉFINIR UN ZONAGE D'APPLICATION D'UN BARÈME CINQ FOIS SUPÉRIEUR DE LA TAXE SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES ÉLEVÉES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue député Paul-André Colombani et plusieurs de ses collègues, tendant à **permettre l'instauration d'un dispositif de taxation spécifique des plus-values** sur les immeubles bâtis **sur l'île de Corse**, afin de tenir compte des spécificités tenant à l'étroitesse du parc immobilier et à l'objectif de limitation de l'étalement urbain sur les milieux naturels. Cet amendement a été adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, avant l'interruption des travaux résultant de l'engagement de responsabilité du Gouvernement.

Dans un premier temps, sur proposition du président de l'Office foncier de la Corse, une **proposition de zones** soumises à la « sur-spéculation » immobilière serait soumise à l'Assemblée de Corse. Celle-ci pourrait alors **adopter un zonage définitif** après avis des communes concernées et du représentant de l'État en Corse.

L'Assemblée de Corse pourrait alors, dans le cadre du droit de proposition prévu par l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, **proposer au Gouvernement d'instaurer**, dans les zones soumises à la « sur-spéculation » immobilière, une **majoration de la taxe sur les plus-values immobilières élevées** prévue par l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts, selon le barème suivant appliqué au montant total de la plus-value imposable et pour une durée ne pouvant excéder 22 ans.

Montant de la plus-value imposable (en euros)	Montant de la taxe
De 50 001 à 60 000	10 % PV - (60 000 - PV) × 1/20De ¹
60 001 à 100 000	10 % PVDe
100 001 à 110 000	15 % PV - (110 000 - PV) × 1/10De
110 001 à 150 000	15 % PVDe
150 001 à 160 000	20 % PV - (160 000 - PV) × 15/100De
160 001 à 200 000	20 % PVDe
200 001 à 210 000	25 % PV - (210 000 - PV) × 20/100De
210 001 à 250 000	25 % PVDe
250 001 à 260 000	30 % PV - (260 000 - PV) × 25/100De
Supérieur à 260 000	30 % PVDe

Cette proposition est adressée au Président du conseil exécutif, qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'État dans la collectivité de Corse. Une information est adressée aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE CETTE HAUSSE

Le phénomène de l'augmentation des prix de l'immobilier dans les zones touristiques est fréquemment dénoncé. Il entraîne des difficultés de plus en plus grandes pour se loger chez les personnes originaires du lieu, qui cherchent un logement permanent. On comprend donc l'objectif de la mesure.

Pour autant, **le présent article présente un certain nombre de difficultés.**

En premier lieu, **il se limite à un seul territoire**, sans justifier de manière suffisante cette restriction alors que d'autres zones touristiques pourraient également être concernées.

En second lieu, il donne à une assemblée locale la faculté de définir un nouveau zonage à savoir des **zones soumises à la « sur-spéculation »** immobilière **sans définir ce terme**, alors qu'il est aujourd'hui pas connu en droit. La délimitation de ces zones serait donc difficilement contrôlable.

Le dispositif paraît donc complexe à mettre en œuvre, alors même qu'il procède à une **multiplication par cinq** du taux de taxation.

¹ Le terme « De » n'est pas explicité dans le texte.

En outre, son efficacité n'est pas démontrée : même à un tel niveau de taxation, on ne voit pas en quoi il découragerait la spéculation, puisque le gain demeurerait élevé pour le cédant, qui bénéficierait toujours de l'effet d'aubaine résultant de la présence de son bien immobilier dans une zone de forte augmentation des prix.

Par ailleurs, **l'article 9 bis du présent projet de loi**, dans le texte considéré par adopté par l'Assemblée nationale, prévoit **d'élargir** à des zones tendues de moins de 50 000 habitants, **donc les zones les plus touristiques**, le périmètre d'application de la **taxe annuelle sur les logements vacants** et de la **majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires**.

Si l'objet n'est pas exactement le même (les cessions de logement pour la taxe sur les plus-values importantes, le stock de logements pour les deux autres taxes), la disposition de l'article 9 bis présente l'avantage de **viser directement** le problème de ces zones qui est **le manque de logements pour les résidents permanents**, alors que de nombreux logements restent vides une partie ou la totalité de l'année. En outre, il apporte une **ressource supplémentaire** aux **collectivités locales concernées**, par la possibilité donnée de majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Décision de la commission : la commission des finances d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Aménagement du régime fiscal des grands événements sportifs

Le présent article prévoit la pérennisation du régime fiscal dérogatoire, avec plusieurs aménagements, pour l'organisation des compétitions sportives internationales.

L'article prévoit également, dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024, de mettre en place un mécanisme pour éviter la double-imposition des sportifs ou des personnes participant à l'organisation des Jeux qui auraient leur résidence fiscale dans un Etat n'ayant pas conclu de convention fiscale avec la France.

Le régime fiscal a déjà été appliqué pour de nombreuses compétitions sportives. Sa pérennisation et les aménagements proposés par l'article doivent ainsi permettre une plus grande sécurité juridique dans l'application de ce régime fiscal.

La mise en place d'un mécanisme d'évitement des situations de double-imposition à l'impôt sur le revenu dans le cadre des JOP de 2024 découle du fait que certains des États qui devraient y participer n'ont pas conclu de convention fiscale avec la France.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES DISPOSITIONS FISCALES SPÉCIFIQUES POUR LES ORGANISMES CHARGÉS DE L'ORGANISATION D'UNE COMPÉTITION SPORTIVE INTERNATIONALE, TANDIS QUE LA FISCALITÉ DES PERSONNES PARTICIPANT AUX COMPÉTITIONS DÉPEND DES CONVENTIONS FISCALES

A. LES ORGANISMES CHARGÉS DE L'ORGANISATION D'UNE COMPÉTITION SPORTIVE INTERNATIONALE BÉNÉFICIENT D'UN RÉGIME FISCAL D'EXCEPTION

Au titre de l'article 1655 *septies* du code général des impôts, les organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale ne sont pas redevables de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux, de la retenue à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, les rémunérations de prestations, les droits d'auteurs ou les revenus de la propriété intellectuelle.

L'exemption concerne également la taxe sur les salaires, la participation de l'employeur à l'effort de construction et la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance pour les rémunérations versées aux salariés dont les fonctions sont directement liées à l'organisation de la compétition.

À l'exception de la taxe foncière, les impositions perçues au profit des collectivités locales font également l'objet d'une exemption, dès lors que le fait générateur de ces impositions résulte directement de l'organisation de l'évènement sportif.

Le bénéfice du dispositif s'étend aux organismes et à leurs filiales au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce, **à savoir uniquement les filiales directes dans lesquelles la détention est supérieure à 50 %.**

Ces exemptions ne sont applicables qu'aux « *compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017.* » Sont ainsi concernés la coupe du monde de rugby 2023 et les Jeux olympiques de 2024.

B. UN RISQUE DE DOUBLE-IMPOSITION POUR LES PERSONNES TEMPORAIREMENT PRÉSENTES EN FRANCE POUR DES ÉVÉNEMENTS SPORTIFS LORSQU'ELLES SONT RESSORTISSANTES D'UN PAYS QUI N'A PAS CONCLU DE CONVENTION FISCALE AVEC LA FRANCE

Selon l'article 4 A du code général des impôts, les personnes dont le domicile fiscal est situé hors de France sont passibles de l'impôt sur le revenu en raison de leurs seuls revenus de source française.

Les revenus de source française sont définis à l'article 164 B du code général des impôts. Dans la liste, figure en particulier l'ensemble des revenus tirés d'activités professionnelles, qu'elles soient salariées ou non, ou d'opérations à but lucratif, sont considérés de source française dès lors que ces activités sont exercées en France.

Le g. du 1. de l'article 164 B précise que les sommes, y compris les salaires, payées à compter du 1^{er} janvier 1990, qui correspondent à des prestations artistiques ou sportives fournies ou utilisées en France, doivent être considérées comme des revenus de source française. Les personnes qui sont temporairement présentes en France pour les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) sont donc concernées par l'application de cet article.

L'application des articles 4 A et 164 B du code général des impôts peut facilement conduire à des **situations de double-imposition pour les personnes concernées**, dans la mesure où ces articles ne prennent pas en compte la législation fiscale étrangère applicable aux personnes non

résidente. Pour cette raison, l'État français a conclu de nombreuses conventions fiscales destinées à éviter les situations de double-imposition.

En règle générale, ces conventions fiscales prévoient en cas de double-imposition l'octroi d'un crédit d'impôt au contribuable à raison de l'impôt payé pour ses revenus de source étrangère¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA PÉRENNISATION AVEC QUELQUES AMÉNAGEMENTS DU RÉGIME FISCAL DÉROGATOIRE POUR LES ENTREPRISES ORGANISANT LES COMPÉTITIONS SPORTIVES INTERNATIONALES, ET L'AJOUT D'UN DISPOSITIF POUR ÉVITER LA DOUBLE-IMPOSITION À L'IMPÔT SUR LE REVENU À TOUS LES PARTICIPANTS AUX JOP DE 2024

A. UNE PÉRENNISATION DU RÉGIME FISCAL DÉROGATOIRE, AVEC PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS

Le **2° du I** abroge le III de l'article 1655 *septies* du CGI, qui prévoit que le dispositif ne s'applique qu'aux « *compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017.* » Le dispositif est ainsi étendu aux compétitions dont l'attribution à la France a été décidée après le 31 décembre 2017.

Le **a du 1° du I** de l'article supprime à l'article 1655 *septies* du CGI la référence à l'article L 233-1 du code de commerce pour la référence aux filiales auxquelles est ouvert le bénéfice du dispositif d'exemption. En effet, le texte proposé vise les filiales « *dont ils détiennent directement ou indirectement plus de la moitié du capital* », ce qui revient à écarter la condition de détention directe pour bénéficier du régime d'exemption.

Le **b du 1° du I** prévoit que l'exemption de retenue à la source dont bénéficient les organismes et leurs filiales soit applicable aux sommes qu'ils perçoivent et non plus aux sommes qu'ils versent.

Le **A du IV** prévoit que les dispositions du I s'appliquent aux compétitions dont la **décision d'attribution à la France est intervenue postérieurement au 1^{er} janvier 2022.**

¹ Bulletin officiel des finances publiques : BOI-INT-DG-20-20-100. La liste des conventions fiscales signées par la France est désormais disponible sur le site : <https://www.impots.gouv.fr/les-conventions-internationales>.

Le **B du IV** maintient, dans la rédaction antérieure à celle proposée au présent article, le dispositif prévu à l'article 1655 *septies* du CGI, pour les « *compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017* ».

Ces dispositions permettent de maintenir le régime actuel pour la coupe du monde de rugby 2023 et les Jeux olympiques 2024 mais adaptent le cadre législatif pour les prochaines compétitions dont la France pourrait être attributaire, à l'image de la coupe du monde féminine 2025 de football.

Le **II du présent article** applique au chronométreur officiel des JOP de 2024 l'exonération de la participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC). Dans le contrat de « Ville hôte 2024 », l'Etat et la ville de Paris ont en effet pris l'engagement d'exonérer le chronométreur officiel de tout impôt direct ou indirect sur les versements effectués en leur faveur par le comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques. L'article 128 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a inscrit cet engagement dans la loi, mais la PEEC n'avait pas été incluse. L'article 4 vient corriger cet oubli.

B. LES PERSONNES PARTICIPANT AUX JOP 2024 ET QUI N'ONT PAS LEUR DOMICILE FISCAL DANS UN ETAT AYANT CONCLU AVEC LA FRANCE UNE CONVENTION FISCALE PEUVENT BÉNÉFICIER D'UN DÉGRÈVEMENT D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR ÉVITER LA DOUBLE-IMPOSITION

Le **III. de l'article 4 du présent article** prévoit que les personnes physiques dont le domicile fiscal se trouve dans un Etat ou un territoire n'ayant pas conclu avec la France de convention visant à éviter les situations de double imposition et **qui sont temporairement présentes en France aux seules fins de participer aux Jeux Olympiques et Paralympiques, ou à des activités directement liées à leur organisation, peuvent bénéficier, par voie de réclamation, d'un dégrèvement de l'impôt sur le revenu.**

Ce dégrèvement ne concerne que l'impôt dû au titre des revenus perçus dans le cadre de la participation à ces Jeux ou à des activités directement liées à leur organisation.

Le montant du dégrèvement est égal à l'impôt effectivement acquitté à l'étranger au titre de ces revenus, dont les caractéristiques sont similaires à celles de l'impôt sur le revenu français, et **dans la limite du montant de l'impôt français correspondant à ces seuls revenus.**

L'article précise que sont notamment concernées les personnes physiques détenant une carte d'accréditation pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris de 2024 délivrée par le Comité international olympique.

La carte d'identité et d'accréditation olympique (CIOM) est un document qui donne accès aux sites, lieux et manifestations placés sous la responsabilité du Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJOP). La demande de carte d'accréditation peut être formulée devant le COJOP ou le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AMÉNAGEMENTS PERTINENTS DU RÉGIME FISCAL DES COMPÉTITIONS SPORTIVES INTERNATIONALES

A. LA NOUVELLE RÉDACTION DE L'ARTICLE 1655 SEPTIÈMES DU CGI RENFORCE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DE LA FISCALITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

En abrogeant la condition d'applicabilité aux seules compétitions sportives pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017, l'article 4 du projet **pérennise l'application du régime dérogatoire de l'article 1655 septies du CGI pour les compétitions sportives à venir après 2024**. Les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 étaient en effet le dernier événement concerné par ce régime.

La régime fiscal dérogatoire a déjà été mis en œuvre pour un nombre important de compétitions sportives, comme le championnat d'Europe de basket-ball masculin de 2015, l'Euro 2016 de football masculin, la coupe du monde féminine de football de 2019, et qu'il sera appliqué pour la coupe du monde rugby à 15 masculin en 2023 et les JOP de 2024. Sa pérennisation était donc attendue. Les aménagements proposés sont également bienvenus.

Le présent article étend tout d'abord le régime dérogatoire de l'article 1655 septies aux filiales dont le capital est détenu pour plus de moitié indirectement à travers une chaîne de participation, par des entreprises chargées de l'organisation des compétitions internationales.

Cette disposition rationalise le champ d'application du régime d'exception, au sens où ces filiales sont susceptibles de participer à l'organisation des compétitions, tout comme les filiales dont l'organisateur

détient directement plus de la moitié du capital, lesquelles sont déjà incluses dans le champ de l'article 1655 *septies*.

Ensuite, l'application de la retenue à la source aux sommes perçues et non plus aux sommes versées doit permettre **d'éviter que les sommes versées à des prestataires qui n'ont pas leur résidence fiscale en France soient exonérées de retenue à la source.**

En raison du caractère événementiel des compétitions sportives, le coût de ces dispositions ne peut pas être précisément évalué en amont de leur application.

B. L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME PERMETTANT D'ÉVITER LA DOUBLE-IMPOSITION DES PERSONNES PARTICIPANT AUX JOP DE 2024 EST NÉCESSAIRE

Dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, le risque de double-imposition est réel pour les sportifs ou les personnes participant à l'organisation des Jeux, dans la mesure où il est prévu que participent des États qui n'ont pas conclu de conventions fiscales avec la France. La mise en place d'un régime spécifique pour éviter les situations de double-imposition dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques est donc justifiée.

Eviter les situations de double-imposition pour les personnes participant aux JOP de 2024 est également un engagement de la France auprès du Comité international olympique (point 22.4 du contrat de Ville hôte). Le dispositif proposé est un mécanisme classique pour remédier aux situations de double-imposition, et il paraît approprié dans le contexte des JOP de 2024.

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

ARTICLE 4 bis (nouveau)

**Étalement de l'imposition applicable
aux subventions européennes versées aux entreprises**

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés, déposé à l'Assemblée nationale et intégré au texte considéré comme adopté par cette dernière au titre de la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il porte sur deux dispositifs distincts autorisant l'étalement de l'imposition résultant de la perception de subventions publiques destinées à financer, dans un cas, des biens d'équipement (article 42 *septies* du code général des impôts) et, dans l'autre cas, des dépenses de fonctionnement exposées dans des opérations de recherche-développement (I *bis* de l'article 236 du même code).

L'article vise à assurer l'éligibilité à ces deux dispositifs des subventions versées par l'Union européenne ou par les organismes créés par ses institutions, qu'ils prennent une forme publique ou non. Il met en cohérence les deux dispositifs de ce point de vue.

Cet article est bienvenu et contribuera à simplifier et à sécuriser la mise en œuvre de l'étalement de l'imposition des subventions reçues des organismes européens par les entreprises.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA COEXISTENCE DE DEUX DISPOSITIFS
DISTINCTS AUTORISANT L'ÉTALEMENT DE L'IMPOSITION
RÉSULTANT DE LA PERCEPTION DE SUBVENTIONS**

Dans le droit existant, coexistent deux dispositifs distincts autorisant l'étalement de l'imposition résultant de la perception de subventions publiques destinées à financer, dans un cas, des biens d'équipement et, dans l'autre cas, des dépenses de fonctionnement exposées dans des opérations de recherche-développement.

A. LE DISPOSITIF D'ÉTALEMENT DE L'IMPOSITION DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AYANT POUR OBJET LA CRÉATION OU L'ACQUISITION D'UNE IMMOBILISATION

L'article 42 septies du code général des impôts¹ prévoit un dispositif d'étalement de l'imposition des subventions publiques d'équipement à raison de la création ou de l'acquisition d'immobilisations déterminées. Il s'agit d'un dispositif dont l'économie est ancienne ; elle est héritée d'un décret n° 55-594 du 20 mai 1955. Son objectif est de **faire en sorte que l'imposition de la subvention, laquelle entre dans le résultat comptable, ne doive pas être assumée en totalité trop rapidement, ce qui aurait pour effet de réduire l'effet utile de la subvention.**

Peuvent bénéficier du régime d'étalement, les entreprises dont les résultats sont imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, ainsi que celles soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le régime d'étalement concerne les subventions publiques d'équipement qui proviennent de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre organisme public. En outre, les subventions d'équipement versées à leurs adhérents par les groupements professionnels agréés prévus par le décret n° 55-877 du 30 juin 1955 sont également concernées.

Le dispositif vise les seules subventions octroyées pour la création, l'acquisition ou le financement de biens d'équipement, sous la forme d'immobilisations², amortissables³ ou non. Sont exclues les subventions utilisées pour le financement d'immobilisations financières. En outre, les décisions d'octroi des subventions doivent contenir les éléments nécessaires à l'identification des immobilisations subventionnées. Enfin, à l'exception du cas particulier de certains biens financés par voie de crédit-bail, l'entreprise bénéficiaire de la subvention d'équipement doit être propriétaire des biens subventionnés pour pouvoir opter pour l'application du régime d'étalement.

Lorsque ces conditions sont réunies, les **subventions d'équipement accordées peuvent, si l'entreprise fait le choix d'utiliser ce dispositif, ne pas être comprises, dans les résultats de l'exercice en cours à la date de leur attribution mais être imposées au même rythme que l'amortissement fiscal de l'investissement.** Un taux identique doit être utilisé à la fois pour le calcul des annuités d'amortissement et la détermination de la part de la subvention à inclure chaque année dans les résultats. La réintégration s'effectue dès l'exercice au cours duquel est pratiquée la première annuité

¹ Qui est également concerné par l'article 7 du présent projet de loi.

² Une immobilisation est un bien destiné à servir de façon durable l'activité d'une entreprise.

³ L'amortissement correspond à l'étalement du coût d'un investissement sur sa durée d'utilisation, c'est-à-dire la répartition de son coût d'acquisition sur la période au cours de laquelle il sera utilisé. L'amortissement est déduit du résultat et diminue, en conséquence, la base de calcul de l'impôt.

d'amortissement indépendamment de la perception effective de la subvention.

Exemple d'application

Année ou exercice	Amortissements pratiqués	Fractions de la subvention à rapporter aux résultats
N-1	$122\,000 \text{ €} \times 20\% \times 3/12 = 6\,100 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 6\,100/122\,000 = 1\,525 \text{ €}$
N	$122\,000 \text{ €} \times 20\% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+1	$122\,000 \text{ €} \times 20\% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+2	$122\,000 \text{ €} \times 20\% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+3	$122\,000 \text{ €} \times 20\% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+4	$122\,000 \text{ €} \times 20\% \times 9/12 = 18\,300 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 18\,300/122\,000 = 4\,575 \text{ €}$

Source : Bofip – BIC – Produits et stocks – Subventions d'équipement¹

Par ailleurs, les subventions affectées à la création ou à l'acquisition d'une immobilisation non amortissable sont rapportées, par fractions égales, aux résultats des années pendant lesquelles cette immobilisation est inaliénable aux termes du contrat accordant la subvention ou, à défaut de clause d'inaliénabilité, au bénéfice des dix « années » suivant celle de l'attribution de la subvention.

Les entreprises qui n'optent pas pour l'application de ce régime doivent comprendre les subventions d'équipement dans les résultats de l'exercice en cours à la date de leur attribution, selon le droit commun. Par ailleurs, en cas de cession des immobilisations, la fraction de la subvention non encore rapportée aux bases de l'impôt est comprise dans le bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel cette cession est intervenue, sauf exceptions.

B. LE DISPOSITIF D'ÉTALEMENT DE L'IMPOSITION DES SUBVENTIONS ACCORDÉES POUR COUVRIR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT QUI SONT IMMOBILISÉES ET EXPOSÉES DANS DES OPÉRATIONS DE RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Le I bis de l'article 236 du code général des impôts prévoit que les subventions allouées aux entreprises par des organismes publics spécialisés dans l'aide à la recherche scientifique ou technique et qui sont affectées au financement de dépenses de fonctionnement dans le cadre d'opérations de recherche peuvent faire l'objet, dans certains cas, d'un étalement d'imposition. Peuvent bénéficier de ce régime d'étalement tant les entreprises dont les résultats sont imposables à l'impôt sur le revenu que celles soumises à l'impôt sur les sociétés.

¹<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1950-PGP.html/identifiant%3DBOI-BIC-PDSTK-10-30-10-20-20120912>.

Deux séries de conditions sont posées. En premier lieu, les subventions concernées sont celles qui sont **attribuées par l'État, par les collectivités territoriales ou par les établissements publics spécialisés dans l'aide à la recherche scientifique ou technique**. Les établissements publics concernés peuvent avoir un caractère administratif ou industriel et commercial mais la mission qui leur est assignée statutairement doit comporter expressément la faculté d'apporter un concours financier aux entreprises pour la réalisation d'opérations de recherche-développement.

En second lieu, sont concernées les subventions qui sont **attribuées en vue de la réalisation de programmes de recherche identifiés et qui financent des dépenses de fonctionnement exposées dans le cadre d'opérations de recherche scientifique ou technique et qui sont immobilisées, dans les conditions prévues au I de l'article 236 du CGI**. Ce dernier I dispose en effet que pour l'établissement de l'imposition, les dépenses de fonctionnement exposées dans les opérations de recherche scientifique ou technique peuvent, au choix de l'entreprise, être soit immobilisées soit déduites des résultats de l'année ou de l'exercice au cours duquel elles ont été exposées.

Lorsque ces conditions sont réunies, **les subventions concernées sont rattachées aux résultats imposables pour un montant égal à l'amortissement, comptabilisé à la clôture de chaque exercice, du montant des dépenses de recherche que l'entreprise a choisi d'immobiliser**.

C. DEUX DISPOSITIFS DE MÊME PORTÉE MAIS PRÉSENTANT DES DIFFÉRENCES DANS LEUR RÉGIME

Les deux dispositifs d'étalement de l'imposition des subventions reçues par des entreprises de la part d'organismes publics présentent d'importantes similarités dans les modalités d'imposition. Néanmoins, ils portent sur des dépenses de nature différente. En outre, le spectre de l'origine des subventions éligibles au dispositif est plus large dans un cas que dans l'autre.

En premier lieu, **les subventions concernées par le dispositif de l'article 42 septies doivent financer des dépenses d'équipement**, tandis que celles **dans le dispositif du I bis de l'article 236, les subventions doivent concerner des dépenses de fonctionnement**.

En deuxième lieu, **dans le premier dispositif, la subvention peut provenir de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre organisme public** (ainsi que par les groupements professionnels). **Le spectre est plus restreint dans le second dispositif puisque** ne sont concernées que les subventions attribuées par l'État, par les collectivités territoriales ou par les établissements publics spécialisés dans l'aide à la recherche scientifique ou technique.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: UNE MISE EN COHÉRENCE ET UN ÉLARGISSEMENT DES DISPOSITIFS AUX SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'UNION EUROPÉENNE OU PAR LES ORGANISMES CRÉÉS PAR SES INSTITUTIONS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend, sous réserve de modifications, un amendement portant article additionnel de notre collègue député Louis Margueritte et plusieurs de ses collègues. Cet amendement a fait l'objet d'un avis favorable de la part du Gouvernement et de la commission des finances et a été adopté par l'Assemblée nationale, avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Il tend à **assurer l'éligibilité aux deux dispositifs d'étalement de l'imposition** applicables dans les conditions prévues à l'article 42 *septies* et au *I bis* de l'article 236 du code général des impôts **des subventions versées par l'Union européenne ou par les organismes créés par ses institutions, qu'ils prennent une forme publique ou non.**

Pour ce faire, le **présent article** :

- **modifie, en son 1^o, le premier alinéa du 1 de l'article 42 *septies* du code général des impôts** pour ajouter que les subventions versées par les organismes créés par les institutions de l'Union européenne sont également incluses dans le dispositif, étant entendu que les subventions de l'Union européenne étaient déjà concernées ;

- **modifie, en son 2^o, le *I bis* de l'article 236 du même code pour ajouter que** les subventions versées par l'Union européenne et par les organismes créés par ses institutions sont concernées par ce dispositif.

En outre, le **1^o du I du présent article tire la conséquence du fait que les organismes créés par les institutions de l'Union européenne ne prennent pas nécessairement la forme d'un organisme public.** Il supprime ainsi le mot « autre » dans la mention de l'éligibilité des subventions de « tout *autre* organisme public » au sein du 1 de l'article 42 *septies* du code général des impôts.

La version de l'amendement retenu dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité comprend deux modifications formelles. D'une part, une correction syntaxique est opérée au sein du 1^o du I de l'amendement¹, sans conséquence de fond. D'autre part, le II de l'amendement, qui faisait l'objet d'un « gage » en application de l'article 40

¹ Le mot « par » est supprimé pour éviter une redondance au sein de l'article 42 *septies* du code général des impôts.

de la Constitution est supprimé par le Gouvernement, qui « lève » ainsi le gage.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MODIFICATIONS BIENVENUES

Le présent article met tout d'abord utilement en cohérence les deux dispositifs s'agissant des subventions de l'Union européenne, lesquelles étaient bien incluses dans le dispositif de l'article 42 *septies* du CGI contrairement à celui du I *bis* de l'article 236 du même code, sans qu'il n'y ait de justification à cette différence.

En outre, il contribue à la sécurisation juridique du dispositif en précisant que les subventions versées par les organismes créés par les institutions de l'Union européenne sont également concernées.

Par ailleurs, le présent article prévoit que les organismes créés par les institutions de l'Union européenne n'ont pas nécessairement à être publics pour que leurs subventions soient éligibles.

Le rapporteur général considère ainsi que cet article est bienvenu et contribuera à élargir, simplifier et sécuriser la mise en œuvre de l'étalement de l'imposition des subventions reçues des organismes européens par les entreprises.

Le Gouvernement n'a pas précisé à l'amendement à l'article d'équilibre la perte de trésorerie attendue du fait de cette modification en 2023. En tout état de cause, d'un point de vue budgétaire, l'imposition des subventions concernées n'est, comme dans le droit existant, ni supprimée ni amputée ; elle est simplement lissée dans le temps.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4 ter (nouveau)

Prolongation et aménagement du volet fiscal en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI)

Le présent article prévoit de proroger le bénéfice du dispositif d'exonération fiscale au profit des jeunes entreprises innovantes (JEI) créées jusqu'à fin décembre 2025.

Les jeunes entreprises innovantes bénéficient en effet d'une exonération d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés au titre de leur premier exercice bénéficiaire et à hauteur de 50 % lors du second exercice bénéficiaire, lorsque ceux-ci interviennent au cours des onze premiers exercices de l'entreprise.

Elles peuvent également faire l'objet d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur délibération des communes, des EPCI à fiscalité propre ou des départements.

Le présent article prévoit également de réduire de onze à huit exercices la durée pendant laquelle les entreprises peuvent bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu ou sur les bénéfices lors de leurs premier et second exercices bénéficiaires. Il étend également à 2025 la possibilité de bénéficier d'une exonération de TFPB, de CFE et de CVAE.

La commission des finances a adopté un amendement FINC.11 (I-105) visant à faire correspondre le périmètre des dépenses prises en compte dans le calcul de l'éligibilité au dispositif avec le périmètre des dépenses effectivement soutenues par celui-ci. Cette évolution permet d'intégrer les dépenses liées à l'innovation dans le critère d'intensité de la recherche ouvrant droit au dispositif. Par ailleurs, l'amendement limite au 31 décembre 2025 les exonérations de cotisations sociales, au même titre que les exonérations fiscales". Afin d'évaluer les conséquences du dispositif avant une éventuelle nouvelle prorogation, un rapport devra enfin être remis au Parlement.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION D'IMPÔT ET DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES AU PROFIT DES JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES

Créé par les articles 13 et 131 de la loi de finances pour 2004¹ et codifié aux articles 44 *sexies*-0 A, 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**.

Le principal volet de ce dispositif est social, tel que prévu à l'article 131 de la loi de finances pour 2004 précitée, et **consiste en une exonération de cotisations sociales patronales pour les emplois de recherche, développement et innovation, s'appliquant les sept années suivant la création de l'entreprise**.

Conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, **les exonérations de cotisations sociales du régime de la JEI sont compensées par une dotation budgétaire de l'État à l'ACOSS inscrite au programme 192 « Recherche industrielle » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »**.

Au terme de l'article 44 *sexies*-0 A du code général des impôts (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 du droit de l'Union européenne, 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 onze 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 valorisation de travaux de recherche** auxquels ces dirigeants ou associé ont participé ;

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.

- 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 les propriétés bâties 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 trois reprises, par l'article 131 de la loi de finances pour 2014², par l'article 73 de la loi de finances pour 2017³ et enfin par l'article 46 de la loi de finances pour 2020⁴, et bénéficie ainsi aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2022.

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.

⁴ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA PROROGATION JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2025 DU RÉGIME FISCAL DONT BÉNÉFICIENT LES JEUNES ENTREPRISES INNOVANTES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, adopté avec avis favorable du Gouvernement.

Le **1 du I** modifie la condition relative à l'âge de l'entreprise fixée par l'article 44 *sexies-0 A* du CGI, qui passerait ainsi de onze à huit ans. Ne remettant pas en cause la situation des JEI déjà créées, le **III** de l'article précise que cette modification ne s'applique qu'aux entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2023.

Le **2 du I** modifie l'article 1383 D, permettant aux communes et EPCI de prendre une délibération exonérant les jeunes entreprises innovantes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cette exonération est ainsi étendue aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2025.

Le **3 du I** modifie l'article 1466 D permettant aux communes et EPCI de prendre une délibération exonérant les jeunes entreprises innovantes de cotisation foncière des entreprises. Cette exonération est ainsi étendue aux entreprises créées jusqu'au 31 décembre 2025.

Le **II** de l'article proroge de 2022 à 2025 l'article 13 de la loi n° 2003-1311, qui a créé les articles 44 *sexies-0 A* et 44 *sexies A* du CGI qui, respectivement, détermine le régime général des jeunes entreprises innovantes et met en place une exonération d'impôt sur les revenus et d'impôt sur les sociétés, sous conditions, à raison des bénéfices réalisés par ces entreprises.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AMÉNAGEMENTS QUI NE SONT QUE PARTIELS ET POURRAIENT ÊTRE COMPLÉTÉS

Depuis sa création, le dispositif « Jeunes entreprises innovantes » connaît un succès certain : alors qu'initialement, il ne concernait que 1 300 entreprises, près de 4 500 entreprises bénéficiaient du dispositif en 2021, soit une hausse moyenne de 14 %. Au total, ce sont donc plus de 12 000 PME qui ont bénéficié de ce dispositif depuis sa création.

Les exonérations de charges sociales et fiscales dédiées aux jeunes entreprises innovantes (JEI) devraient atteindre **respectivement 292 millions et 14 millions d'euros en 2023**. Le rapporteur général note, au demeurant,

que **le coût de ce régime est resté dynamique malgré la crise** ; ainsi, le montant des exonérations de cotisations sociales patronales devrait représenter 230 millions d'euros en 2021 et 278 millions d'euros en 2022.

Par ailleurs, les études réalisées sur la période 2004 - 2014¹ mettent en exergue **l'efficacité du ciblage du dispositif JEI sur les entreprises innovantes**.

Ainsi, **les entreprises bénéficiaires sont essentiellement des structures jeunes et de petite taille**, puisque 77 % des entreprises entrant chaque année dans le dispositif ont moins de 3 ans, et que les entreprises de moins de 10 salariés représentent 80 % des JEI.

En parallèle, selon les données du Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, **les JEI se caractérisent par un niveau d'investissement dans ce domaine nettement plus élevé que l'ensemble des entreprises de moins de 20 salariés actives en R&D** (311 000 euros contre 246 000 euros) et consacrent en moyenne **une part beaucoup plus importante de leur chiffre d'affaires à leurs dépenses internes de R&D** (46 % contre 10 %)².

Ces entreprises sont également particulièrement intensives en emplois de recherche et développement, ces derniers représentant 85 % des emplois dans les JEI de moins de 10 salariés, et 50 % des emplois dans les JEI de 10 à 49 salariés.

Enfin, ce dispositif a **fait l'objet d'appréciations très positives de la part de la Commission européenne dans une étude réalisée en 2014 sur 26 pays**, plaçant le dispositif français de soutien aux JEI en première position à l'échelle européenne.

Eu égard au succès du dispositif d'une part, et à son efficacité d'autre part, la prolongation du dispositif de JEI paraît opportune.

Alors que l'article 46 de la loi de finances pour 2020 a prévu la remise d'un rapport au Parlement, au plus tard le 30 juin 2022, celui-ci dresse plusieurs constats et propose plusieurs évolutions du dispositif JEI.

Il propose notamment de :

- revenir à une durée de huit ans pour le volet fiscal afin de l'aligner sur le volet social. Cette proposition, reprise au présent article, revient à remettre en cause pour l'avenir la réforme votée l'an passé. La recommandation du rapport est justifiée par le fait que le soutien aux biotechnologies, qui motivait cette extension, ne représente que 5 % des JEI. Le présent article réalise cette modification. On peut s'interroger, un an tout

¹ Sources : *Évaluation du dispositif JEI*, S. Hallépée et A. Houlou-Garcia, DGE, septembre 2012 - Le 4 pages de la DGE, n° 41, janvier 2015 - *Rapport annuel 2015 sur l'évolution des PME, observatoire des PME - Bpifrance*, janvier 2016.

² Mesri, *État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n° 14, Fiche n° 35, Les jeunes entreprises innovantes*, 2021.

juste après l'extension à onze ans, sur le retour à une période de huit années. Cette absence de continuité témoigne surtout de l'absence d'évaluation sérieuse du dispositif par le Gouvernement en amont de la précédente modification ;

- **faire correspondre le périmètre des dépenses prises en compte dans le calcul de l'éligibilité au dispositif avec le périmètre des dépenses effectivement soutenues.** En effet, alors que les entreprises doivent réaliser 15 % de leurs dépenses dans des dépenses de recherche, les dépenses d'innovation (au sens du 6° du k du II de l'article 244 quater B) ne sont pas prises en compte pour l'éligibilité. À l'inverse, les salaires effectivement liés à l'innovation des entreprises bénéficient de l'exonération de cotisations sociales. Alors que la vocation du dispositif JEI est bien de soutenir l'innovation, cette extension est pleinement légitime et la commission des finances a adopté un **amendement FINC.11 (I-105)** permettant d'aligner les dépenses prises en compte pour l'éligibilité et les dépenses soutenues par le dispositif ;

- **borner dans le temps les exonérations de cotisations sociales au profit des JEI, alors que celles-ci existent aujourd'hui depuis 2004.** Sans remettre en cause le dispositif, un tel bornage permettrait de conditionner le renouvellement d'un dispositif de près de 300 millions d'euros à un vote du Parlement. L'**amendement FINC.11 (I-105)** procède au bornage du dispositif, qui résulte d'une exigence de la nouvelle loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. En effet, pour étendre le champ du dispositif, il est nécessaire de procéder, en parallèle, à la limitation de celui-ci à une durée de moins de trois ans.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4 quater (nouveau)

**Indexation des plafonds applicables
au titre de la déduction pour épargne de précaution**

Le présent article prévoit de réévaluer chaque année les plafonds, prévus à l'article 73 du code général des impôts, applicable au régime de la déduction pour épargne de précaution, pour les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition, en fonction de l'indice mensuel des prix à la consommation et à les arrondir à l'euro le plus proche.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DÉDUCTION POUR ÉPARGNE DE PRÉCAUTION, UN OUTIL FISCAL POUR AMÉLIORER LA RÉSILIENCE DES EXPLOITATIONS

Les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction pour épargne de précaution (DEP), prévue à l'article 73 du code général des impôts (CGI).

Les sociétés ou groupements agricoles qui relèvent de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires agricoles, sous réserve d'être imposés d'après un régime réel d'imposition, peuvent utiliser cette déduction. En revanche, les exploitations agricoles soumises aux régimes micro-bénéficiaires agricoles (micro-BA) ou à l'impôt sur les sociétés en sont exclues.

Cette déduction a été créée par la loi de finances pour 2019¹ et s'est substituée à la déduction pour investissement (DPI)² et la déduction pour aléas (DPA)³.

¹ Cf Article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Elle était critiquée par la Commission Européenne.

³ Elle était devenue trop complexe malgré les assouplissements législatifs successifs.

A. UNE DÉDUCTION PLAFONNÉE, NON RÉVISÉE DEPUIS SON ENTRÉE EN VIGUEUR

L'exploitant agricole, soumis à un régime réel dans la catégorie des bénéficiaires agricoles, peut déduire chaque année de son résultat imposable, une somme dont le montant varie en fonction du résultat. En effet, la DEP repose sur un plafond annuel de déduction progressif, qui est fonction du montant du bénéfice imposable¹, à savoir :

Plafonds de la déduction

Bénéfice agricole	Montant maximal de la déduction	
De 0 € à 27 000 € de bénéfice	100 % du bénéfice	
De 27 000 € à 50 000 € du bénéfice	27 000 € + 30 % du bénéfice excédant 27 000 €	33 900 €
De 50 000 € à 75 000 € du bénéfice	33 900 € + 20 % du bénéfice excédant 50 000 €	38 900 €
De 75 000 € à 100 000 € du bénéfice	38 900 € + 10 % du bénéfice excédant 75 000 €	41 400 €
Plus de 100 000 € du bénéfice	41 400 €	41 400 €

Source : d'après le 1. du I de l'article 73 du CGI

Une règle particulière s'applique pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) et les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux. Dans ce cas, le montant est multiplié par le nombre des associés exploitants, dans la limite de 4 (cf. 1. du I de l'article 73 du CGI).

En outre, le montant total des déductions pratiquées et non encore rapportées au résultat², est également plafonné³ :

- à 150 000 euros pour les exploitants individuels ;
- au produit de la somme de 150 000 euros par le nombre d'associés exploitants, dans la limite de quatre pour les EARL n'ayant pas opté pour l'IS et pour les GAEC.

¹ Par ailleurs, la déduction est pratiquée après application des abattements prévus pour les zones aidées, et les jeunes agriculteurs.

² Les sommes déduites doivent être rapportées au résultat soit de l'exercice au cours duquel elles sont utilisées, soit de l'exercice suivant. Si elles n'ont pas été utilisées au cours de ces dix exercices, elles doivent être rapportées au résultat du dixième exercice suivant celui au titre duquel la déduction a été pratiquée. Cf. 2 et 3 du II de l'article 73 du CGI.

³ Cf. 2 du I de l'article 73 du CGI.

Ces plafonds n'ont pas été révisés depuis l'entrée en vigueur de la DEP au 1^{er} janvier 2019.

B. UNE DÉDUCTION SOUMISE À DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

Afin de bénéficier de cette déduction, l'exploitant doit inscrire sur un compte courant entre 50 % et 100 % du montant de la déduction, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice et au plus tard à la date limite de dépôt de la déclaration des résultats se rapportant à l'exercice au titre duquel la déduction est pratiquée. L'épargne professionnelle ainsi constituée doit être inscrite à l'actif du bilan de l'exploitation¹.

Selon l'article 73 précité², « à tout moment, le montant total de l'épargne professionnelle est au moins égal à 50 % du montant des déductions non encore rapportées³. Elle ne peut jamais excéder le montant des déductions non encore rapportées ».

Pour apprécier le respect de cette condition, sont assimilés à de l'épargne monétaire⁴ : les coûts d'acquisition ou de production des stocks de fourrage destinés à être consommés par les animaux de l'exploitation, les coûts d'acquisition ou de production des stocks de produits ou d'animaux dont le cycle de rotation est supérieur à un an et certaines créances correspondant aux fonds que l'exploitant met à la disposition de la coopérative dont il est associé ou de l'organisation de producteurs ou de l'association d'organisations de producteurs dont il est adhérent.

Un autre critère d'éligibilité requiert que l'épargne de précaution s'élève au **maximum à concurrence des coûts qui ont été engagés** au cours de l'exercice au titre duquel la déduction est pratiquée⁵.

Enfin, l'utilisation des sommes déduites doit avoir lieu au cours des dix exercices qui suivent celui au cours duquel la déduction a été réalisée pour faire face à des dépenses nécessitées par l'activité professionnelle⁶. Le 2. du II de l'article précité précise que « ces sommes sont rapportées au résultat de l'exercice au cours duquel leur utilisation est intervenue ou au résultat de l'exercice suivant. » Dans le cas contraire, elles sont rapportées au résultat du dixième exercice suivant celui de la déduction⁷.

¹ Cf. 1 du II de l'article 73 du CGI.

² Idem.

³ Si le montant des déductions non encore rapportées excède le double de l'épargne professionnelle, l'excédent de déductions est rapporté au résultat de l'exercice au cours duquel ce seuil est dépassé, majorée d'un montant égal au produit de cette somme par le taux de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727. Cf. Cf. 3 du II de l'article 73 du CGI.

⁴ Cf. 1 du II de l'article 73 du CGI.

⁵ Ces coûts concernent l'acquisition ou la production de stocks de fourrage destiné à être consommé par les animaux de l'exploitation ou de stocks de produits, notamment de la viticulture, ou d'animaux, dont le cycle de rotation est supérieur à un an.

⁶ Cf. 2 du II de l'article 73 du CGI.

⁷ Cf. 3 du II de l'article 73 du CGI.

La déduction pour épargne de précaution s'applique aux exercices clos du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2022.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'INDEXATION DES PLAFONDS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend l'amendement n° 3140 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances, et plusieurs de ses collègues, tendant à **réévaluer les plafonds de l'article 73 du CGI, de la déduction pour épargne de précaution, pour les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition, en fonction de l'indice mensuel des prix à la consommation et à les arrondir à l'euro le plus proche.**

A cet effet, le I du présent article complète d'un alinéa le **1 du I de l'article 73 du CGI.**

Le II gage la perte de recettes.

L'amendement portant article additionnel a été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INDEXATION PERTINENTE

La DEP tend à **favoriser la résilience des exploitations agricoles par la constitution d'une épargne de précaution.** Si l'exploitation agricole réalise une année productive lui permettant de disposer d'une trésorerie suffisante, l'agriculteur soumis à l'impôt réel peut opérer la DEP de l'article 73 du CGI, sur son revenu imposable.

Parallèlement à cet article, le texte considéré comme adopté à l'Assemblée nationale prévoit une prorogation de la DEP jusqu'à fin 2025 à l'article 4 *septies*.

Votre rapporteur général tient à souligner l'intérêt pour un agriculteur de recourir à la DEP, incitatif à épargner, compte tenu de l'avantage fiscal associé lorsqu'au moins 50 % de cette déduction est placée sous forme d'une épargne, que ce soit sur un compte bancaire dédié dans une banque (rémunéré souvent comme un « dépôt à terme »), sous forme de fourrages et stocks à rotations longues, ou sur un compte au sein d'une coopérative. Les montants épargnés sont plafonnés selon le bénéfice ou le nombre d'associés.

En outre, une DEP doit être toujours réintégrée, en une ou plusieurs fois, dans la limite de 10 années après la déduction. Cette réintégration est souple car il n'y a pas besoin de justifier de la réalisation d'un aléa ou d'une baisse de chiffre d'affaires.

La DEP peut être utilisée pour toute dépense nécessaire à l'activité professionnelle.

Quant au dispositif proposé, **il vise à tenir compte de l'inflation dans la mise en œuvre de la DEP** « afin que celui-ci colle à la réalité vécue par les agriculteurs qui souhaitent mieux se protéger des aléas climatiques en indexant les sommes à épargner à l'indice mensuel des prix à la consommation »¹. Le contexte de forte inflation explique aussi cette mesure.

Force est de constater que les aléas climatiques augmentent en nombre et en intensité. En incitant les exploitants à constituer une épargne « les bonnes années », pour pouvoir la réutiliser les « mauvaises années », la DEP participe d'une politique globale de gestion des risques en agriculture aux côtés des assurances, des fonds de mutualisation professionnelle, des équipements de protection (filets paragrêle, dispositifs antigel...) et du nouveau dispositif d'assurance-récolte.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cf. Objet de l'amendement n° I-3140.

ARTICLE 4 quinquies (nouveau)

Impôt sur le revenu des indemnités des députés européens

Le présent article vient rendre imposable à l'impôt sur le revenu les indemnités versées aux députés européens en vertu de l'article 9 de la décision du Parlement européen du 28 septembre 2005. Ces indemnités étant déjà soumises à un impôt interne à l'Union européenne, l'article 4 *quinquies* prévoit également un mécanisme pour éviter leur double-imposition.

La décision du Parlement du 28 septembre 2005, entrée en vigueur en 2009, prévoit que les institutions européennes versent une indemnité aux députés européens. Avant cette décision, chaque Etat membre décidait de l'indemnité accordée aux députés européens. La France avait fait le choix, à l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1979, de verser aux députés européens une indemnité similaire à celle que perçoivent les députés de l'Assemblée nationale et les sénateurs.

L'Union européenne autorise les Etats membres à soumettre à leur régime fiscal national les indemnités versés aux députés européens. L'article 80 *undecies* du code général des impôts (CGI) prévoit ainsi que les indemnités sous le régime de la loi du 6 juillet 1979 sont soumises à l'impôt sur le revenu. Toutefois, cet article du CGI n'a jamais été mis à jour avec la décision du Parlement européen de 2005. Malgré cela, l'administration fiscale considérait que les indemnités des députés européens étaient toujours soumises à l'impôt sur le revenu.

Dans un arrêt du 22 juillet 2022, le Conseil d'Etat n'a pas retenu l'interprétation de l'administration fiscale, et a décidé que l'imposition à l'IR des indemnités versées aux députés européens n'avait plus de base légale depuis 2009.

L'article 4 *quinquies* vient donc combler ce vide juridique, et aligne le régime fiscal des députés européens sur celui des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN ARRÊT RÉCENT DU CONSEIL D'ÉTAT AFFIRME QUE LES INDEMNITÉS DES DÉPUTÉS EUROPÉENS NE SONT PLUS SOUMISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU DEPUIS 2009, FAUTE DE MISE À JOUR DE LA BASE LÉGALE

A. LE DROIT EUROPÉEN PRÉVOIT QUE LES INDEMNITÉS VERSÉES AUX DÉPUTÉS EUROPÉENS PEUVENT ÊTRE SOUMISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU NATIONAL

Les indemnités des députés européens et le régime fiscal interne à l'Union européenne **qui leurs sont applicables sont définies dans le cadre de la décision 2005/684/CE du Parlement européen du 28 septembre 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.**

L'article 9 de la décision de 2005 prévoit qu'ils ont **droit à une indemnité pendant l'exercice de leur mandat, ainsi qu'à une indemnité transitoire et à une pension à l'issue de leur mandat.**

Avant l'entrée en vigueur de cet article, les Etats membres étaient chargés de verser les indemnités des députés européens. La France avait fait le choix de verser aux députés européens une indemnité similaire à celle des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat¹. Les députés membres du Parlement européen avant 2009 pouvaient opter pour le maintien du régime antérieur.

L'article 12 de la même décision dispose que l'indemnité versée pendant l'exercice du mandat et l'indemnité transitoire versée à l'issu du mandat sont soumises à l'impôt au profit des Communautés, dans les mêmes conditions que celles que prévoit pour les fonctionnaires européens l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés.

Cet « impôt au profit des Communautés » renvoie au Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 du Conseil, du 29 février 1968, portant fixation des conditions et de la procédure d'application de l'impôt établi au profit des Communautés européennes. L'assiette, le taux et le recouvrement de cet impôt sont définis dans ce règlement.

Le 3. de l'article 12 de la décision du 28 septembre 2005 précise que **l'article ne préjuge pas du pouvoir des États membres de soumettre les deux indemnités aux dispositions du droit fiscal national, à condition que toute situation de double imposition soit évitée.**

¹ Article 1er l'article 1er de la loi n° 79-563 du 6 juillet 1979.

B. SELON L'INTERPRÉTATION RÉCENTE DU CONSEIL D'ÉTAT, LES DISPOSITIONS QUI SOUMETTENT LES INDEMNITÉS DES DÉPUTÉS EUROPÉENS À L'IMPÔT SUR LE REVENU NE SONT PLUS APPLICABLES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU RÉGIME

L'article 80 *undecies* du code général des impôts dispose que sont imposables à l'impôt sur le revenu les indemnités des représentants français au Parlement européen prévues à l'article 1^{er} de la loi n° 79-563 du 6 juillet 1979.

Cet article prévoyait que le régime d'indemnités applicables aux représentants français au Parlement européen était identique à celui des membres du Parlement français. **Il avait vocation à créer pour les élus européens une indemnité pour compenser l'absence de rémunération au niveau communautaire.**

Or, depuis la décision du 28 septembre 2005, les députés européens disposent désormais d'une indemnisation définie au niveau européen. L'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1979 n'a donc plus vocation à s'appliquer.

Restait alors à savoir si l'article 80 *undecies* du code général des impôts restait applicables aux indemnités des députés européens.

Dans une réponse datée du 12 juin 2018 à une question écrite (n° 5121) du député Gilbert Collard à la ministre chargée des affaires européennes, il est indiqué que le régime d'imposition sur le revenu prévu à cet article continuait de s'appliquer aux indemnités des députés européens, même après l'entrée en vigueur de la décision du 28 septembre 2005.

Il est ainsi écrit, dans le bulletin officiel des finances publiques, que s'agissant des indemnités versées depuis 2009 : « *Ces indemnités sont également soumises à l'impôt sur le revenu, pour leur montant avant déduction de l'impôt européen, selon les règles des traitements et salaires en France, la double imposition étant écartée par l'application d'un crédit d'impôt égal à l'impôt européen.* » (BOI-RSA-CHAMP-20-10)

Toutefois, dans un arrêt du 22 juillet 2022 (n° 458543), le Conseil d'Etat a retenu l'interprétation selon laquelle les indemnités des députés européens **ne sont pas concernées par l'application de l'article 80 *undecies* du code général des impôts depuis l'entrée en vigueur de la décision du 28 septembre 2005.**

Par conséquent, les indemnités des députés européens ne sont plus imposables à l'impôt sur le revenu depuis 2009.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LE RÉTABLISSEMENT DE L'IMPOSITION SUR LE REVENU POUR LES INDEMNITÉS VERSÉES AUX DÉPUTÉS EUROPÉENS

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement (n° I-3077) qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. L'amendement portant article additionnel n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

L'article modifie l'article 80 *undecies* du code général des impôts pour **rendre imposable à l'impôt sur le revenu les indemnités prévues à l'article 9 de la décision du Parlement européen 2005/684/CE du 28 septembre 2005** portant adoption du statut des députés au Parlement européen.

L'article 4 *quinquies* vise également à éviter les situations de double imposition. En effet, l'article 12 de la décision du Parlement européen autorise les États membres à soumettre les indemnités versées aux députés européens à leur droit fiscal national, **à la condition que toute situation de double imposition soit évitée.**

Reprenant le droit jusqu'alors appliqué, l'article 4 *quinquies* rétablit donc un article 199 *quater* dans le code général des impôts, qui dispose que les personnes qui perçoivent les indemnités et pensions mentionnées à l'article 12 de la décision du 28 septembre 2005 bénéficient d'un crédit d'impôt égal au montant de l'impôt européen acquitté, dans la limite de l'impôt dû en France sur ces indemnités et pensions.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI VIENT COMBLER UN VIDE JURIDIQUE

Le rétablissement de l'imposition à l'IR sur les indemnités versées aux députés européens est **cohérent avec le régime fiscal généralement applicable aux indemnités des élus en France.**

L'ajout d'un mécanisme destiné à éviter les double-impositions est une exigence du droit européen¹ et parfaitement légitime. Le dispositif de crédit d'impôt retenu dans le présent article est un mécanisme classique, qui est utilisé dans le cadre de nombreuses conventions fiscales. Il est d'ailleurs **déjà utilisé dans la pratique par l'administration fiscale** pour les indemnités versées aux députés européens².

D'une manière plus générale, **il est étonnant que la mise à jour de l'article 80 *undecies* du code général des impôts n'ait pas été opérée plus tôt**, de nombreuses années s'étant écoulées depuis l'instauration de l'indemnité communautaire des députés européens.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Article 12 de la décision du Parlement européen du 28 septembre 2005.

² BOI-RSA-CHAMP-20-10.

ARTICLE 4 sexies (nouveau)

Augmentation du plafond applicable au titre du taux réduit d'impôt sur les sociétés des petites et moyennes entreprises

Le présent article prévoit de rehausser le plafond des bénéficiaires soumis au taux réduit d'impôt sur les sociétés à 42 500 euros. Alors que le plafond actuel, de 38 120 euros, n'a pas fait l'objet d'une réévaluation depuis le passage à l'euro, l'évolution proposée, peut apparaître très insuffisante. En effet, la prise en compte de l'inflation depuis 2002 conduit à un plafond de 51 530 euros.

Alors que les bénéficiaires des petites et moyennes entreprises doivent faire l'objet d'un taux d'imposition plus faible pour leur permettre de réinvestir leurs bénéfices et d'attirer les capitaux nécessaires pour se développer, la commission des finances a adopté un amendement visant à rehausser le plafond de bénéficiaires soumis au taux réduit d'impôt sur les sociétés à son niveau de 2002 après application de l'inflation jusque 2022.

De plus, le seuil de chiffre d'affaires applicable à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, qui étaient avant 2021 égal au seuil d'entrée dans le taux normal d'impôt sur les sociétés, n'est toujours pas actualisé. Les deux seuils de chiffre d'affaires ne sont donc toujours pas cohérents entre eux.

La commission des finances a ainsi adopté un amendement visant à mettre en cohérence les règles applicables à l'impôt sur les sociétés et à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX RÉDUIT D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DE 15 %, RÉSERVÉ AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES POUR UNE FRACTION DE LEURS BÉNÉFICES

A. UN TAUX NORMAL D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, QUI S'ACCOMPAGNE DE TAUX RÉDUITS POUR CERTAINS TYPES D'ENTREPRISES OU DE REVENUS

L'impôt sur les sociétés est assis sur les bénéfices réalisés par les entreprises, desquels est retranché l'ensemble des charges exposées dans l'intérêt de l'exploitation.

À cette assiette est appliqué un **taux normal**, qui a fait l'objet de plusieurs trajectoires de baisse successives, prévu au I de l'article 219 du code général des impôts.

Le taux normal actuellement en vigueur, à savoir 25 %, résulte de la trajectoire votée en loi de finances pour 2020¹.

**Évolution du taux normal
de l'impôt sur les sociétés prévue par le droit en vigueur**

Année d'ouverture de l'exercice		Entreprises	
		Chiffre d'affaires < 250 millions d'euros	Chiffre d'affaires ≥ 250 millions d'euros
2020	Bénéfices ≤ 500 000 euros	28 %	
	Bénéfices > 500 000 euros	28 %	31 %
2021		26,5 %	27,5 %
2022		25 %	

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, le taux normal s'applique sous réserve de taux réduits concernant certains types d'entreprises ou de revenus.

Un taux réduit de 15 % s'applique ainsi pour les petites et moyennes entreprises (PME) réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros et dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques, dans la limite de 38 120 euros de bénéfices (b du I de l'article 219 du CGI).

Le seuil de chiffre d'affaires permettant à une entreprise de bénéficier du taux réduit a été porté à 10 millions d'euros par l'article 18 de la loi de finances pour 2021, il était de 7,63 millions d'euros auparavant.²

Ensuite, **des taux réduits s'appliquent pour une partie des bénéfices.** En particulier, les **plus-values de cession à long terme de certains éléments de l'actif immobilisé** sont taxées à taux réduits, afin de favoriser l'investissement de long terme dans ce type d'actifs. Il s'agit :

- du régime des **plus-values à long-terme**, imposables au **taux de 15 %** (a du I de l'article 219 du CGI) ;

- du résultat net tiré de la cession ou de la concession de certains **produits de la propriété industrielle**, imposable au **taux de 10 %** (deuxième alinéa du I de l'article 219 du CGI).

¹ Article 39 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

B. À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS S'AJOUTE, POUR LES ENTREPRISES D'UNE CERTAINE TAILLE, UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE MAJORANT LE MONTANT DÛ

Une contribution additionnelle s'ajoute à l'impôt sur les sociétés et augmente la charge fiscale pesant sur les entreprises.

Cette **contribution sociale sur les bénéfiques (CSB)**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 et codifiée à l'article 235 *ter* ZC du code général des impôts, s'applique ainsi aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 7,63 millions d'euros, sous réserve d'un abattement de 763 000 euros pour un exercice de douze mois. Ces montants, qui étaient alignés jusqu'en 2021 sur le plafond de chiffre d'affaires permettant de bénéficier du taux réduit d'impôt sur les sociétés, n'ont pas été modifié par l'article 18 de la loi de finances pour 2021, créant une incohérence entre ces deux plafonds.

Fixée au taux de 3,3 % de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise, **cette contribution, hors prise en compte de l'abattement, porte en pratique le taux d'impôt sur les sociétés à 25,825 %¹** et, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est situé entre 7,63 et 10 millions d'euros à **15,495 %**.

Ainsi, malgré la volonté de simplification du Gouvernement, l'application de différents seuils de chiffre d'affaires rend moins lisible les différents taux d'imposition des bénéfiques.

Taux d'impôts sur les bénéfiques

	Moins de 7,63 millions d'euros de CA	Entre 7,63 et 10 millions d'euros de CA	Plus de 10 millions d'euros de CA
Taux d'imposition sur les bénéfiques	15 % sur les 38 120 premiers euros de bénéfiques Puis 25 % sur les bénéfiques au-delà de ce plafond	15,495 % (<i>hors application de l'abattement sur l'IS pour la CSB</i>) sur les 38 120 premiers euros de bénéfiques Puis 25,825 % (<i>hors application de l'abattement sur l'IS la CSB</i>) sur les bénéfiques au-delà de ce plafond	25,825 % (<i>hors application de l'abattement sur l'IS pour la CSB</i>)

Source : commission des finances du Sénat

Au total, **la contribution additionnelle devrait représenter un montant de 1,6 milliards d'euros en 2022**, d'après les données fournies pour le PLF 2023.

¹ Pour un taux normal d'impôt sur les sociétés de 25 %, soit $25 \% + 25 * 3,3 \%$.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : RELEVER LE PLAFOND DES BÉNÉFICES SOUMIS AU TAUX D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES PME

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution reprend un amendement de notre collègue rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sous amendé par le Gouvernement.

L'article modifie le **b et le f du I** de l'article 219 du code général des impôts, en augmentant le plafond de bénéfices soumis au taux réduit d'impôt sur les sociétés, qui passerait de 38 120 euros à 42 500 euros.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ACTUALISATION INCOMPLÈTE DES SEUILS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS APPLICABLES AUX PME

L'augmentation du plafond de bénéfices soumis au taux réduit d'impôt sur les sociétés proposée par le Gouvernement **est sans commune mesure avec l'inflation connue depuis la fixation du plafond à 38 120 euros en 2002**. Ainsi, la proposition du Gouvernement de relever ce plafond à 42 500 euros est 20 % inférieure au montant résultant de la seule application de l'inflation.

Alors que le plafond du taux réduit d'impôt sur les sociétés n'a pas fait l'objet d'une réévaluation depuis désormais vingt ans, il est à prévoir que son actualisation ne sera pas à l'ordre du jour des projets de loi de finances des années à venir. **L'actualisation du plafond au niveau de l'inflation 2022 apparaît donc constituer une exigence minimale pour nos PME.**

En effet, le taux réduit d'impôt sur les sociétés renforce la performance financière après impôt des PME et permet de favoriser les investissements de ces entreprises. **Alors que notre économie traverse une période d'incertitudes et que les besoins d'investissement de notre tissu productif sont criants, le rapporteur général considère qu'il est indispensable d'apporter cet oxygène à notre tissu de PME.**

Ainsi, la commission des finances proposé donc de porter à 51 530 euros le plafond des bénéfices soumis au taux réduit d'impôt sur les sociétés.

De plus, alors qu'au 1^{er} janvier 2021, l'augmentation à 10 millions d'euros du seuil de chiffre d'affaires permettant de bénéficier du taux réduit d'impôt sur les sociétés correspondait en réalité à **une actualisation d'un montant non modifié depuis le passage à l'euro**, tenant compte des effets de l'inflation.

Le relèvement du plafond de bénéficiaires soumis au taux réduit d'impôt sur les sociétés complète utilement l'actualisation engagée en loi de finances initiale pour 2021.

Elle **n'a toutefois pas concerné le montant de seuil de chiffre d'affaires d'assujettissement à la contribution sociale** sur l'impôt sur les sociétés, alors même qu'il avait été initialement défini par le législateur en cohérence avec le seuil permettant l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés¹. De même, l'abattement applicable pour le calcul de la contribution sociale n'a pas été relevé en conséquence.

Pour les PME, il en résulte une source de complexité de la norme fiscale.

C'est la raison pour laquelle **il est proposé, par cohérence avec la mesure introduite en loi de finances pour 2021 et les modifications portées au présent article, de porter de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le montant de chiffre d'affaires annuel** au-delà duquel une entreprise est redevable de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, sur le modèle du nouveau seuil retenu pour l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés.

En revanche, compte tenu du coût que cette évolution ferait porter par les finances publiques et de son ciblage sur les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 millions d'euros, **l'abattement applicable à l'impôt sur les sociétés** pour déterminer le montant de la contribution sociale n'est pas modifié.

Pour apporter ces modifications, la commission a adopté **un amendement FINC.12 (I-106)**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article ainsi modifié.

¹ Voir, par exemple, [le tome I du rapport n° 1876](#) de M. Alfred Recours, député, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le PLFSS pour 2000, soulignant que « ces conditions d'exonération sont identiques à celles existant pour la contribution temporaire d'impôt sur les sociétés instituée en 1997, elles-mêmes directement inspirées du dispositif en vigueur pour déterminer l'éligibilité des petites entreprises admises au réduit d'impôt sur les sociétés ».

Article 4 septies (nouveau)

Prorogation de l'éligibilité des adaptations audiovisuelles de spectacles au crédit d'impôt dédié aux dépenses déléguées d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles

Le présent article vise à modifier l'article 220 *sexies* du code général des impôts afin de proroger, jusqu'au 31 décembre 2024, l'éligibilité des adaptations audiovisuelles de spectacle au crédit d'impôt dédié aux dépenses déléguées d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Cet élargissement avait été institué en loi de finances pour 2021 afin de répondre à la crise sanitaire et aux mesures de fermeture des salles.

S'il est permis de s'interroger sur le fait que les adaptations audiovisuelles n'entraient pas déjà dans le champ du dispositif dans sa rédaction initiale, elles pouvaient déjà bénéficier, en tout état de cause, des crédits d'impôt dédiés à la production d'enregistrement phonographique ou à la production de spectacles vivants. La pertinence du dispositif n'était donc pas garantie à l'origine et sa prorogation apparaît encore moins opportune dans la mesure où elle contribuerait à pérenniser un dispositif en principe conçu comme une réponse temporaire à la crise sanitaire.

La commission des finances propose la suppression de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT « CINÉMA », UN DÉDIÉ AUX DÉPENSES DÉLÉGUÉES D'ŒUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES ET AUDIOVISUELLES, A ÉTÉ ÉLARGI EN 2021 AUX ADAPTATIONS AUDIOVISUELLES DE SPECTACLES

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT OUVERT AUX ŒUVRES DE FICTION OU DE NATURE DOCUMENTAIRE

Les principes du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles 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. Ces œuvres peuvent aussi appartenir au genre du documentaire.

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.

Le crédit d'impôt concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et couvre des opérations effectuées en France.

B. NATURE DES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Le III de l'article 220 *sexies* 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.

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 Centre national du cinéma et de l'image animée (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.

C. UNE OUVERTURE AUX ADAPTATIONS AUDIOVISUELLES DE SPECTACLE AFIN DE FAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE

La loi de finances pour 2021 a élargi le crédit d'impôt aux adaptations audiovisuelles de spectacles pour les exercices 2021 et 2022¹.

Ces adaptations peuvent bénéficier du crédit d'impôt lorsque le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 1 000 euros par minute produite pour les œuvres d'une durée supérieure à 90 minutes et à 1 250 euros pour les œuvres d'une durée comprise entre 60 et 90 minutes.

Le taux du crédit d'impôt s'élève à 10 % dès lors qu'il concerne une adaptation audiovisuelle de spectacle.

La somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même adaptation ne peut excéder 1 450 euros par minute produite et livrée.

¹ Article 110 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Les dépenses de production retenues dans les bases de calcul du crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux et de variété prévu à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts ne peuvent être retenues dans celles retenues par le présent crédit d'impôt mais également dans celles prévues par le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques prévu à l'article 220 *octies* du même code.

Le montant de la dépense fiscale afférente à cet élargissement a été estimé en 2021 à 1,52 million d'euros. 62 projets d'adaptation audiovisuelle de spectacles ayant eu lieu en 2021 ont fait l'objet d'une demande d'agrément provisoire auprès du CNC, répartis sur 17 entreprises bénéficiaires. À date, en 2022, 88 projets d'adaptation audiovisuelle de spectacles présentés par 25 sociétés ont été agréés. Le montant de la dépense fiscale est estimé à 1,83 million d'euros. **Une projection en année pleine table sur une dépense fiscale de 2,33 millions d'euros.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROROGATION DE DEUX ANS DU DISPOSITIF

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution reprend un amendement de notre collègue Aurore Bergé (Renaissance) et plusieurs de ses collègues qui proroge de deux ans l'éligibilité des dépenses d'adaptation audiovisuelle de spectacles au crédit d'impôt.

Le **I** prévoit ainsi que les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont celles exposées jusqu'au **31 décembre 2024**.

Le **II** précise que cette prorogation entre en vigueur à une date fixée par décret, après réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION INJUSTIFIÉE COMPTE TENU DES DISPOSITIFS EXISTANTS

Selon le Centre national du cinéma et de l'image animée une telle extension se justifie par :

- la **publication tardive, en décembre 2021, du décret d'application¹** et la **difficile mise en œuvre du dispositif compte tenu de la fermeture des salles induite par la crise sanitaire**, qui ont empêché les pouvoirs publics de recueillir des éléments représentatifs d'une année normale permettant de décider de la pertinence du dispositif ;

- l'arrêt du dispositif après seulement deux années d'existence, qui est analysé comme un coup d'arrêt brutal pour les producteurs français d'œuvres audiovisuelles de ce genre de programme et indirectement pour les producteurs de spectacles vivants eux-mêmes.

Il convient de relever à ce stade que la prorogation semble moins justifiée par la crise sanitaire que par la volonté de pérenniser *in fine* un dispositif, indépendamment de la situation sanitaire. La principale justification était surtout le contexte de restriction d'accès aux salles de spectacles.

En outre, en cas d'adoption, la question d'une entrée en vigueur tardive du dispositif devrait à nouveau se reposer en 2023, compte tenu du délai d'attente de la réponse de la Commission européenne s'agissant du régime des aides d'État.

Le Sénat s'était déjà opposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021 à la mise en place de ce dispositif. Le Gouvernement s'était d'ailleurs montré favorable à la suppression de l'article l'instituant.

La commission des finances du Sénat avait notamment émis des doutes sur le fait que les adaptations audiovisuelles de spectacles vivants soient exclues de la rédaction initiale de l'article 220 *sexies* du code général des impôts sur le crédit d'impôt pour dépenses de productions cinématographiques ou audiovisuelles. Le 2 du II dudit article prévoit en effet que seuls soient exclus les œuvres à caractère pornographique ou d'incitation à la violence, les œuvres cinématographiques utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité et les émissions sportives, de variétés ou de jeux ainsi que tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale.

¹ Décret n° 2021-1854 du 28 décembre 2021 pris pour l'application de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Par ailleurs, le **crédit d'impôt pour dépenses de productions phonographiques** prévu à l'article 220 *octies* du code général des impôts prévoit déjà, s'agissant du spectacle musical, une prise en charge des dépenses liées à la réalisation et à la production d'images : frais de captation, cession des droits, frais correspondant aux autorisations délivrées par les producteurs de spectacles, par les exploitants de salles ou par les organisateurs de festivals, dépenses de post-production et salaires et charges afférents aux personnels techniques. Ces dépenses de développement sont retenues dans la base du calcul du crédit d'impôt dans la limite de 350 000 euros par enregistrement phonographique.

Le **crédit d'impôt « spectacles vivants et musicaux »**, prévu à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts, prévoit aussi que ces mêmes dépenses soient éligibles si elles sont orientées vers la numérisation du spectacle.

Enfin, le **crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques** prévu à l'article 220 *sexdecies* du code général des impôts intègre ces dépenses si elles sont là encore dédiées à la numérisation des représentations.

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur la pertinence de ce nouveau dispositif, fut-il temporaire. Son extension apparaît encore moins opportune aujourd'hui tant elle contribuerait à pérenniser un dispositif en principe conçu comme une réponse temporaire à la crise sanitaire et à la restriction que celle-ci imposait en termes d'accès aux salles. **La commission a donc adopté un amendement FINC.13 (I-107) de suppression de cet article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 4 octies (nouveau)

Instauration d'un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques

Le présent article aménage le crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques institué en loi de finances initiale pour 2021 à la suite de la crise sanitaire, en précisant les conditions d'éligibilité à ce dispositif, qu'il s'agisse du nombre de répétitions préalables ou de la localisation des représentations.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF RÉCENT CENSÉ ACCOMPAGNER LA RELANCE DE L'ACTIVITÉ THÉÂTRALE APRÈS LA CRISE SANITAIRE.

Le crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques a été introduit en loi de finances initiale pour 2021¹. Le théâtre était, avant la crise sanitaire, exclu des crédits d'impôt en faveur du spectacle vivant. Le théâtre privé était, cela étant, affectataire, via l'Association pour le soutien du théâtre privé, d'une taxe sur les spectacles, instituée en 2003².

Prévu à l'article 220 *sexdecies* du code général des impôts, le nouveau dispositif vise **les entreprises exerçant l'activité d'entrepreneurs de spectacles vivants dès lors qu'elles ont la responsabilité du spectacle et qu'elles en supportent le coût**. Les représentations ouvrant droit au crédit d'impôt doivent être réalisées par des entreprises établies en France ou au sein d'un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie de l'Espace économique européen. **Les coûts de production visés par le dispositif doivent être « majoritairement engagés » sur le territoire français.**

Le spectacle concerné doit être inédit : sa mise en scène et sa scénographie doivent être nouvelles. Il ne doit pas avoir déjà donné lieu à représentations³. Son interprétation doit être assurée par au moins **90 % d'artistes professionnels**, le plateau devant par ailleurs comporter **au moins six artistes professionnels**. La représentation doit, enfin, être programmée

¹ Article 22 de la loi n° 2015-1721 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Article 77 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

³ La rédaction reprend les critères retenus à l'article 281 quater du code général des impôts pour l'application d'un taux réduit de TVA particulier (ou « super-réduit ») de 2,1 % sur les recettes liées aux entrées de premières représentations de spectacles vivants nouvellement créés.

pour **plus de vingt dates sur une période de douze mois consécutifs dans au moins deux lieux différents.**

Le crédit d'impôt est égal à 15 % du montant des dépenses engagées. Celles-ci concernent, comme dans le cadre du crédit d'impôt sur le spectacle vivant (CISV), les frais de personnels, permanents et non permanents de l'entreprise, les redevances versées aux organismes de gestion collective de droits d'auteur, les frais de location de salle et de matériels, les dotations aux amortissements, les frais d'assurance, les dépenses liées à la promotion et à l'organisation des tournées ainsi que les frais afférents à la numérisation des représentations.

Ces dépenses sont prises en compte dans la limite des 60 premières représentations par spectacle, à l'exception de celles visant l'acquisition du petit matériel utilisé dans le cadre du spectacle ou aux fins d'accueil du public.

Le montant des dépenses éligibles est plafonné à 500 000 euros.

Le taux est porté à 30 % pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises. Le crédit d'impôt ne peut, quelle que soit la taille de l'entreprise et le nombre de spectacles assurés, dépasser 750 000 euros par entreprise.

Les subventions publiques non remboursables sont déduites des bases du calcul du crédit d'impôt.

Les dépenses ouvrent droit au crédit d'impôt lorsqu'elles sont engagées à compter de la date de réception par le ministère chargé de la culture d'une demande d'agrément provisoire. Un comité d'experts est chargé d'attribuer cet agrément, en vérifiant la conformité du spectacle aux conditions visées plus haut.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'entrepreneur doit obtenir un agrément provisoire puis un agrément définitif, dans un délai maximum de 36 mois à partir de la date de délivrance de l'agrément provisoire. En cas de non-obtention de l'agrément définitif, le crédit d'impôt doit être reversé. À défaut, il fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice au cours duquel intervient la décision de refus de l'agrément définitif. L'agrément provisoire ne peut, par ailleurs, pas être délivré dès lors que l'ensemble des obligations légales, fiscales et sociales qui incombent à l'entreprise ne sont pas respectées.

Le crédit d'impôt vise enfin les dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2024. Le montant de la dépense fiscale est estimé à 4 millions d'euros en 2022.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE MODIFICATION DES CONDITIONS D'OCTROI DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution reprend un amendement de Mme Aurore Bergé et plusieurs membres du groupe Renaissance qui précise les conditions d'éligibilité au crédit d'impôt.

Le 1° du I prévoit d'instaurer une **condition minimale de vingt services de répétition par artiste au plateau**. La dépense fiscale ciblerait ainsi les entreprises garantissant aux artistes des conditions d'exercice cohérentes avec leur statut professionnel.

Le 2° du I précise les règles en matière de programmation. Pour être éligibles, **les spectacles doivent être programmés pour au moins la moitié des dates dans des lieux situés sur le territoire français**.

Le II prévoit que ces nouvelles conditions s'appliquent pour les demandes d'agrément déposées à compter du 1^{er} janvier 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT OPPORTUN AFIN DE MIEUX ENCADRER L'ACCÈS AU CRÉDIT D'IMPÔT

Le dispositif actuel est entré en vigueur avec la parution du décret n° 2021-655 du 26 mai 2021.

Le ministère de la Culture a ainsi reçu 49 demandes d'agrément provisoire en 2021, déposées par 37 entrepreneurs de spectacles différents. 85 % d'entre elles ont débouché sur un agrément provisoire. **Le montant total du crédit d'impôt pour ces 42 structures est estimé à 4,53 millions d'euros**, sur la base d'une prise en charge à hauteur de 30 %. Les entreprises demandeuses sont en effet exclusivement des TPE : sociétés de production et de diffusion, compagnies et théâtres. Les dépenses éligibles prises en compte au titre du crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales s'élèvent en moyenne à 364 000 euros par spectacle. 50 % de ces dépenses sont liées à l'emploi du plateau artistique (rémunération des artistes et techniciens).

Le nombre de représentations par spectacle est de 44 dates en moyenne. Des écarts importants sont néanmoins constatés, 55 % des demandes prévoient entre 21 et 30 représentations par spectacle et 20 % des demandes prévoient plus de 70 représentations par spectacle.

72 % des demandeurs sont situés en région Île-de-France, 7 autres régions sur 13 étant représentées. Cette répartition géographique illustre celle des sièges sociaux des compagnies et entreprises du secteur.

Le ministère de la culture table désormais sur une montée en charge du dispositif, la relance de l'activité théâtrale devant déboucher sur un doublement de la dépense fiscale. Le montant de celle-ci pour 2023 est ainsi estimé à 10 millions d'euros.

Dans ces conditions, l'ajout de nouvelles conditions pour l'octroi de l'agrément provisoire va dans le bon sens.

La règle en matière de localisation des représentations vient, en effet, compléter le principe selon lequel les dépenses éligibles doivent être « majoritairement » engagées sur le territoire français.

L'insertion d'une disposition visant le nombre de répétitions permet, quant à elle, de renforcer les exigences en matière de respect des obligations légales et sociales incombant à l'entreprise demandeuse.

Une telle modification doit donc permettre d'éviter des effets d'aubaine et accompagner justement les compagnies et entreprises du secteur en quête de rebond. Il est donc proposé d'adopter cet article sans modification.

Une évaluation de l'ensemble du dispositif sera, cependant, nécessaire en fin d'exercice 2023, afin de juger de sa pertinence, près de deux ans après la réouverture des théâtres. **Il s'agira notamment de se prononcer sur le maintien du crédit d'impôt alors que la taxe sur les spectacles devrait voir son rendement se rapprocher de son niveau d'avant crise.** 6 millions d'euros sont ainsi attendus pour le théâtre privé *via* cette taxe affectée en 2023, contre 2,9 millions d'euros en 2021 et 8 millions d'euros en 2019.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4 nonies (nouveau)

Instauration d'une contribution temporaire de solidarité sur les secteurs des combustibles fossiles

Le présent article prévoit d'instaurer une contribution temporaire de solidarité sur les secteurs de l'extraction, de l'exploitation minière, du raffinage du pétrole ou de la fabrication de produits de cokerie, dans le contexte de forte inflation des prix de l'énergie.

Cette contribution, décidée à l'échelle européenne, est prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022. L'article transpose fidèlement cette contribution que la France est tenue de mettre en place d'ici le 31 décembre 2022. Si elle ne concerne que marginalement la France, à travers la seule activité de raffinage, cette contribution nécessaire doit permettre de redistribuer aux ménages et aux entreprises victimes de la hausse des prix de l'énergie les bénéfices excédentaires que cette activité a engrangé en 2022 en raison de la crise actuelle.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE RÈGLEMENT DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE DU 6 OCTOBRE 2022 A PRÉVU L'INSTAURATION, À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE, D'UNE CONTRIBUTION DE SOLIDARITÉ TEMPORAIRE CONCERNANT LES SECTEURS DES COMBUSTIBLES FOSSILES

A. L'UNION EUROPÉENNE A DÉCIDÉ DE PRENDRE UNE MESURE COORDONNÉE POUR PRÉLEVER UNE PARTIE DES « BÉNÉFICES EXCÉDENTAIRES » ENGRANGÉS PAR LE SECTEUR DES COMBUSTIBLES FOSSILES

Le 30 septembre 2022, le Conseil de l'Union européenne a **approuvé** une série de propositions faites par la Commission européenne, et notamment l'une visant à instaurer sur le territoire de l'Union européenne (UE) **une contribution de solidarité temporaire sur les secteurs des combustibles fossiles**. En invoquant la situation de « *grave difficulté dans l'approvisionnement en produit énergétiques* » au sens du paragraphe 1 de l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil a pu adopter de façon accélérée et sans le Parlement européen, les mesures prévues par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.

Les considérants du règlement (UE) 2022/1854 établissent le constat que, sans que leur structure de coût soit sensiblement affectée, les entreprises des secteurs des combustibles fossiles ont vu « leurs bénéfices bondir en raison des circonstances soudaines et imprévisibles de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, de la réduction de l'approvisionnement en énergie et de l'augmentation de la demande en raison des températures exceptionnellement élevées »¹.

L'instauration coordonnée à l'échelle de l'Union européenne d'une contribution temporaire sur ces secteurs a vocation à permettre aux États membres de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour soutenir leurs concitoyens et leurs entreprises les plus affectés par la crise des prix de l'énergie. L'objectif poursuivi est aussi que les entreprises du secteur des énergies fossiles qui ont engrangé des bénéfices exceptionnels du fait de cette crise contribuent à financer ces dispositifs de soutien. Le considérant n° 51 du règlement précise ainsi que « la contribution de solidarité temporaire devrait servir de mesure de redistribution et faire en sorte que les entreprises concernées qui ont réalisé des bénéfices excédentaires en raison des circonstances imprévues contribuent proportionnellement à remédier à la crise énergétique sur le marché intérieur ».

B. LA CONTRIBUTION TEMPORAIRE DE SOLIDARITÉ PRÉVUE PAR LE RÈGLEMENT EUROPÉEN

L'article 1^{er} du règlement (UE) 2022/1854 prévoit que le règlement en question vise notamment à « établir des règles relatives à une contribution de solidarité temporaire obligatoire de la part des entreprises et des établissements stables de l'Union exerçant leurs activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage ».

L'article 2 de ce même règlement prévoit trois définitions importantes quant à la mise en œuvre de cette contribution.

Le 17) de cet article 2 définit ainsi « les entreprises et établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage » comme « les entreprises ou les établissements stables de l'Union qui génèrent au moins 75 % de leur chiffre d'affaires dans des activités économiques relevant des secteurs des industries extractives, du raffinage du pétrole ou de la fabrication de produits de cokerie, tels qu'ils figurent dans le règlement (CE) n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil ».

Le 18) définit les « bénéfices excédentaires » au sens du règlement comme « les bénéfices imposables, déterminés conformément aux règles fiscales nationales, de l'exercice fiscal 2022 et/ou de l'exercice fiscal 2023 et pendant toute leur durée, générés par des activités exercées au niveau d'entreprises et

¹ Considérant n° 50 du règlement.

d'établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage, qui dépassent de plus de 20 % la moyenne des bénéfices imposables des quatre exercices fiscaux commençant le 1^{er} janvier 2018 ou après cette date ».

Le **19)** définit la « **contribution de solidarité** » comme « *une mesure temporaire ciblant les bénéfices excédentaires des entreprises et des établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage afin d'atténuer les effets de l'évolution exceptionnelle des prix sur les marchés de l'énergie pour les États membres, les consommateurs et les entreprises* ».

Le **chapitre III** du règlement (UE) 2022/1854 qui porte sur les « *mesures concernant les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage* » fixe les modalités d'application de la contribution temporaire de solidarité.

Le **1. de l'article 14 du règlement** stipule ainsi que « *les bénéfices excédentaires obtenus par les entreprises et les établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage font l'objet d'une contribution de solidarité temporaire obligatoire* ». Le **3.** du même article impose aux États-membres de mettre en œuvre cette contribution « *au plus tard le 31 décembre 2022* ».

L'**article 15** de ce même règlement prévoit quant à lui la **base de calcul** de la contribution. Celle-ci est ainsi calculée sur les **bénéfices imposables de « l'exercice fiscal 2022 et/ou l'exercice fiscal 2023 » qui excèdent de plus de 20 % la moyenne des bénéfices imposables « des quatre exercices fiscaux commençant le 1^{er} janvier 2018 »**. La dernière phrase de ce même article précise que « *si la moyenne des bénéfices imposables de ces quatre exercices fiscaux est négative, les bénéfices imposables moyens sont égaux à zéro aux fins du calcul de la contribution* ».

L'**article 16** prévoit que le **taux** applicable à la contribution est de **33 %** et que celle-ci « *s'applique en plus des impôts et prélèvements réguliers applicables conformément au droit national d'un État membre* ».

L'**article 18** précise « *la nature temporaire* » de la contribution qui ne doit s'appliquer qu'aux bénéfices excédentaires dégagés au cours de l'exercice fiscal 2022 et/ou de l'exercice fiscal 2023.

Enfin, l'**article 17** impose que les **recettes tirées de cette contribution soient utilisées** dans le but de générer « *une incidence suffisamment rapide* » **sur l'un des objets suivants :**

- des mesures de soutien financier en faveur des clients finals d'énergie ;

- des mesures de soutien financier visant à contribuer à la réduction de la consommation d'énergie ;

- des mesures de soutien financier visant à soutenir les entreprises des secteurs à forte intensité énergétique, à condition qu'elles soient subordonnées à des investissements dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique ou d'autres technologies de décarbonation ;

- des mesures de soutien financier visant à développer l'autonomie énergétique ;

- le financement commun de mesures visant à réduire les effets néfastes de la crise énergétique, y compris le soutien à la protection de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au perfectionnement de la main-d'œuvre, ou à promouvoir les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'INSTAURATION D'UNE CONTRIBUTION TEMPORAIRE DE SOLIDARITÉ SUR LES SECTEURS DE L'EXTRACTION, DE L'EXPLOITATION MINIÈRE, DU RAFFINAGE DU PÉTROLE OU DE LA FABRICATION DE PRODUITS DE COKERIE

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement du Gouvernement n° 2890** qu'il a **retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution**. Il vise à transposer en droit national la **contribution de solidarité temporaire sur les secteurs des combustibles fossiles** décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.

A. LA CONTRIBUTION CONCERNE LES ENTREPRISES DES SECTEURS DES COMBUSTIBLES FOSSILES

Le **I.** du présent article prévoit ainsi qu'**à compter du 1^{er} janvier 2022** est institué « *une contribution temporaire de solidarité* ».

Le **premier alinéa du II.** définit les redevables de cette contribution parmi « *les personnes morales ou établissements stables exerçant une activité en France ou dont l'imposition du bénéfice est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions* ». Pour être effectivement redevables de cette contribution, ces personnes morales doivent avoir un **chiffre d'affaires¹ au titre de l'exercice 2022** qui provient « *pour 75 % au moins, des secteurs de l'extraction, de l'exploitation minière,*

¹ Le deuxième alinéa du II. précise que ce chiffre d'affaires doit s'entendre du « *chiffre d'affaires réalisé en France par le redevable de la contribution au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené, le cas échéant, à douze mois* ».

du raffinage du pétrole ou de la fabrication de produits de cokerie¹ ».

Le **ciblage** ainsi proposé des secteurs exposés à la contribution correspond aux stipulations du **1. de l'article 14 du règlement** (UE) 2022/1854 ainsi qu'à la définition de la « contribution de solidarité » prévue au 19) de l'article 2 du même règlement : *« une mesure temporaire ciblant les bénéfiques excédentaires des entreprises et des établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage afin d'atténuer les effets de l'évolution exceptionnelle des prix sur les marchés de l'énergie pour les États membres, les consommateurs et les entreprises ».*

Le **seuil de 75 %** répond quant à lui à la définition des entreprises concernées par la contribution telle qu'établie par le **17) de l'article 2 du même règlement**.

Le **troisième alinéa** du même **II.** précise que **la contribution est due par chaque membre des groupes de sociétés²** qui remplit individuellement la condition de chiffre d'affaires prévue au premier alinéa.

B. LE MONTANT DE LA CONTRIBUTION EST ÉGAL À 33 % DE LA PART DU RÉSULTAT IMPOSABLE DE L'EXERCICE FISCAL 2022 QUI EXCÈDE DE 20 % LA MOYENNE DES RÉSULTATS CONSTATÉS ENTRE 2018 ET 2021

Le **III.** de l'article détermine **l'assiette** de la contribution. Conformément aux **deux premiers alinéas du 1. du III.**, celle-ci correspond à **la différence**, si elle est positive, **entre le résultat imposable** constaté au titre de l'exercice **2022 et 120 % de la moyenne des résultats** imposables constatés au titre des exercices **2018, 2019, 2020 et 2021³**. Aussi, l'assiette de la contribution est-elle égale à **la part des résultats imposables de l'exercice 2022 qui excède de 20 % la moyenne** des résultats imposables **des quatre exercices fiscaux précédents**. Cette modalité de calcul des bénéfices imposable est conforme aux prescriptions de l'article 15 du règlement (UE) 2022/1854 ainsi qu'à la définition des « bénéfiques exceptionnels » qui figure au 18) de l'article 2 du même règlement : *« les bénéfices imposables, déterminés conformément aux règles fiscales nationales, de l'exercice fiscal 2022 et/ou de l'exercice fiscal 2023 et pendant toute leur durée, générés par des activités exercées au niveau d'entreprises et d'établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage, qui dépassent de plus de 20 % la moyenne des bénéfiques*

¹ Au sens du règlement (CE) n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques.

² Formés en application des articles 223 A et 223 A bis du code général des impôts.

³ Le quatrième alinéa du 1. du III. précise que les résultats servant de base au calcul « s'entendent des résultats effectivement imposés à l'impôt sur les sociétés, avant imputation des réductions et crédits d'impôt et créances fiscales de toute nature ».

imposables des quatre exercices fiscaux commençant le 1^{er} janvier 2018 ou après cette date ».

Le **troisième alinéa du 1. du III.** ajoute que **lorsque la moyenne des résultats des exercices précédents est négative**, le montant pris en compte pour calculer la différence avec le résultat constaté en 2022 est **égal à zéro**. Cette disposition est conforme à la dernière phrase de **l'article 15 du règlement** européen : *« si la moyenne des bénéfices imposables de ces quatre exercices fiscaux est négative, les bénéfices imposables moyens sont égaux à zéro aux fins du calcul de la contribution de solidarité temporaire ».*

Les **2. et 3. du III.** prévoient les modalités de détermination de la contribution pour les groupes de sociétés ainsi que les sociétés mentionnées à l'article 8 du code général des impôts (CGI), les groupements d'intérêt économique et les groupements européens d'intérêt économique.

Le **IV.** de l'article prévoit la prise en compte des **opérations de fusion** dans la détermination de l'assiette de la contribution. Il prévoit ainsi que l'assiette de la contribution soit corrigée à due concurrence des effets directs de cette fusion sur la détermination des bénéfices excédentaires définis au III.

La durée d'application de la contribution temporaire, prévue pour le **seul exercice fiscal 2022**, entre dans les possibilités laissées aux États membres par **l'article 15 du règlement**, à savoir une application de la contribution *« au cours de l'exercice fiscal 2022 et/ou l'exercice fiscal 2023 ».*

En conformité avec les prescriptions de l'article 16 du règlement européen, le V. du présent article fixe **le taux de la contribution à 33 %.**

C. LA CONTRIBUTION TEMPORAIRE DE SOLIDARITÉ FONCTIONNERAIT COMME L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Le **premier alinéa du VII.** de l'article prévoit que *« la contribution temporaire de solidarité est établie, contrôlée et recouvrée comme l'impôt sur les sociétés et sous les mêmes garanties et sanctions »* et que *« les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ce même impôt ».*

Le **deuxième alinéa** de ce même VII. précise que la contribution, auto liquidée, est payée spontanément au comptable public, *« au plus tard à la date prévue au 2. de l'article 1668 du code général des impôts pour le versement du solde de liquidation de l'impôt sur les sociétés »*, c'est-à-dire, le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice.

Le **troisième alinéa** ajoute que s'agissant des redevables de la contribution qui ne sont pas redevables de l'impôt sur les sociétés, *« la contribution est acquittée au plus tard le 15 du quatrième mois qui suit la clôture de l'exercice ou le 15 mai 2023 s'ils clôturent à l'année civile ».*

Le VI. de l'article précise que « *les réductions, crédits d'impôt et créances fiscales de toute nature ne sont pas imputables sur la contribution* » tandis que le VIII. dispose que cette contribution ne peut être admise dans les charges qui viennent en déduction du résultat imposable.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA TRANSPOSITION EN DROIT NATIONAL D'UNE CONTRIBUTION EUROPÉENNE NÉCESSAIRE POUR FAIRE EN SORTE QUE LES PRODUCTEURS D'ÉNERGIE FOSSILE CONTRIBUENT AUX MESURES DE SOUTIENS DESTINÉES AUX CONSOMMATEURS FINALS D'ÉNERGIE

Dans la mesure où **les activités de production de combustibles fossiles sont très peu développées sur le territoire national, la contribution temporaire de solidarité prévue au présent article ne concerne que très marginalement la France et essentiellement les activités de raffinage**¹.

Alors que **sur son activité de raffinage**, une société telle que **Total-Énergies** avait accumulé 4,3 milliards d'euros de pertes depuis 2013 en France, celle-ci **anticipe pour 2022**, du fait des conséquences de la crise des prix de l'énergie, **un bénéfice d'environ 600 millions d'euros** sur cette activité.

Aussi, le Gouvernement ne prévoit-il qu'un **rendement de 200 millions d'euros** au titre de cette contribution. **À l'échelle européenne**, selon les estimations de la Commission, les recettes attendues s'élèvent à **25 milliards d'euros** pour une application de la mesure sur l'exercice 2022.

En vertu des dispositions du règlement européen du 6 octobre dernier, **la France est tenue de transposer dans son droit national la contribution** temporaire de solidarité prévue par ce même règlement **d'ici le 31 décembre 2022**. Le présent projet de loi de finances est ainsi le meilleur vecteur pour que la France s'acquitte de cette obligation. Le présent article transpose fidèlement les paramètres de cette contribution précisément et strictement définis par le règlement. Le Gouvernement a pris le parti d'appliquer la contribution sur l'exercice 2022 quand le règlement permettait de la mettre en place pour l'exercice 2022 et/ou l'exercice 2023.

Comme évoqué *supra*, contrairement à certains de ses partenaires, notamment les Pays-Bas ou l'Allemagne, **la France n'est que peu concernée par la production fossile**. Néanmoins, **les résultats exceptionnels de l'activité de raffinage en 2022 sont la conséquence directe de la crise des prix de l'énergie**. Ce fait est incontestable. Ces résultats répondent ainsi parfaitement à la notion de « **bénéfices excédentaires** » définie par le règlement européen. Or, **à l'heure où cette crise affecte profondément les**

¹ La France compte 8 raffineries en activité.

consommateurs finals d'énergie, particuliers comme professionnels, à l'heure où cette crise **affaiblie les économies** européennes et **fragilise les finances publiques** nationales fortement mises à contribution par le déploiement de mesures de soutiens aussi indispensables que coûteuses, **il est tout sauf illégitime que de tels bénéfices excédentaires**, qui s'expliquent uniquement par cette situation exceptionnelle, **fassent l'objet d'une redistribution** au profit de ceux qui subissent des hausses insupportables de leurs factures d'énergie.

À ce titre, et conformément à ce que prévoit le règlement européen, le Gouvernement a annoncé que **les recettes tirées de cette contribution temporaire serviraient à financer le dispositif d' « amortisseur »** destiné à atténuer les prix de l'électricité pour les petites et moyennes entreprises (PME), les associations, les établissements publics et les collectivités **ainsi que le renforcement des aides aux guichets destinées aux entreprises de taille intermédiaire (ETI)**. Ces mesures ont été retenues sous la forme d'amendements de crédits sur les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Économie » dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

La transposition nationale de cette contribution de solidarité européenne ne viendra pas effacer cependant, **les errements multiples et le constat d'échec patent de la politique énergétique** conduite depuis dix ans. Les insuffisances manifestes de cette politique, aussi bien s'agissant de la production d'électricité nucléaire que du développement des énergies renouvelables, sont **tout sauf étrangères à la situation catastrophique dans laquelle se retrouve aujourd'hui la France, victime de la flambée des prix de l'électricité** depuis l'été dernier. Le Gouvernement ne saurait **défausser sa propre responsabilité sur l'opérateur national EDF, fleuron français fragilisé depuis plusieurs années** jusqu'à le conduire devant un mur de dette abyssale.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 4 decies (nouveau)

Prorogation de la déduction spéciale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique

Le présent article propose de proroger, jusqu'au 31 décembre 2025, la déduction spéciale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique.

Considérant que l'acquisition d'œuvres originales d'artistes par les entreprises limite leur exposition au public et diffère de la logique propre au mécénat, la commission des finances propose de modifier cet article en ne prorogeant la déduction fiscale que pour les seules acquisitions d'instruments de musique, qui sont prêtés aux artistes en faisant la demande.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DÉJÀ PROROGÉ EN 2020

L'article 238 *bis* AB du code général des impôts permet aux entreprises ayant acheté des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique de déduire du résultat de l'exercice d'acquisition et des quatre années suivantes, par fractions égales, une somme correspondant au prix d'acquisition. Ces œuvres ou instruments doivent être inscrits à un compte d'actif immobilisé. Le mécanisme ne bénéficie qu'aux seules entreprises pouvant techniquement créer un compte de réserve spécial au passif du bilan de l'entreprise. Les autres entreprises, dont les professions libérales, sont exclues de ce dispositif.

Afin de bénéficier de l'exonération, l'entreprise concernée doit exposer dans un lieu accessible au public ou aux salariés, à l'exception de leurs bureaux, le bien qu'elle a acquis pour la période correspondant à l'exercice d'acquisition et aux quatre années suivantes. S'agissant de l'instrument de musique, l'entreprise doit s'engager à prêter ces instruments à titre gratuit aux artistes-interprètes qui en font la demande.

Le prix d'acquisition retenu pour le calcul de la déduction fiscale ne peut excéder le plafond prévu par l'article 238 *bis* du code général des impôts concernant le mécénat d'entreprise, soit 20 000 euros ou 0,5 % du chiffres d'affaires si ce dernier montant est plus élevé. Ces deux limites doivent cependant être minorées des versements déjà effectués au titre du mécénat d'entreprise.

Ce dispositif, dont le coût annuel est évalué à 3 millions d'euros, a été borné jusqu'au 31 décembre 2022 en loi de finances pour 2020¹. **La dépense fiscale reste cependant assez mal renseignée, le nombre de bénéficiaires n'est, ainsi, pas précisé.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE MODIFICATION DES CONDITIONS D'OCTROI DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, est issu d'un amendement de Mme Marina Ferrari et plusieurs membres du groupe Démocrate qui proroge le dispositif jusqu'au 31 décembre 2025, soit pour trois années supplémentaires.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : RÉSERVER LA DÉDUCTION À LA SEULE ACQUISITION D'INSTRUMENTS DE MUSIQUE

La prorogation de ce mécanisme de déduction est censée à la fois contribuer à **soutenir le marché de l'art et poursuivre le prêt d'instruments de musique acquis par des entreprises à des jeunes qui ne disposent pas des moyens financiers** pour les acheter ou les louer.

S'agissant de l'acquisition d'œuvres d'art, la collaboration avec une entreprise contribuerait, toujours selon le ministère de la culture, à renforcer le volume d'achat d'œuvres d'artistes vivants et participer à renforcer leur notoriété. Il convient de relever à ce stade que **l'achat d'une œuvre n'est pas, comme le mécénat, un mode de financement philanthropique d'une structure ou d'une association d'intérêt public.** Il relève plutôt d'une **appropriation d'une œuvre par une entreprise.** L'exposition au public au sein d'une entreprise, forcément restreinte, ne constitue pas un élément suffisant en vue de maintenir le principe d'un financement public *via* la déduction fiscale.

S'agissant de l'acquisition des instruments de musique, dans une réponse au questionnaire budgétaire, le ministère de la culture rappelle que le montant minimum pour un violon adapté à la pratique d'un étudiant de niveau cycle III du conservatoire national de Paris s'élève à 15 000 euros. Dans ces conditions, une prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2025 peut s'entendre, dès lors que l'instrument est prêté.

¹ Article 29 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Dans ces conditions, la commission des finances propose de proroger le dispositif en le réservant à la seule acquisition d'instruments de musique et en l'assortissant d'une demande d'évaluation (amendement FINC.14 (I-108)).

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4 undecies (nouveau)

Prorogation du crédit d'impôt collection

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés, déposé à l'Assemblée nationale et intégré au texte considéré comme adopté par cette dernière en vertu de la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il porte sur le crédit d'impôt nouvelle collection, une extension du crédit d'impôt recherche (CIR) créée en 1992, applicable aux dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir.

Le présent article propose d'en proroger l'applicabilité de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2024, la loi de finances pour 2020 ayant borné le dispositif au 31 décembre 2022.

Dans un contexte économique difficile et faute d'évaluation disponible du dispositif, le rapporteur général souscrit à cette prolongation. Néanmoins, il constate le caractère déclinant de son utilisation et que son efficacité est contestée. Il invite donc le Gouvernement à procéder à l'évaluation que ce dernier avait annoncée.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN « CRÉDIT D'IMPÔT NOUVELLE COLLECTION » BORNÉ AU 31 DÉCEMBRE 2022

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT COLLECTION, UNE EXTENSION DU CRÉDIT IMPÔT RECHERCHE DESTINÉE AUX DÉPENSES LIÉES À L'ÉLABORATION DE NOUVELLES COLLECTIONS

Depuis 1992¹, le *h* du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts (CGI) ajoute à la liste des dépenses prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt recherche, celles qui sont liées à l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir.

¹ Article 61 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

Pour bénéficier de la prise en compte de ces dépenses, les entreprises doivent remplir plusieurs conditions. Il leur faut :

- **relever du secteur textile-habillement-cuir**, dont les activités sont décrites dans la Nomenclature d'Activités Françaises (NAF) ;

- **exercer une activité industrielle**, c'est-à-dire concourir directement à la fabrication ou à la transformation de biens corporels mobiliers et pour laquelle le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre est prépondérant¹ ;

- **procéder à l'élaboration de nouvelles collections**, c'est-à-dire mener des travaux liés à la mise au point d'une **gamme nouvelle de produits** qui, conformément aux pratiques commerciales du secteur, doit être renouvelé à intervalles réguliers, connus à l'avance.

Les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt recherche sont les suivantes :

- **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). Il s'agit uniquement des personnels directement affectés aux opérations de recherche concernées ; cependant, l'affectation partielle ouvre droit au dispositif. Dans ce cas, les salaires des chercheurs et techniciens de recherche affectés à temps partiel ou en cours d'année aux opérations éligibles au présent dispositif sont pris en compte au prorata du temps effectivement consacré à ces opérations ;

- **dotations aux amortissements des immobilisations** créées ou acquises à l'état neuf qui sont directement affectées à la conception des nouvelles collections ou à la réalisation de prototypes et d'échantillons non vendus (logiciels de conception assistée par ordinateur, dessin assisté par ordinateur, logiciels de fabrication assistée par ordinateur, de gestion de la production assistée par ordinateur) ;

- **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** ;

- **frais de défense des dessins et modèles**, dans la limite de 60 000 euros par an et par entreprise.

¹ CE, arrêt du 13 juin 2016, n° 380490, Sté Antik Batik.

Depuis 1998¹, le *i* du II de l'article 244 *quater* B ajoute, par ailleurs, à la liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche 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 agréés². L'agrément est accordé sur décision du ministre chargé de la recherche sur avis conforme du ministre chargé de l'industrie.

Le bénéfice de la fraction du crédit d'impôt recherche qui résulte de la prise en compte des dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections est subordonné au respect du règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Par conséquent, **ce bénéfice est plafonné pour chaque entreprise à 200 000 euros par période de trois ans consécutifs**. En outre, les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections sont prises en compte dans la base de calcul du crédit d'impôt recherche **après les autres dépenses de recherche éligibles au crédit d'impôt**.

Le plafonnement du bénéfice de la fraction de crédit d'impôt résultant de la prise en compte des dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections

En cas d'activités mixtes (activités d'élaboration d'une nouvelle collection et activité de recherche), il sera déterminé deux bases de calcul théoriques du crédit d'impôt recherche :

- une base de calcul du crédit d'impôt recherche calculé au titre des dépenses exposées pour l'élaboration d'une nouvelle collection ;
- une base de calcul du crédit d'impôt recherche calculé au titre des autres dépenses de recherche exposées.

Les subventions et les avances remboursables devront être prises en compte dans chacune de ces bases de calcul. Les subventions et avances remboursables qui auraient été accordées à une entreprise au titre de l'ensemble de ses activités devront être ventilées en fonction du volume de dépenses exposé pour chacune de ses deux activités par rapport au volume total de dépenses engagées.

Source : Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP)

¹ Article 92 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² Les conditions d'octroi de l'agrément sont précisées à l'article 49 septies I ter de l'annexe III au CGI.

B. UN DISPOSITIF BORNÉ AU 31 DÉCEMBRE 2022 PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2020

L'article 29 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a limité dans le temps plusieurs dépenses fiscales, parmi lesquelles le crédit d'impôt nouvelle collection. Pour ce dernier, la disposition de limitation d'application dans le temps résultait du projet de loi initial.

Cet article a ainsi modifié le h et le i du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts pour préciser que les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections ne seront éligibles au crédit d'impôt recherche que **jusqu'au 31 décembre 2022**, alors qu'aucun bornage temporel n'était prévu jusque-là.

L'évaluation préalable de l'article initial du projet de loi de finances pour 2020 précisait que ce bornage était destiné à **imposer une évaluation des dispositifs concernés par le bornage** avant d'en décider une éventuelle prorogation. Il indiquait en outre, pour ce qui concerne les dispositifs bornés à fin 2022, que des évaluations devaient être remises avant la discussion de la loi de finances pour 2023, afin que le Gouvernement puisse proposer au Parlement la prorogation, la réforme ou l'absence de prorogation de chaque dispositif. Dans ce dernier cas, le bornage dans le temps devait se traduire par une extinction des dispositifs.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROROGATION DU CRÉDIT D'IMPÔT COLLECTION DE DEUX ANS, JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2024

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend, sous réserve d'une modification formelle, un amendement portant article additionnel de notre collègue députée Véronique Louwagie et plusieurs de ses collègues. Cet amendement n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article modifie le h (1° du I de l'article) et le i (2° du I de l'article) du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts pour étendre le crédit d'impôt nouvelle collection aux dépenses exposées jusqu'au 31 décembre 2024, soit une prorogation de deux ans du dispositif.

La version de l'amendement retenu dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité comprend une modification formelle consistant à lever le gage (suppression des II et III de l'amendement).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION OPPORTUNE EN L'ABSENCE D'ÉVALUATION DU DISPOSITIF PAR LE GOUVERNEMENT

Le montant du crédit d'impôt collection n'est pas distingué dans les annexes budgétaires, mais le dispositif entre dans le champ des enquêtes annuelles sur le crédit d'impôt recherche réalisées par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri)¹.

Il en ressort que tant le nombre de bénéficiaires que le coût de la mesure suivent une tendance baissière. Ainsi en 2020², ce crédit d'impôt aurait bénéficié à **834 entreprises** (contre 984 en 2013), pour une créance associée de **31 millions d'euros** (contre 57 millions d'euros en 2013), soit 0,5 % de la créance totale de CIR pour 2020 (1 % en 2013). La créance moyenne est de 37 170 euros par entreprise en 2020 (contre 57 927 euros en 2013).

Dans son rapport de 2012 sur le crédit d'impôt recherche³, **notre ancien collègue sénateur Michel Berson relevait déjà que le crédit d'impôt collection constituait avant tout une aide d'État à la filière textile**, et non une aide à la recherche et préconisait même sa suppression.

Par ailleurs, ce crédit d'impôt avait été jugé **relativement inefficace** selon les travaux de l'Inspection générale des Finances⁴, dans la mesure où il bénéficierait essentiellement aux donneurs d'ordre d'une industrie déjà très délocalisée.

En outre, il est regrettable de ne pas disposer d'évaluation de la part du Gouvernement comme le prévoyait la loi de finances initiale pour 2020, à l'occasion du bornage temporel du crédit d'impôt nouvelles collections.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la question de la suppression de ce crédit d'impôt pourrait se poser. Pour mémoire, dans ce cas, les entreprises industrielles du secteur textile réalisant des opérations de R&D au sens du crédit d'impôt recherche (CIR) pourraient bénéficier de ce dernier dans les conditions de droit commun.

Pour autant, **le rapporteur général** constate que cette prolongation du dispositif conduit à un alignement du bornage avec celui du crédit d'impôt « innovation »⁵, qui a été fixé au 31 décembre 2024 par l'article 83 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. **Surtout, il**

¹ Mesri, « Le crédit d'impôt recherche en 2020 », août 2022.

² Dernières données disponibles.

³ Rapport d'information n° 677 (2011-2012), « Crédit d'impôt recherche : supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises, réorienter le dispositif vers les PME », 2012.

⁴ Laurent Martel, Alexis Masse, Florence Lustman, « Mission d'évaluation du crédit d'impôt recherche », inspection générale des finances, rapport n° 2010-M-035-02, septembre 2010.

⁵ Prévu au k du II de l'article 244 quater B du code général des impôts.

estime que le contexte économique (coût de l'énergie, risques de délocalisations supplémentaires, *etc.*) justifie de le maintenir, laissant ainsi le temps de disposer d'une véritable évaluation du dispositif de la part du Gouvernement. En fonction des résultats obtenus, la prolongation du crédit d'impôt pourra être décidée de façon éclairée au-delà de 2024.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4 duodecies (nouveau)

**Prorogation du crédit d'impôt pour les investissements en Corse et
évaluation du dispositif**

Le présent article prévoit de proroger jusqu'au 31 décembre 2025 le crédit d'impôt pour les investissements en Corse (CIIC) ainsi que la remise d'un rapport au Parlement sur cette dépense fiscale avant le 1^{er} juillet 2023.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE FIN DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES
INVESTISSEMENTS EN CORSE AU 31 DÉCEMBRE 2023**

Le crédit d'impôt pour investissements en Corse (CIIC), prévu par l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI), bénéficie aux petites et moyennes entreprises (définies comme employant moins de 250 salariés, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros) en Corse.

Le crédit d'impôt concerne les entreprises relevant d'un régime réel d'imposition qui réalisent certains investissements, autres que de remplacement, en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et qui sont financés sans aide publique pour 25% au moins de leur montant.

Le bénéfice du crédit d'impôt, égal à 20 % du prix de revient hors taxe ou à 30 % pour les très petites entreprises, est acquis si l'investissement réalisé est conservé pendant une période d'au moins cinq ans ou pendant la durée normale de son utilisation si elle est inférieure.

Le dispositif devait prendre fin au 31 décembre 2020, mais il a été prorogé **jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 46 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹.**

¹ Loi 2020-935 du 30 juillet 2020.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROROGATION DU CIIC JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2025

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3178 de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le I du présent article modifie l'article 244 *quater* E du CGI afin de proroger le CIIC jusqu'au 31 décembre 2025.

Le II du présent article prévoit la **remise d'un rapport au Parlement, évaluant le coût, l'efficacité et les pistes d'évolution envisageables** du CIIC avant le 1^{er} juillet 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE NÉCESSAIRE ÉVALUATION DU DISPOSITIF

D'après les annexes budgétaires portant sur les évaluations des voies et moyens¹, **le coût du crédit d'impôt** pour les investissements des PME en Corse prévu à l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI) **excède les 100 millions d'euros**. En 2021, son coût effectif s'est ainsi élevé à 109 millions d'euros et il bénéficiait à 5 300 entreprises.

Si la reconduction pour un an semble souhaitable afin de ne pas prendre de court les entreprises corses, il sera ensuite nécessaire de s'appuyer sur l'évaluation du dispositif prévue à l'été 2023 au plus tard.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

¹ Tome II des annexes aux projets de lois de finances initiales portant sur les évaluations des voies et moyens.

ARTICLE 4 terdecies (nouveau)

**Précision sur l'exclusion des meublés de tourisme non professionnels
du bénéfice du crédit d'impôt pour les investissements en Corse**

Le présent article prévoit la possibilité pour les résidences de tourisme de moins de cinquante lits de bénéficier du crédit d'impôt sur les investissements en Corse (CIIC).

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXCLUSION DES MEUBLÉS DE
TOURISME DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES INVESTISSEMENTS
EN CORSE**

Le crédit d'impôt pour investissements en Corse (CIIC), prévu par l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI), bénéficie aux petites et moyennes entreprises (définies comme employant moins de 250 salariés, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros) en Corse.

Le crédit d'impôt concerne les entreprises relevant d'un régime réel d'imposition qui réalisent certains investissements, autres que de remplacement, en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et qui sont financés sans aide publique pour 25 % au moins de leur montant.

Le bénéfice du crédit d'impôt, égal à 20 % du prix de revient hors taxe ou 30 % pour les très petites entreprises, est acquis si l'investissement réalisé est conservé pendant une période d'au moins cinq ans ou pendant la durée normale de son utilisation si elle est inférieure.

Le dispositif devait prendre fin au 31 décembre 2020, mais il a été prorogé **jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 46 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹.**

L'article 22 de la loi de finances pour 2019², a exclu la gestion et la location de meublés de tourisme situés en Corse du bénéfice du CIIC à compter du 1^{er} janvier 2019.

¹ Loi 2020-935 du 30 juillet 2020.

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PRÉCISION CONCERNANT LE BÉNÉFICE DU CIIC POUR LES RÉSIDENCES DE TOURISME

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 2658 de notre collègue député Jean-Félix Acquaviva.

Le a) du 1° prévoit que d'expliciter la possibilité pour l'exploitant unique d'un établissement assimilable à une résidence de tourisme de bénéficier du CIIC.

Le b) du 1° prévoit que cette possibilité s'applique indépendamment du nombre minimum de lits caractérisant la définition d'une résidence de tourisme.

Le 2° étend les précisions établies par le 1° pour prévoir que le crédit d'impôt est égal à 20 % du prix de revient hors taxes des biens hors meublés de tourisme à l'exception des résidences de tourisme.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PRÉCISION DÉJÀ SATISFAITE PAR LA DOCTRINE FISCALE

D'après les annexes budgétaires portant sur les évaluations des voies et moyens¹, **le coût du crédit d'impôt** pour les investissements des PME en Corse prévu à l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI) **excède les 100 millions d'euros**. En 2021, son coût effectif s'est ainsi élevé à 109 millions d'euros.

La doctrine fiscale est très claire sur la possibilité pour les résidences de tourisme de bénéficier du CIIC : « *Ne sont pas visées par l'exclusion des meublés de tourisme, les chambres meublées situées dans un immeuble à usage de résidence principale et louées par l'habitant à des touristes pour une ou plusieurs nuitées assorties des prestations suivantes : nettoyage de la chambre, fourniture du petit-déjeuner et du linge de maison, et accueil de la clientèle par l'habitant. N'est pas non plus visée par l'exclusion des meublés de tourisme l'activité de résidence de tourisme* »².

Il est précisé que la résidence de tourisme s'entend comme un établissement commercial d'hébergement faisant l'objet d'une exploitation permanente ou saisonnière par une seule personne physique ou morale. Elle **doit comporter au moins cinquante lits**.

¹ Tome II des annexes aux projets de lois de finances initiales portant sur les évaluations des voies et moyens.

² BOI-BIC-RICI-10-60-15-10.

Toutefois, pour les résidences non professionnelles de moins de cinquante lits, la doctrine fiscale précise que « *l'exclusion des meublés de tourisme du champ du CIIC concerne les biens qui ne font pas partie des catégories suivantes : hôtels, villages de vacances, résidence de tourisme ou chambres chez l'habitant* ». Ces définitions étant imprécises, **la modification introduite par l'article devrait conduire à intégrer marginalement quelques résidences de tourisme de moins de cinquante lits dans le dispositif.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4 quaterdecies (nouveau)

Extension du crédit d'impôt sur les investissements en Corse aux investissements nécessaires aux évacuations sanitaires aériennes urgentes

Le présent article prévoit d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt sur les investissements en Corse aux investissements nécessaires aux prestations de transport aérien relatives aux évacuations sanitaires urgentes.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR INVESTISSEMENTS EN CORSE NE BÉNÉFICIE PAS AUX DÉPENSES RÉALISÉES POUR ASSURER LES ÉVACUATIONS SANITAIRES AÉRIENNES D'URGENCE

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR INVESTISSEMENTS RÉALISÉS ET EXPLOITÉS PAR LES PME EN CORSE

L'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI) prévoit un crédit d'impôt pour investissements en Corse qui concerne les **petites et moyennes entreprises** (PME)¹ soumises à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition ou à l'impôt sur les sociétés au titre de certains des investissements financés sans aide publique pour au moins 25 % de leur montant et réalisés pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole située en Corse. Ce dispositif est valable **jusqu'au 31 décembre 2023**, mais l'article 4 *duodecies* prévoit sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2025. Le bénéfice du crédit d'impôt, égal à 20 % du prix de revient hors taxe, est acquis si l'investissement réalisé est conservé pendant une période d'au moins cinq ans ou pendant la durée normale de son utilisation si elle est inférieure.

Plusieurs types de dépenses sont éligibles au crédit d'impôt et un dispositif spécifique d'éligibilité est appliqué aux investissements des PME en difficulté qui ont reçu un agrément du ministère de l'économie. **Les dépenses d'investissements relatives à une série de domaines listés aux a,**

¹ Qui répondent à la définition de l'annexe I au Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir moins de 250 salariés, un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros.

a bis et b du 1° du I. de l'article 244 quater E du code général des impôts (CGI) **sont explicitement exclues** du dispositif. Parmi les domaines qui ne sont pas éligibles au crédit d'impôt, le b du 1° du I. de l'article 244 quater E mentionne **les transports**, ce qui signifie que les investissements des PME nécessaires pour assurer les évacuations sanitaires aérienne urgentes ne peuvent bénéficier de cet avantage fiscal.

B. LES ÉVACUATIONS SANITAIRES D'URGENCE PAR VOIE AÉRIENNE

Le ministère de la santé et de la prévention définit **les évacuations sanitaires (ou EVASAN)** comme « *des transports médicalisés de patients hospitalisés permettant l'accès à une offre de soins (diagnostic, traitement ou suivi thérapeutique) non disponible dans un territoire d'Outre-mer ou de Corse. Elles sont réalisées entre territoires ultramarins, entre les territoires ultramarins et la métropole ou, entre la Corse et la métropole, par voie aérienne ou maritime. Ces transports sont régulés et organisés par le service d'aide médicale urgente (SAMU)* ».

Leur principe repose sur **l'article L. 1411-1 du code de la santé publique** qui dispose que la politique nationale de santé et l'organisation des parcours de santé doivent **prendre en compte les spécificités géographiques de chaque territoire** afin de concourir à **l'équité territoriale dans l'accessibilité aux soins**.

Les EVASAN sont une mission d'intérêt général (MIG) qui concerne les établissements de santé des départements et collectivités territoriales de la Corse, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de La Réunion, de Mayotte ou des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin qui sont autorisés à exercer une activité de soins de médecine d'urgence.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : RENDRE ÉLIGIBLE AU CRÉDIT D'IMPÔT LES INVESTISSEMENTS NÉCESSAIRES AUX ÉVACUATIONS SANITAIRES AÉRIENNES EN CORSE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 2564 de notre collègue député M. Jean-Félix Acquaviva.

Il propose d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt aux investissements, réalisés et exploités par les PME en Corse, nécessaires aux évacuations sanitaires d'urgence par voie aérienne.

Pour ce faire, il **modifie le b du 1° du I. de l'article 244 quater E** du code général des impôts (CGI) qui liste une série de domaines qui sont exclus du bénéfice du crédit d'impôt parmi lesquels les transports. Aussi, après l'occurrence du mot transport, l'article 4 *quaterdecies* ajoute-t-il la mention suivante : « à l'exception des transports aériens visant à assurer les évacuations sanitaires d'urgence faisant l'objet d'un marché public avec les centres hospitaliers d' Ajaccio et de Bastia ».

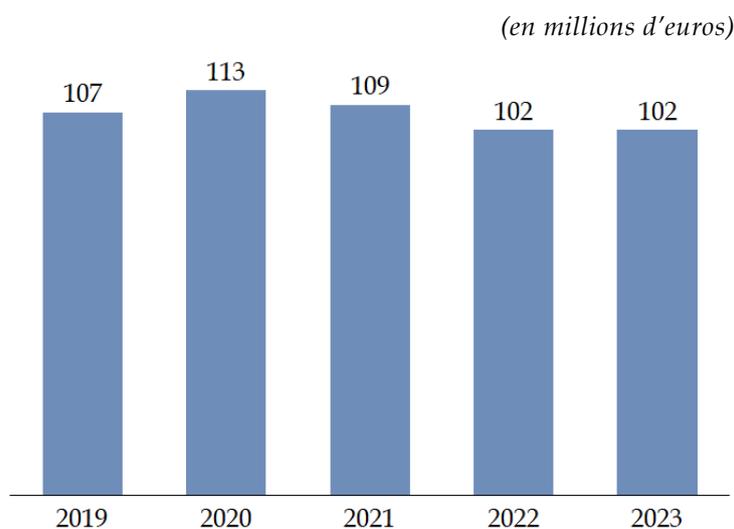
Cette modification permet ainsi d'**inclure** dans le champ de l'éligibilité au crédit d'impôt, **les investissements nécessaires aux évacuations sanitaires d'urgence par voie aérienne que des PME réalisent dans le cadre de marchés publics passés par les centres hospitaliers d' Ajaccio et de Bastia.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION MESURÉE DU PÉRIMÈTRE D'ÉLIGIBILITÉ DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR ASSURER L'ÉQUITÉ TERRITORIALE DANS L'ACCÈS AUX SOINS

D'après les annexes budgétaires portant sur les évaluations des voies et moyens¹, **le coût du crédit d'impôt** pour les investissements des PME en Corse prévu à l'article 244 *quater E* du code général des impôts (CGI) **excède les 100 millions d'euros**. En 2021, son coût effectif s'est ainsi élevé à 109 millions d'euros.

¹ Tome II des annexes aux projets de lois de finances initiales portant sur les évaluations des voies et moyens.

Évolution du coût du crédit d'impôt pour les investissements en Corse (2019-2023)



Source : annexes sur les évaluations voies et moyens tome II aux projets de lois de finances initiales

Si l'amendement n° 2564 ne mentionne **pas d'évaluation du coût de l'extension** du périmètre d'éligibilité du crédit d'impôt proposé par le présent article, considérant **le caractère très circonscrit de cet élargissement**, aux investissements réalisés en faveur des dispositions d'évacuations sanitaires par voie aérienne consentis par des PME et dans le cadre de marchés publics conclus avec les centres hospitaliers d'Ajaccio et de Bastia, il est **probable que la perte de recettes** fiscales pour l'État induites par cette disposition **sera contenue**. L'amendement à l'article d'équilibre n° 3630 déposé par le Gouvernement pour intégrer le coût des dispositions ajoutées au texte initial en première lecture à l'Assemblée nationale ne mentionne d'ailleurs pas les pertes de recettes qui résulteraient de cette extension en 2023.

Il n'est par ailleurs pas contestable que **la Corse**, comme les territoires d'Outre-mer, présente des **spécificités** qui **nécessitent** d'assurer une **capacité permanente et suffisante d'évacuations sanitaires s'urgence (EVASAN) par voie aérienne**. En effet, pour certaines spécialités médicales ou chirurgicales, les centres hospitaliers corses ne sont pas en mesure de prodiguer aux patients l'ensemble des soins nécessités par leur état de santé. En cas d'urgence, parfois vitale, un transfert immédiat des patients vers les établissements de santé du continent, notamment les centres hospitaliers universitaires (CHU) de Marseille ou de Nice, est indispensable. Aussi, d'après l'objet de l'amendement n° 2564, environ 550 évacuations sanitaires, comment quelques 700 patients, sont-elles réalisées chaque année.

Ainsi, pour **garantir et rendre effectif le principe d'équité territoriale d'accès aux soins** et éviter des pertes de chances dramatiques et insupportables pour nos compatriotes résidant en Corse, cette mission d'intérêt général doit-elle être préservée. Cala justifie **que les investissements** des PME réalisés **pour assurer la continuité de cette activité soient éligibles au** dispositif de **crédit d'impôt** prévu par l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI).

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 4 quindecies (nouveau)

Prorogation du crédit d'impôt formation des dirigeants d'entreprises

Le présent article prévoit de proroger le crédit d'impôt en faveur de la formation des dirigeants d'entreprises jusque fin 2024. Cette initiative rejoignant celle du rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, la prorogation du dispositif ne peut qu'être soutenue. Néanmoins, la commission des finances a adopté un amendement prévoyant une évaluation du dispositif, celle-ci faisant aujourd'hui défaut pour mesurer la pertinence du dispositif.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPÔT BORNÉ À FIN 2022, QUI A POURTANT FAIT L'OBJET D'UN DOUBLEMENT DE SON MONTANT PLAFOND EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022

Instauré en 2005¹, l'article 244 *quater* M du code général des impôts (CGI) permet aux entreprises relevant d'un régime réel d'imposition sur les bénéfices d'être éligibles à un **crédit d'impôt au titre des dépenses de formation du dirigeant**. Le chef d'entreprise s'entend des exploitants individuels, des gérants, des présidents, des administrateurs, des directeurs généraux et des membres du directoire.

Le montant du crédit d'impôt correspond au nombre d'heures passées en formation multiplié par le taux horaire brut du SMIC, **dans la limite d'un plafond de 40 heures de formation par année civile et par entreprise**, soit au maximum 442,8 euros². Il est imputé sur l'impôt dû au titre de l'année au cours de laquelle les heures de formation ont été suivies, l'excédent éventuel étant restitué à l'entreprise.

En effet, l'article 19 de la loi de finances pour 2022³ a modifié le dispositif pour **doubler le montant du crédit d'impôt formation des dirigeants pour les microentreprises au sens du droit européen⁴, à savoir les entreprises employant moins de 10 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas deux millions d'euros.**

¹ Article 3 de la [loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises](#).

² Au taux horaire du SMIC du 1^{er} janvier au 1^{er} août 2022 à savoir 11,07 euros.

³ [Article 19 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022](#).

⁴ Au sens de l'annexe I au [règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C'est bien le montant qui est doublé – de 419 euros à 838 euros¹ – et non le nombre d'heures. Ce rehaussement s'applique aux **heures effectuées à compter du 1^{er} janvier 2022**. Par ailleurs, l'article 29 de la loi de finances pour 2020² a limité dans le temps l'application de ce crédit d'impôt, **réserve aux heures de formation effectuées jusqu'au 31 décembre 2022**.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, à l'occasion du doublement du montant de crédit d'impôt, le **rapporteur général avait proposé un amendement visant à étendre jusqu'au 31 décembre 2024 le dispositif, qui n'a alors pas été repris par les députés lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale**.

Le **bénéfice du crédit d'impôt formation des dirigeants est subordonné au respect des règles de minimis**³. Dans ce cadre, les pays de l'Union européenne n'ont pas à notifier les aides d'État de faible montant. Le montant maximal des aides pouvant être reçues est de 200 000 euros sur une période de trois ans, ramené à 15 000 euros pour le secteur agricole et 30 000 euros pour une entreprise dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA PROROGATION JUSQUE FIN 2024 DU CRÉDIT D'IMPÔT FORMATION DES DIRIGEANTS

Le présent article retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue député Sylvain Maillard. Il vise à étendre le dispositif de fin 2022 à fin 2024, soit le même dispositif que celui proposé par le rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

¹ Au taux horaire du SMIC au 1^{er} octobre 2021, soit 10,48 euros.

² Article 29 de la [loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020](#).

³ [Règlement \(UE\) n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis, [règlement \(UE\) n° 1408/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture et [règlement \(UE\) n° 717/2014](#) de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI REPREND EXACTEMENT LA PROPOSITION DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

Le dispositif proposé au présent article **se contentant de reprendre une initiative du rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022**, celui-ci ne peut donc qu'être favorable à l'adoption du présent article.

En effet, le dispositif semble bien fonctionner avec environ 170 000 entreprises qui en bénéficient, pour un coût estimé à 41 millions d'euros en 2021 et en 2022 et qui passerait à 81 millions d'euros en 2023¹, du fait de la réforme intervenue en LFI 2022.

Le rapporteur général considère cependant qu'une évaluation plus précise du dispositif est indispensable avant une éventuelle nouvelle prorogation en loi de finances pour 2025. C'est la raison pour laquelle la commission a adopté un **amendement FINC.15 (I-109)** prévoyant une évaluation précise du crédit d'impôt.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

¹ D'après le tome II des Voies et Moyens, annexé au projet de loi de finances pour 2023.

ARTICLE 4 sexdecies (nouveau)

Extension de l'exonération de taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises pour les véhicules agricoles et forestiers

Le présent article prévoit une extension de l'exonération de la taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandise (l'ancienne taxe à l'essieu) pour les véhicules agricoles et forestiers.

Compte tenu de la spécificité de ces véhicules, cette extension est parfaitement légitime.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : POUR LE TRANSPORT DES RÉCOLTES EXCLUSIVEMENT, LES VÉHICULES AGRICOLES SONT EXONÉRÉS DE TAXE ANNUELLE SUR LES VÉHICULES LOURDS DE TRANSPORT DE MARCHANDISES

A. LA TAXE ANNUELLE SUR LES VÉHICULES LOURDS DE TRANSPORT DE MARCHANDISES

Dans le cadre de la création du nouveau code des impositions sur les biens et services (CIBS), **la taxe à l'essieu a été renommée en taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises**. Cette taxe est prévue à l'article L. 421-94 du CIBS et son régime est défini au **paragraphe 5 de la sous-section 3 de la section 3 du chapitre I^{er} du titre II du livre IV** de la partie législative du même code. La **définition des véhicules lourds** de transport de marchandises concernés par cette taxe est présentée à l'article L. 421-100 du CIBS.

Le **tarif annuel** de la taxe est déterminé selon un **barème** établi à l'article L. 421-146 du CIBS. Il est modulé en fonction :

- du nombre d'essieux du véhicule ;
- de sa charge maximale techniquement admissible ;
- de la présence ou non d'un système de suspension pneumatique.

Selon les cas, ce tarif varie entre 16 euros (pour un véhicule à un seul essieu, de 12 à 20 tonnes de charge maximale avec suspension pneumatique) à 932 euros (pour un véhicule à deux essieux, d'une charge maximale supérieure ou égale à 39 tonnes sans suspension pneumatique).

Tarifs de la taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises

Type de véhicules	Masse en charge maximale techniquement admissible (en tonnes)		Tarif annuel (en euros)	
	Égal ou supérieur à	Et inférieur à	Avec un système de suspension pneumatique	En l'absence de système de suspension pneumatique
I. Véhicules à moteur isolé				
a) À deux essieux	12	-	124	276
b) À trois essieux	12	-	224	348
a) À quatre essieux et plus	12	27	148	228
	27	-	364	540
II.- Ensemble constitué d'un tracteur et d'une ou de plusieurs semi-remorques				
a) Semi-remorque à un essieu	12	20	16	32
	20	-	176	308
b) Semi-remorque à deux essieux	12	27	116	172
	27	33	336	468
	33	39	468	708
	39	-	628	932
c) Semi-remorque à trois essieux et plus	12	38	372	516
	38	-	516	700
III.- Remorques (quel que soit le nombre d'essieux)	16	-	120	120

Source : article L. 421-146 du CIBS

B. L'EXONÉRATION DES VÉHICULES AFFECTÉS PAR LES EXPLOITANTS AGRICOLES AU TRANSPORT DE LEURS RÉCOLTES

Les sous-paragraphes 2, 3 et 4 du paragraphe 5 prévoient **différents types d'exonérations** précitées au sein du code des impositions sur les biens et services (CIBS).

Le sous-paragraphe 2 prévoit en particulier des **exonérations pour certains véhicules**. L'article L. 421-147 du CIBS dispose ainsi que « *tout véhicule de collection est exonéré* » tandis que l'article L. 421-148 du même code exonère « *tout véhicule constitué d'un châssis routier sur lequel sont installés à demeure, dans le cadre de travaux publics et industriels sur le territoire de taxation, les équipements suivants et qui est exclusivement utilisé pour le transport de ces équipements* :

1° *Engins de levage et de manutention ;*

2° *Pompes et stations de pompage ;*

3° *Groupes moto-compresseurs mobiles ;*

4° *Bétonnières et pompes à béton, à l'exception des bétonnières à tambour utilisées pour le transport de béton ;*

5° *Groupes générateurs mobiles ;*

6° *Engins de forage mobiles* ».

Le sous-paragraphe 3 prévoit quant à lui **l'exonération de certains services publics** :

- d'une part, en vertu de **l'article L. 421-149 du CIBS**, « *tout véhicule affecté aux besoins de la défense nationale, de la protection civile, des services de lutte contre les incendies et des autres services d'urgence, des forces de police, de gendarmerie et de la douane* » ;

- d'autre part, conformément à **l'article L. 421-150 du même code**, « *tout véhicule affecté à l'entretien des voies de circulation* ».

Enfin, le sous-paragraphe 4 comprend une série d'exonérations bénéficiant à certaines activités économiques pour les véhicules affectés :

- aux transports intérieurs aux enceintes des chantiers (article L. 421-151 du CIBS) ;

- au transport des marchandises des cirques (article L. 421-152 du même code) ;

- au transport des marchandises utilisés dans les fêtes foraines (article L. 421-153 du même code) ;

- aux activités des centres équestres (article L. 421-155 du même code).

Enfin, l'article L. 421-155 du CIBS prévoit l'exonération de « *tout véhicule affecté par les exploitants agricoles au transport de leurs récoltes* ». À ce jour, les véhicules agricoles ne sont donc exonérés de taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises qu'à condition qu'ils soient affectés au transport des récoltes.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DE L'EXONÉRATION DE TAXE ANNUELLE SUR LES VÉHICULES LOURDS DE TRANSPORT DE MARCHANDISES EN FAVEUR DES VÉHICULES AGRICOLES ET FORESTIERS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3344 de députés du groupe Renaissance tendant à **étendre l'exonération de taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises** (l'ancienne taxe à l'essieu) **dont bénéficient** actuellement, en vertu de l'article L. 421-155 du CIBS, « *tout véhicule affecté par les exploitants agricoles au transport de leur récolte* ».

Pour ce faire, le I. de l'article 4 *sexdecies* propose une **réécriture de l'article L. 421-155 du CIBS**. Plutôt que de limiter l'exonération aux seuls véhicules affectés au transport des récoltes, la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 421-155 prévoirait ainsi **l'exonération de tout véhicule qui répondrait à trois conditions cumulatives** fixées aux **nouveaux 1°, 2° et 3°** du même article :

- la première condition, qui figurerait au 1° de l'article L. 421-155, est que le véhicule soit « *utilisé pour le transport de végétaux, d'animaux, de minéraux ou de marchandises d'origine végétale, animale ou minérale qui sont nécessaires à une activité agricole ou forestière ou qui en sont issues* » ;

- la deuxième condition, fixée au 2° du même article, tient au fait que **l'entreprise affectataire** du véhicule est **soit un exploitant agricole ou forestier, soit une coopérative agréée** « *dont l'objet est la mise à disposition de matériel agricole ou de salariés assurant la conduite de matériel agricole* » ;

- la troisième condition, prévue au 3°, est que les **trajets** du véhicule considéré « *sont effectués au départ ou à destination de l'exploitation agricole ou forestière pour les besoins de laquelle le transport mentionné au 1° est réalisé* ».

Comme le prévoit déjà la rédaction actuelle de l'article L. 421-155 du CIBS, le présent article maintient un dernier alinéa qui précise que, pour respecter le droit européen de la concurrence en matière d'aides d'Etat, le bénéfice de l'exonération est subordonné au « *respect des conditions prévues,*

selon le cas, par le règlement de minimis dans le secteur agricole ou le règlement général de minimis ».

Dans la mesure où cette évolution fiscale est subordonnée à l'autorisation de la Commission européenne conformément à l'encadrement de la fiscalité des véhicules lourds, le II. du présent article prévoit que l'exonération prévue au I. n'entre effectivement en vigueur qu'à « *une date fixée par décret au plus tard un mois après la réception par les autorités françaises de l'autorisation de la Commission européenne prévue au b de l'article 6 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION DE L'EXONÉRATION LÉGITIME

Selon le tome I du rapport d'évaluations des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances, le rendement de la taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises devrait atteindre 182 millions d'euros en 2022 puis 189 millions d'euros en 2023.

Faute de données disponibles, l'administration n'est cependant pas en mesure d'apporter de chiffre quant au coût de l'exonération actuelle cantonnée au transport des récoltes. Pour les mêmes raisons, elle s'est dite également dans l'incapacité d'évaluer le coût prévisionnel de l'extension de cette exonération prévue par le présent article. **Il n'est jamais satisfaisant de ne pouvoir estimer le coût pour les finances publiques de dépenses fiscales existantes.**

Néanmoins, moyennant ces réserves, **sur le fond l'extension de l'exonération** de taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises pour les véhicules agricoles et forestiers **est légitime**. Elle est **cantonnée** à une liste d'utilisations propres aux activités agricoles et forestières et est conditionnée par l'affectataire du véhicule et la nature des trajets effectués. **Alors que le secteur agricole est de plus en plus soumis à des aléas climatiques extrêmes, il n'est pas sans fondement que l'État lui apporte un soutien complémentaire, y compris à travers le levier fiscal.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 *sexdecies*

Exonération du malus écologique et du malus poids pour les véhicules des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Le présent article additionnel, que propose d'introduire la commission des finances, prévoit d'exonérer les véhicules des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de la taxe sur les émissions de véhicules, couramment appelée « malus écologique » ou « malus CO₂ », et de la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme, souvent qualifiée de « malus au poids ».

Compte tenu de la spécificité de leurs missions, notamment en ce qui concerne la lutte contre les feux de forêt, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont nécessairement amenés à utiliser des véhicules particulièrement lourds et puissants, et donc de fait, plus polluants. Aussi est-il légitime de les exonérer de ces taxes.

I. LE DROIT EXISTANT : LE « MALUS CO₂ » ET LE « MALUS POIDS » FONT L'OBJET D'EXONÉRATIONS QUI NE S'APPLIQUENT QUE PARTIELLEMENT AUX VÉHICULES DES SDIS

A. LE « MALUS CO₂ » ET LE « MALUS POIDS »

Les taxes sur l'immatriculation de véhicules sont prévues aux **articles L. 421-29 à L. 421-92** du code sur l'imposition des biens et des services (CIBS).

Les articles L. 421-58 à L. 421-70 de ce même code sont plus spécifiquement consacrés à la **taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme, couramment appelée « malus écologique » ou « malus CO₂ »**. L'article L. 421-59 prévoit que cette **taxe est calculée, pour chaque véhicule, en fonction de ses émissions de dioxyde de carbone, au moyen de barèmes définis aux articles L. 421-62 à L. 421-64, au moment de l'année de première immatriculation du véhicule.**

Les articles L. 421-71 à L. 421-81 sont **consacrés à la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme, souvent qualifiée de « malus au poids »**. L'article L. 421-75, prévoit que le tarif unitaire de cette taxe est exprimée en euros par kilogramme, et s'applique, à tous les véhicules dépassant un seuil minimal de 1 800 kilogrammes. Ce tarif est défini pour chaque année de première immatriculation du véhicule.

B. LE RÉGIME DE CES DEUX TAXES PRÉVOIT DES ABATTEMENTS ET DES EXONÉRATIONS QUI S'APPLIQUENT PARTIELLEMENT AUX VÉHICULES DES SDIS.

1. Les abattements et exonérations du « malus CO₂ »

Le « malus CO₂ » fait l'objet d'abattements dans les cas suivants :

- pour les familles nombreuses comptant au moins trois enfants qui ont besoin de véhicules plus grands et souvent plus émetteurs de CO₂ (article L. 421-70 du CIBS) ;

- pour les personnes morales acquérant un véhicule d'au moins huit places assises, destiné à du transport de passagers (article L. 421-66 du CIBS) ;

- pour les véhicules dont la source d'énergie comprend le superéthanol E85 et dont les émissions de CO₂ sont inférieures à celles de l'essence et du diesel (article L. 421-68 du CIBS).

Le régime juridique de ce même « malus CO₂ » prévoit également **trois types d'exonérations** différentes, « pour certains véhicules », « pour certaines sources d'énergie » et « pour certaines personnes » :

- **s'agissant des véhicules, l'article L. 421-65 du CIBS** prévoit une exonération des **véhicules accessibles en fauteuil roulant** ;

- **s'agissant des sources d'énergie, l'article L. 421-67 du CIBS** prévoit une exonération des **véhicules fonctionnant à l'électricité et/ou à l'hydrogène** ;

- **s'agissant des personnes, l'article L. 421-69 du CIBS** prévoit une exonération des **véhicules détenus par une personne titulaire de la carte « mobilité inclusion »** portant la mention « invalidité », titulaire d'une carte d'invalidité militaire ou assumant la charge d'un enfant titulaire de l'une de ses cartes.

2. Les abattements et exonérations du « malus poids »

Le « malus poids » fait l'objet d'abattements dans les cas suivants :

- pour les familles nombreuses comptant au moins trois enfants (article L. 421-81 du CIBS) ;

- pour les personnes morales acquérant un véhicule d'au moins huit places assises (article L. 421-77 du CIBS).

Le régime juridique de ce même « malus poids » prévoit également **trois types d'exonérations** différentes, « pour certains véhicules », « pour certaines sources d'énergie » et « pour certaines personnes » :

- **s'agissant des véhicules**, l'article L. 421-76 du CIBS prévoit une exonération des **véhicules accessibles en fauteuil roulant** ;

- **s'agissant des sources d'énergie**, les articles L. 421-78 et L. 421-79 du CIBS prévoient une exonération des **véhicules fonctionnant à l'électricité et/ou à l'hydrogène** ainsi que les **véhicules hybrides rechargeables** de l'extérieur dotés d'une autonomie équivalente en mode tout électrique en ville supérieure à 50 km ;

- **s'agissant des personnes**, l'article L. 421-80 du CIBS prévoit une exonération des **véhicules détenus par une personne titulaire de la carte « mobilité inclusion »** portant la mention « invalidité », titulaire **d'une carte d'invalidité militaire ou assumant la charge d'un enfant titulaire de l'une de ses cartes**.

3. Des exonérations des véhicules accessibles aux fauteuils roulants qui ne concernent que certains véhicules utilisés par les SDIS

Les exonérations de ces taxes ciblées sur les véhicules accessibles aux fauteuils roulants ne s'appliquent ainsi que partiellement aux véhicules des services des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), **puisqu'elles se limitent aux véhicules utilisés dans le cadre de leurs opérations de secours**, notamment dans le cadre de leur intervention réalisées au titre des carences ambulancières. Elles ne s'appliquent en revanche pas aux autres véhicules des SDIS, et notamment ceux utilisés dans le cadre de la lutte contre les incendies, qui ne se sont pas conçus pour être accessibles en fauteuil roulant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXONÉRATION DU « MALUS CO2 » ET DU « MALUS POIDS » POUR LES VÉHICULES CONCOURANT À LA PROTECTION CIVILE ET AUX SERVICES DE LUTTE CONTRE LES INCENDIES

Le I du dispositif proposé **prévoit une réécriture des articles L. 421-65 et L. 421-76 du code des impositions sur les biens et services (CIBS)**.

En réécrivant l'article L. 421-65 du CIBS, le 1° du I prévoit ainsi d'ajouter, dans la partie du code consacrée aux abattements et exonérations pour certains véhicules de taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme, ou « **malus CO₂** », une nouvelle exonération visant les véhicules des SDIS.

En réécrivant cette fois l'article L. 421-76 du même code, le **2° du I** procède au même ajout s'agissant cette fois de la taxe sur la masse en ordre de marche, ou « **malus poids** ».

Serait ainsi désormais concerné par « les exonérations pour certains véhicules » du « **malus CO₂** » et du « **malus poids** » :

- tout véhicule accessible en fauteuil roulant, **tel que déjà prévu par le droit existant** ;

- tout véhicule **affecté aux besoins de la protection civile et des services de lutte contre les incendies**.

Il est en effet légitime que les SDIS soient exonérés de ces taxes, dans la mesure où les spécificités de leurs missions, et notamment celles relatives à la lutte contre les feux de forêts, impliquent l'utilisation de véhicules particulièrement lourds et puissants, et par conséquent, plus polluants.

Plus particulièrement, dans le cadre de leur mission de lutte contre les feux de forêts, **les SDIS sont amenés à utiliser des camions-citernes feux de forêts (CCF)**. L'application de ces taxes d'immatriculation sur ce type de véhicules **constitue un frein à leur acquisition, particulièrement regrettable** dans un contexte d'intensification du risque feux de forêts et de fortes contraintes budgétaires pour les SDIS.

En effet, l'extension géographique de ce risque nécessitera une **mobilisation accrue de ces véhicules, notamment dans le cadre des colonnes de renforts** de sapeurs-pompiers intervenants en soutien de leurs homologues d'autres départements touchés par les incendies. Ces CCF font plus particulièrement l'objet, depuis plusieurs années, **d'un sous-investissement chronique de la part de certains SDIS** historiquement peu touchés par les feux de forêts, mais qui seront néanmoins davantage mobilisés pour lutter contre ce phénomène à l'avenir.

La commission des finances a donc adopté un amendement FINC.16 (I-110) visant à exonérer de « malus écologique » et de « malus au poids » l'ensemble des véhicules affectés aux besoins de la protection civile et des services de lutte contre les incendies. Cette exonération aurait par ailleurs également vocation à bénéficier aux véhicules des associations de la Fédération nationale de la protection civile, dont l'activité constitue un véritable complément de l'action des SDIS.

Pour mémoire, **ce dispositif avait déjà été adopté par le Sénat dans le cadre de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022**, mais n'avait finalement pas été conservé dans le texte adopté en commission mixte paritaire.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article.

ARTICLE 4 septdecies (nouveau)

**Prorogation et évaluation du dispositif de déduction
pour épargne de précaution et évaluation**

Le présent article prévoit la prorogation de la déduction pour épargne de précaution (DEP) jusqu'en 2025 ainsi que la remise d'un rapport au Parlement évaluant son coût et son efficacité.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA DEP, UNE INCITATION FISCALE
À L'ÉPARGNE DE PRÉCAUTION**

La définition du régime de la **déduction pour épargne de précaution (DEP)**, prévue à l'article 73 du code général des impôts (CGI), a fait l'objet d'une description détaillée au commentaire de l'article 4 *quater* du présent projet de loi, auquel le lecteur est invité à se reporter.

Il sera seulement rappelé ici qu'aux termes de l'article précité, **les exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition peuvent pratiquer une déduction pour épargne de précaution (DEP)**. Ce régime est également ouvert **aux sociétés ou groupements agricoles qui relèvent de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires agricoles, sous réserve d'être imposés d'après un régime réel d'imposition.**

A. UN DISPOSITIF SOUPLE MAIS PLAFONNÉ

L'exploitant agricole, soumis à un régime réel dans la catégorie des bénéficiaires agricoles, peut déduire une certaine somme chaque année de son résultat imposable.

1. Un régime souple

Cette déduction a été créée par la loi de finances pour 2019¹ qui l'a substitué à la déduction pour investissement (DPI) et à la déduction pour aléas (DPA).

Elle ne s'applique qu'aux exploitations soumises à l'impôt sur le revenu réel.

Un minimum de 50 % des sommes déduites du revenu imposable au titre de la DEP doit être effectivement placé sous forme d'épargne. Afin de tenir compte de la diversité des situations, cette épargne peut être sous forme monétaire, d'un dépôt à terme dans une banque ou sur un compte dans une coopérative ou encore sous forme de fourrages et stocks à rotations longues.

Autre élément de souplesse, contrairement à l'ancienne DPA, aucune justification n'est requise pour l'utilisation des sommes ainsi épargnées. Elles peuvent être utilisées à tout moment et sans condition. Il n'est pas nécessaire qu'un aléa soit survenu.

Ce qui importe, c'est que la déduction soit pratiquée pour faire face à « *des dépenses nécessitées par l'activité professionnelle* », d'une part, et que les sommes épargnées soient réintégrées dans l'assiette fiscale et sociale dans les dix ans suivant leur déduction², d'autre part.

¹ Cf. Article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² En effet, aux termes du 2 du II de l'article 73, **les sommes déduites doivent être utilisées au cours des dix exercices qui suivent celui au cours duquel la déduction a été réalisée pour faire face à des dépenses, de toute nature, nécessitées par l'activité professionnelle. Celles-ci doivent être réintégrées. Elles « sont rapportées au résultat de l'exercice au cours duquel leur utilisation est intervenue ou au résultat de l'exercice suivant. » Dans le cas contraire, elles sont rapportées au résultat du dixième exercice suivant celui de la déduction.**

2. Une déduction limitée par des plafonds

Les sommes déduites sont soumises à des plafonds¹, mentionnés ci-après.

Plafonds de la déduction

(en euros)

Bénéfice agricole	Montant maximal de la déduction	
De 0 € à 27 000 € de bénéfice	100 % du bénéfice	
De 27 000 € à 50 000 € de bénéfice	27 000 € + 30 % du bénéfice excédant 27 000 €	33 900 €
De 50 000 € à 75 000 € de bénéfice	33 900 € + 20 % du bénéfice excédant 50 000 €	38 900 €
De 75 000 € à 100 000 € de bénéfice	38 900 € + 10 % du bénéfice excédant 75 000 €	41 400 €
Plus de 100 000 € de bénéfice	41 400 €	41 400 €

Source : d'après le 1. du I de l'article 73 du CGI

Une règle particulière s'applique pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) et les exploitations agricoles à responsabilité limitée (EARL) qui n'ont pas opté pour le régime fiscal des sociétés de capitaux. Dans ce cas, le montant est multiplié par le nombre des associés exploitants, dans la limite de 4 (cf. 1. du I de l'article 73 du CGI).

En outre, le montant total des déductions pratiquées et non encore rapportées au résultat², est également plafonné³ :

- à 150 000 euros pour les exploitants individuels ;

- au produit de la somme de 150 000 euros par le nombre d'associés exploitants, dans la limite de quatre pour les EARL n'ayant pas opté pour l'IS et pour les GAEC.

¹ Par ailleurs, la déduction est pratiquée après application des abattements prévus pour les zones aidées, et les jeunes agriculteurs.

² Les sommes déduites doivent être rapportées au résultat soit de l'exercice au cours duquel elles sont utilisées, soit de l'exercice suivant. Si elles n'ont pas été utilisées au cours de ces dix exercices, elles doivent être rapportées au résultat du dixième exercice suivant celui au titre duquel la déduction a été pratiquée. Cf. 2 et 3 du II de l'article 73 du CGI.

³ Cf. 2 du I de l'article 73 du CGI.

B. UNE APPLICATION LIMITÉE DANS LE TEMPS

Le III de l'article 51 de la loi de finances pour 2019 a prévu que la DEP ne s'applique **qu'aux exercices clos du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2022.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROROGATION ACCOMPAGNÉE DE LA REMISE D'UN RAPPORT D'ÉVALUATION

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend l'amendement n° 207 de Mme Lise Magnier et plusieurs de ses collègues, tendant d'une part, à proroger la déduction pour épargne de précaution (DEP) jusqu'en 2025, et d'autre part, à prévoir la remise d'un rapport d'évaluation au Parlement..

Le I de cet article remplace l'année « 2022 » par l'année « 2025 » à la fin du 1 du III de l'article 51 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le II prévoit **la remise d'un rapport au Parlement avant le 1^{er} septembre 2024, évaluant le coût, pour l'État, de ce dispositif, son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés et identifiant les pistes d'évolution envisageables.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA DEP, UNE MESURE UTILE QUI DOIT ÊTRE PROLONGÉE

Le dispositif proposé vise d'une part, à **proroger de trois années le dispositif de la DEP** et d'autre part, à **remettre au Parlement un rapport avant une éventuelle prolongation**, permettant aux assemblées de se prononcer sur l'efficacité du dispositif.

Comme exposé dans le cadre de l'article 4 *quater*, la DEP est une **incitation fiscale à la constitution d'une épargne de précaution appréciée des agriculteurs**. Elle leur permet de placer des sommes lors des années productives pour pouvoir les utiliser lors des années impactées par les aléas climatiques ou sanitaires. Aucune justification n'est requise ensuite pour l'utilisation des sommes ainsi épargnées. Elles peuvent être utilisées à tout moment et sans condition, pour les dépenses de l'exploitation.

Toutefois, une telle prorogation doit être assortie à terme d'une évaluation de l'efficacité du dispositif, en raison de son coût, qui s'élevait à 111 millions d'euros en 2021 et est estimé à 109 millions d'euros pour 2022 et 2023 (d'après le Tome 2 des Voies et Moyens annexé au PLF pour 2023). C'est la raison d'être de la remise du rapport au Parlement.

Par ailleurs, il convient de mentionner que **le nouveau dispositif d'assurance récolte¹ entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023**. Créant un dispositif universel de couverture des risques, son architecture à trois étages porte sur les risques de moyenne intensité par la souscription de contrats multirisques ainsi que sur les risques dits « catastrophiques » avec une prise en charge par l'État à hauteur de 90 % pour les assurés et 45 % pour les non assurés. Cependant, le premier étage qui se situe **en-deçà de 20 % de pertes** pour les dommages de faible intensité demeure à la charge de l'agriculteur qui doit en conséquence faire appel à son épargne de précaution.

La remise d'un rapport au Parlement permettra donc d'évaluer le bien-fondé ou non d'une éventuelle prorogation du dispositif.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ cf. La loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

ARTICLE 4 octodécies (nouveau)

Prorogation des mesures d'assouplissement de l'accès au crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux ou de variétés

Le présent article proroge d'un an les dérogations mises en place après la crise sanitaire pour accéder au crédit d'impôt « Spectacles vivants musicaux et de variétés ». Le nombre de représentations nécessaires pour être éligibles au crédit d'impôt comme le nombre de lieux dans lesquelles elles doivent avoir lieu est maintenu à deux, contre respectivement quatre et trois dans le dispositif original.

Relevant un risque d'effet d'aubaine et de doublon avec les mécanismes budgétaires déjà mis en place, la commission des finances propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF ASSOULI AFIN DE RÉPONDRE À LA CRISE SANITAIRE

A. UN DISPOSITIF DÉDIÉ À LA PRODUCTION D'ARTISTES ÉMERGENTS OU EN DÉVELOPPEMENT

Introduit en loi de finances pour 2016¹, l'article 220 *quindecies* du code général des impôts prévoit un **crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux**, institué en faveur des entreprises exerçant l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants, au sens de l'article L. 7122-2 du code du travail, et soumises à l'impôt sur les sociétés.

Il bénéficie aux entreprises qui supportent les frais de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical et de variété. La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a ouvert le crédit d'impôt aux **spectacles de variétés**, afin de permettre aux entrepreneurs de faire face à la crise sanitaire². La loi de finances pour 2019 avait réservé le bénéfice du crédit d'impôt aux seuls spectacles musicaux, excluant les spectacles d'humour.

Il est ainsi destiné à soutenir la production d'artistes émergents ou en développement.

¹ Article 113 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Article 38 de la loi n° 2020-535 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ouvrent droit au crédit d'impôt les dépenses :

- réalisées par des entreprises établies en France, 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 et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un spectacle musical ou de variétés ;

- portant sur un spectacle dont les coûts de création sont majoritairement engagés sur le territoire français ;

- comprenant quatre représentations au minimum dans au moins trois lieux différents ;

- engagées pour des spectacles assurés dans un lieu dont la jauge, définie comme l'effectif maximal du public qu'il est possible d'admettre dans ce lieu, est inférieure à un nombre de personnes défini par décret par catégorie de spectacle.

Ces dépenses concernent les frais de personnels, permanents et non permanents de l'entreprise, les redevances versées aux organismes de gestion collective de droits d'auteur, les frais de location de salle et de matériels, les dotations aux amortissements, les frais d'assurance, les dépenses liées à la promotion et à l'organisation des tournées ainsi que les frais afférents à la numérisation des représentations.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont plafonnées à 500 000 euros par spectacle. Le **crédit d'impôt est égal à 15 %** du montant des dépenses engagées.

Il est porté à **30 % pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises** et plafonné à 750 000 euros par entreprise et par exercice.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'entrepreneur doit obtenir un **agrément provisoire, puis un agrément définitif dans un délai maximum de 36 mois à partir de la date de délivrance de l'agrément provisoire.**

Les dépenses ouvrent droit au crédit d'impôt lorsqu'elles sont engagées à compter de la date de réception de la demande d'agrément provisoire par le ministère chargé de la culture.

En cas de non-obtention de l'agrément définitif, l'entreprise doit reverser le crédit d'impôt dont elle a bénéficié. À défaut, celui-ci fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice au cours duquel intervient la décision de refus de l'agrément définitif.

B. UN DISPOSITIF AMÉNAGÉ AFIN DE RÉPONDRE AUX CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

La loi de finances pour 2021 a temporairement assoupli les conditions d'accès au dispositif afin d'accompagner la reprise de l'activité après la crise sanitaire¹.

Le **nombre de représentations nécessaires** pour être éligibles au crédit d'impôt a été ainsi ramené de **quatre à deux**. Le **nombre minimal de lieux** dans lesquels elles doivent avoir lieu a été abaissé, dans le même temps, de **trois à deux**.

Ces dérogations s'appliquent aux **seules demandes d'agrément provisoires déposées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022**. Au 1^{er} janvier 2023, les critères initialement retenus de quatre représentations dans au moins trois lieux différents seront repris.

Le **crédit d'impôt**, initialement borné au 31 décembre 2022 a, par ailleurs, été **prolongé jusqu'au 31 décembre 2024**. Le montant de la dépense fiscale est estimé en 2022 et en 2023 à 15 millions d'euros, contre 10 millions d'euros en 2021.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROROGATION DES DÉROGATIONS CENSÉES SE TERMINER LE 31 DÉCEMBRE 2022

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution reprend un amendement de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, qui **proroge les conditions dérogatoires d'accès au crédit d'impôt « Spectacles vivants musicaux et de variétés »**.

Aux termes du 1^o du I, les dérogations prévues visant le nombre de représentations et le nombre de lieux dans lesquels elles se déroulent sont ainsi prolongées d'un an et s'appliquent ainsi aux demandes d'agrément provisoires déposées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023.

Le 2^o du I précise qu'au 1^{er} janvier 2024 les critères initialement retenus de quatre représentations dans au moins trois lieux différents sont de nouveau valables.

¹ Article 23 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION INOCCASIONNELLE

Avec **15 millions d'euros de dépense fiscale attendus en 2022 et 2023**, le crédit d'impôt pour les dépenses de production « Spectacles vivants musicaux et de variétés » tel qu'aménagé par la loi de finances pour 2021 semble avoir répondu au défi de la reprise.

Le dispositif amendé est un réel succès puisque l'année 2021 constitue un record en matière de dépôt de demandes d'agrément provisoires, au nombre de 971. Parmi elles, 257 projets de spectacles comportent des « petites tournées » avec 2 à 4 dates de représentations. 129 agréments provisoires ne se seraient pas transformés en agréments définitif si des mesures d'assouplissement du dispositif initial n'avaient pas été adoptées, puisqu'ils comptabilisaient un nombre de représentations inférieur à 4. Ainsi, 128 projets qui respectaient les conditions de 4 dates auraient pu basculer dans l'inéligibilité si une seule date avait été annulée.

Dans ces conditions, le montant de la dépense fiscale en 2022 devrait être supérieur à celui enregistré en 2019 : 248 entreprises avaient alors bénéficié du dispositif, déjà étendu aux spectacles de variétés. Le coût de la dépense fiscale était alors estimé à 12 millions d'euros.

Certes une reprise complète de l'activité est encore incertaine, la situation étant contrastée selon le type de salles : - 38 % de fréquentation pour les salles de moins de 1 000 places, - 26 % pour les jauges comprises entre 1 000 et 5 000 places mais + 19 % pour les salles dépassant 5 000 places. Pour autant, **il est possible de s'interroger sur la nécessité de prolonger un dispositif dérogatoire, au risque de créer un effet d'aubaine.**

La progression du chiffre d'affaires du spectacle vivant tend en effet à retrouver au premier trimestre 2022, avec 1,30 milliard d'euros, un niveau comparable à celui observé en 2019 à la même époque : 1,34 milliard d'euros.

En outre, il convient de noter une **montée en puissance budgétaire du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)**, destiné aux entreprises et établissements publics du spectacle, ainsi qu'aux artistes et techniciens qu'ils emploient. Parmi les trois aides que ce fonds dispense, deux recoupent les objectifs du crédit d'impôt « Spectacles vivants musicaux et de variétés » :

- l'aide unique à l'embauche en contrat à durée déterminée ou indéterminée dans le spectacle (« aide au contrat » ou AESP), qui varie selon la durée du contrat ;

- le dispositif de soutien à l'emploi du plateau artistique de spectacles vivants diffusés dans des salles de petites jauges - aide « petites jauges » ou APAJ -, qui varie selon la taille du plateau artistique et le nombre de représentations.

Le fonds devrait ainsi être doté de 30,34 millions d'euros en 2023, soit 7 millions d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2022. Ce montant reste cependant inférieur aux premiers résultats de l'exécution 2022 puisque le montant des **crédits consommés devrait ainsi atteindre 56 millions d'euros**. Il est donc à craindre une logique de **double guichet** pour les entreprises de spectacles vivants.

Dans ces conditions, le rapporteur général propose de supprimer cet article (amendement FINC.17 (I-111)), le coût du maintien des dérogations n'étant, par ailleurs, pas chiffré.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 4 novodecies (nouveau)

Rétablissement du crédit d'impôt « rénovation énergétique » dans les PME

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés, déposé à l'Assemblée nationale et intégré au texte considéré comme adopté par cette dernière en vertu de la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il prévoit de rétablir pour deux ans le crédit d'impôt, créé par la loi de finances initiale pour 2021, à destination des petites et moyennes entreprises (PME) pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire qu'elles affectent à leur activité économique. Celui-ci avait été utilisé entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021.

Le crédit d'impôt serait ainsi de nouveau applicable aux dépenses engagées en 2023 et 2024.

Considérant qu'il s'agit d'un dispositif pertinent de soutien du tissu économique dans la transition écologique et énergétique, le rapporteur général est favorable au rétablissement de ce crédit d'impôt.

Il propose, par un amendement FINC.18 (1-112), de renforcer son efficacité avec :

- une prolongation d'une année supplémentaire, soit jusqu'à fin 2025, de l'éligibilité des dépenses au crédit d'impôt ;
- un plafonnement des dépenses porté de 25 000 euros à 50 000 euros ;
- le conditionnement de son bénéfice à des critères de performances minimales des travaux et équipements installés ;
- une évaluation du dispositif fournie par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 30 septembre 2023.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPÔT TEMPORAIRE POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS À USAGE TERTIAIRE DES PME, QUI NE S'APPLIQUE PLUS DEPUIS FIN 2021

Initialement introduit par un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du **projet de loi de finances initiale pour 2021**, l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a instauré un crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des bâtiments des petites et moyennes entreprises (PME). Il s'agissait de la concrétisation d'une mesure annoncée par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance, visant à proposer un **crédit**

d'impôt réservé aux PME pour les dépenses exposées en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire dont elles sont propriétaires ou locataires et qu'elles affectent à l'exercice de leur activité économique.

Ce dispositif est temporaire, raison pour laquelle il n'avait pas été inscrit dans le code général des impôts : il s'applique à ce jour aux dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021.

A. LE CHAMP DU CRÉDIT D'IMPÔT : LES DÉPENSES DES PME POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DE LEURS BÂTIMENTS TERTIAIRES

Régi par l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui lui est consacré, le crédit d'impôt s'adresse aux **PME** au sens du droit de l'Union européenne¹, imposées au bénéfice réel ou exonérées par certaines dispositions du code général des impôts.

Conditionné au respect du règlement « *de minimis* » de la Commission européenne du 18 décembre 2013², ce crédit d'impôt est exempté de l'obligation de notification à la Commission européenne.

Il porte sur les **dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021** pour la rénovation énergétique des bâtiments à **usage tertiaire**, dont les PME sont **propriétaires ou locataires**, sous deux réserves :

- les bâtiments doivent être affectés à **l'exercice de leur activité industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole** ;

- la **construction du bâtiment doit être achevée depuis plus de deux ans** à la date du début d'exécution des travaux.

Le 2 du I de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 énumère la nature des dépenses éligibles au crédit d'impôt, détaillées dans l'encadré ci-après. Le 3 du I renvoie à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du logement et du budget le soin de fixer la liste des équipements, matériaux et appareils dont l'acquisition et la pose ouvrent droit au crédit d'impôt, afin de préciser :

- les caractéristiques techniques des équipements et travaux éligibles ;

- les travaux pour lesquels est exigé le respect de critères de qualification de l'entreprise les réalisant.

¹ 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. Cette définition résulte de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

² Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Le 4 du I de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 précise que les dépenses n'ouvrent droit, en principe, au crédit d'impôt que si les travaux sont réalisés directement par les entreprises auxquelles ils ont été confiés. Néanmoins, par dérogation, ces entreprises peuvent recourir à une autre entreprise pour la fourniture, l'installation des équipements, des matériaux ou des appareils dans le cadre d'un contrat de sous-traitance régi par la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

Liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt

Au 2 du I de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, sont visées les dépenses engagées au titre de l'acquisition et de la pose des éléments suivants :

- un système d'isolation thermique en rampant de toitures ou en plafond de combles ;
- un système d'isolation thermique sur murs, en façade ou pignon, par l'intérieur ou par l'extérieur ;
- un système d'isolation thermique en toiture terrasse ou couverture de pente inférieure à 5 % ;
- un chauffe-eau solaire collectif, ou un dispositif solaire collectif, pour la production d'eau chaude sanitaire ;
- une pompe à chaleur, autre que air/air, dont la finalité essentielle est d'assurer le chauffage des locaux ;
- un système de ventilation mécanique simple flux ou double flux ;
- une chaudière biomasse ;
- un système de régulation ou de programmation du chauffage et de la ventilation.

Est également éligible le raccordement à un réseau de chaleur ou de froid.

Pour les bâtiments situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, sont également éligibles les dépenses engagées au titre de l'acquisition et de la pose des éléments suivants :

- une toiture ou des éléments de toiture permettant la réduction des apports solaires ;
- des protections de baies fixes ou mobiles contre le rayonnement solaire ;
- un climatiseur fixe de classe supérieure ou égale à A, en remplacement d'un climatiseur existant.

Source : article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT DE 30 %, PLAFONNÉ À 25 000 EUROS PAR ENTREPRISE

Le 5 du I de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 fixe **le crédit d'impôt à 30 % du prix de revient hors taxes applicables** sur les dépenses engagées. Un **double encadrement** est prévu :

- les dépenses comptabilisées sont retranchées des aides perçues au titre des certificats d'économie d'énergie et des aides publiques reçues à raison des opérations éligibles au crédit d'impôt ;

- les dépenses ne peuvent pas avoir été prises en compte dans la base de calcul d'un autre crédit d'impôt.

Le crédit d'impôt est **plafonné à 25 000 euros par entreprise** pour l'ensemble des dépenses éligibles (6 du I du même article).

Les II et III du même article précisent les modalités d'application du crédit d'impôt par l'entreprise, selon qu'elle est assujettie à l'impôt sur le revenu (II du présent article) ou à l'impôt sur les sociétés (III du présent article). Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû par le contribuable au titre de l'année civile au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses, après imputation des prélèvements non libératoires et des autres crédits d'impôt. Pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, dans l'éventualité d'une clôture en cours d'année civile, le crédit d'impôt est calculé en prenant en compte les dépenses éligibles au cours de la dernière année civile.

Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de l'année concernée, l'excédent est restitué sous forme de créance sur l'État, inaliénable et incessible, sauf au titre de la cession dite « Dailly », prévue aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier. Cette faculté, classique en matière de crédit d'impôt, se révèle particulièrement nécessaire pour garantir l'incitation effective du mécanisme dans le contexte actuel où de nombreuses entreprises ne dégageront pas un bénéfice suffisant pour imputer le crédit d'impôt.

Des précisions sont par ailleurs apportées afin de permettre l'utilisation du crédit d'impôt par les sociétés de personnes et les groupes de sociétés au sens de l'article 223 A du code général des impôts (5 et 6 du I, II et III de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021).

En complément de la déclaration annuelle de résultat, les entreprises bénéficiant du crédit d'impôt devront déposer une déclaration spécifique, conforme à un modèle fourni par l'administration fiscale (IV du même article). Selon le Gouvernement, l'ajout de cette mention, qui ne figure habituellement pas au niveau législatif, résultait du choix de ne pas codifier le dispositif et de la volonté de le mettre en œuvre rapidement.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LE RÉTABLISSEMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES DÉPENSES ENGAGÉES EN 2023 ET 2024

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement portant article additionnel de notre collègue députée Émilie Bonnivard et plusieurs de ses collègues. Cet amendement n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article n'apporte pas de modification aux critères et modalités d'application du dispositif. Il vise à permettre de nouveau son application aux dépenses engagées en 2023 et 2024.

Le 1^o du présent article modifie ainsi le 1 du I de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 pour étendre l'applicabilité du crédit d'impôt aux **dépenses éligibles engagées par les entreprises entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2024.**

Le 2^o du présent article tire la conséquence du rétablissement de l'applicabilité du crédit d'impôt en étendant le plafonnement prévu au 6 du I de l'article 27 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 aux dépenses engagées entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2024.

Le montant du plafonnement n'est en revanche pas modifié et reste fixé à 25 000 euros. En conséquence, *de facto*, seules les entreprises qui n'ont pas engagé de dépenses éligibles sur la période du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2021 ou qui n'ont pas atteint le plafond du crédit d'impôt à cette occasion peuvent bénéficier de l'extension par le présent article de l'applicabilité du dispositif sur les années 2023 et 2024.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RÉTABLISSEMENT OPPORTUN - BIEN QUE TARDIF - DU CRÉDIT D'IMPÔT, QUI DOIT ÊTRE À LA FOIS RENFORCÉ ET CONDITIONNÉ

Le Sénat a, ces deux dernières années, adopté des amendements pour prolonger l'application de ce dispositif au-delà de 2021, contre l'avis du Gouvernement et sans que ces derniers ne soient conservés par l'Assemblée nationale.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021, le Sénat avait ainsi adopté un amendement du rapporteur général visant à étendre l'application du crédit d'impôt aux sommes engagées jusqu'au 31 décembre 2022, afin de laisser une année supplémentaire aux entreprises

pour s'emparer du dispositif, mais cette modification n'avait pas été conservée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

En outre, à l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, le Sénat avait adopté en première lecture les amendements identiques déposés par M. Bazin et plusieurs de ses collègues, d'une part, et par M. Dantec et plusieurs de ses collègues, d'autre part, visant à prolonger l'application du dispositif aux dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2023. Cet article additionnel n'avait toutefois pas été conservé non plus dans le texte adopté par la commission mixte paritaire.

S'il est regrettable que ce crédit d'impôt ait été suspendu pour l'année 2022, son rétablissement pour deux ans par le présent article est **bienvenu** et cohérent avec la position défendue par le Sénat ces dernières années.

En effet, ce crédit d'impôt est **favorable à la transition énergétique des entreprises**. En outre, équivalent à 30 % du prix de revient hors taxe des dépenses éligibles, il est **temporaire** et comporte un **panel de dépenses intéressant**, englobant les dépenses engagées pour **l'acquisition et la pose de système d'isolation thermique des parois opaques** et d'équipements composant **des systèmes de chauffage, de refroidissement, de climatisation, et de ventilation des locaux**, y compris les équipements de pilotage et de régulation.

Pour autant, il paraît nécessaire de renforcer son efficacité au regard des enjeux écologiques et climatiques auxquels il convient de faire face. Aussi, le rapporteur général a déposé **un amendement FINC.18 (I-112)**, qui vise en premier lieu à **prolonger jusqu'à fin 2025 l'éligibilité des dépenses au crédit d'impôt**. L'objectif est de laisser le temps aux entreprises de s'approprier le dispositif, voire de procéder à deux vagues de travaux, et d'inscrire la politique de rénovation énergétique dans une certaine durée.

Il vise, ensuite, à **augmenter le plafonnement du crédit d'impôt de 25 000 euros à 50 000 euros** pour inciter à la réalisation de travaux de rénovation énergétique d'ampleur, et permettre qu'il soit de nouveau utilisé par des entreprises qui ont déjà bénéficié du crédit d'impôt. Il est prévu qu'il soit tenu compte, dans le calcul du plafond, du montant du crédit d'impôt déjà octroyé au titre des dépenses engagées du 1^{er} octobre 2020 au 31 décembre 2021.

En outre, **l'amendement propose de conditionner le bénéfice du crédit d'impôt à des critères de performances minimales des travaux et équipements qui devront être définis par un arrêté ministériel**, ce qui apparaît cohérent avec l'objectif du crédit d'impôt mais qui n'était pour l'instant pas prévu.

Enfin, l'amendement prévoit qu'une **évaluation du dispositif est fournie par le Gouvernement au Parlement** au plus tard le 30 septembre 2023.

Ce renforcement paraît d'autant plus opportun que le coût du crédit d'impôt est resté modéré, avec une estimation de 19 millions d'euros en 2021 et en 2022¹.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ *Évaluation des voies et moyens (évaluation des dépenses fiscales, tome II), projet de loi de finances pour 2023.*

ARTICLE 4 viciés (nouveau)

**Prorogation du crédit d'impôt « sortie du glyphosate »,
et évaluation**

Le présent article prévoit la prorogation d'une année du crédit d'impôt de sortie du glyphosate, tel que défini à l'article 140 de la loi de finances pour 2021, ainsi que la remise d'un rapport d'évaluation dudit crédit d'impôt au Parlement avant le 30 septembre 2023.

La commission propose cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA SORTIE
DU GLYPHOSATE**

Aux termes de l'article 140 de la loi¹ de finances pour 2021, **les entreprises agricoles et les éleveurs n'utilisant plus de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate au cours des années 2021 et 2022 peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt.**

Le glyphosate est un herbicide qui agit en bloquant la chaîne de synthèse des précurseurs d'acides aminés essentiels pour le fonctionnement de la plante, notamment pour la photosynthèse.

L'utilisation du glyphosate pour un usage non agricole par les collectivités dans les espaces ouverts au public est interdite en France depuis le 1^{er} janvier 2017.

A. DES CONDITIONS STRICTES D'APPLICATION

Le bénéfice de crédit d'impôt est ouvert sous conditions relatives à l'absence d'utilisation de glyphosate, mais également à la nature de l'activité et aux secteurs concernés.

¹ cf. Article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

1. Des activités ciblées

a) *L'activité principale de l'entreprise agricole dans le secteur des cultures permanentes*

Le I de l'article précité prévoit le bénéfice du crédit d'impôt pour les « *entreprises agricoles exerçant leur activité principale dans le secteur des cultures permanentes, à l'exception des pépinières et des taillis à courte rotation, ou sur des terres arables, hors surfaces en jachère ou sous serres [...] qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate au cours des années 2021 et 2022.* »

Le caractère principal de l'activité dans le secteur des cultures permanentes est apprécié à l'aune du chiffre d'affaires ou des recettes hors taxe dont le montant excède celui ou celle de chacune des autres activités de l'exploitation de l'entreprise agricole.

b) *La part significative de l'activité de l'éleveur*

Le second alinéa du I de l'article 140 dispose également que « *les éleveurs exerçant une part significative de leur activité dans les cultures mentionnées [supra] peuvent bénéficier de cette mesure.* »

La condition de « part significative » de l'activité de l'éleveur est considérée comme satisfaite dès lors que la surface au sol exploitée pour les cultures éligibles au crédit d'impôt est au moins égale à la surface minimale d'assujettissement (SMA) nationale¹, soit douze hectares et demi.

2. Un crédit d'impôt de 2 500 euros

Le montant du crédit d'impôt est fixé à 2 500 euros. Il est utilisé au titre de l'année pendant laquelle ces produits n'ont pas été utilisés.

Lorsque l'activité est exercée dans le cadre d'un GAEC, le montant du crédit d'impôt de 2 500 euros est multiplié par le nombre d'associés, dans la limite de quatre.

Ce crédit ne se cumule pas avec les dispositifs de crédit d'impôt « agriculture biologique » et « haute valeur environnementale ».

¹ cf. l'arrêté du 13 juillet 2015 fixant la surface minimale d'assujettissement et l'article L 722-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

Le dispositif a été validé par la Commission européenne le 12 mai 2021. En effet, Le bénéfice du crédit d'impôt doit être conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État¹.

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT LIMITÉ DANS LE TEMPS

Ce crédit d'impôt est entré en vigueur le 31 octobre 2021 à la suite de la publication du décret du 29 octobre 2021². Son application est limitée dans le temps aux années 2021 et 2022.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : PROROGATION D'UNE ANNÉE DU CRÉDIT D'IMPÔT ET REMISE D'UN RAPPORT D'ÉVALUATION AU PARLEMENT

Le présent article additionnel est issu de l'amendement n° 3521 du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

Il a pour objet **de proroger d'un an le crédit d'impôt de sortie du glyphosate, jusqu'en 2023, tout en prévoyant la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation du crédit d'impôt.**

À cet effet, le 1° du I du présent article remplace au premier aliéna du I de l'article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, les mots « et 2022 » par les mots « à 2023 ».

Le **2° du I** du présent article insère un V bis disposant que le bénéfice du crédit d'impôt au titre des années 2022 et 2023 est subordonné au respect de la réglementation de l'Union européenne relative aux aides de *minimis* dans le secteur de l'agriculture.

¹ cf. le règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture.

² cf. Décret n° 2021-1414 du 29 octobre 2021 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt destiné aux entreprises agricoles qui n'utilisent plus de glyphosate prévues par l'article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Le II du présent article précise l'entrée en vigueur du I., soit le 1^{er} janvier 2022.

Enfin, le III prévoit la remise au Parlement, avant le 30 septembre 2023, d'un rapport d'évaluation dudit crédit d'impôt.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION PERTINENTE

Le dispositif proposé vise à **une proroger d'une seule année le crédit d'impôt de sortie du glyphosate afin de soutenir les exploitants qui se sont engagés dans la transition agro-écologique.**

Rappelons que le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), placé auprès de l'Organisation mondiale de la santé, a classé le **glyphosate comme cancérogène probable pour l'homme**¹. Il considère qu'il « existe des preuves démontrant une association entre l'exposition au glyphosate et le développement de cancers tels que le lymphome non hodgkinien et le cancer du poumon ».² Plus récemment, une étude de l'INSERM de 2021 a confirmé ce constat, en affirmant que « le glyphosate est un herbicide pour lequel l'expertise conclut à une présomption moyenne de lien avec les lymphomes non hodgkiniens. »³

Rappelons que la consommation de glyphosate s'élevait à **8 645 tonnes en 2020**. Peu cher, efficace et facile d'utilisation, cet herbicide permet d'éliminer les végétaux des parcelles avant semis, avoir à sans travailler le sol. Il est également utilisé pour détruire les plantes vivaces, invasives, allergènes ou toxiques.

En 2019 le gouvernement a lancé un plan de sortie du glyphosate « avec un objectif de - 25 % en 2020 et - 50 % en 2025, et a décidé de mettre fin aux principaux usages du glyphosate d'ici trois ans au plus tard et d'ici cinq ans pour l'ensemble des usages, tout en précisant que les agriculteurs ne seraient pas laissés dans une impasse ».⁴ Dans ce prolongement, a été créé le crédit d'impôt de sortie de glyphosate.

Au niveau européen, l'autorisation actuelle d'utilisation du glyphosate doit expirer le 15 décembre 2022. En décembre 2019, le groupe pour le renouvellement du glyphosate (GRG) a introduit une demande de renouvellement d'autorisation. **La commission européenne doit statuer sur**

¹ Classement 2A du CIRC. Ce constat ne fait toutefois pas l'unanimité au sein des agences scientifiques. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et les agences de l'UE n'avaient pas conclu au risque cancérogène pour l'homme lorsqu'elle est consommée par le biais de son alimentation.

² In Site agriculture.gouv.fr

³ Cf. Communiqué de presse du 30 juin 2021 sur la publication de l'expertise collective Inserm - « Pesticides et effets sur la santé : Nouvelles données ».

⁴ « Plan de sortie du glyphosate : le dispositif ». 2019 In: <https://agriculture.gouv.fr/plan-de-sortie-du-glyphosate-le-dispositif>.

la base de l'avis de l'agence européenne des produits chimiques (ECHA) et de l'autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)¹. Après avoir piloté des consultations publiques, l'EFSA a indiqué en mai dernier ne pas être en capacité de rendre son avis dans les temps en raison de l'importante quantité de données à traiter. Ses conclusions sont reportées à juillet 2023.

Dans l'attente de cet avis, **la Commission a proposé, sans succès, aux États membres, le 14 octobre dernier, un renouvellement à titre provisoire d'un an.** Cette proposition n'a pas atteint la majorité qualifiée nécessaire, au sein du comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux (CPVADAAA).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et des conclusions du CIRC et de l'INSERM, le report d'un an du crédit d'impôt de sortie du glyphosate devrait permettre d'encourager le changement d'usage de ces produits pour les agriculteurs. Il est tout-à-fait pertinent de prévoir un rapport au Parlement évaluant le crédit d'impôt avant toute nouvelle prolongation.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ La Commission européenne a nommé quatre États membres – la France, la Hongrie, les Pays-Bas et la Suède – pour agir en tant que « rapporteurs » conjoints et procéder à l'évaluation initiale.

ARTICLE 4 unvicies (nouveau)

**Prorogation et évaluation
du crédit d'impôt « Haute valeur environnementale »**

Le présent article prévoit la prorogation d'une année, soit pour 2023, du crédit d'impôt « Haute valeur environnementale » créé à l'article 151 de la loi de finances pour 2021 ainsi que la remise d'un rapport d'évaluation de cette dépense fiscale au Parlement avant le 30 septembre 2023.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN CRÉDIT D'IMPOT POUR LA HAUTE
VALEUR ENVIRONNEMENTALE**

L'article 151 de la loi de finances pour 2021¹ a créé un crédit d'impôt « Haute valeur environnementale » (HVE), d'un montant de 2 500 euros², au bénéfice des entreprises agricoles qui disposent d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale.

La certification environnementale compte trois niveaux dont le plus élevé ouvre droit à la « mention exploitation de " Haute valeur environnementale " (HVE) », délivrée par un organisme certificateur indépendant. Cette dernière atteste du « respect, pour l'ensemble de l'exploitation agricole, des seuils de performance environnementale portant sur la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et de la ressource en eau, mesurés : soit par des indicateurs composites ; soit par des indicateurs globaux. »³

Le crédit d'impôt bénéficie aux entreprises agricoles disposant de la certification HVE en cours de validité au 31 décembre 2021 où délivrée au cours de l'année 2022⁴.

Il peut être cumulé avec le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, ainsi qu'avec les autres aides accordées en vue de l'obtention de la certification d'exploitation HVE.

Ce cumul est limité au montant de 5 000 euros.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Cf. II. de l'article 151.

³ Cf. Article D617-4 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Cf. I. de l'article 151.

Dans le cas de groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), le montant du crédit d'impôt et du plafond de cumul sont multipliés par le nombre d'associés, dans la limite de quatre¹.

Le crédit d'impôt est imputable sur l'impôt sur le revenu² ou sur l'impôt sur les sociétés³ dû par l'entreprise agricole au titre de l'année ou de l'exercice 2021 ou 2022, selon la date d'obtention de la certification⁴. Si le montant du crédit d'impôt excède le montant de l'impôt dû, l'excédent est restitué⁵.

Le bénéficiaire de la mesure est subordonné au respect des règles de *minimis* dans le secteur de l'agriculture ou dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : PROROGATION D'UNE ANNÉE ET REMISE D'UN RAPPORT

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend l'amendement n° 3461 de M. Mathieu Lefèvre et plusieurs de ses collègues, tendant à proroger d'une année le crédit d'impôt « Haute valeur environnementale », tout en prévoyant la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de cette dépense fiscale.

À cet effet, le 1° et le 2° du I du présent article procèdent respectivement à la mise à jour des dates en remplaçant :

- au du I de l'article 151 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, les mots « *et 2022* » par les mots « *l'une des années 2022 à 2023* » ;

- à la première phrase du 1 du IV du même article, les mots : « *de l'année 2022 pour les certifications obtenues au cours de cette année* », par les mots « *au titre de l'année d'obtention de la certification pour les certifications obtenues au cours de l'une des années 2022 à 2023* ».

Le II du présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 30 septembre 2023, d'un rapport d'évaluation dudit crédit d'impôt.

Les III et IV relèvent du gage.

¹ Cf. 3. du II de l'article 151.

² Cf. 1. du IV de l'article 151.

³ Cf. 2. du IV de l'article 151.

⁴ Cf. 1. et 2. du IV de l'article 151.

⁵ Idem.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INCITATION À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DES PRATIQUES

Le dispositif proposé vise utilement à proroger d'une année le crédit d'impôt HVE. La certification environnementale des exploitations tend à reconnaître la démarche d'exploitation respectueuse de l'environnement, depuis 2012. **Son cahier des charges est contraignant en s'attachant à la protection de la biodiversité, la stratégie phytosanitaire, la gestion de la fertilisation et la gestion de la ressource en eau.**

Le plan biodiversité du 4 juillet 2018 a déclaré vouloir développer le label « Haute valeur environnementale » pour atteindre **15 000 exploitations certifiées en 2022 et 50 000 en 2030.** Au 1^{er} janvier 2018, 841 exploitations étaient certifiées HVE¹.

La mise en place du crédit d'impôt HVE contribue au soutien à la conversion des filières vers la certification HVE, avec pour cible initiale 4 000 exploitations supplémentaires dans les deux années de sa création. Celle-ci a été atteinte au 1^{er} janvier 2020 avec 5 399 certifications contre 1 518 au 1^{er} janvier 2019. Au 1^{er} janvier 2021, on dénombrait 14 333 exploitations certifiées HVE, soit une augmentation de 165 % par rapport à l'année précédente. Pour la deuxième année consécutive, le nombre d'exploitations HVE a été multiplié par près de 3 en un an².

La certification HVE s'est notamment développée au sein de la filière viticole. Cela doit se poursuivre dans l'ensemble des filières, végétale comme animale. La prorogation du crédit d'impôt va dans ce sens. La remise d'un rapport au Parlement sera très éclairante sur la suite à donner à cette mesure.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cf. *Action 21 « Développer l'agroécologie au service de la biodiversité » de l'axe 2 « Construire une économie sans pollution et à faible impact sur la biodiversité » du Plan de biodiversité du 4 juillet 2018.*

² *Source : Recensement du Ministère de l'Agriculture.*

ARTICLE 4 duovicies (nouveau)

Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité

Le présent article prévoit de transposer en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022.

Alors que la France applique déjà des mécanismes permettant de plafonner les revenus des producteurs infra-marginaux d'électricité via ses dispositifs de soutien à la production d'énergies renouvelables (EnR), la transposition de la contribution décidée au niveau européen doit permettre de capter une partie des recettes exceptionnelles engrangées par les producteurs du seul fait de l'augmentation considérable et sans équivalent historique des prix de gros de l'électricité sur le marché européen de l'énergie.

Cette contribution pourrait rapporter jusqu'à 7 milliards d'euros, une somme qui serait mobilisée pour alléger l'augmentation des factures d'électricité des petites et moyennes entreprises (PME) dans le cadre du dispositif dit d'« amortisseur » introduit par le Gouvernement dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PLAFONNEMENT À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE DES REVENUS DES PRODUCTEURS D'ÉLECTRICITÉ INFRAMARGINAUX QUI DOIT VENIR COMPLÉTER LES MÉCANISMES DÉJÀ EN VIGUEUR EN FRANCE

A. EN FRANCE, LES MÉCANISMES DE SOUTIEN PUBLIC À LA PRODUCTION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE PLAFONNENT DÉJÀ LES RÉMUNÉRATIONS DES PRODUCTEURS INFRA-MARGINAUX

1. Les dispositifs de soutien à la production d'énergie renouvelable assurent des rémunérations garanties aux producteurs

Afin d'encourager la production d'énergies renouvelables (EnR), l'État a mis en place des dispositifs de soutien public qui peuvent être attribués selon deux modalités : le guichet ouvert ou la mise en concurrence via des appels d'offres. Ces dispositifs de soutien à la rémunération des producteurs d'énergie peuvent eux-mêmes prendre deux formes : l'obligation d'achat ou le complément de rémunération. Ces dispositifs

doivent **permettre de garantir au producteur, sur le long terme, une rémunération supérieure à la valeur de marché de l'énergie produite.**

Créé en 2000 par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, **le dispositif d'obligation d'achat**, prévu aux articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie, **impose aux fournisseurs historiques¹ 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. Ces contrats d'achats sont tenus de respecter des conditions tarifaires et techniques imposées par la voie réglementaire. Généralement signés sur des durées de 20 ans, ils **prévoient un tarif d'achat² garanti pour le producteur.**

Le dispositif de complément de rémunération a quant à lui été **instauré par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**, dite « LTECV ». Il est aujourd'hui encadré par les **articles L314-18 à L314-27 du code de l'énergie**. Les producteurs qui ont conclu des contrats de complément de rémunération **volent leur énergie directement sur les marchés. Une prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence**, fixé selon le type d'installations par la puissance publique dans le cadre d'un arrêté tarifaire ou par le producteur dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence par le biais d'appel d'offres.

Cette prime, variable, constatée *ex-post*, compense donc la différence entre la rémunération de référence et un revenu de marché de référence. Selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE), « *ce dispositif vise à exposer les producteurs aux signaux des prix de marché de court terme, tout en leur garantissant une rémunération raisonnable* ». Cette rémunération des actifs du producteur doit lui **permettre de couvrir les coûts de son installation et de lui garantir un niveau de rentabilité raisonnable.**

EDF, en assurant les missions de service public d'achat de l'énergie, est le seul opérateur à pouvoir conclure en France ce type de contrats avec les producteurs d'EnR. Ainsi cette société, via son service **EDF obligation d'achat, verse-t-elle les primes dues aux producteurs.**

Pour les dispositifs d'obligation d'achat et de complément de rémunération, EDF et les entreprises locales de distribution (ELD) font l'objet de **compensations de l'État** dans le cadre du mécanisme des **charges de service public de l'énergie (CSPE)** dont les crédits budgétaires dédiés sont suivis sur le **programme 345 « Service public de l'énergie »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

¹ Electricité de France (EDF) et les entreprises locales de distribution (ELD).

² Déterminé par des arrêtés dits « tarifaires ».

2. La crise des prix de l'électricité conduit à une situation inédite dans laquelle les producteurs bénéficiant des dispositifs de soutien public sont redevables à l'État de sommes considérables

Les dispositifs de soutien public à la production d'EnR ont vocation à donner de la visibilité aux producteurs afin d'assurer la rentabilité de leurs projets et de déclencher la décision d'investir. **En période « normale »**, avant la survenue de la crise des prix de l'énergie, les revenus garantis par les contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération étaient inférieurs aux prix de marchés et **les compensations versées par l'État au titre des charges de service public de l'énergie évoluaient chaque année entre 8 et 9 milliards d'euros.**

Toutefois, depuis le début de la crise des prix de l'énergie, **les prix de l'électricité ont atteint des niveaux inédits, très supérieurs aux rémunérations garanties** par les dispositifs de soutien public, **si bien que ces rémunérations garanties se sont transformées en rémunérations plafonnées** qui, pour toutes les installations concernées par ces mécanismes, se traduisent par **un prélèvement mécanique de la rente infra-marginale** qui aurait été perçue par les producteurs du fait de la flambée des prix de l'électricité.

De plus, et parce-que **les cahiers des charges de certains anciens contrats de complément de rémunération prévoyaient des dispositifs de plafonnement** des sommes reversées à l'État en cas de prix de marché supérieurs au niveau de rémunération de référence déterminé dans les contrats, **l'article 38 de la loi n° 2022-1157** du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 prévoit une **remise en cause partielle de ces mécanismes** de plafonnement avec un objectif de recettes supplémentaires pour l'État de **4,5 milliards d'euros** au titre des années 2022 et 2023. D'après des informations transmises par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), l'arrêté nécessaire à la mise en œuvre de ce déplafonnement doit être prochainement soumis pour avis à la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

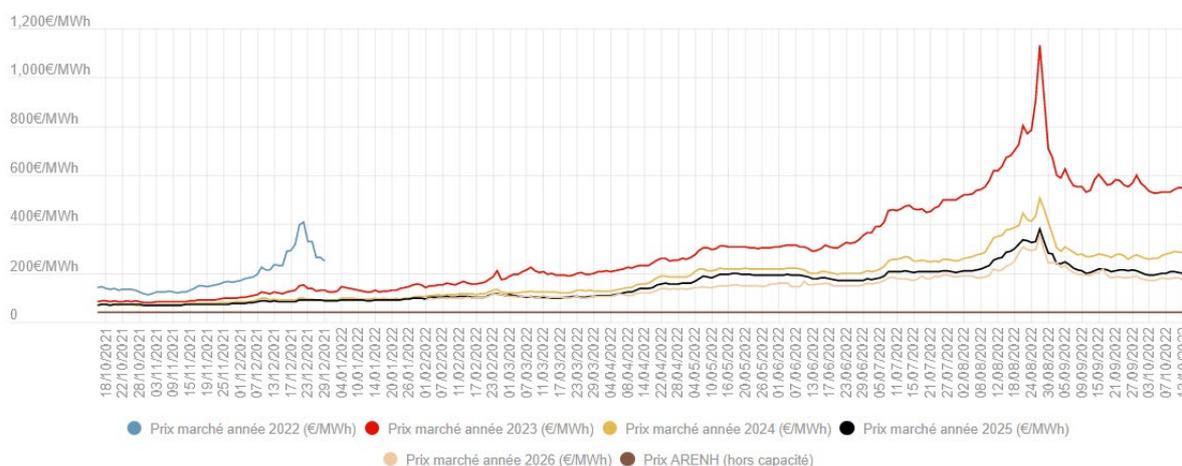
D'après les dernières données de la DGEC, **les recettes attendues par l'État en 2023** au titre des dispositifs de soutien à la production d'EnR s'élèveraient à **38 milliards d'euros** dont 1,7 milliard pour les révisions des charges de service public de l'énergie (CSPE) versées par l'État pour l'année 2021, 18,5 milliards d'euros pour les révisions de l'année 2022 et enfin, 17,6 milliards d'euros pour les prévisions de l'année 2023.

B. POUR ASSURER UNE RÉPONSE COORDONNÉE À LA CRISE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ, LE RÈGLEMENT EUROPÉEN 2022/1854 PRÉVOIT L'INSTAURATION D'UN PLAFONNEMENT DES RECETTES ISSUES DU MARCHÉ POUR LES PRODUCTEURS INFRAMARGINAUX

1. En 2022, l'inflation des prix de l'électricité a atteint des niveaux inimaginables il y a encore quelques mois

Comme l'illustre le graphique ci-après, le marché à douze mois des prix de gros évolue dans des niveaux de prix complètement inédits dans l'histoire du marché européen de l'électricité.

Évolution des prix de l'électricité à terme entre les mois d'octobre 2021 et 2022

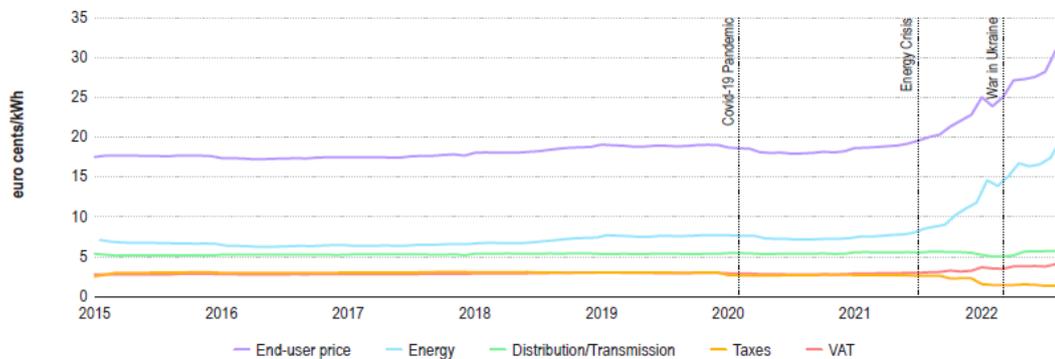


Source : site internet du courtier Opéra énergie

Alors qu'avant la crise actuelle, la moyenne de prix s'établissait autour de 50 euros et que le précédent record historique était de 93 euros lors de la crise financière de 2008, les prix de gros à douze mois ont tutoyé les 1 200 euros en août 2022 avant de fluctuer entre 500 et 600 euros. Ponctuellement, les prix spot de l'électricité sur le marché de gros ont même dépassé les 3 000 euros au cours de l'été 2022 au cœur de la hausse fulgurante qui s'est manifestée à partir du mois de juin.

Évolution des prix de l'électricité pour le consommateur final en moyenne

Figure 1: Evolution of electricity end-user price breakdown – Average EU-27



Source : rapport annuel de l'ACER et CEER d'octobre 2022

Dans le cadre du **marché européen de l'énergie**, et selon le principe dit de « **l'ordre de mérite** » ou de la « **vente au coût marginal** », la **formation du prix de gros de l'électricité est déterminée par le prix de production de la dernière centrale nécessaire pour satisfaire la demande. C'est la centrale dite « marginale** ». En règle générale, **en Europe**, en cas de pic de consommation, il s'agit souvent d'**une centrale à gaz**. Cette modalité de fixation des prix de gros de l'électricité explique la **dépendance des prix de l'électricité à l'évolution des cours du gaz**. Le prix de l'électricité sur les marchés « spot » à court terme est extrêmement dépendant de l'évolution du prix des intrants qui alimentent les centrales électriques marginales et donc particulièrement des cours du gaz.

Les autres centrales, dont les coûts de production sont inférieurs à ceux de la centrale marginale et qui parfois n'ont pas évolué du fait des conséquences de la crise, sont ainsi qualifiées d'infra-marginales. Ce sont elles qui sont **ciblées par le plafonnement** des revenus de marché prévu par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022. Ces installations dont les technologies de production d'électricité n'intègrent pas de matières premières marginales telles que le gaz ou le charbon **bénéficient de la situation en vendant leur électricité à des prix très élevés sans que leurs coûts de production n'aient augmentés** de façon symétrique. Cet effet d'aubaine est ainsi qualifié de « **rente infra-marginale** » de la production d'électricité.

2. Le constat d'une indispensable coordination de la réponse à l'échelle européenne a conduit à l'adoption du règlement du 6 octobre qui prévoit une contribution sur les revenus des producteurs d'électricité infra-marginaux

a) La nécessité d'une réponse commune à l'échelle de l'Union

Le 30 septembre 2022, le Conseil de l'Union européenne a approuvé une série de propositions faites par la Commission européenne, et notamment l'une visant à instaurer sur le territoire de l'Union européenne (UE) **un dispositif de plafonnement des recettes issues du marché pour les producteurs d'électricité infra-marginaux**. En invoquant la situation de « grave difficulté dans l'approvisionnement en produits énergétiques » au sens du paragraphe 1 de **l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**, le Conseil a pu adopter de façon accélérée et sans le Parlement européen, les mesures prévues par le **règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022**.

Cette prise de décision à l'échelle européenne résulte du constat qu'**une mesure coordonnée s'imposait**. Tout particulièrement depuis le déclenchement de l'agression russe en Ukraine, et du fait de la hausse fulgurante des prix de l'électricité due à l'explosion des prix des intrants marginaux (gaz et charbon), **les producteurs qui exploitent des centrales aux moyens de technologies infra-marginales, récoltent des revenus très largement supérieurs aux attentes légitimes qu'ils pouvaient nourrir** au moment où ils ont établi leurs plans d'affaires et déclenché leurs investissements.

Face à cette situation, **des mesures prises de façon non coordonnée** par les différents États-membres de l'Union auraient été **de nature à fragiliser l'intégrité du marché intérieur** de l'électricité. Le considérant n° 11 du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 souligne à ce titre que « *des plafonnements non coordonnés des recettes issues du marché de l'électricité produite, entre autres, à partir de sources d'énergie renouvelables, du nucléaire et du lignite par des producteurs infra-marginaux pourraient entraîner d'importantes distorsions entre les producteurs de l'Union, étant donné que les producteurs sont en concurrence à l'échelle de l'Union sur un marché couplé de l'électricité* ». Ce même considérant ajoute qu'« *un engagement en faveur d'un plafonnement commun à l'échelle de l'Union des recettes issues du marché des producteurs infra-marginaux devrait permettre d'éviter de telles distorsions* ».

Le considérant n° 27 du règlement précise que **le niveau du plafond doit être fixé de telle sorte qu'il ne compromette pas la capacité des producteurs infra-marginaux à récupérer leurs coûts d'investissement et d'exploitation**. À cet égard, et c'est ce que souligne le considérant n° 28, il ne doit pas être fixé en dessous des attentes raisonnables des acteurs de marché quant au niveau moyen des prix de l'électricité aux heures pendant

lesquelles la demande d'électricité était à son plus haut niveau avant le déclenchement de la guerre en Ukraine. Il est apparu qu'**avant le mois de février 2022, les tarifs de pointe moyens escomptés étaient systématiquement inférieurs à 180 euros par mégawattheure (MWh)**. Un plafond fixé à hauteur de ce niveau semble ainsi nettement supérieur aux attentes de rémunération initiales des agents économiques lors du déclenchement de leurs investissements. Le considérant n° 29 du règlement ajoute que ce seuil apparaît comme systématiquement plus élevé que l'actuel coût actualisé de l'énergie (LCOE) qui permet aux producteurs de couvrir leurs coûts d'investissement et d'exploitation.

Le considérant n° 32 précise quant à lui que **le dispositif doit s'appliquer aux technologies dont les coûts marginaux sont inférieurs au plafond de 180 euros par MWh, à savoir les EnR, le nucléaire ou le lignite**. Inversement, le considérant n° 33 souligne que **la contribution ne doit pas concerner les installations qui ont des coûts marginaux élevés telles que les centrales à gaz ou à charbon, ni les installations qui proposent des solutions de stockage**.

Instauré à l'échelle de l'Union européenne ce plafonnement des revenus de producteurs d'électricité infra-marginaux revêt également **une dimension de solidarité** dans le sens où **tous les États membres ne disposent pas des mêmes capacités financières pour soutenir leurs concitoyens et leurs entreprises** face à la crise actuelle. La mise en œuvre coordonnée à l'échelle européenne d'une contribution sur la rente infra-marginale de production d'électricité doit **permettre à chaque État membre de dégager des marges de manœuvre** pour mettre en place des mesures d'accompagnement. Le règlement prévoit ainsi que les recettes générées par la contribution soient redistribuées par chaque État membre aux clients finals d'électricité pour atténuer les effets de la crise des prix.

b) *Le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 institue un plafond sur les recettes issues du marché pour les producteurs inframarginaux d'électricité*

L'article 1^{er} du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 prévoit notamment **l'instauration d'un « plafonnement des recettes issues du marché que certains producteurs tirent de la production d'électricité »**.

Les **5) et 9) de l'article 2** du même règlement proposent deux **définitions** essentielles à la mise en œuvre du plafonnement : ce qu'il faut entendre par « recettes issues du marché » et par « recettes excédentaires » :

- les « **recettes issues du marché** » sont définies comme « *les revenus réalisés qu'un producteur perçoit en échange de la vente et de la fourniture d'électricité dans l'Union, quelle que soit la forme contractuelle sous laquelle cet échange a lieu, y compris les contrats d'achat d'électricité et d'autres opérations de couverture contre les fluctuations du marché de gros de l'électricité, à l'exclusion de*

toute aide accordée par les États membres » ;

- les « **recettes excédentaires** » doivent s'entendre comme « *une différence positive entre les recettes que les producteurs tirent du marché par MWh d'électricité et le plafond sur les recettes issues du marché de 180 euros par MWh d'électricité prévu à l'article 6* ».

L'article 6 du règlement instaure un « **plafond obligatoire sur les recettes issues du marché** » pour les producteurs infra-marginaux d'électricité. Le 1. de cet article 6 stipule que « *les recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité sont plafonnées à un maximum de 180 euros par MWh d'électricité produite* ».

L'article 7 entend déterminer les **conditions d'application** du plafond institué par l'article 6.

Le 1. de cet article énumère les **sources de production d'électricité qui doivent être ciblées** par le plafond. Il s'agit de l'énergie éolienne, de l'énergie solaire, de l'énergie géothermique, de l'hydroélectricité sans réservoir, des combustibles issus de la biomasse, des déchets, de l'énergie nucléaire, du lignite, des produits à base de pétrole brut et de tourbe.

Le 2. du même article précise que le **plafonnement** « *ne s'applique pas aux projets de démonstration ni aux producteurs dont les recettes par MWh d'électricité produite sont déjà plafonnées à la suite de mesures étatiques ou publiques* ».

Le 3. laisse à chaque État membre la **faculté de ne pas appliquer le plafond** « *aux producteurs produisant de l'électricité au moyen d'installations de production d'électricité d'une puissance installée maximale de 1 mégawatt (MW)* ».

Le 4. laisse lui aussi à la discrétion des États la possibilité de « *décider que le plafond sur les recettes issues du marché ne s'applique pas aux recettes provenant des ventes d'électricité sur le marché de l'énergie d'équilibrage et de la compensation pour le redispatching et les échanges de contrepartie* ».

Le 5. permet quant à lui aux États membres la **possibilité** de « *décider que le plafond sur les recettes issues du marché ne s'applique qu'à 90 % des recettes issues du marché dépassant le plafond* ».

L'article 21 du règlement prévoit certaines **dérogations** au plafonnement des recettes issues du marché pour les producteurs infra-marginaux d'électricité. Son 1. précise que ce plafonnement « *ne s'applique pas aux régions ultrapériphériques au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui ne peuvent être connectées au marché de l'électricité de l'Union* ». Cette dérogation inclue les territoires d'**Outre-mer**. Son 2. donne la possibilité aux États-membres d'exonérer de ce plafonnement « *l'électricité produite dans de petits réseaux isolés ou de petits réseaux connectés* ».

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'INSTAURATION AU NIVEAU NATIONAL DE LA CONTRIBUTION SUR LA RENTE INFRA-MARGINALE DE LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ PRÉVUE PAR LE RÈGLEMENT EUROPÉEN DU 6 OCTOBRE 2022

Le présent article additionnel *4 duovicies* est issu d'un amendement n° 2895 du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Il vise à **transposer en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité** décidée par le Conseil de l'Union européenne sur proposition de la Commission et prévue par le **règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022**.

A. LES INSTALLATIONS ÉLECTRIQUES CONCERNÉES ET LE FAIT GÉNÉRATEUR DE LA CONTRIBUTION

1. Certaines installations de production d'électricité sont exclues du champ de la contribution

Le **A. du I.** du présent article prévoit que le **régime de la contribution** est déterminé par les dispositions du livre I^{er} du code des impositions sur les biens et services et par celles du présent article.

Les deux alinéas du **B. du même I.** établissent des **définitions** des « *contrats de fourniture d'électricité et instruments dérivés* » et des « *marchés de gros de l'électricité* », en faisant référence à des normes issues du droit dérivé de l'Union européenne.

Le **II.** de l'article entend déterminer les **installations redevables¹ de la contribution**.

Le **A. de ce II.** dispose ainsi qu'est soumise à la contribution la rente infra-marginale dégagée par l'exploitation d'une **installation d'électricité qui répond à quatre conditions cumulatives** :

Premièrement, le 1^o prévoit qu'elle doit être située sur le territoire métropolitain, ce qui **exclut** du périmètre l'ensemble des **installations situées dans des zones non interconnectées (ZNI)** en Corse et dans les Outre-mer. Cette disposition renvoie à la **dérogation prévue au 1. de l'article 21 du règlement** européen.

¹ VI. Du présent article.

Deuxièmement, le 2° précise qu'elle ne doit **pas** être **un ouvrage hydraulique de production d'énergie stockée dans des réservoirs**, y compris lorsqu'ils sont alimentés au moyen de stations de pompage, c'est à dire les stations de pompage (STEP). Cette disposition respecte **le d) du 1. de l'article 7 du règlement (UE) 2022/1854 qui prévoit qu'en matière de production d'électricité hydraulique, la contribution ne doit s'appliquer qu'à l'hydroélectricité sans réservoir, c'est-à-dire l'hydroélectricité dite « au fil de l'eau » qui fonctionne sans retenue d'eau et donc, sans capacité de stockage.**

Troisièmement, le 3° dispose qu'il **ne doit pas s'agir d'une installation de stockage** au sens du 60 de l'article 2 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

Quatrièmement, le 4° précise qu'elle **ne doit pas alimenter un « petit réseau »** isolé ou connecté au sens des 42 et 43 de l'article 2 de la directive (UE) 2019/944 précitée. C'est-à-dire *« tout réseau qui avait une consommation inférieure à 3 000 gigawattheures (GWh) en 1996 »*. Cette dérogation est autorisée par le **2. de l'article 21 du règlement** européen.

Le **B. du II.** prévoit une **exemption** des *« installations exploitées par une entreprise pour laquelle la puissance installée cumulée des installations de production d'électricité ne dépasse pas 1 mégawatt »*. Cette exemption est rendue possible par le **3. de l'article 7 du règlement (UE) 2022/1854.**

2. Le fait générateur : la production électrique réalisée du 1er décembre 2022 au 31 décembre 2023

Le **premier alinéa du III.** prévoit que le **fait générateur** de la contribution est constitué par la **production d'électricité** réalisée **entre le 1^{er} décembre 2022 et le 31 décembre 2023¹** par une installation qui entre dans le champ des centrales concernées tel qu'il a été restrictivement défini au II. de l'article (voir *supra*).

Le **deuxième alinéa** de ce même III. prévoit que le fait générateur *« intervient à l'achèvement de cette période »*. Cependant, le **V.** du présent article prévoit que *« lorsque les revenus de marché sont encaissés postérieurement à l'intervention du fait générateur, le supplément de contribution résultant de ces revenus devient exigible à la date de l'encaissement »*.

¹ Il intervient au terme de cette période (deuxième alinéa du III.).

B. LE MONTANT DE LA CONTRIBUTION CORRESPOND À 90 % DE LA FRACTION DES REVENUS DE MARCHÉS QUI EXCÈDENT 180 EUROS PAR MÉGAWATTHEURE¹

1. Les modalités de calcul de la fraction constitutive de la rente infra-margniale qui a vocation à être prélevée

Le **IV.** entend déterminer les modalités de **calcul du montant** de la contribution. Le **premier alinéa du A.** de ce **IV.** dispose ainsi que « *le montant de la contribution est égal à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire* ».

Comme l'autorise le **5. de l'article 7 du règlement (UE) 2022/1854**, le deuxième alinéa du **A.** du **IV.** prévoit que cette fraction des revenus de marchés excédant le seuil fixé de façon forfaitaire « *fait l'objet d'un abattement de 10 %* ». Le même alinéa prévoit qu'un arrêté pris en Conseil d'Etat portera ce seuil à un pourcentage compris entre 10 % et 40 % pour l'électricité produite entre le 1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2023.

Le **B. du IV.** détermine les modalités de calcul de la fraction. Celle-ci est égale à la **différence positive entre la somme des revenus de marchés perçus par le producteur (1° du B.) et le résultat du produit entre les quantités d'électricité produites** (qui ont permis de générer les revenus de marchés) par l'installation et **un seuil de prix forfaitaire** déterminé en fonction de la technologie de production d'électricité concernée (**premier alinéa du 2° du B.**). Ce calcul revient à déterminer les revenus dont aurait bénéficié le producteur s'il avait vendu sa production au niveau du seuil de prix forfaitaire et à comparer ce montant avec les revenus réellement perçus par le producteur qui a vendu son électricité sur les marchés. La différence constitue la fraction prévue au **IV.**, c'est à dire **la rente infra-marginale qui a vocation à être prélevée** (après application de l'abattement) par la contribution instituée par le présent article. Ce mode de calcul est **conforme à la définition faite des « recettes excédentaires » au 9) de l'article 2 du règlement (UE) 2022/1854.**

¹ En cohérence avec les dispositions du 5. de l'article 7 du règlement (UE) 2022/1854.

Exemple du calcul de la fraction prévue au IV. de l'article 4 *duovicies*

À titre d'exemple pour un producteur qui a perçu des revenus de marchés de 2 millions d'euros pour des quantités d'électricité produites de 3 500 mégawattheures (MWh) et un seuil forfaitaire fixé à 180 euros par MWh, la fraction prévue au IV. (sur laquelle un abattement de 10 % sera appliqué) s'établirait à 1 370 000 d'euros.

En effet, s'il avait vendu sa production d'électricité à 180 euros le MWh, le producteur aurait perçu des revenus de 630 000 euros. Compte-tenu des prix élevés de l'électricité sur les marchés de gros (571 euros par MWh en moyenne dans cet exemple), le producteur a perçu 2 000 000 d'euros de revenus. La fraction prévue au IV. de l'article 4 *duovicies*, ou rente infra-marginale, s'élève ainsi à 1 370 000 euros :

$$2\,000\,000 - (3\,500 \times 180) = 1\,370\,000.$$

Source : *commission des finances du Sénat*

Le **deuxième alinéa du 2° du B. du IV.** précise que la **différence positive** qui constitue la fraction **est évaluée** « *séparément sur des périmètres économiquement cohérents de revenus de marchés et de quantités d'électricité produites qui s'y rattachent* ». Il ajoute que dans le cas où un producteur exploite des installations qui relèvent de **technologies de production d'électricité différentes**, la différence positive est **calculée séparément** pour chacune de ces technologies. Les fractions spécifiques obtenues pour chacune des technologies sont ensuite additionnées pour déterminer le montant dû par le producteur au titre de la contribution.

Le **E. du IV.** définit précisément les modalités de cette évaluation séparée de la différence positive. Le **1.** de ce E. prévoit ainsi que cette différence positive est évaluée séparément sur chacun des deux périmètres constitués par **la fourniture sur les marchés de gros et la fourniture aux consommateurs finals**. Concernant le périmètre de la fourniture aux consommateurs finals, le **2°** du 1. précise notamment que « *chaque ensemble de contrats présentant des caractéristiques identiques ou similaires constituent un périmètre distinct* ». Il ajoute que « *la similarité des contrats est appréciée dans des conditions déterminées par décret au regard des conditions de formation du prix, des niveaux tarifaires pratiqués, de la catégorie de clientèle qu'ils visent ou, le cas échéant, de la technologie de production qui peut leur être attachée* ».

En ce qui concerne **la répartition entre les deux périmètres des quantités d'électricité** produites qui sont rattachées à des revenus de marché qui entrent dans le champ de la contribution tel que défini par le **2. du C. du IV.** du présent article (voir *infra*), le premier alinéa du **2. du E.** dispose qu'elles sont « *prioritairement rattachées aux périmètres de la fourniture aux consommateurs finals* », dans la limite des quantités effectivement fournies, l'excédent éventuel étant rattaché au périmètre de la fourniture sur les marchés de gros. Le deuxième alinéa du même **2.** prévoit quant à lui que dans les cas où la quantité d'électricité fournie aux consommateurs finals est

supérieure à la production d'électricité de l'installation, les achats d'électricité effectués pour couvrir cet écart doivent être prioritairement rattachés aux périmètres de la fourniture aux consommateurs finals et dans la limite de cet écart.

Le **3.** du même E. détermine les conditions du calcul et du rattachement aux périmètres de la fourniture aux consommateurs finals des « *revenus de marché résultant des contrats de fourniture* » ainsi que d' « *une fraction des autres revenus représentative de la valorisation sur les marchés de gros des quantités produites rattachées à ces périmètres* ».

Le **F. du IV** du présent article définit les conditions de calcul du montant de la contribution et des revenus de marchés exclus du champ de celle-ci (voir *infra* l'analyse du C. du IV.) dans le cas où une même entreprise exploite des installations qui relèvent de technologies de production d'électricité différentes. Il dispose que, dans cette hypothèse, les revenus exclus du champ de la contribution, comme la différence positive, sont évalués séparément.

Le **VII.** de l'article prévoit que la contribution est acquittée par acomptes.

2. Le périmètre des « revenus de marché » inclus dans le calcul du montant de la contribution

Le **C. du IV.** de l'article 4 *duovicies* détermine le **champ des revenus de marché** qui entrent dans le calcul de la contribution.

Le **1. du C.** définit les **revenus de marchés** pris en compte dans le calcul du montant de la contribution comme « *ceux résultant de l'ensemble des contrats de fourniture et des instruments dérivés portant sur de l'électricité* » fournie entre le **1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2023**, « *y compris, le cas échéant, les aides publiques reçues en substitution d'une fraction du prix de vente prévu par ces contrats ou ayant pour objet de compenser les pertes de revenus afférentes à ces contrats induites par une décision de l'État portant sur les niveaux des tarifs de vente aux consommateurs finals* ». Ces aides publiques correspondent aux sommes versées aux fournisseurs au titre de la compensation des pertes de recettes induites par le dispositif de bouclier tarifaire mis en place sur les prix de vente de l'électricité.

Le même 1. précise que « *sont assimilés à des revenus de marché les revenus déterminés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie résultant des actions des gestionnaires de réseaux et pour lesquels l'absence de taxation serait de nature à diminuer l'efficacité de ces actions pour prévenir la congestion ou assurer la sécurité du système électrique* » Il s'agit des revenus encaissés à la suite des opérations menées par Réseau de transport d'électricité (RTE) pour assurer la sécurité du système électrique et prévenir

la congestion du réseau de distribution de l'électricité. Afin d'éviter les congestions du réseau les gestionnaires sont amenés à effectuer des opérations dites de « redispatching », de « contre-trading » et d'« équilibrage » en achetant de l'électricité dans le sens opposé à celui du marché à une entité d'ajustement.

Le 2. du même C. prévoit que **certains types de revenus sont exclus** du champ des revenus de marchés qui entrent dans la détermination du montant de la contribution.

Le 1° de ce 2. prévoit ainsi que ne sont pas pris en compte « *les revenus issus de la fourniture d'électricité pour lesquels la loi, le règlement ou une autorité publique détermine soit un niveau de rémunération rapportée à la quantité fournie qui est indépendant des prix des marchés de gros de l'électricité, soit un niveau maximum qui remplit cette condition* ». Cette disposition est conforme au **2. de l'article 7 du règlement (UE) 2022/1854 qui prévoit que le plafonnement des revenus infra-marginaux « ne s'applique pas aux producteurs dont les recettes par MWh d'électricité produite sont déjà plafonnées à la suite de mesure étatiques ou publiques »**.

Le même 1° précise qu'en France, cette exclusion concerne notamment **les revenus des cessions réalisées par EDF¹** mais également, comme le précise le **b) du 1°**, **les dispositifs de soutien à la production d'énergie renouvelable** sous la forme de tarifs d'obligation d'achat (article L. 314-4 du code de l'énergie) ou de complément de rémunération (article L. 314-18 du code de l'énergie) attribués par appel d'offres (procédure de mise en concurrence prévue à l'article L. 311-12 du code de l'énergie) ou par la procédure dite du « guichet ouvert ». Le même b) ajoute que l'exclusion des revenus résultant de ces dispositifs de soutien vaut **également, lorsqu'a été autorisé un report temporaire de l'application du niveau de plafonnement des rémunérations du producteur, pour les revenus « résultant des quantités produites pendant cette période temporaire »**. Cette disposition a vocation à **tenir compte d'un mécanisme de soutien exceptionnel** accordé récemment à certaines installations nouvelles confrontées à une hausse très sensible de leurs coûts de production qui remettaient en cause leur plan d'affaires au risque de mettre en péril des investissements dans de nouveaux projets énergétiques pour des volumes estimés entre 5 et 6 GW en matière d'énergie éolienne et entre 6 et 7 GW pour l'énergie photovoltaïque. Pour compenser les surcoûts constatés, un certain nombre de projets éoliens et solaires sur le point d'être lancés seront ainsi autorisés à vendre directement leur production électrique sur le marché pendant une durée de 18 mois. Les revenus de marchés perçus au titre de ce mécanisme exceptionnel ne sont donc pas intégrés dans le calcul de la contribution.

¹ a) du 1° du 2.

Sont également exclus du périmètre en vertu du 2. :

- « les revenus résultant des **contrats d'expérimentation** régis par la section 5 du chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code de l'énergie »¹ ;

- « les revenus déterminés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie résultant des actions des gestionnaires de réseaux et pour lesquels la taxation de ces revenus serait de nature à diminuer l'efficacité de ces actions pour prévenir la congestion ou assurer la sécurité du système électrique » (cf. *supra* dans l'analyse des dispositions du 1. du C. du IV pour la présentation de ces revenus) ;

- les **aides publiques au titre de l'activité de production d'électricité** ;

- les revenus générés par la production d'une installation qui ne rentre pas dans le champ de la contribution tel que définit au A. du II. du présent article.

Dans le calcul des revenus de marché, le 3. du C. du IV. prévoit la **déduction des « coûts de la garantie de capacité, d'acheminement de l'électricité et de commercialisation, une marge forfaitaire uniforme de fourniture** déterminée par décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie ainsi que **l'ensemble des impositions frappant** directement ou indirectement **la fourniture d'électricité** ou l'un de ces éléments ».

Le 4. prévoit que « lorsque les revenus sont échangés directement entre entreprises relevant d'un même groupe ou dont l'une possède partiellement l'autre, ils sont valorisés à hauteur du prix de pleine concurrence qui résulterait de l'application de l'article 57 du code général des impôts », lequel dispose que les bénéfices indirectement transférés d'une entreprise établie en France vers une autre située hors de France qu'elle possède ou dont elle dépend sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités. Cette disposition suit la recommandation qui figure au considérant n° 26 du règlement (UE) 2022/1854 selon lequel, « afin d'éviter un contournement de l'application du plafond sur les recettes issues du marché, les États membres devraient mettre en place des mesures efficaces pour faire en sorte que le plafond sur les recettes issues du marché soit appliqué de manière effective dans les situations où les producteurs font partie d'un groupe de sociétés ».

¹ Le 2. de l'article 7 du règlement (UE) 2022/1854 prévoit que la contribution « ne s'applique pas aux projets de démonstration ».

3. Un seuil forfaitaire de revenu fixé à 180 euros par MWh

Le **D. du IV.** de l'article 4 *duovicies* prévoit la **détermination du seuil forfaitaire** qui permettra de calculer la fraction des revenus de marchés vouée à être prélevée par la présente contribution en tant que rente inframarginale.

Comme le prévoit le **1. de l'article 6 du règlement (UE) 2022/1854**, le **premier alinéa du 1. du D. du présent article fixe ce seuil à 180 euros par MWh.**

Le deuxième alinéa du même 1. précise que doivent être **ajoutés à ce seuil** « *les coûts supportés au titre de l'acquisition des produits brûlés pour la production d'électricité* ». Il s'agit de ne pas pénaliser **les installations qui ont vu leurs coûts de production s'envoler** du fait de la crise des prix de l'énergie dans la mesure où, pour produire de l'électricité, **elles utilisent des matières premières, telles que le gaz ou le charbon**, dont les prix ont considérablement augmentés. Cette disposition est conforme avec le **considérant n° 33 du règlement (UE) 2022/1854** qui dispose que « *le plafond sur les recettes issues du marché ne devrait pas s'appliquer aux technologies ayant des coûts marginaux élevés liés au prix du combustible utilisé pour la production d'électricité, telles que les centrales au gaz et au charbon, étant donné que leurs coûts d'exploitation dépasseraient nettement le plafond en question et que son application mettrait en péril leur viabilité économique* ».

Le même alinéa prévoit aussi d'ajouter au seuil forfaitaire les coûts représentés par **le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre**. Là encore, il s'agit de ne pas pénaliser les installations de production d'électricité dont les coûts se sont accrus en raison de la hausse, en partie liée à la crise de l'énergie, du prix de la tonne de CO₂ sur le marché européen d'échanges de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQUE-UE ou EU-ETS).

Le même alinéa prévoit enfin que les coûts précités qui doivent être ajoutés au seuil sont « *évalués dans des conditions déterminées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'énergie pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie* ».

Le **2. du D.** détermine quant à lui le régime qui encadre les possibilités de **modulation du seuil forfaitaire** autorisées par la voie réglementaire. Le premier alinéa de ce 2. prévoit ainsi qu' « *un décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie peut abaisser ou augmenter le seuil pour les installations dont la technologie de production présente des coûts ou sujétions différents de ceux des autres technologies* ».

Le **deuxième alinéa de ce même 2. encadre et contient les possibilités de modulation** autorisées par le premier alinéa. D'une part la modulation doit être « *proportionnée au regard de la différence des coûts et sujétions, évaluée forfaitairement pour chaque technologie* » et, d'autre part, elle

doit se situer **au sein d'un corridor de plus ou moins 80 euros par MWh** autour du seuil de 180 euros par MWh.

4. Des déductions appliquées sur le montant de la contribution pour les installations hydroélectriques

Le **G. du IV.** du présent article prévoit que des **déductions** soient **appliquées sur le montant de la contribution** calculé au titre d'une technologie de production donnée, sans pour autant que le montant de la contribution ne puisse devenir négatif. En pratique, **les trois déductions** prévues **concernent les installations hydroélectriques** qui font l'objet par ailleurs de **dispositions complémentaires dans le cadre de ce même projet de loi de finances** (voir le commentaire de l'article 24 *bis*).

Le 1° de ce G. prévoit ainsi la déduction de droit des « *versements réalisés au titre des réserves en énergie en application du chapitre II du titre II du livre V du code de l'énergie* ». Ces versements concernent les compensations financières versées par les concessionnaires d'installations hydroélectriques aux départements, au titre des réserves en énergie déterminées dans les cahiers des charges desdites concessions.

Le 2° prévoit quant à lui la déduction des « **redevances proportionnelles** »¹ **dues par les concessionnaires d'installations hydroélectriques** en fonction, selon le cas, de la quantité d'énergie produite, des recettes de la concession ou encore des dividendes ou des bénéfices distribués. Le rendement de ces redevances est réparti entre l'État et les collectivités locales sur le territoire desquels coulent les cours d'eau utilisés par l'ouvrage.

Enfin, le 3° prévoit la déduction des **parts proportionnelles de la redevance mentionnée à l'article 3-1 de la loi du 27 mai 1921** approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône, de la frontière suisse à la mer, au triple point de vue des forces motrices, de la navigation et des irrigations et autres utilisations agricoles, et créant les ressources financières correspondantes. Ces parts de redevance sont **acquittées par la compagnie nationale du Rhône**, concessionnaire des ouvrages hydroélectriques sur le Rhône **proportionnellement à la quantité d'énergie produite** par ses installations.

¹ Mentionnées au chapitre III du titre II du livre V du code de l'énergie.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TRANSPOSITION FIDÈLE D'UN MÉCANISME DÉCIDÉ À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE QUI DOIT COMPLÉTER LES OUTILS NATIONAUX DÉJÀ EXISTANTS

A. UNE CONTRIBUTION NÉCESSAIRE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

La crise historique et sans précédent des prix de l'énergie impose des mesures de court, moyen et long terme, à l'échelle nationale comme européenne. À court terme, il est impératif d'accompagner nos concitoyens, particuliers comme entreprises, face à ce péril. À plus long terme, les grands équilibres du fonctionnement du marché européen de l'énergie doivent être réinterrogés et la transition énergétique doit être accélérée et amplifiée.

À court terme aussi, dans une logique de justice, de solidarité et afin notamment de dégager des marges de manœuvre financières pour soutenir les consommateurs finals les plus exposés aux répercussions de la crise, il apparaît normal de **limiter les recettes exceptionnelles engrangées par certains secteurs du fait de la flambée des prix de l'énergie**, et tout particulièrement de l'électricité. Dans la mesure où personne ne peut raisonnablement soutenir que la hausse des prix de l'électricité à de tels niveaux était envisageable pour un investisseur averti, **cette crise a généré de purs effets d'aubaine**, notamment **dans le secteur des producteurs d'électricité dits « infra-marginaux »**. En effet, ces derniers ont pu voir leurs recettes augmenter considérablement du fait de la vente de leur production d'électricité sur un marché européen qui a vu ses prix plus que décupler depuis 2021. Dans le même temps, dans la mesure où leurs technologies de productions d'électricité n'intègrent pas les intrants dits marginaux tels que le gaz ou le charbon, dont le prix a fortement augmenté, leurs coûts de production sont loin d'avoir évolué dans les mêmes proportions.

Du fait de l'interconnexion du marché européen de l'électricité, **une mesure coordonnée à l'échelle de l'Union européenne était indispensable** pour éviter des distorsions et une fragilisation du marché intérieur. C'est pour cette raison que le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 a opportunément proposé d'instituer, sur le territoire de l'Union, un plafond sur les recettes issues du marché pour les producteurs infra-marginaux d'électricité.

B. UNE CONTRIBUTION QUI COMPLÈTERA LES OUTILS DÉJÀ EXISTANTS EN FRANCE

Comme précisé *infra*, **la France est moins directement concernée par la création de cette contribution** que certains de ses partenaires puisqu'**elle dispose déjà de mécanismes**, à travers ses dispositifs de soutien à la production d'EnR, **qui permettent de plafonner et de prélever les recettes**

exceptionnelles engrangées en raison de la crise par les producteurs d'électricité concerné par ces dispositifs. Près de **38 milliards de recettes supplémentaires** sont ainsi attendues par l'État en 2023 du fait de ses mécanismes.

La contribution décidée au niveau européen et sa traduction en droit national prévue par le présent article doivent ainsi permettre à l'État de **capter la rente infra-marginale des producteurs d'électricité qui ne sont pas concernés par des dispositifs de soutien mais aussi de ceux qui, en raison de la situation, ont choisi récemment de sortir de ces dispositifs en résiliant leurs contrats**. Cette dernière situation concerne principalement des contrats anciens de soutien aux filières éoliennes et hydraulique qui ne prévoyaient pas de pénalités en cas de résiliation anticipée ni de remboursement par les producteurs des aides publiques antérieurement perçues. D'après la DGEC, au 31 août 2022, **3,4 GW de contrats** (583 installations) ont ainsi été résiliés de manière anticipée pour un impact financier prévisionnel sur les recettes de l'État de **1 à 3 milliards d'euros**.

Le Gouvernement est toujours en phase d'évaluation du nombre d'installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou à partir d'énergies fossiles qui seront concernées par cette contribution.

D'après les estimations du Gouvernement, l'application en France de **la contribution sur la rente infra-marginale** des producteurs électricité prévue par le présent article **pourrait rapporter à l'État jusqu'à 7 milliards d'euros**.

C. POUR PRÉSERVER LA COMPÉTITIVITÉ DES PRODUCTEURS D'ENR ET NE PAS CRÉER DE DISTORSIONS SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR DE L'ÉNERGIE, IL EST PRÉFÉRABLE DE NE PAS S'ÉCARTER DES ORIENTATIONS DÉTERMINÉES AU NIVEAU EUROPÉEN

La **transposition** en droit national du dispositif européen prévu par le règlement du 6 octobre dernier **semble fidèle à la fois à la lettre et à l'esprit du mécanisme**. Il retient le **seuil de rémunération de 180 euros par MWh** tout en prévoyant des **possibilités encadrées de modulations**, notamment selon les technologies de production d'électricité. Le périmètre retenu correspond aussi aux règles fixées à l'échelle européenne. Il **exclut ainsi les ouvrages hydroélectriques qui disposent de capacités de stockage, les installations qui produisent moins d'1 GW d'électricité ou encore les installations qui font déjà l'objet de mécanismes de plafonnement** de leurs revenus de marché, principalement les contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération pour les producteurs d'EnR. **Les installations des zones non interconnectées (ZNI)**, dont les technologies utilisent davantage de combustibles fossiles, sont également écartées du dispositif. Une disposition permet aussi de **maintenir le dispositif exceptionnel de soutien aux projets éoliens et photovoltaïques** qui devaient être lancés et

dont les plans d'affaires ont été bouleversés par la hausse non prévisible de leurs coûts de production. Certaines installations sous contrats de soutien public seront ainsi autorisées à vendre leur électricité sur les marchés pendant une période de 18 mois sans que les revenus qui en seront tirés soient intégrés à la contribution sur les rentes infra-marginales.

S'agissant de **l'utilisation des recettes** générées par la contribution instaurée par le présent article, le Gouvernement a annoncé qu'elles serviraient à financer les dispositifs issus de **deux amendements de crédits sur la mission « Écologie » et sur la mission « Économie »** qu'il a déposé et retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Ces dispositions visent premièrement à instaurer un dispositif dit d'« **amortisseur PME** » destiné à prendre en charge 25 % de la fraction des factures d'électricité des PME, des associations et des collectivités qui excède 325 euros par MWh, et dans une limite de 800 euros par MWh. Ce dispositif est évalué à **3 milliards d'euros**, dont 1 milliard d'euros au titre des collectivités territoriales. Deuxièmement, les **4 milliards d'euros** dont l'ouverture est prévue sur la mission « Économie » doivent **renforcer le dispositif des aides au guichet prévu pour les entreprises de taille intermédiaire ou les grandes entreprises les plus consommatrices d'électricité**. Après la validation de la Commission européenne, les aides par entreprise prévues initialement pourront être doublées.

Pour ne pas pénaliser nos producteurs d'électricité, en particulier d'EnR, dans le contexte d'un marché ouvert et concurrentiel, et pour ne pas créer des distorsions sur le marché intérieur de l'électricité, il convient que la France ne s'écarte pas des paramètres du dispositif tel qu'il a été déterminé à l'échelle européenne.

D. LES MESURES D'URGENCE PRISES FACE À LA CRISE NE PEUVENT SUFFIRE À CACHER LES EFFETS DRAMATIQUES DE DIX ANNÉES D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE QUI A TANGUÉ ENTRE FOURVOIEMENT ET LOUVOIEMENT

L'État multiplie les mesures d'urgence face à la crise. D'une part des contributions pour prélever les bénéfices excédentaires réalisés par certains économiques du fait des conséquences de la crise et d'autre part des dispositifs de soutien pour venir en aide aux victimes de cette crise, particuliers comme professionnels.

Ces mesures sont certes nécessaires et même indispensables face à la hausse exceptionnelle des prix de l'énergie. Pour autant, elles ne peuvent en aucune mesure nous faire oublier **les effets dramatiques et qui vont malheureusement s'avérer durables, d'une politique énergétique menée en France et qui, depuis dix ans, a balancé entre fourvoisement et louvoisement.**

Les errements multiples et le constat d'échec patent de cette politique énergétique expliquent qu'aujourd'hui la France se trouve être le pays européen le plus exposé à l'envolée des prix de l'électricité. Les insuffisances manifestes de cette politique, aussi bien s'agissant de la production d'électricité nucléaire que du développement des énergies renouvelables, sont tout sauf étrangères à la situation catastrophique dans laquelle se retrouve aujourd'hui la France. L'opérateur national EDF, fleuron fragilisé au cours des dernières années jusqu'à le conduire devant un mur de dette abyssale, ne peut être considéré comme le seul responsable.

Derrière le voile de cette crise conjoncturelle se cache des erreurs politiques et stratégiques majeures qui vont malheureusement grandement fragiliser notre souveraineté énergétique et ce pendant de nombreuses décennies. Le Gouvernement actuel et ses prédécesseurs ne pourront s'exonérer de cette responsabilité historique.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 5

Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Le présent article prévoit de supprimer totalement la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de l'exercice 2024. Le Gouvernement ayant prévu un premier palier en 2023, la CVAE sera dans un premier temps réduite de moitié. Sa suppression représenterait une réduction d'impôt pour les entreprises de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2023 et 8 milliards d'euros en 2024. Pour accompagner cette réforme, le plafonnement appliqué à la valeur ajoutée (PVA), qui plafonne la contribution économique territoriale (CET) est réduit à 1,65 % en 2023, puis à 1,25 % en 2024.

Pour compenser l'effet de la réforme sur le financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) en 2023, le taux de la taxe additionnelle à la CVAE (TACVAE) est multiplié par deux en 2023, passant de 1,73 % à 3,46 %. Alors que les recettes de TACVAE sont reversées en N+1, elles ne devraient pas être affectées avant 2025. La réduction des taux de la taxe additionnelle à la CFE, telle que prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 2020, est par ailleurs reculée d'un an, de 2023 à 2024.

Afin de compenser la perte de recettes fiscales qui découle de la suppression de la CVAE pour les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le présent article prévoit un mécanisme de compensation en deux parties. Dans le texte issu de l'Assemblée nationale, les départements percevraient une fraction dynamique de TVA.

La fraction versée au bloc communal serait quant à elle divisée entre une part « socle », établie sur la moyenne des montants perçus par les collectivités sur la période 2020-2023, et une part correspondant à la dynamique nationale de la TVA, qui serait versée par le biais d'un fonds national de l'attractivité économique des territoires créé par le présent article et dont les modalités de reversement seraient définies par décret afin de territorialiser le reversement de la deuxième fraction.

Au vu des enjeux de la définition future des critères de répartition du fonds de l'attractivité économique des territoires, la mise en place du nouveau système dès 2023 semble prématurée sous peine d'engendrer d'importants effets de bords sur les ressources des communes et EPCI, déjà fragilisées par la conjoncture actuelle.

Sans revenir sur le principe de la suppression de la CVAE et de la compensation définie par le présent article, il semble nécessaire de décaler d'un an la mise en place de la réforme et de s'assurer que le Parlement soit bien amené à se prononcer sur celle-ci.

La commission propose d'adopter le présent article tel que modifié par ses amendements.

I. LE DROIT EXISTANT : LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES, UN IMPÔT QUI PÈSE SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES DONT LE PRODUIT EST AFFECTÉ AUX DÉPARTEMENTS ET AU BLOC COMMUNAL

A. LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE, QUI REMPLACE LA TAXE PROFESSIONNELLE, EST COMPOSÉE DE LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES ET DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

1. La contribution économique territoriale, venue remplacer la taxe professionnelle à compter de 2010, est composée de la CVAE et de la CFE

Avant sa suppression en loi de finances pour 2010¹, la taxe professionnelle (TP), héritière de la patente², constituait le principal impôt local acquitté par les entreprises, représentant 30 milliards d'euros en 2009. Sa suppression avait été avant tout motivée par le caractère « anti-économique » de cet impôt, accusé de pénaliser l'investissement et l'emploi du fait de son assiette composite comprenant la valeur locative des immeubles, la valeur locative des équipements et biens mobiliers (matériels, outillages, etc.), la masse salariale et les recettes. **La TP constituait ainsi un exemple d'impôt de production.**

Les impôts de production

Selon l'Insee, les impôts de production englobent l'ensemble des impôts que les unités légales (entreprises, associations, établissements publics) supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et services qu'elles produisent ou vendent. Ces prélèvements sont à distinguer de la fiscalité sur les produits, qui est acquittée par le consommateur (TVA, en particulier), et de la fiscalité sur le résultat (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu).

La fiscalité de production peut être appréhendée de deux façons :

- au sens large, elle englobe des prélèvements assis sur des facteurs de production, à savoir la masse salariale et le capital ou les actifs de l'entreprise comme le foncier utilisé ;
- au sens strict, ils correspondent à des impôts frappant directement la production et non ses facteurs, dans la mesure où leur assiette repose sur un produit du compte de résultat.

¹ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

En remplacement de la TP, la loi de finances pour 2010 a instauré une **contribution économique territoriale (CET)** composée de deux cotisations :

- la **cotisation foncière des entreprises (CFE)**, régie par les articles 1447 à 1448 du code général des impôts (CGI)¹ ;

- la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, régie par les articles 1586 *ter* à 1586 *nonies* du CGI, et objet du présent article.

2. La contribution économique territoriale fait l'objet d'un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

Afin de limiter le poids de la CET pour les entreprises qui y sont assujetties, le législateur a instauré un mécanisme de plafonnement sur la valeur ajoutée (PVA).

Ainsi, **en application de l'article 1647 B *sexies* du CGI, le montant total dû par une entreprise au titre de la CET ne peut excéder 2 % de la valeur ajoutée produite** par l'entreprise², calculée selon les mêmes modalités et au cours de la même période de référence que celles utilisées pour déterminer l'assiette de la CVAE (voir *infra*).

La différence entre le montant théoriquement dû et l'application de ce plafonnement fait l'objet d'un dégrèvement des impôts d'État. D'après les informations contenues dans l'évaluation préalable, « *les entreprises exploitant un établissement industriel au sens foncier représentent ainsi environ 75 % des sommes dégrévées au titre du PVA.* »

B. LA CVAE A DÉJÀ ÉTÉ DIVISÉE PAR DEUX EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021

Les caractéristiques de la CVAE, qu'il s'agisse de l'établissement de son assiette ou de la détermination du taux applicable, conduisent à rattacher celle-ci à la catégorie des impôts de production.

1. Un impôt assis sur la valeur ajoutée des entreprises, sans parvenir à la même neutralité économique que la TVA

Sont assujetties à la CVAE les entreprises :

- situées dans le champ d'application de la CFE, soit toutes les personnes physiques ou morales, ainsi que les sociétés non dotées de la

¹ Pour plus de détails sur la CFE, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 4.

² Ce taux était fixé à 3 % avant la réforme des impôts de production en loi de finances initiale pour 2021.

personnalité morale, qui exercent à titre habituel une activité professionnelle ;

- dont le chiffre d'affaire réalisé au cours de la période de référence est supérieur à 152 500 euros hors taxe¹.

L'assiette imposable est calculée à partir de la **valeur ajoutée réalisée au cours de la période de référence**, en principe l'année au titre de laquelle l'imposition est établie ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile².

Alors que les charges de personnel ne sont pas déductibles de la valeur ajoutée et afin de répondre aux situations d'entreprises à forte intensité de main d'œuvre³, la valeur ajoutée imposable est plafonnée : elle ne peut excéder un pourcentage du chiffre d'affaires fixé à :

- 80 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 7,6 millions d'euros ;

- 85 % pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros.

Aucun plafonnement n'est en revanche appliqué pour les établissements de crédits et les entreprises d'investissement agréés, les entreprises de gestion d'instruments financiers, les sociétés créées pour une opération de financement d'immobilisations corporelles et les entreprises d'assurance et assimilées⁴.

Cette valeur ajoutée, calculée en application de l'article 1586 *sexies* du CGI (voir encadré *infra*), est une valeur ajoutée « brute ». **La CVAE vient frapper, selon les mots du Conseil d'analyse économique, « un solde de gestion très en amont du résultat net de l'entreprise, sans rapport avec sa rentabilité »**⁵. Pour le calcul de la valeur ajoutée, les entreprises ne peuvent pas déduire un certain nombre de charges, et notamment les dépenses de personnel.

**Détermination de la valeur ajoutée imposable au titre de la CVAE pour la
généralité des entreprises
(extrait de l'article 1586 *sexies* du CGI)**

« La valeur ajoutée est égale à la différence entre :

¹ Article 1586 ter du CGI.

² Article 1586 quinquies du CGI.

³ C'est d'ailleurs sur ce motif que le Conseil constitutionnel a validé le plafonnement dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

⁴ Article 1586 *sexies* du CGI.

⁵ Philippe Martin et Alain Trannoy, Les impôts sur (ou contre) la production, note n°53 du Conseil d'analyse économique, juin 2019.

a) D'une part, le chiffre d'affaires tel qu'il est défini au 1, majoré :

- des autres produits de gestion courante à l'exception, d'une part, de ceux pris en compte dans le chiffre d'affaires et, d'autre part, des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun ;
- de la production immobilisée, à hauteur des seules charges qui ont concouru à sa formation et qui figurent parmi les charges déductibles de la valeur ajoutée ; il n'est pas tenu compte de la production immobilisée, hors part des coproducteurs, afférente à des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques inscrites à l'actif du bilan d'une entreprise de production audiovisuelle ou cinématographique, ou d'une entreprise de distribution cinématographique pour le montant correspondant au versement du minimum garanti au profit d'un producteur, à condition que ces œuvres soient susceptibles de bénéficier de l'amortissement fiscal pratiqué sur une durée de douze mois ;
- des subventions d'exploitation ;
- de la variation positive des stocks ;
- des transferts de charges déductibles de la valeur ajoutée, autres que ceux pris en compte dans le chiffre d'affaires ;
- des rentrées sur créances amorties lorsqu'elles se rapportent au résultat d'exploitation ;

b) Et, d'autre part :

- les achats stockés de matières premières et autres approvisionnements, les achats d'études et prestations de services, les achats de matériel, équipements et travaux, les achats non stockés de matières et fournitures, les achats de marchandises et les frais accessoires d'achat ;
- diminués des rabais, remises et ristournes obtenus sur achats ;
- la variation négative des stocks ;
- les services extérieurs diminués des rabais, remises et ristournes obtenus, à l'exception des loyers ou redevances afférents aux biens corporels pris en location ou en sous-location pour une durée de plus de six mois ou en crédit-bail ainsi que les redevances afférentes à ces biens lorsqu'elles résultent d'une convention de location-gérance ; toutefois, lorsque les biens pris en location par le redevable sont donnés en sous-location pour une durée de plus de six mois, les loyers sont retenus à concurrence du produit de cette sous-location ;

[...]

- les autres charges de gestion courante, autres que les quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun ;
- les dotations aux amortissements pour dépréciation afférentes aux biens corporels donnés en location ou sous-location pour une durée de plus de six mois, donnés en crédit-bail ou faisant l'objet d'un contrat de location-gérance, en proportion de la seule période de location, de sous-location, de crédit-bail ou de location-gérance ;
- les moins-values de cession d'éléments d'immobilisations corporelles et incorporelles, lorsqu'elles se rapportent à une activité normale et courante. »

2. Un impôt qui a déjà été réduit en 2021 et dont le taux effectif varie en fonction du chiffre d'affaires des entreprises assujetties

Le produit de la CVAE reversée aux collectivités territoriales est obtenu en appliquant à la valeur ajoutée produite au cours de la période de référence par l'ensemble des entreprises assujetties un **taux dit « théorique » fixé à 0,75 % par l'article 1586 ter du CGI**. Jusqu'en 2020, ce taux était de 1,5 %, la moitié des recettes de CVAE étant alors reversées aux régions (*cf. infra*).

En application de l'**article 1586 quater** du même code, le montant effectivement dû par l'entreprise est quant à lui déterminé par l'application à cette même base d'un « **taux effectif d'imposition** » (TEI) **qui varie en fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise. Il est nul pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 euros.**

Cette distinction en fonction du chiffre d'affaires concourt également au rattachement de la CVAE à la catégorie des impôts de production.

Taux effectif d'imposition des entreprises redevables de la CVAE

Chiffre d'affaires	Taux effectif d'imposition
CA < 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	$0,25 \% \times (CA - 500\,000 \text{ €}) / 2\,500\,000 \text{ €}$
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	$0,25 \% + [0,45 \% \times (CA - 3\,000\,000 \text{ €}) / 7\,000\,000 \text{ €}]$
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	$0,7 \% + [0,05 \% \times (CA - 10\,000\,000 \text{ €}) / 40\,000\,000 \text{ €}]$
CA > 50 000 000 €	0,75 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 1586 quater du CGI

La différence entre la CVAE calculée au taux théorique et celle résultant de l'application du taux effectif d'imposition constitue le **dégrèvement barémique pris en charge par l'État**, et majoré de 500 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros. **En 2021, le dégrèvement barémique représentait un coût total de 2,3 milliards d'euros, soit environ le quart du montant total de CVAE perçu par les collectivités territoriales.**

In fine, l'**article 1586 septies** du CGI précise toutefois que le montant de la CVAE acquittée par les entreprises ne peut être inférieur à 125 euros.

C. UNE RESSOURCE FISCALE LOCALE DONT LE PRODUIT EST DÉSORMAIS AFFECTÉ AUX DÉPARTEMENTS ET AU BLOC COMMUNAL

1. Un impôt local territorialisé perçu par les collectivités avec un décalage temporel

Le produit de la CVAE, soit 9,32 milliards d'euros en 2022, est intégralement reversé aux collectivités territoriales. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent également percevoir la CVAE en lieu et place de leurs communes membres, s'ils relèvent de l'article 1609 *nonies* C (EPCI à fiscalité professionnelle unique) ou de l'article 1609 *quinquies* C du CGI (EPCI à fiscalité professionnelle de zone) sur la zone d'activité économique.

Le produit de la CVAE est territorialisé, de manière à ce que sa répartition reflète celle de l'activité économique des territoires. Il est réparti au profit des collectivités territoriales et des EPCI sur le territoire desquels est située l'entreprise productrice de valeur ajoutée et où sont employés ses salariés, selon les modalités définies à l'article 1586 *octies* du CGI et à l'article 344 *quaterdecies* de l'annexe III au CGI. Cette répartition se fait en fonction d'une **clé fondée pour deux tiers sur les équivalents temps plein (ETP) déclarés par les entreprises et pour un tiers selon les bâtiments sur les bases foncières de la CFE**. En l'absence d'effectif, la répartition de la CVAE d'une entreprise se fonde uniquement sur la clé de la valeur locative foncière.

Le taux de la CVAE étant fixé au niveau national, comme indiqué plus haut, les collectivités territoriales ne disposent donc d'**aucun pouvoir de taux**, ceux-ci étant fixés par la loi au niveau national. Elles peuvent en revanche appliquer des **exonérations facultatives de CVAE** prévues par le II de la section V de la deuxième partie du livre premier du CGI, qui correspondent aux exonérations de CFE pouvant être décidées sur délibération (ou en l'absence d'une décision contraire) des communes ou de leurs EPCI à fiscalité propre¹.

La CVAE est reversée par l'État aux collectivités suivant une logique de caisse. Ainsi, **l'État leur reverse chaque année par douzièmes le montant de CVAE acquitté par les entreprises au cours de l'année précédente** après application de certaines majorations (dégrèvement barémique) et minorations (frais de gestion)².

Les recettes de CVAE sont donc perçues par les collectivités avec un décalage d'un an par rapport à leur encaissement par l'État et de deux ans par rapport à leur versement par les entreprises sous forme d'acomptes

¹ Article 1586 *nonies* du code général des impôts.

² Articles 344 *duodecimes* et 344 *terdecimes* de l'annexe III au CGI.

(une régularisation étant effectuée l'année suivante). **En d'autres termes, pour chaque année N, les collectivités territoriales perçoivent la CVAE acquittée au cours de l'année N-1 sur la base de la valeur ajoutée produite au cours de l'année N-2.**

La CVAE versée aux collectivités territoriales comprend le **montant de CVAE payé en n-1, le montant de CVAE dégrévée et le montant de la CVAE exonérée compensée**. La CVAE dégrévée correspond au montant des **dégrèvements dit « barémiques »** pris en charge par l'État. Il s'agit de la part de la CVAE qui n'est pas réclamée à l'entreprise en raison de l'application du taux effectif d'imposition. **Les dégrèvements barémiques s'élevaient à 2,247 milliards d'euros en 2021.**

2. La répartition des produits de CVAE par niveau de collectivités a été récemment modifiée dans le cadre de la réforme des impôts de production

a) La part de CVAE affectée aux régions a été remplacée par une fraction de TVA en 2021

Les régions, le département de Mayotte, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique percevaient depuis la loi de finances pour 2016¹, codifiée à l'article 1599 *bis* du CGI, **la moitié du produit de la CVAE. La moitié restante était partagée à hauteur de respectivement 26,5 % et 23,5 % par le bloc communal et les départements.**

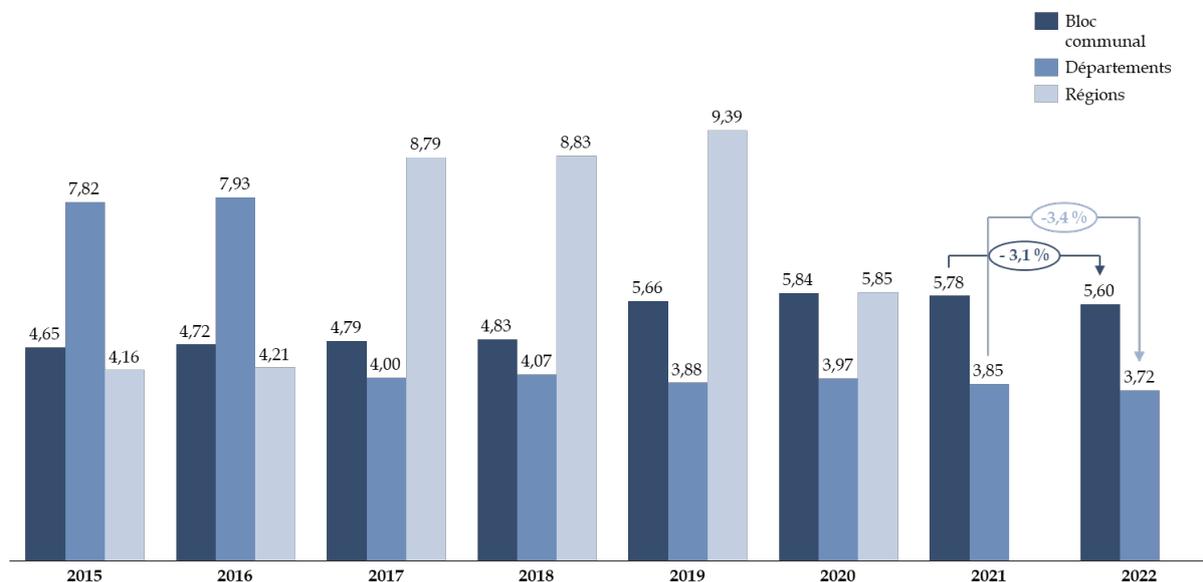
L'article 8 de la loi de finances pour 2021² a cependant disposé que la réduction de moitié de la CVAE concernerait ainsi intégralement la part revenant aux régions. Celles-ci ne perçoivent donc plus de CVAE depuis le 1^{er} janvier 2021.

¹ Article 89 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Évolution de la répartition du produit de CVAE par niveau de collectivités

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

En conséquence, **les régions et les collectivités territoriales uniques se sont vues attribuer à partir de 2022 une fraction du produit net de la TVA, dont la répartition suit l'évolution de la dynamique nationale.** En 2021, le montant de TVA versé aux régions était égal au produit de la CVAE perçu en 2020.

Par ailleurs, les régions percevaient en application de l'article 41 de la loi de finances pour 2014¹ une **compensation des frais de gestion de la CVAE** sous la forme d'une fraction équivalente à **1 % du produit national de CVAE**. En conséquence, l'article 200 de la loi de finances pour 2022² a institué une dotation non-pérenne à hauteur de 107 millions d'euros.

b) *La neutralisation de la première tranche de suppression de la CVAE pour les autres niveaux de collectivités*

Afin d'assurer une **neutralité de la réforme pour les autres niveaux de collectivité**, le A du VI de l'article 8 de la loi de finances pour 2021 a **doublé la part de produit de la CVAE due par les redevables au titre de 2021 et des années suivantes.**

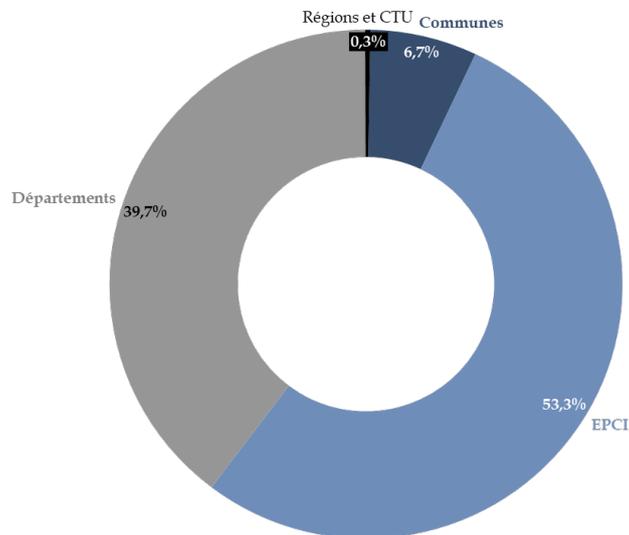
Le produit de la CVAE est désormais réparti entre **les communes et EPCI qui, aux termes de l'article 1379 du CGI en perçoivent 53 %, les départements en percevant 47 %** en application de l'article 1586 du même code. La répartition en 2021 montre cependant un écart avec les montants

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

réellement attribués aux différentes strates de collectivités.

Répartition du produit de la CVAE par niveau de collectivités en 2021



NB les montants régionaux de CVAE en 2021 correspondent aux sommes perçues par les collectivités territoriales uniques - CTU (Mayotte, Guyane, Martinique et Corse).

Source : commission des finances d'après l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales

En 2022, le montant définitif du produit de CVAE reversé au bloc communal et aux départements s'élève à 9,32 milliards d'euros, soit une baisse de 3,28 % liée aux conséquences économiques de la crise sanitaire, à paramètres identiques par rapport à 2021. Sa répartition par collectivités n'est pas encore connue.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION SUR DEUX ANS DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

A. LA SUPPRESSION EN DEUX TEMPS DE LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

1. La CVAE sera réduite de moitié pour les entreprises à compter de l'exercice 2023

Le D du XXVI du présent article prévoit l'application dès 2023 des règles définies aux G, H et I du I, soit la division par deux des taux de CVAE, ainsi qu'au 2° du K du I, correspondant à la hausse temporaire de la taxe additionnelle à la CVAE au profit des chambres de commerce et d'industrie, et au d du 1° du Q du I, qui prévoit une première baisse du plafonnement appliqué à la valeur ajoutée (PVA).

Le 1° du H du I modifie les taux intermédiaires utilisés pour déterminer le taux de CVAE applicable aux entreprises en fonction de leur chiffre d'affaires.

Taux effectif d'imposition des entreprises redevables de la CVAE

Chiffre d'affaires	Taux effectif d'imposition (actuel)	Taux effectif d'imposition (en application du H du I du présent article)
CA < 500 000 €	0 %	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	$0,25 \% \times (CA - 500\,000 \text{ €}) / 2\,500\,000 \text{ €}$	$0,125 \% \times (CA - 500\,000 \text{ €}) / 2\,500\,000 \text{ €}$
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	$0,25 \% + [0,45 \% \times (CA - 3\,000\,000 \text{ €}) / 7\,000\,000 \text{ €}]$	$0,125 \% + [0,225 \% \times (CA - 3\,000\,000 \text{ €}) / 7\,000\,000 \text{ €}]$
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	$0,7 \% + [0,05 \% \times (CA - 10\,000\,000 \text{ €}) / 40\,000\,000 \text{ €}]$	$0,35 \% + [0,025 \% \times (CA - 10\,000\,000 \text{ €}) / 40\,000\,000 \text{ €}]$
CA > 50 000 000 €	0,75 %	0,375 %

Source : commission des finances du Sénat

Alors que le dispositif actuellement en vigueur prévoit l'application du dégrèvement barémique correspondant à la différence entre le taux calculé en application de l'article 1586 *quater* du code général des impôts (CGI) et le taux fixé à l'article 1586 *ter* du CGI, à savoir 0,75 %, les modifications apportées par le G et le H du I suppriment le dégrèvement au profit de la seule application du taux effectif défini à l'article 1586 *quater* du CGI.

Le 2° du H du I prévoit également une minoration du dégrèvement applicable aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros : pour celles-ci, le dégrèvement complémentaire ne sera plus de 500 euros mais de 250 euros, ce qui est cohérent avec la baisse de taux.

Le I du I prévoit que le montant minimal de la CVAE due par les entreprises soit également divisé par deux, pour s'établir à 63 euros, contre 125 euros actuellement.

Le 2° du K du I prévoit une **hausse de la taxe additionnelle à la CVAE au profit des chambres de commerce et d'industrie (CCI), dont le taux passerait, pour 2023 uniquement, de 3,46 % de la CVAE du par les entreprises à 6,92 %**. Lors de la réforme des impôts de production en loi de finances initiale pour 2021, ce taux avait déjà été multiplié par deux, pour passer de 1,73 % à 3,46 %. Le 3° du K du I prévoit la suppression de cette taxe additionnelle à compter de 2024. Alors que les recettes de TACVAE ne sont reversées qu'en année N+1, la suppression n'aura d'effet sur les recettes des CCI qu'à compter de 2025.

En parallèle, le XXII de l'article prévoit de retarder d'un an la baisse du taux de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE). Ainsi, le taux national de 0,89 % n'entrerait en vigueur qu'à compter de 2024. Pour 2023, les taux de TACFE resteraient donc régionalisés.

Taux de TACFE applicables en 2023

	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	1,11 %
Bourgogne-Franche-Comté	1,29 %
Bretagne	1,41 %
Centre-Val de Loire	1,08 %
Corse	2,32 %
Grand-Est	1,08 %
Hauts-de-France	1,21 %
Normandie	1,24 %
Nouvelle Aquitaine	1,33 %
Occitanie	1,34 %
Île-de-France	1,13 %
Pays de la Loire	1,14 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1,35 %
Guadeloupe	1,51 %
Guyane	1,65 %
Martinique	1,43 %
Mayotte	1,43 %
La Réunion	1,04 %

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, le **d du 1° du Q du I** prévoit une baisse du plafonnement appliqué à la valeur ajoutée (PVA), passant de 2 % à 1,625 %. Il s'agit d'un premier palier, le **e du 1° du Q du I** prévoyant une baisse à 1,25 % en 2024.

2. La suppression complète de la CVAE, à compter de 2024

Le **D du I** abroge la contribution économique territoriale à compter du 1^{er} janvier 2024. En effet, à compter de cette date, seule subsisterait la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Ainsi, le **J du I** abroge les articles 1586 *ter* à 1586 *nonies*¹ du CGI relatifs à la CVAE à compter du 1^{er} janvier 2024. Le III de l'article 1600, relatif à la taxe additionnelle à la CVAE, perçue au profit des CCI, est également abrogé à partir de 2024 par le **1° et le 3° du K du I**.

Le **Q du I** adapte les dispositions relatives au plafonnement appliqué à la valeur ajoutée (PVA) des entreprises, fixées à l'article 1647 B *sexies* du CGI. Il renvoie, d'une part, (**1° b**) à la nouvelle définition de la valeur ajoutée, prévue au nouvel article à l'article 1647 B *sexies* A du CGI (*cf. infra*), et, d'autre part, révisé le **plafond pour le fixer à 1,25 % de la valeur ajoutée de l'entreprise (1° d)**. Le **2° du Q** intègre à l'article 1647 B *sexies* du CGI les règles fixées à l'article 1586 *quinquies* du CGI relatives à la période de référence pour l'évaluation de la valeur ajoutée de l'entreprise.

Enfin, le **b du 3° du Q** intègre au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée les taxes prévues à l'article 1530 bis et 1599 quater D du CGI, à savoir, respectivement, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (*Gemapi*) et la taxe additionnelle spéciale annuelle instituée au profit de la région d'Ile-de-France pour financer les transports en commun.

Le **R du I** prévoit la création d'un nouvel article 1647 B *sexies* A du CGI, qui reprend la définition de la valeur ajoutée des entreprises, actuellement contenue à l'article 1586 *sexies* du CGI, en ne renvoyant plus à l'article 1586 *quinquies* mais à l'article 1647 B *sexies* pour définir les périodes de référence (*cf. supra*).

Le **S du I** abroge les articles 1647 C *quinquies* B et 1647 C *quinquies* C du CGI, qui prévoyaient des régimes de dégrèvement accompagnant la création de la CET, de 2010 à 2013, en cas de différence supérieure à 500 euros et 10 % de la taxe professionnelle et des taxes additionnelles.

Le **T du I** prévoit l'abrogation de l'obligation de souscription par voie électronique de la déclaration de CVAE par les entreprises. Le **U et le V du I** prévoit la suppression de la référence à la CVAE au sein des

¹ Ce qui correspond, comme cela a été modifié par un amendement rédactionnel à l'Assemblée nationale, au I bis du chapitre Ier du titre II de la deuxième partie du livre premier.

habilitations des organismes de gestion agréés (OGA) et des associations agréées des professions libérales.

Le **W du I** abroge l'article 1679 *septies* du CGI, relatif aux règles d'exigibilité et de paiement des acomptes de CVAE, le **X du I** supprimant pour sa part l'article 1681 *septies*, relatif au paiement de la cotisation sur la valeur ajoutée par télérèglement.

Le **X et le Y du I** abrogent le 3° de l'article 1731 et l'article 1770 *decies* du CGI, relatifs aux amendes et majoration de CVAE.

Le **A du II** prévoit une coordination à l'article L.56 du livre des procédures fiscales (LPF) en supprimant la référence faite à la CVAE pour les procédures de rectification contradictoire.

Le **B du II** supprime la fin du **a bis** de l'article L 135 B du LPF, qui prévoit l'information des collectivités locales sur les effectifs salariés des entreprises.

Les **C et D du II** procèdent à des coordinations au sein des articles L173 et L174 du LPF relatifs au droit de reprise de l'administration et aux corrections d'omission ou d'erreurs sur les déclarations.

Le **E du II** apporte également une coordination à l'article 265 du LPF, relatif aux obligations des dépositaires de fonds publics.

Le **III, le IV et le V** apportent diverses coordinations au sein du code du cinéma et de l'image, du code de l'énergie et du code de l'environnement.

B. LE DISPOSITIF DE COMPENSATION AUX COLLECTIVITÉS ET EPCI

1. La suppression de l'affectation de la CVAE aux collectivités

Le **B, C et le F du I** suppriment la référence à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au sein des articles 1379, 1379-0 *bis* et 1586 du CGI, qui concernent respectivement les ressources des communes, des EPCI et des départements.

Les **A et B du XXV** du présent article prévoient que les fractions de respectivement 53 % et 47 % du produit de la CVAE perçues par le bloc communal et les départements, devant être versées au titre de 2023, soient perçues au profit du budget général de l'État, par dérogation au 5° du I de l'article 1379 et au 6° du I de l'article 1586 du CGI. Le **C du même XXV** précise en revanche que les réclamations afférentes demeureront régies comme en matière d'impôts locaux.

Le **D du XXV** prévoit que les frais de gestion de la CVAE versée en 2023 soient désormais perçus par l'État. Dans la mesure où les régions perçoivent en application de l'article 41 de la loi de finances pour 2014¹ une compensation des frais de gestion de la CVAE sous la forme d'une fraction équivalente à 1 % du produit national de CVAE, le **1° du A du XVI** du présent article abroge l'article 41 de la loi de finances pour 2014 et le **2° du A du XVI** le remplace par le versement d'une dotation de l'État dont le montant est égal au produit versé aux régions en 2022.

Le **VI du présent article procède à divers ajustements en matière de comptabilité locale**. Les **A et C du VI** suppriment la CVAE parmi les ressources à comptabiliser en section de fonctionnement pour le bloc communal et les départements. Les **B, D et F du VI** procèdent à la suppression du versement par douzièmes du produit de la CVAE aux communes et aux départements et à la métropole de Lyon. Par coordination, le **XII** modifie le compte d'avances aux collectivités territoriales afin de tenir compte de la suppression.

Le **G du VI** remplace la CVAE par le montant de la fraction de TVA affectée dans la prise en compte du panier de ressources pour le calcul de la dotation de solidarité communautaire. Le **XI** précise le cas de la fusion d'EPCI, la prise en compte de la ressource CVAE étant alors remplacée par une fraction de TVA.

Les **1°, 5° et 6° du B du XIII**, en vigueur dès janvier 2022, précisent les modalités de calcul pour 2022 de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, en supprimant la mention de la prise en compte d'exonérations de CVAE et en modifiant la définition du panier de ressources fiscales pour les communes et pour les EPCI retenu pour le calcul de la compensation de la suppression de la taxe professionnelle. Le **A et les 3° et 4° du B du XIII** procèdent à diverses mesures de coordination dans le cadre des dispositions de remplacement de la taxe professionnelle. Le **2° du B du XIII** modifie les alinéas précédents après 2023 pour tenir compte de l'entrée en vigueur à cette date du présent article.

En outre, la suppression de la CVAE implique de modifier le calcul du **fonds de compensation horizontale entre les communes et les EPCI bénéficiant du produit d'IFER nucléaire et thermique**² afin de tenir compte des dotations de compensation, d'une part, et de l'attribution d'une fraction de TVA après 2023, d'autre part. Ainsi, les **1°, 3°, 5° et 7° du B du XIII**, qui s'appliquent dès le premier janvier 2022, prévoit que le calcul tient compte en 2022 du PSR créé en loi de finances pour 2021³, qui prévoit que l'État verse annuellement une dotation égale à un tiers de la contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) en 2020 aux

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Mis en place par l'article 79 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Article 79 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

communes et aux EPCI. Les **2°, 4° et 6° du B du XIII** disposent qu'après 2023, le calcul des pertes de recettes pour l'attribution du fonds de compensation horizontal intègre la fraction de TVA qui remplace la CVAE du bloc communal.

2. Une compensation au travers d'une fraction de TVA affectée aux collectivités dont la part dynamique serait répartie au travers d'un fonds ad hoc

Le **A du XXIV** du présent article prévoit que les départements, communes, EPCI et CTU se voient attribuer dès 2023 une fraction du produit national net de TVA, défini comme le produit brut budgétaire de l'année, déduction faite des remboursements et restitutions effectuées pour l'année en cours.

Cette fraction serait établie en multipliant le produit net de la TVA au titre de l'année considérée par un ratio avec, au numérateur, le montant de la CVAE perçue sur **les trois années 2020-2021-2022** et, au dénominateur, le produit net de la TVA en 2022. Au titre des premiers mois de chaque année, ce ratio serait appliqué à l'évaluation proposée du produit net de la TVA inscrite en annexe au projet de loi de finances pour l'année, avant qu'une régularisation ne soit opérée dès que ce produit serait précisément connu.

Le **B du XXVI** propose que **cette fraction ne soit pas directement reversée aux collectivités territoriales, mais soit divisée en deux parts.**

La première, définie au **1° du B du XXIV**, prévoit que les communes, EPCI et départements bénéficieraient d'un montant de TVA correspondant à la moyenne perçue de CVAE sur les années 2020-2022, à laquelle s'ajoute le montant des compensations d'exonération de CVAE reçues sur la même période. En d'autres termes, **l'ensemble des collectivités recevraient une part « socle » stable au cours des prochaines années.**

La seconde part, fixée au **2° du B du XXIV**, prévoit que **la dynamique de la fraction de TVA serait affectée à un fonds national de l'attractivité économique des territoires**, réparti annuellement entre les collectivités et EPCI en fonction de l'activité économique sur le territoire des collectivités. **La définition des modalités de répartition de ce fonds est renvoyée à un décret.**

3. Autres coordinations

Le présent article procède également à **différentes mesures de coordination après l'entrée en vigueur de la suppression de la CVAE au 1^{er} janvier 2024.**

Les **VII**, **VIII** et **IX** remplacent les mentions de la CVAE ou de la contribution économique territoriale dans le code rural et de la pêche maritime, le code de la sécurité sociale et le code des transports, au profit de la seule mention de la cotisation foncière des entreprises. Le **XIX** supprime l'exonération de CVAE de certains diffuseurs de presse spécialistes.

Sont également supprimées les mentions de la compensation par l'État aux collectivités et EPCI lors de la mise en place d'exonérations de CVAE lorsqu'elles sont adossées à certains zonages : bassins urbains à dynamiser au **XX** du présent article, zones de revitalisation des commerces en milieu rural au **B du XXII** et zones de développement prioritaire au **2° du XXI**. Le **X** supprime la mention de la CVAE parmi les recettes fiscales partagées à l'intérieur d'une zone d'activité économique.

Concernant certaines collectivités à statut particulier, le **XVII** enlève les dispositions relatives à la CVAE pour la métropole du Grand Paris (MGP), le **XXIII** retirant également la mention de la CVAE dans les délibérations de la MGP.

Enfin, le **XVIII** du présent article supprime la transmission annuelle du rapport remis au Parlement par le Gouvernement relatif à l'analyse de la variation du produit de CVAE et de sa répartition entre les départements.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE ÉVOLUTION MAJEURE DES MODALITÉS DE COMPENSATION ET DES PRÉCISIONS RÉDACTIONNELLES

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution, a apporté une modification au présent article par l'amendement n° 3283, qui procède à une **modification d'ampleur concernant les modalités de compensation de la suppression de la CVAE aux collectivités territoriales**.

Le **A du XXIV** est en conséquence modifié pour **exclure les départements et collectivités territoriales uniques des affectataires de la fraction « socle » de TVA, ainsi que de la fraction répartie par le biais du fonds national de l'attractivité économique des territoires, qui reviendraient au seul bloc communal**.

En contrepartie, est créé un **XXV bis A** qui attribue aux **départements une fraction du produit national de la TVA, sur le modèle du dispositif adopté pour les régions en 2021** c'est-à-dire évoluant selon la même dynamique que cet impôt au niveau national.

En outre, **les années de référence pour le calcul de la fraction de TVA sont également modifiées pour le bloc communal comme pour les départements. Celle-ci serait calculée sur la moyenne des années 2020 à 2023**, et non plus uniquement sur 2020-2022. La CVAE n'ayant pas vocation à être perçue par les communes, départements et EPCI en 2023 du fait du présent article, l'amendement prévoit que la fraction soit calculée sur la moyenne des produits perçus par les collectivités au cours des trois dernières années et de ce qu'elles auraient perçu en 2023 en l'absence de réforme, c'est-à-dire la CVAE collectée en 2022.

Le VIII de l'amendement insère huit nouveaux alinéas **après le XXIV du présent article** indiquant les modalités de détermination de la compensation de la perte de la CVAE en cas de changement de périmètre au sein d'un EPCI. Sont ainsi prévus les cas de fusion ou de dissolution d'EPCI, de création de communes-nouvelles, de passage d'un EPCI à la fiscalité propre unique ou d'entrée d'une commune dans un EPCI. Le **B du XXV bis** du présent article, créé par l'amendement, prévoit également les cas de fusion ou de dissolution de département.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement n° 3147 de la commission des finances demandant le dépôt au Parlement avant le 31 mars 2024 d'un rapport sur les effets de la suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises sur l'autonomie financière des collectivités territoriales ainsi que sur le développement économique dans les territoires.

L'amendement n° 3033 du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale remplace au **J du I** la référence aux articles déterminant les règles de la CVAE par le sous-chapitre I *bis*. Il s'agit d'une modification rédactionnelle. Les amendements n° 3035, n° 3048, n° 3067, n° 3074 et n° 3100 également du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sont également rédactionnels.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME QUI SERAIT PRÉMATURÉE EN 2023 ET QUI NÉCESSITE UNE RÉFLEXION APPROFONDIE AVANT SA MISE EN ŒUVRE

A. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES IMPÔTS DE PRODUCTION EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ PRIX DES ENTREPRISES

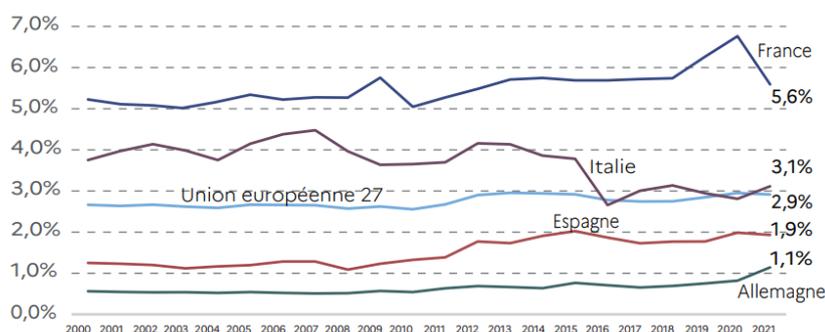
En matière d'imposition des entreprises, il importe de **distinguer les prélèvements appréhendant l'activité de l'entreprise *per se* de l'imposition du résultat**, à savoir le bénéfice que retire l'entreprise de son processus de production.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) identifie à cet effet les impôts dits « de production », dont la particularité est qu'ils sont **supportés par les unités légales du fait de leurs activités de production**, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et services produits ou vendus.

Les entreprises ont bénéficié, en loi de finances initiale pour 2021 d'une première baisse des impôts de production à hauteur de 10 milliards d'euros, dont la diminution de la CVAE représentait 7,2 milliards d'euros. Cette évolution a permis de diminuer le poids relatif des impôts de production dans la structure des prélèvements obligatoires.

Cependant, malgré la réforme intervenue en 2021, **les impôts de production demeurent à un niveau élevé en France**, comparativement à nos voisins européens.

Évolution de la part des impôts de production dans la valeur ajoutée

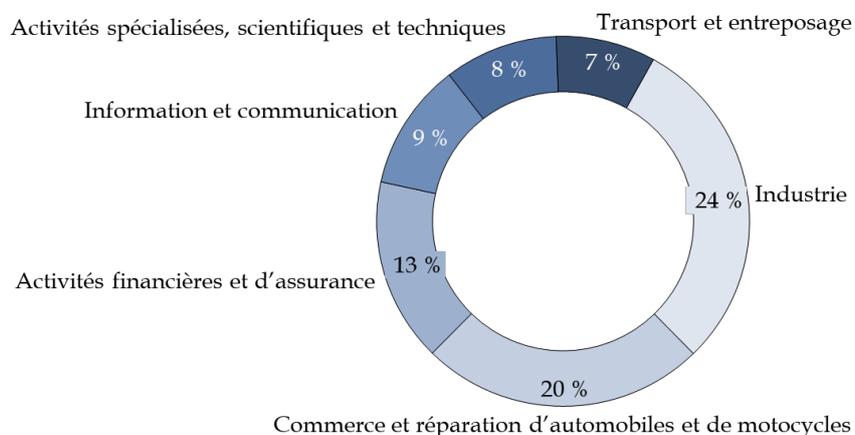


Source : les Thèmes de la DGE, septembre 2022

D'après la direction générale des entreprises, **530 000 entreprises bénéficieront de la suppression de la CVAE**, et les TPE/PME devraient bénéficier de plus de 20 % du coût total de la suppression de la CVAE.

La suppression de la CVAE bénéficiera au secteur industriel pour près d'un quart de son coût. Les entreprises du secteur commercial représenteraient quant à elles près d'un cinquième du coût de la réforme.

Répartition par secteur d'activité de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'évaluation préalable

La suppression de la CVAE devrait représenter, en 2024, une économie d'impôt de 8,9 milliards d'euros. Cependant, pour les entreprises, une partie du gain brut sera absorbé par la majoration du résultat imposable : c'est « l'effet retour » de l'impôt sur les sociétés, évalué par le Gouvernement à 570 millions d'euros en 2023, 1,7 milliard d'euros en 2024, 2,1 milliards d'euros en 2025 et à 1,9 milliard d'euros à compter de 2026.

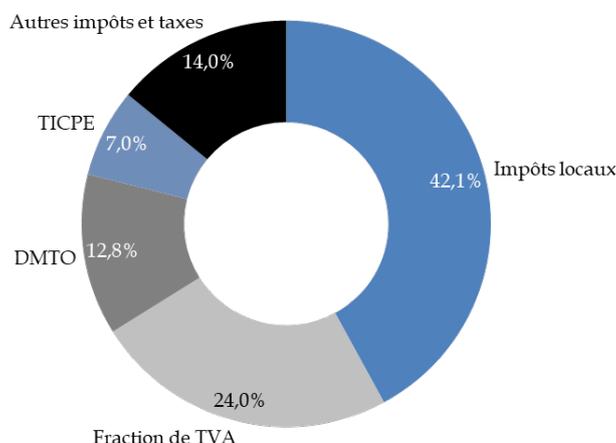
B. UN REMPLACEMENT PAR UNE FRACTION DE TVA QUI N'EST PAS EXEMPT DE LIMITES

1. La suppression de la CVAE et son remplacement par une part de fiscalité nationale diminue encore le poids des impôts locaux dans les recettes des collectivités

La compensation de la perte de recettes pour les communes, EPCI et départements par le biais du versement d'une fraction supplémentaire de TVA conduirait à accroître de nouveau la part de TVA affectée aux collectivités, qui s'élevait déjà à **37,4 milliards d'euros en 2021** (soit 20 % du produit national de TVA), ce qui en fait dès avant la réforme proposée par le présent article la **première ressource de nature fiscale des collectivités locales**.

Répartition des impôts et taxes perçus par les collectivités en 2021

(en %)



Source : commission des finances d'après l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales

Les impôts locaux représentaient quant à eux, en 2021, 65,5 milliards d'euros de recettes pour les collectivités, en baisse de 33 % par rapport à 2020 (essentiellement du fait de la suppression de la taxe d'habitation et de la part régionale de CVAE), dont 16,5 milliards d'euros pour la seule CET.

La tendance de long terme est celle d'une réduction du poids des impôts de la fiscalité locale en général et des impôts économiques en particulier au sein des recettes des collectivités. La fiscalité économique représentait 41,5 % des recettes du bloc communal avant la suppression de la taxe professionnelle, contre **moins de 20 % en 2022**. Si la CVAE constitue une recette fiscale importante pour les EPCI, elle n'existe que de manière **résiduelle pour les communes**, pour qui elle ne représente que moins d'1 % des recettes fiscales.

Part de la CVAE dans les ressources fiscales des collectivités en 2021

(en %)

Bloc communal	Dont Communes	Dont EPCI	Départements
8,82%	0,99%	7,83%	5,83%

Source : commission des finances d'après l'observatoire des finances et de la gestion publiques locales

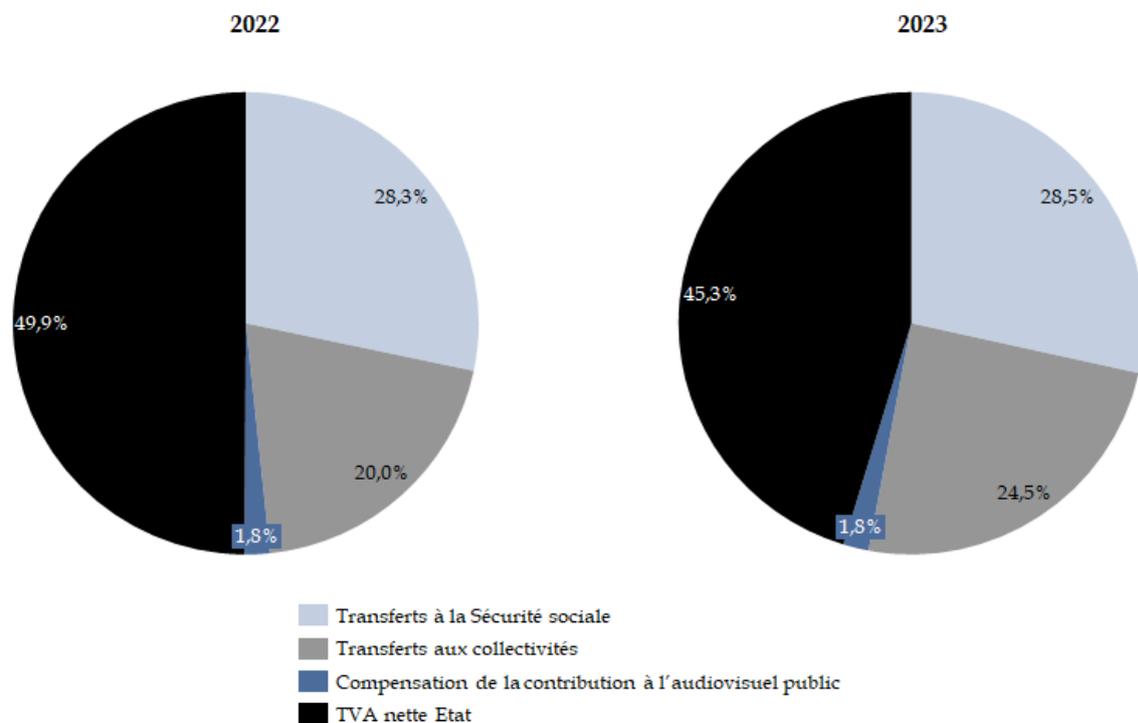
Plus largement, la TVA, quoique principale ressource fiscale de l'État, peut difficilement continuer de compenser - comme cela semble être la tendance ces dernières années - l'ensemble des décisions de baisses de ressources des collectivités territoriales, de la sécurité sociale ou désormais

la suppression de taxes affectées sectorielles. **La TVA n'était déjà qu'à peine à moitié affectée à l'État en 2022.**

Si la réforme proposée par le présent article était adoptée, elle conduirait à ce que **l'État ne perçoive plus que 45 % du produit national de la TVA**, près d'un quart étant reversé aux collectivités et 28,5 % aux organismes de sécurité sociale.

Répartition du produit de la TVA en 2022 et en 2023 en cas de compensation de la CVAE par une fraction de TVA

(en %)



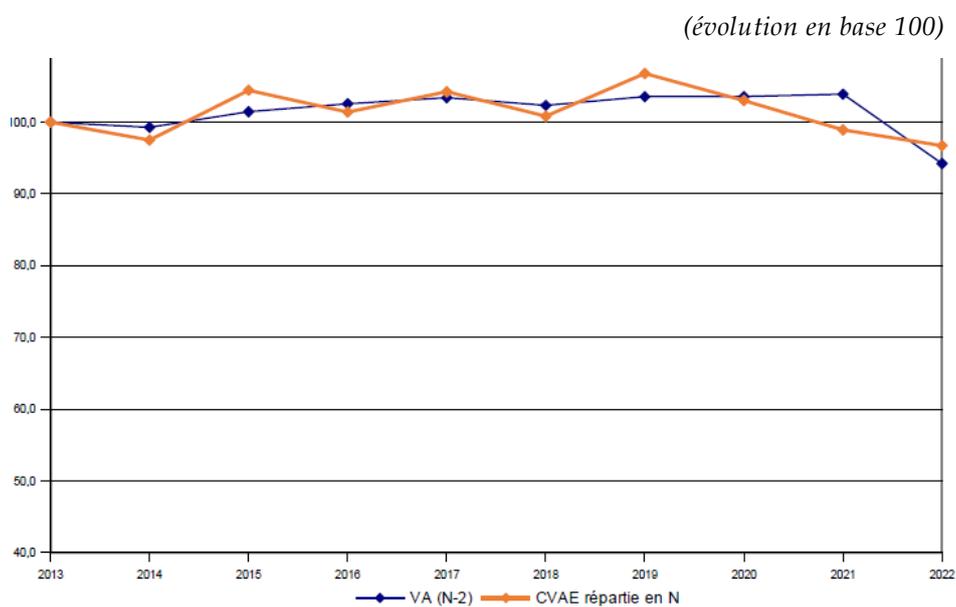
Source : commission des finances

Par ailleurs, **si la mesure ne porte pas atteinte à l'autonomie fiscale des régions** au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en ce que la fraction de TVA transférée reste une ressource fiscale, elle s'inscrit dans la continuité des réformes précédentes, **consistant à remplacer un impôt territorialisé par un impôt national** et donc à **distendre encore davantage le lien entre la fiscalité et le territoire.**

2. Une ressource cyclique mais dont le mécanisme doit permettre de garantir un montant socle pour le bloc communal

La CVAE et la TVA ont en commun d'être des ressources sensibles à la conjoncture économique. L'un des avantages de la TVA sur la CVAE réside néanmoins dans sa grande prévisibilité, tandis que les fluctuations de la CVAE sont beaucoup plus erratiques, comme le montre le graphique ci-dessous.

Évolution du lien entre création de valeur ajoutée et produit de la CVAE

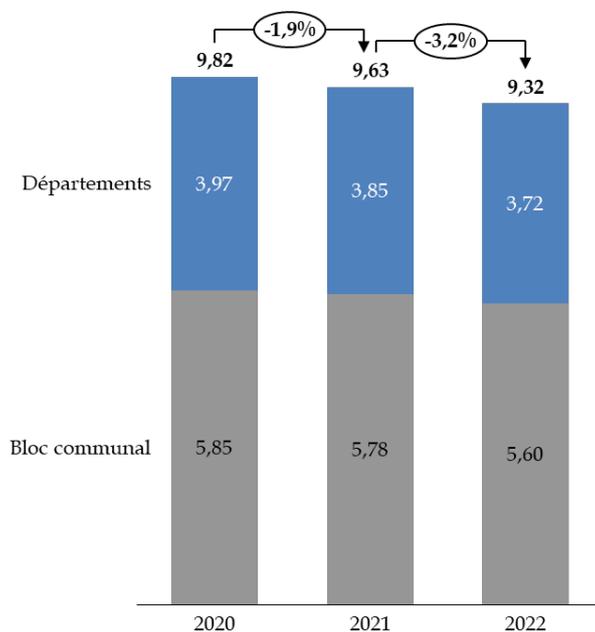


Source : rapport annuel au Parlement relatif à la CVAE, 2022

Du fait du décalage dans le temps concernant le versement de la CVAE aux collectivités territoriales, les effets de la crise sanitaire n'ont pour l'instant été qu'assez limités. **En 2021, l'évolution globale de CVAE n'a connu qu'un recul limité à -1 %.** Cette baisse atteint **3,28 % pour la CVAE perçue en 2022**, correspondant aux versements acquittés par les entreprises en 2020.

Évolution 2020-2022 du produit de CVAE par niveau de collectivités hors exonérations compensées

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel au Parlement relatif à la CVAE, 2022

Entre 2021 et 2022, la CVAE versée aux départements diminue de 3,4 % et celle versée au bloc communal de 3,1 %.

La TVA a connu un recul d'ampleur comparable pendant la crise sanitaire, mais son produit a ensuite connu un fort rebond.

Dynamique annuelle de la TVA

(en milliards d'euros)

	2020	2021	2022	2023
Produit national de TVA	226	249,8	272,9	284,8
Évolution par rapport à l'année précédente	-3,58%	10,53%	9,25%	5,10%

Source : commission des finances

En outre, la **contemporanéisation de la ressource** qui découlerait de l'affectation d'une fraction de TVA expose davantage les ressources locales en cas de retournement conjoncturel. **Il est à craindre que les conséquences**

des prévisions de croissance économiques limitent le dynamisme de la ressource au cours des prochains mois ou années.

Il avait initialement été proposé que la compensation soit effectuée au travers d'un prélèvement sur recettes, lequel aurait évolué de 2,5 % par an. Cette proposition aurait eu l'avantage de protéger les collectivités en cas de contexte économique défavorable, mais les aurait privées de la dynamique de la TVA, souvent supérieure à 2,5 %.

En outre, le texte tel qu'il est rédigé garantit que **la fraction « socle » de TVA ne puisse pas redescendre au niveau de la moyenne 2020-2023**. Seule la fraction dynamique pourrait donc être affectée par les évolutions du produit de TVA, positivement ou négativement selon la conjoncture.

Si l'affectation d'une fraction de TVA n'est pas exempte de limites, elle offre néanmoins davantage de garantie qu'une dotation de l'État. Outre que l'évolution à la hausse de celle-ci aurait été davantage contrainte que la CVAE elle-même, il aurait été à craindre que la croissance de la dotation n'ait été à terme compensée par une diminution des autres concours financiers de l'État aux collectivités.

C. UN NÉCESSAIRE REPORT DE LA RÉFORME D'UN AN QUI PERMETTRA DE MIEUX METTRE EN PLACE LA COMPENSATION POUR LES COLLECTIVITÉS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE MOINS PERTURBÉ

1. Un objectif de compensation « à l'euro près » pour les collectivités qui doit être tenu

En amont des modifications introduites par amendement à l'Assemblée nationale, **le calcul de la fraction sur la base des années 2020-2022 aurait conduit à reverser 9,57 milliards d'euros aux communes, EPCI et départements en 2023**, soit un montant légèrement supérieur à celui perçu en 2022 (9,32 milliards d'euros). En effet, **la moyenne triennale 2020-2022 entraîne une baisse mécanique de la fraction du fait du recul de CVAE en 2022 lié à la crise sanitaire**, comme indiqué *supra*.

L'intégration de l'année 2023 dans la construction d'une moyenne quadriennale permet de limiter le coût de la réforme pour les collectivités. La fraction versée devrait selon le Gouvernement s'élever à **10 milliards d'euros**.

Toutefois, du fait du mode de calcul quadriennal de la fraction de compensation, la part de TVA transférée en 2023 serait également inférieure de 500 millions d'euros au produit de CVAE perçu par l'État en 2023, qui s'élèverait à 10,9 milliards d'euros. Or, cet écart aurait été d'autant moins compréhensible que l'État a déjà perçu les versements des entreprises au titre de la CVAE qui aurait dû être perçue par les collectivités en 2023.

La Première ministre a annoncé que le delta entre ce qui serait reversé en 2023 et ce qui aurait dû l'être en l'absence de réforme serait reversé :

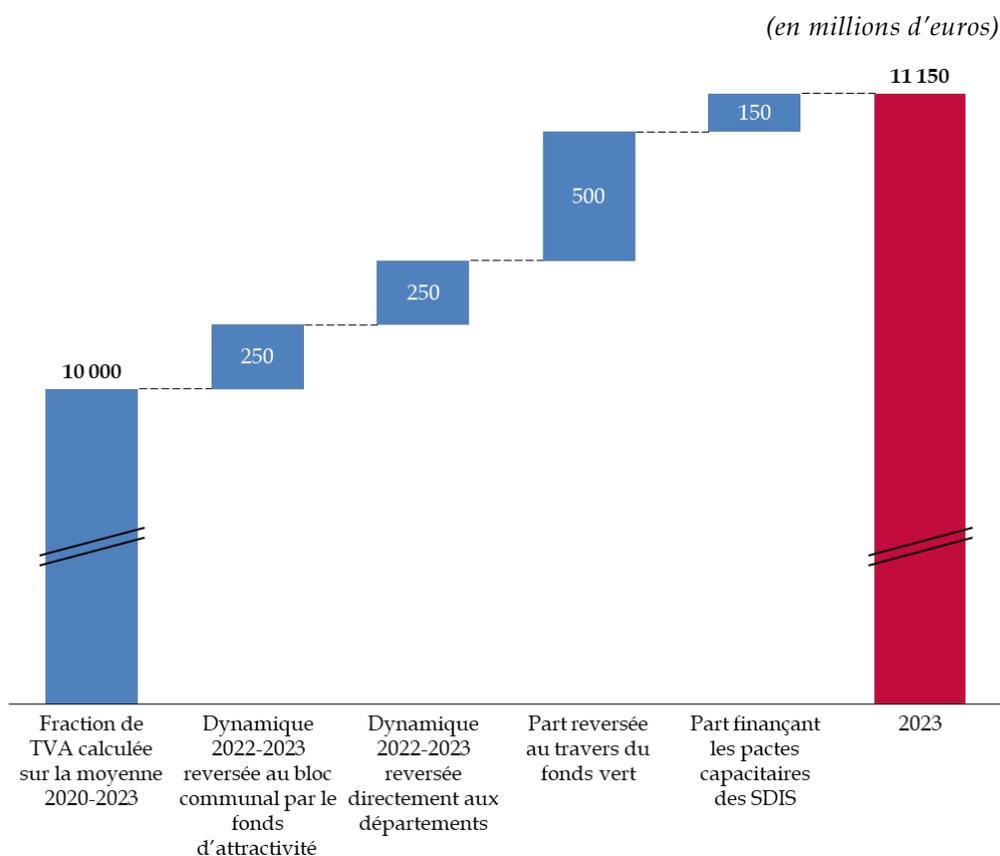
- pour **500 millions d'euros** au fonds d'accompagnement de la transition écologique ;

- pour **150 millions d'euros**, au financement du plan capacitaire des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le Gouvernement a mis en avant ces deux abondements comme des moyens permettant de respecter l'objectif de compensation à l'euro près au moins en 2023. **Ce n'est doublement pas le cas.** D'une part, cela revient à **priver les collectivités territoriales du libre emploi d'une ressource fiscale qu'elles auraient dû percevoir, au profit de priorités définies par le Gouvernement.** D'autre part, cela ne répond pas à l'objectif d'incitation à l'activité économique qui était celui de la CVAE et que le Gouvernement a annoncé vouloir préserver. Enfin, cela conduit à ce que **des collectivités qui n'auraient de toute façon pas perçu de CVAE en l'absence de réforme (notamment les régions) perçoivent au travers du fonds vert des montants qui auraient dû être versés à d'autres collectivités territoriales.**

Le total de la CVAE reversée aux collectivités, tout confondu, en 2023 s'élèverait ainsi à **11,16 milliards d'euros.**

Modalités de reversement aux collectivités de la CVAE perçue par l'État en 2023



Source : commission des finances

Il est à noter que les 500 millions d'euros qui devraient découler de la dynamique de la TVA en 2023 (ces sommes restant indicatives pour le moment) ont été annoncés comme partagés pour 250 millions d'euros au bloc communal et autant aux départements. En réalité, les proportions qui étaient celles de l'attribution du produit de CVAE (53 % pour les communes et EPCI et 47 % pour les départements) devraient être maintenues.

2. Un enjeu crucial de définition des critères de répartition de la dynamique de TVA

Les principales oppositions de principe formulées par les associations d'élus concernent la **rupture du lien entre le dynamisme économique et les ressources fiscales du territoire**, d'autant plus que la question de la définition des critères de reversement de la dynamique de TVA au travers du fonds de l'attractivité économique des territoires n'est pas traitée dans le présent article. L'objectif du fonds est pourtant de répondre à la critique d'une déconnexion entre la compensation par une affectation de

TVA et l'attractivité économique des territoires, c'est-à-dire de permettre une **territorialisation de la dynamique de TVA**.

Les modifications introduites à l'Assemblée nationale conduisent à ce que les départements ne bénéficient plus du même système que les communes, mais se voient simplement attribuer une fraction dynamique de TVA, sur le modèle du dispositif adopté pour les régions en 2021. **Ils ne seraient donc plus intégrés au mécanisme du fonds de l'attractivité économique**. Étant donné que le principe du fonds consiste à maintenir un lien entre l'action des collectivités et le développement économique de leur territoire, et que les compétences des départements ne leur laissent en la matière que des leviers minimes, cette proposition semble cohérente.

Cet enjeu majeur de territorialisation pour le bloc communal suppose que les critères de reversement du fonds soient suffisamment fins pour permettre une réelle adaptation aux réalités économiques des territoires. Plusieurs possibilités sont déjà évoquées sans avoir pour l'instant suscité de consensus.

La première option consisterait à **reprendre le mécanisme de territorialisation existant pour la CVAE en l'appliquant à la dynamique de la fraction**. Cela impliquerait donc de s'appuyer sur les bases de CFE ainsi que sur les effectifs des entreprises sur le territoire. Cette solution présenterait l'inconvénient de maintenir une partie des critiques actuelles sur le mécanisme de répartition de la CVAE concernant notamment **l'absence de fiabilité des effectifs**. C'est en particulier le cas pour les groupes possédant plusieurs établissements, difficultés auxquelles la réforme mise en œuvre par le présent article veut précisément mettre fin.

D'autres hypothèses ont été soulevées, proposant de **recentrer la territorialisation sur les seules bases de CFE, d'y intégrer les bases de l'impôt sur les sociétés ou d'adjoindre dans le calcul un critère d'évolution de la masse salariale**. Concernant le premier aspect, cela reviendrait à maintenir une incitation à la consommation de foncier et ne peut constituer un indicateur suffisant de la création de valeur ajoutée. Il serait également possible de se fonder sur le nombre d'établissements créés annuellement sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. Afin de ne pas anticiper sur le débat à venir, le rapporteur général a déposé un **amendement FINC.19 (I-113)** maintenant l'information des collectivités territoriales sur les effectifs salariés présents sur leur territoire.

3. Un report souhaitable d'un an de la suppression de la CVAE, afin de mettre en œuvre une réforme davantage préparée et dans un contexte économique plus adapté

Concernant la compensation aux collectivités, le présent article ne traite pas un certain nombre de sujets qui ne peuvent être mis de côté dans la perspective de la réforme. Ainsi, ne peuvent être mises de côté la question

de la métropole du Grand Paris (MGP), ainsi que celle de l'impact de la réforme dans le calcul des différents indicateurs financiers entrant notamment en compte dans les différents mécanismes de péréquation. La métropole de Lyon serait également traitée comme un département, ce qui la priverait de la possibilité de bénéficier du fonds de l'attractivité économique des territoires et donc de la part territorialisée de la compensation. Concernant la MGP, l'article 40 *ter* du projet de loi de finances se contente de prolonger jusqu'à 2024 la suspension de la dotation de soutien à l'investissement territoriale (DSIT), assise sur la dynamique de CVAE et versée par la MGP aux établissements publics territoriaux. Cela ne saurait constituer une solution pérenne.

Il est nécessaire de prendre le temps d'envisager l'ensemble de ces paramètres avant d'adopter le dispositif de compensation tel qu'il figure dans le présent article.

En tout état de cause, le renvoi au décret s'agissant de la définition du fonctionnement du fonds de l'attractivité économique des territoires revient à priver le Parlement de la possibilité de se prononcer sur les modalités de son fonctionnement. Pour cette raison, le rapporteur général a déposé un amendement FINC.25 (I-119) indiquant que le mécanisme de reversement du fonds doit être défini en loi de finances, à l'instar des fonds de péréquation, et supprimant le renvoi au décret.

Au vu des enjeux de définition des critères de répartition de la dynamique, la mise en place du nouveau système semble prématurée sous peine d'engendrer d'importants effets de bords sur les ressources des communes et EPCI, déjà fragilisées par la conjoncture actuelle.

Par ailleurs, les entreprises sont actuellement soumises à de grandes difficultés liées aux effets de l'inflation et sont principalement dans l'attente de réponses urgentes, notamment par le renforcement des dispositifs de soutien qui pourraient leur être accordés.

Le rapporteur général a donc déposé un amendement FINC.23 (I-117) conduisant, sans revenir sur le principe de la suppression de la CVAE et de la compensation définie par le présent article, à décaler d'un an la mise en place de la réforme.

La commission a également adopté quatre amendements rédactionnels du rapporteur général (FINC.20 (I-114), FINC.21 (I-115), FINC.22 (I-116) et FINC.24 (I-118)).

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

ARTICLE 5 bis (nouveau)

**Clarification pour garantir la conformité au droit européen
du régime applicable en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
prévu à l'article 257 bis du code général des impôts (CGI)
en cas de transmission universelle de patrimoine (TUP)**

Le présent article prévoit une nouvelle rédaction visant à clarifier le régime de dispense de TVA dans le cadre d'une transmission universelle de patrimoine à titre onéreux ou gratuit ou sous forme d'apport à une société.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE DISPENSE DE TVA EN CAS DE
TRANSMISSION UNIVERSELLE DE PATRIMOINE**

Les règles relatives aux taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont harmonisées au niveau européen par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dite « **directive TVA** ».

L'article 19 de la directive « TVA » dispose que « *les États membres peuvent considérer que, à l'occasion de la transmission, à titre onéreux ou à titre gratuit ou sous forme d'apport à une société, d'une universalité totale ou partielle de biens, aucune livraison de biens n'est intervenue et que le bénéficiaire continue la personne du cédant* », disposition qui est étendue aux prestations de services par l'article 29 de cette même directive.

Cette notion a été antérieurement définie par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)¹.

Ces dispositions ont été transposées à l'**article 257 bis du code général des impôts** dans une rédaction légèrement différente de celle de la directive, puis qu'elle indique que les livraisons de biens et les prestations de services, sont dispensées de TVA lors de la transmission d'une universalité totale ou partielle de biens.

¹ CJCE, 27 novembre 2003, aff. C-497/01, Zita Modes SARL.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: UNE CLARIFICATION DU RÉGIME DE DISPENSE DE TVA

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3483 de notre collègue député Luc Geismar.

Il modifie la formulation de l'article 257 bis du CGI selon la rédaction suivante : « lors de la transmission à titre onéreux ou à titre gratuit, ou sous forme d'apport à une société, d'une universalité totale ou partielle de biens effectuée entre redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, aucune livraison de biens ou prestations de services n'est réputée intervenir ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE RÉDACTION PLUS PROCHE DE CELLE DE LA DIRECTIVE EUROPÉENNE

Le Conseil d'État a considéré dans une décision de mai 2022¹ que les opérations exonérées de TVA ne pouvaient être regardées comme dispensées de TVA, et étaient donc exclues des dispositions de l'article 257 bis du CGI.

Ses conclusions vont à l'encontre de la pratique ancienne de l'administration fiscale, ce qui constitue un facteur d'insécurité juridique. La rédaction proposée par le présent article se rapproche davantage de celle figurant dans le texte de la directive que l'ancienne rédaction et devrait permettre de sécuriser juridiquement le dispositif.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

¹ 31 mai 2022, n° 451379, SA Anciens établissements Georges Schiever et fils.

ARTICLE 5 ter (nouveau)

**Exonérer les acquisitions intracommunautaires
et livraisons des biens distribués ou mis gratuitement à la disposition
des victimes de catastrophes**

Le présent article prévoit de transposer en droit français les récentes évolutions du droit européen concernant les exonérations de TVA pour les importations de biens à destination des victimes de catastrophes.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME D'EXONÉRATION ANCIEN
MAIS ÉLARGI EN 2022**

Les articles 51 à 56 de la directive 2009/132/CE¹ prévoient la possibilité, sur autorisation de la Commission européenne, de mettre en place une exonération de TVA pour les biens importés en faveur des victimes de catastrophes, qu'ils soient distribués ou mis à disposition de ces dernières.

Ce régime d'exonération a été utilisé à plusieurs reprises. La Commission européenne a notamment adopté une décision permettant aux États membres d'exonérer à partir du 24 février 2022 et jusqu'au 31 décembre 2022 de TVA sur l'importation en provenance de pays tiers de denrées alimentaires, de couvertures, de tentes, de générateurs électriques et d'autres équipements de survie destinés aux Ukrainiens touchés par la guerre².

La nouvelle rédaction de la directive « TVA » adoptée en avril 2022³ a introduit un nouvel article 101 bis à la directive 2006/112/CE, qui indique que, lorsque ce régime de catastrophe s'applique, les États membres peuvent, après information du comité de la TVA, accorder une exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur aux acquisitions et aux livraisons de ces biens.

¹ 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.

² Commission européenne, décision n° 2022/1108 du 1^{er} juillet 2022.

³ Directive 2022/542 du 5 avril 2022 modifiant les directives 2006/112/CE et (UE) 2020/285 en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA TRANSPOSITION EN DROIT FRANÇAIS DU RÉGIME D'EXONÉRATION DE TVA EN CAS DE CATASTROPHE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3149 de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le 4° du présent article modifie l'article 291 du CGI pour introduire une nouvelle possibilité d'exonération de TVA pour certaines importations définitives de biens en cas de catastrophe affectant le territoire d'un État membre de l'Union européenne, sous réserve d'une décision préalable de la Commission européenne. Ce régime s'applique également aux importations réalisées en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion.

Il renvoie à un arrêté la définition des opérations, des biens et des personnes pouvant bénéficier de l'exonération.

Le 1° du présent article modifie l'article 261 du CGI afin d'indiquer que sont également exonérées de TVA les livraisons de biens et services qui sont concernés par une exonération à l'importation du fait de ce régime de catastrophe. Cette exonération est toutefois notifiée au comité de la TVA. Là encore, la définition des biens concernés est renvoyée à un arrêté, qui peut également prévoir que l'exonération de la livraison des biens coïncide avec l'exonération de l'importation de ces biens, y compris de manière rétroactive.

Le 2° du présent article modifie l'article 271 du CGI afin que les biens exonérés ouvrent droit à déduction dans les mêmes conditions que s'ils étaient soumis à la TVA.

Le 3° du présent article prévoit les modalités de sortie de ce nouveau régime exceptionnel, en indiquant que lorsque les conditions ayant ouvert droit à l'exonération ne sont plus réunies, les biens et services redeviennent taxables dans les circonstances normales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TRANSPOSITION RAPIDE EN DROIT INTERNE SOUHAITABLE

La récente adoption de la nouvelle directive « TVA » rend nécessaire sa transposition en droit interne, même si certaines de ses dispositions n'entreront pleinement en vigueur qu'après 2025.

Concernant plus particulièrement le dispositif d'exonération des acquisitions intracommunautaires et livraisons des biens distribués ou mis gratuitement à la disposition des victimes de catastrophes, sa **transposition**

rapide permet de s'assurer que la France adopte le même régime que les autres Etats membres, évitant ainsi les distorsions de concurrence.

Cette transposition en droit interne permettra notamment de sécuriser le bénéfice de l'exonération de TVA avec droit à déduction pour les réfugiés ukrainiens dans le contexte actuel de guerre en Ukraine.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 5 quater (nouveau)

Clarifications rédactionnelles apportées au régime d'exonération de TVA applicable aux organismes internationaux

Le présent article prévoit diverses modifications rédactionnelles concernant l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficient les organismes internationaux.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TRANSPOSITION EN 2022 DE DISPOSITIONS EUROPÉENNES DÉJÀ APPLIQUÉES SUR UNE BASE DOCTRINALE

L'article 143 de la **directive du 28 novembre 2006 dite « directive TVA »**¹ précise que **sont exonérées de TVA les importations de biens effectuées dans le cadre des relations diplomatiques** et consulaires, ainsi que les importations de biens effectuées par les organismes internationaux. L'article 151 de la directive prévoit des exceptions symétriques dans le cadre d'exportation de biens à destination de ces mêmes organisations et représentations diplomatiques. Ces exonérations sont toutefois strictement limitées aux achats effectués pour un usage officiel.

Bien que déjà appliquées auparavant par l'administration française, **ces dispositions ont été transposées en droit interne par l'article 30 de la loi de finances pour 2022**², qui a créé un nouvel article 262-00 *bis* du CGI regroupant les diverses exonérations mentionnées aux articles 143 et 151 de la directive TVA.

Il inclut, conformément à la directive de 2006 précitée, parmi les institutions exonérées l'Union européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), la Banque centrale européenne (BCE) et la Banque européenne d'investissements (BEI).

Ces nouvelles exonérations s'appliquent depuis le 1^{er} juillet 2022.

1 Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : PLUSIEURS CLARIFICATIONS RÉDACTIONNELLES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3150 de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le **a) du 1°** du présent article apporte une précision rédactionnelle indiquant que les personnes pouvant être exonérées de TVA doivent avoir la qualité de personnes morales.

Les **b) et c) du 1°** du présent article modifie la rédaction du seuil minimal ouvrant droit à exonération. Il décale du II au III de l'article 262-00 *bis* du CGI la précision selon laquelle **ces exonérations s'appliquent aux seuls achats dont le montant hors taxes excède 150 euros au moyen d'une procédure de remboursement.**

Par coordination, le **2° du présent article** intègre cette modification législative à l'article 291 du CGI qui ouvre droit aux mêmes exonérations pour les importations de biens par les organisations internationales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES PRÉCISIONS QUI NE PEUVENT NUIRE À LA QUALITÉ DU DROIT

Le présent article se borne à ajouter une précision sur le fait que les personnes physiques ne peuvent bénéficier de l'exonération de TVA. Cette précision peut sembler superfétatoire dans la mesure où les organismes listés par le même article (Union européenne ; Communauté européenne de l'énergie atomique ; Banque centrale européenne ; Banque européenne d'investissement ; organismes créés par l'Union européenne) sont tous des personnes morales.

Pour le reste, il s'agit de clarifier la rédaction du dispositif issu de la loi de finances initiale pour 2022.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 5 quinquies (nouveau)

**Mise en cohérence des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
dans le secteur de l'agroalimentaire et de la production agricole**

Le présent article prévoit d'abaisser à 5,5 % le taux de TVA applicable aux produits destinés à l'alimentation animale et aux produits d'origine agricole destinés à la production agricole.

La commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES PRODUITS DESTINÉS À
L'ALIMENTATION ANIMALE ET À USAGE AGRICOLE RELÈVENT
DU TAUX RÉDUIT DE TVA À 10 %**

L'article 30 de la loi de finances pour 2022¹ a procédé à une harmonisation des taux de TVA applicables aux produits alimentaires.

Auparavant, le taux réduit de 5,5 % de la TVA s'appliquait aux produits utilisés en l'état pour l'alimentation humaine qui n'étaient pas soumis expressément à un autre taux (c'est-à-dire boissons alcooliques, caviar, margarines et chocolat noir essentiellement, qui sont eux soumis au taux de 20 %). En revanche, **les produits d'origine agricole et sous-produits animaux et végétaux n'ayant subi aucune transformation et normalement destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole étaient soumis au taux réduit de 10 %.**

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le **taux réduit à 5,5 % s'applique désormais à l'ensemble des denrées alimentaires destinées à la consommation humaine en l'état**, ainsi que les produits utilisés dans la fabrication de ces denrées, tout en maintenant les exceptions existantes.

En revanche, **continuent de relever du taux à 10 % figurant à l'article 278 bis du code général des impôts les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture lorsqu'ils sont destinés à la préparation de nourriture animale.** Les produits à usage agricole non transformés sont également soumis au taux de 10 %.

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021.

La conséquence de cette évolution est que le taux réduit de 5,5 % s'applique désormais aux produits tout au long de la chaîne de production alimentaire, dès la sortie du cycle de la production agricole ou d'un autre cycle de production, et jusqu'à ce qu'il soit, le cas échéant, avéré qu'ils ne seraient plus destinés à l'alimentation humaine.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN ABAISSEMENT DE LA TVA À 5,5 % SUR L'ENSEMBLE DES PRODUITS AGRICOLES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3445 de notre collègue député Éric Girardin.

Le 1° du I du présent article prévoit que les « *denrées alimentaires destinées à la consommation des animaux producteurs de denrées alimentaires destinées à la consommation humaine, les produits normalement destinés à être utilisés dans la préparation de ces denrées et les produits normalement utilisés pour compléter ou remplacer ces denrées* » sont imposés au taux réduit de TVA à 5,5 %. Il étend également le bénéfice de ce même taux à l'ensemble des produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture ou de l'aviculture destinés à être utilisés dans la production agricole.

Le 2° du I du présent article supprime la mention de ces mêmes produits parmi ceux bénéficiant du taux réduit de TVA à 10 %.

Le II du présent article indique que la réduction du taux de TVA s'applique aux livraisons dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2022.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE D'UNE ÉVOLUTION DU TAUX DE TVA POUR UN COÛT LIMITÉ

La modification législative opérée en loi de finances initiale pour 2022 avait pour objectif d'harmoniser les taux de TVA tout au long de la chaîne de fabrication de produits destinés à l'alimentation humaine. Elle avait donc explicitement exclu les produits destinés à l'alimentation animale et les autres produits agricoles non destinés à la consommation humaine.

Toutefois, cette réforme entraîne des difficultés, dans la mesure où **un même produit est susceptible d'être affecté en début de chaîne à la consommation humaine comme à la consommation animale**. Toutefois, dans une optique de simplification pour les redevables, l'administration fiscale a déjà mis en place plusieurs souplesses.

La doctrine fiscale indique ainsi que « *la circonstance qu'un produit s'avère, dans le circuit économique d'aval d'une livraison, être utilisé à des fins autres que l'alimentation humaine (notamment l'alimentation animale), ne remet pas en cause le taux réduit de 5,5 % de la TVA initialement appliqué à cette livraison* »¹, tenant compte de l'activité économique. A titre d'exemple, l'administration fiscale indique que « *si, pour une raison ou une autre (par exemple, une fausse manipulation entraînant une dégradation du produit ou une modification des conditions de marché), le blé initialement acquis à 5,5 % par un meunier n'était pas effectivement intégré dans la chaîne de l'alimentation humaine, il n'y aurait aucun rappel de taux sur l'acquisition initiale* ».

Les auteurs de l'amendement à l'origine du présent article indiquent que **la différence de taux entre alimentation humaine et alimentation animale peut entraîner des difficultés dans le cas de produits à usage mixte**. Ceux-ci sont cependant éligibles au taux réduit de 5,5 % depuis la première vente postérieure à leur production et jusqu'à une vente intervenant dans des conditions qui matérialisent une sortie du circuit de production des denrées pour l'alimentation humaine. Il est d'ailleurs à noter que l'administration fiscale a lancé à ce propos une consultation publique à l'été 2022.

D'après les informations transmises au rapporteur général, le coût de la réforme devrait être limité, s'agissant essentiellement d'une mesure de trésorerie.

Il est donc pris acte de cette évolution proposée.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

¹ TVA - Liquidation - Taux réduits - Produits destinés à l'alimentation humaine ; BOFiP-TVA-LIQ-30-10-10-§ 80.

ARTICLE 5 sexies (nouveau)

Complément à la réforme de la facturation électronique

Le présent article apporte deux modifications relatives aux factures électroniques. Elles s'inscrivent dans le cadre de la généralisation de la facturation électronique pour les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). À compter du 1^{er} juillet 2024, et d'ici au 1^{er} janvier 2026, la facturation électronique sera obligatoire pour toutes les transactions entre entreprises.

La première modification porte sur l'article 289 du code général des impôts. Elle prévoit que les assujettis à la TVA pourront désormais, pour émettre ou recevoir des factures, recourir à la procédure de cachet électronique qualifié, au sens du règlement européen sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dit « règlement eIDAS ». Cette procédure s'ajoute à celles déjà prévues, à savoir la signature électronique, la piste d'audit fiable et le message structuré.

La deuxième modification porte sur l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales, relatif à la durée de conservation des éléments sur lesquels l'administration fiscale peut exercer ses droits de communication, d'enquête et de contrôle. Le présent article prévoit que les livres, registres, documents ou pièces établis ou reçus sur support informatique soient conservés sous cette forme pour une durée de six ans à compter de la date de la dernière opération mentionnée sur les livres ou registres ou de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis. Auparavant, les éléments établis ou reçus sur support informatique devaient être conservés pendant trois ans sur support informatique, puis sur un support au choix pour les trois années suivantes.

Le présent article ne soulève pas de difficultés particulières. La commission propose simplement d'adopter un amendement de cohérence FINC.26 (I-120) permettant d'intégrer en son sein les dispositions de l'article 10 *septies*. Ce dernier, qui porte une correction matérielle, concerne également la facturation électronique.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA GÉNÉRALISATION DE LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE À COMPTEUR DU 1^{ER} JUILLET 2024

A. LE PRINCIPE DE FACTURATION EST ESSENTIEL POUR LA LIQUIDATION ET LE CONTRÔLE 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 et les conditions de modification ainsi que les règles applicables à la facturation électronique.

Les factures font partie des livres, registres, documents ou pièces dont les dispositions de **l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales (LPF)** régissent **la durée de conservation**. Ce sont en effet les éléments sur lesquels l'administration fiscale est susceptible d'exercer ses droits de communication, d'enquête et de contrôle. Plusieurs cas de figure peuvent être distingués :

- **le principe général est celui d'une conservation de six ans** à compter de la date de la dernière opération mentionnée sur les livres ou registres ou de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis ;

- toutefois, et sans préjudice de ce délai de six ans, les livres, registres, documents ou pièces établis ou reçus **sur support informatique doivent être conservés sous cette forme pendant une durée au moins égale**

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.

à **trois ans**¹. Au-delà, et jusqu'à six ans, ils peuvent être conservés sous un autre format, par exemple sur support papier ;

- les informations, documents, données, traitements informatiques ou système d'information constitutifs des contrôles² **mis en place pour l'émission des factures de TVA**, sous format papier ou sous format électronique hors recours à la procédure de signature électronique ou à la forme d'un message structurée, ainsi que la documentation décrivant leurs modalités de réalisation **doivent être conservés dans un délai de six ans**. Ce délai court à compter de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis, sur support informatique ou sur support papier, quelle que soit leur forme originale.

B. LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE SERA, D'ICI LE 1^{ER} JANVIER 2026, OBLIGATOIRE POUR LES TRANSACTIONS ENTRE ENTREPRISES

1. En l'état actuel du droit et jusqu'au 30 juin 2024, le recours à la facturation électronique inter-entreprises est facultatif

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* ».

Aux termes du VII de l'article 289 du CGI, **trois formes d'émissions** sont acceptées 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 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée³ ;

- 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* ».

¹ La durée est alignée sur le droit de reprise prévue à l'article L. 169 du livre des procédures fiscales : le droit de reprise s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due.

² Ces contrôles, documentés et permanents, sont mis en place par l'entreprise et doivent permettre d'établir une piste d'audit fiable entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou prestations de services qui en est le fondement (1° du VII de l'article 289 du code général des impôts).

³ [Directive 2006/112/CE](#) du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

Quelle que soit la forme de la facture, elle doit permettre de satisfaire aux conditions inscrites au V de l'article 289 du CGI, à savoir **assurer l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité de la facture, de son émission jusqu'à la fin de la période de conservation.**

L'article 395 de la directive du 28 novembre 2006 précitée **prohibe à tout État membre de rendre obligatoire la facturation électronique dans les rapports inter-entreprises sans avoir préalablement obtenu l'autorisation du Conseil**, accordée à l'unanimité sur proposition de la Commission européenne.

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 2012¹. De même, la directive du 16 avril 2014 a rendu obligatoire la facture électronique pour le paiement des prestations réalisées par les entreprises en exécution des contrats publics². Plus généralement, et depuis le 1^{er} janvier 2020, toutes les entreprises traitant avec le service public, et quelle que soit leur taille, doivent transmettre leurs factures sous format électronique et, en parallèle, toutes les entités publiques de l'Union européenne sont tenues d'accepter les factures sous cette forme. En France, ces factures transitent par le portail public de facturation Chorus Pro, qui compte 1,2 million d'utilisateurs actifs, pour 145 millions de factures échangées entre 2016 et 2020.

2. La généralisation de la facturation électronique inter-entreprises à compter du 1^{er} juillet 2024 et d'ici au 1^{er} janvier 2026

a) Une disposition « programmatique » en loi de finances pour 2020

L'article 153 de la loi de finances pour 2020³ prévoyait que **les factures des transactions entre assujettis à la TVA devraient obligatoirement être émises sous forme électronique au plus tôt le 1^{er} janvier 2023 et au plus tard le 1^{er} janvier 2025**, ce qui supposait l'obtention de l'autorisation prévue à l'article 395 de la directive européenne précitée du 28 novembre 2006.

Il prévoyait également que **les informations figurant dans les factures électroniques devraient être transmises à l'administration fiscale** pour leur exploitation, « à des fins notamment de modernisation de la collecte et des modalités de contrôle de la TVA ». Toutefois cette disposition, comme la précédente, avait une portée largement programmatique, et non normative.

¹ Article 25 de la [loi n° 2008-776](#) du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

² [Directive 2014/55/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics.

³ [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le Gouvernement devait enfin remettre au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2020, **un rapport sur les conditions de mise en œuvre de l'obligation de facturation électronique, qui devait également évaluer les gains attendus en matière de recouvrement de la TVA et les bénéfices attendus pour les entreprises.**

b) Une habilitation à légiférer par ordonnance en loi de finances pour 2021

C'est sur la base du rapport remis par le Gouvernement au Parlement ainsi que de l'évaluation conduite par l'inspection générale des finances sur l'impact de la dématérialisation obligatoire des factures entre assujettis à la TVA pour les entreprises que le Gouvernement avait demandé, à **l'article 195 de la loi de finances initiale pour 2021¹**, une **habilitation à légiférer par ordonnance.**

Le contenu de l'habilitation s'articulait autour de deux objectifs :

- la **généralisation du recours à la facturation électronique ;**
- **l'obligation de transmettre à l'administration et de manière dématérialisée les informations relatives aux opérations réalisées par des assujettis à la TVA qui ne sont pas issues des factures électroniques.** Ces informations comprennent les données complémentaires à celles figurant sur les factures, les données qui ne se rapportent pas à une opération soumise à une obligation de facture électronique ou encore les données qui se rapportent à une opération non soumise à l'obligation de facturation pour les besoins de la TVA.

L'ordonnance devait être prise dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2021. **Elle avait été prise le 15 septembre 2021² et ses dispositions s'appuyaient largement sur les conclusions du rapport précité du Gouvernement au Parlement, remis le 4 novembre 2021.** Elle prévoyait un **ajustement majeur** par rapport à la disposition « programmatique » adoptée en loi de finances pour 2020 (article 153) et par rapport aux informations qui avaient été transmises par le Gouvernement lors de l'examen de l'article 195 de la loi de finances pour 2021 : **le report d'un an du calendrier initialement envisagé.**

c) Une ratification censurée par le Conseil constitutionnel et des dispositions finalement adoptées « en dur », dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022

L'article 93 de la loi de finances pour 2022³, introduit par un amendement du Gouvernement, visait à ratifier l'ordonnance du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation

¹ [Loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² [Ordonnance n° 2021-1190](#) du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et à la transmission des données de transaction.

³ [Loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et à la transmission des données de transaction.

Dans sa décision relative à la loi de finances pour 2022¹, le Conseil constitutionnel a **censuré comme « cavaliers budgétaires »**, c'est-à-dire comme étrangères au domaine de la loi de finances, les dispositions de dix articles du texte, dont l'article 93.

Le Conseil explique dans ses attendus que « *l'article 93 [ayant] pour seul objet de ratifier l'ordonnance du 15 septembre 2021* », il n'a pas sa place en loi de finances. La censure se fonde ainsi sur l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², qui définit le contenu de chacune des deux parties de la loi de finances.

De fait, le Conseil constitutionnel a pu estimer que la **ratification de l'ordonnance** n'avait d'impact ni sur le budget de l'État, ni sur l'utilisation de ses crédits, ni sur ses engagements financiers, ni sur le régime des impositions et ni de manière générale sur aucune des dispositions qui, en application du II de l'article 34 de la LOLF, peuvent figurer dans la deuxième partie de la loi de finances. En revanche, **il semble que les dispositions elles-mêmes de l'ordonnance, qui ont trait aux modalités de contrôle et de recouvrement de la TVA, appartiennent bien au domaine des lois de finances**, ce qui peut expliquer que le Conseil constitutionnel a jugé conforme l'article 195 de la loi de finances initiale pour 2021, portant la demande d'habilitation du Gouvernement.

La censure de l'article 93 de la loi de finances pour 2022 et donc de la ratification de l'ordonnance du 15 septembre 2021 avait, d'après le Gouvernement, rendu caduques ses dispositions, l'obligeant à proposer de les reprendre par la voie législative dans le cadre du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022. Il existe en effet une incertitude juridique sur le statut de l'ordonnance à la suite de cette censure³.

L'ensemble des dispositions de l'ordonnance ont donc été reprises au sein de l'article 26⁴ de la première loi de finances rectificative pour 2022⁵. La commission des finances avait d'ailleurs noté à cette occasion

¹ Conseil constitutionnel, [décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021](#).

² [Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2021 relative aux lois de finances](#).

³ L'article 38 de la Constitution dispose que les ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'a pas été déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Deux questions se posent alors : l'adoption d'un amendement portant article additionnel peut-il être considéré comme valant dépôt d'un projet de loi de ratification et la censure de l'article remet-il en cause les effets attachés au dépôt du projet de loi de ratification au sens de la Constitution, si tant est qu'il est répondu par l'affirmative à la première question ? La jurisprudence n'apporte pas de réponse explicite à ces deux questions.

⁴ Pour davantage de détails sur les dispositions visant à généraliser la facturation électronique et la transmission obligatoire des données de transaction, se reporter au commentaire de l'article 10 bis du projet de loi de finances rectificative pour 2022, [rapport n° 846 \(2021-2022\)](#) de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 28 juillet 2022.

⁵ [Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022](#).

que cette situation était la parfaite illustration de l'usage trop souple que le Gouvernement avait pu faire ces dernières années des habilitations à légiférer par ordonnance : l'inscription de ces dispositions « en dur », dans un projet de loi de finances, démontre que le Gouvernement disposait du temps nécessaire pour les présenter par la voie législative ordinaire, sans qu'il ne soit nécessaire de recourir à une ordonnance.

Le calendrier est désormais le suivant :

- 1^{er} juillet 2024 : obligation d'émission des factures sous forme électronique pour les grandes entreprises ;

- 1^{er} janvier 2025 : même obligation pour les entreprises de taille intermédiaire ;

- 1^{er} janvier 2026 : même obligation pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME).

À noter, **la France a obtenu le 25 janvier 2022**, par une décision d'exécution du Conseil¹, **l'autorisation de déroger aux règles des articles 218 et 232 de la directive TVA du 28 novembre 2006** (demande transmise par lettres du 12 avril 2021 et du 20 septembre 2021).

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : COMPLÉTER LES DISPOSITIONS RELATIVES AU FORMAT DES FACTURES ÉLECTRONIQUES ET À LEUR DURÉE DE CONSERVATION

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend, sous la réserve d'une modification rédactionnelle, un **amendement de notre collègue député Louis Margueritte (Renaissance)**. Cet amendement n'a pas été examiné en séance par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le **I du présent article** complète le VII de l'article 289 du code général des impôts (CGI), relatif aux **modalités selon lesquelles les assujettis peuvent émettre ou recevoir des factures**. Ils pourront désormais **recourir à la procédure de cachet électronique qualifié** au sens du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil sur

¹ [Décision d'exécution \(UE\) 2022/133](#) du Conseil du 25 janvier 2022 autorisant la France à introduire une mesure particulière dérogatoire aux articles 218 et 232 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur¹ (dit « règlement eIDAS »).

Le **II du présent article** modifie l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales (LPF) afin de prévoir que **les livres, registres, documents ou pièces établis ou reçus sur support informatique doivent être conservés sous cette forme pendant une durée de six ans à compter de la date de la dernière opération mentionnée sur les livres ou registres ou de la date à laquelle les documents ou pièces ont été établis**. Il n'y aurait donc plus la possibilité de les conserver pendant trois ans sur support informatique, puis de basculer sur un autre support pour les trois dernières années.

Ces deux dispositions s'appliqueraient à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2023 (**III du présent article**).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS LIÉS À LA GÉNÉRALISATION DE LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE

Le présent article ne soulève pas de **difficultés particulières** : les ajustements qu'ils apportent s'inscrivent dans le contexte de la généralisation de la facturation électronique.

L'ajout au sein de l'article 289 du CGI d'un quatrième format auquel pourront recourir les assujettis à la TVA, à savoir celui de la **procédure de cachet électronique**, relève davantage d'une mesure de simplification. En effet, le règlement eIDAS distingue la procédure de signature électronique – cette dernière étant déjà prévue à l'article 289 précité – de celle du cachet électronique :

- les certificats qualifiés de **signature électronique** permettent d'attester de l'identité des **personnes physiques** auxquelles ils ont été délivrés. L'effet juridique d'une signature électronique qualifiée est équivalent à celui d'une signature manuscrite ;

- les certificats qualifiés de **cachet électronique** permettent d'attester de l'identité des **personnes morales** auxquelles ils ont été délivrés. Un cachet électronique qualifié bénéficie d'une présomption d'intégrité des données et d'exactitude de l'origine des données auxquelles il est lié².

¹ [Règlement \(UE\) n ° 910/2014](#) du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

² Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, « [Le règlement eIDAS](#) ».

Dans le contexte de la généralisation de l'obligation de recourir à des factures électroniques pour les transactions entre entreprises, **l'ajout de la procédure de cachet électronique** dans la liste des modalités que peuvent utiliser les assujettis pour émettre et recevoir des factures **apparaît nécessaire**.

Comme pour les autres formats, le cachet électronique qualifié doit permettre d'**attester de l'authenticité de l'origine, de l'intégrité du contenu et de la lisibilité de la facture, de son émission à la fin de sa période de conservation** (V de l'article 289 du CGI). Son ajout respecte en effet les **prescriptions de la directive n° 2010/45/UE¹** qui n'interdit pas le recours à d'autres technologies que la signature électronique, la piste d'audit fiable et l'échange de données informatisées si elles permettent de garantir de manière équivalente l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité des factures électroniques.

À titre de comparaison, l'Italie, premier pays de l'Union européenne à avoir imposé la facturation électronique inter-entreprises, prévoit le recours aux procédures de signature ou de cachet électronique pour l'archivage des factures. Le Portugal prévoit également d'imposer aux entreprises d'ici à la fin de l'année de mettre en place un mécanisme attestant de la validité des factures. Pour les factures émises par voie électronique, leur authenticité et l'intégrité de leur contenu devront être garanties soit en apposant une signature électronique qualifiée, soit en apposant un cachet électronique qualifié, soit en utilisant un système d'échange de données informatisé.

Quant à la modification apportée à la durée de conservation des livres, registres, documents ou pièces établis ou reçus sur support informatique, il s'agit avant tout d'une **mesure de simplification et de sécurisation**. Pour ces éléments, **ils devront toujours être conservés six ans, mais sur un seul support informatique**.

Les capacités de stockage informatique des entreprises ont évolué depuis l'adoption de l'article L. 102 B du LPF et les entreprises sont en mesure de conserver ces données sur un seul support. La généralisation de la facturation électronique conduira en outre les entreprises à davantage recourir aux documents électroniques et à développer leurs moyens informatiques.

¹ [Directive 2010/45/UE](#) du Conseil du 13 juillet 2010 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne les règles de facturation.

La commission a simplement adopté un **amendement de cohérence FINC.26 (I-120)** permettant d'intégrer au présent article les dispositions de l'article 10 *septies*¹. Ce dernier procède en effet à la correction d'une erreur matérielle intervenue dans le cadre de l'adoption de l'article 26 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, relatif à la facturation électronique.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 10 *septies* du présent projet de loi.

ARTICLE 5 septies (nouveau)

Prorogation du taux réduit de TVA applicable aux masques, tenues de protection et produits d'hygiène destinés à lutter contre la pandémie de Covid-19

Le présent article prévoit de repousser au 1^{er} janvier 2024 le retour au taux normal de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux masques, tenues de protection et produits d'hygiène utilisés dans le cadre de la lutte contre la pandémie de covid-19.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX RÉDUIT DE TVA POUR LES MASQUES, LES PRODUITS D'HYGIÈNE ET LES TENUES DE PROTECTION CONTRE LA COVID-19 DEPUIS 2020 ET JUSQU'AU 1^{ER} JANVIER 2023

A. LES RÈGLES RELATIVES AUX TAUX DE TVA SONT FORTEMENT ENCADRÉES PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Les règles relatives aux taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont harmonisées au niveau européen par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dite « **directive TVA** ».

Les articles 96 à 99 de cette directive prévoient en particulier que :

- les États membres appliquent **un taux normal de TVA** ne pouvant être inférieur à 15 %. En France, depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux normal de TVA, prévu par l'article 278 du code général des impôts (CGI), est fixé à **20 %** ;

- les États membres peuvent prévoir **un à deux taux réduits** pour certaines catégories de biens et de services relevant de catégories limitativement énumérées par l'annexe III à la directive précitée. Ces taux réduits ne peuvent être inférieurs à 5 %. La France fait pleinement usage de cette faculté : les articles 278-0 *bis* et suivants du CGI permettent l'application d'un **taux réduit à 5,5 %** pour ce qui concerne certains biens et services de première nécessité (tels que la plupart des produits alimentaires) et d'un **taux réduit à 10 %** pour divers autres biens et services (par exemple pour le secteur de la restauration ou pour les intrants agricoles).

Concernant les produits de lutte contre le virus du covid-19, ils peuvent être rattachés au 3) et au 4) de l'annexe III de la « directive TVA » listant les livraisons de biens et prestations de services susceptibles de faire l'objet de taux réduits, en tant que « produits pharmaceutiques normalement utilisés pour (...) la prévention de maladies » ou comme « équipements médicaux » et « matériel auxiliaire ».

Les États membres ont en outre été autorisés à appliquer un taux de TVA réduit aux livraisons de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro de la Covid-19, aux vaccins contre le virus et aux prestations de services étroitement liés à de tels dispositifs par la directive du 7 décembre 2020¹.

B. UN ABAISSEMENT EN 2020 DU TAUX DE TVA APPLICABLE AUX PRODUITS DE LUTTE CONTRE LA COVID-19 MAINTENU JUSQU'AU 1^{ER} JANVIER 2023

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020² a modifié le taux de TVA applicable à l'ensemble des produits de lutte contre la covid-19. Celui-ci était antérieurement de 20 %.

L'article 5 de cette loi prévoit l'**application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 % en ce qui concerne les masques**, en lieu et place du taux normal, par l'insertion d'un *K bis* après le *K* de l'article 278-0 *bis* du CGI. **Suite à un ajout du Sénat, ce taux à 5,5 % a été étendu aux tenues de protection adaptées à la lutte contre la propagation du virus covid-19.**

La liste des masques bénéficiant de ce taux réduit a été définie par arrêté³ créant les articles 30-0 E et 30-0 F de l'annexe IV au CGI qui fixent les caractéristiques techniques des produits concernés. **Bénéficient ainsi du taux à 5,5 % les masques chirurgicaux répondant à la norme Afnor ainsi que les masques dits « grands publics »**, dont les caractéristiques sont listées par un rescrit fiscal⁴.

La liste et les caractéristiques techniques des tenues de protection figurent à l'article 30-0 G de l'annexe IV au CGI⁵. Sont concernées, d'une part, les lunettes et visières de protection et, d'autre part, certaines tenues généralement utilisées par les personnels soignants (« charlottes », blouses, surblouses, gants...).

¹ Directive (UE) 2020/2020 du Conseil du 7 décembre 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne des mesures temporaires relatives à la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux vaccins contre la Covid-19 et aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro de cette maladie en réaction à la pandémie de Covid-19.

² Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Arrêté du 7 mai 2020 relatif à l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux masques de protection et produits destinés à l'hygiène corporelle adaptés à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

⁴ BOI-TVA-LIQ-30-10-55.

⁵ Arrêté du 23 juillet 2020 relatif à l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux tenues de protection adaptées à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

L'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 permet en outre **l'application d'un taux de TVA à 5,5 % aux gels hydroalcooliques** et autres produits destinés à l'hygiène corporelle (mousses et solutions désinfectantes non gélifiées) adaptés à la lutte contre la propagation du virus du covid-19 en créant un *K ter* à l'article 278-0 bis du CGI.

Le bénéfice du taux réduit devait initialement prendre fin au 1^{er} janvier 2022. Il a été prolongé par l'article 31 de la loi de finances pour 2022¹ jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN PROLONGEMENT D'UN AN DU BÉNÉFICE DU TAUX À 5,5 %

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 2727 de notre collègue députée Valérie Rabault.

Il repousse d'un an le retour au taux normal pour les masques et tenues de protection et les produits d'hygiène corporelle dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19. Ceux-ci **bénéficieraient désormais du taux réduit jusqu'au 1^{er} janvier 2024**, c'est-à-dire que celui-ci s'appliquerait aux biens dont le fait générateur a lieu avant le 31 décembre 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN MAINTIEN DU TAUX RÉDUIT EN 2023 QUI SE JUSTIFIE PAR DES IMPÉRATIFS DE SANTÉ PUBLIQUE

Lors de la mise en place du taux réduit à 5,5 % par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, le Sénat avait considéré que **l'impératif de lutte contre la propagation du virus covid-19 nécessitait l'adoption de mesures simples et rapides en faveur de la santé publique.**

Avant le rejet de la première partie du projet de loi de finances pour 2022, le Sénat avait en outre **approuvé la prolongation du taux réduit pour les masques et adopté un amendements de la commission des finances visant à étendre le bénéfice de la prorogation du taux réduit en 2022 aux tenues de protection.** L'Assemblée nationale avait ensuite adopté des amendements identiques.

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Ces taux réduits n'étant pas considérés comme des dépenses fiscales, ils ne sont pas chiffrés dans l'annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances. En conséquence, **l'impact de la mesure sur les finances publiques n'est pas exactement connu.**

Les besoins en masques comme en gel désinfectant sont cependant actuellement toujours importants et restent indispensables à la poursuite de l'endiguement de l'épidémie. Les masques et tenues de protection sont toujours nécessaires dans de nombreuses structures, non seulement dans les établissements hospitaliers mais aussi, par exemple, dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), les centres de vaccination et de test contre le virus de la covid-19 et les pharmacies.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 6

Prorogation de la réduction des tarifs d'accise sur l'électricité

Le présent article prévoit de proroger en 2023 le dispositif visant à minorer les tarifs d'accise sur l'électricité à leurs niveaux minimums autorisés par le droit de l'Union européenne.

Alors que la crise des prix de l'électricité a pris des proportions considérables depuis l'été dernier, en l'absence d'un prolongement des mesures de « bouclier tarifaire » en 2023, les prix de l'électricité pour les ménages et les très petites entreprises augmenteraient de plus de 100 % l'année qui vient.

Il est nécessaire de prolonger le volet fiscal du bouclier tarifaire relatif à l'électricité en abaissant l'accise sur l'électricité au maximum permis par le droit européen (l'ancienne taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, ou TICFE).

Cette mesure entraînera une baisse de recettes fiscales pour l'Etat d'environ 10 milliards d'euros et ne représentera qu'une partie des mécanismes qui doivent être déployés mais qui ne sont pas tous, loin sans faux, déjà intégré, dans le présent projet de loi de finances.

Par ailleurs, au-delà des particuliers, un soutien renforcé aux entreprises, en particulier les PME, est une nécessité afin de préserver la viabilité de notre tissu économique.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : EN 2022, LA MINORATION DE L'ACCISE SUR L'ÉLECTRICITÉ A PERMIS D'ATTÉNUER PARTIELLEMENT LE CHOC DE L'ENVOLEE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

A. LA FISCALITÉ SUR L'ÉLECTRICITÉ

1. En 2022, la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) a été rebaptisée en « fraction perçue sur l'électricité de l'accise sur les énergies »

Les dispositions normatives relatives aux accises sur l'énergie, y compris celles relatives à l'ancienne taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), ont fait l'objet d'une **recodification**¹ visant notamment à les rendre plus lisibles et à les mettre en cohérence avec la terminologie employée dans le droit de l'Union européenne. C'est ainsi que l'**ancienne TICFE**, qui était définie à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes, a désormais été rebaptisée en tant que « **fraction perçue sur l'électricité** » de « **l'accise sur les énergies** » dont les dispositions législatives sont définies aux **articles L. 312-1 à L. 312-107 du nouveau code des impositions sur les biens et services (CIBS)**.

Les taxes départementale et communale sur la consommation finale d'électricité ont quant-à-elles été réformées par l'article 54 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Elles doivent être **intégrées** (à leur niveau plafond) à l'**accise sur l'électricité** en tant que majoration de celle-ci. Ainsi, la taxe départementale a-t-elle été intégrée au 1^{er} janvier 2022 et la taxe communale doit l'être le 1^{er} janvier 2023. **Le produit de ces taxes continue d'être perçu par douzièmes par les collectivités territoriales** au moyen du compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales ».

Le fait générateur de cette accise correspond à la livraison de l'électricité par un fournisseur à un utilisateur final. La taxe est exigible au moment de cette livraison. Les redevables de cette accise sont les fournisseurs d'électricité, à savoir les personnes qui produisent ou achètent de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final et les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins.

Elle est assise sur la quantité d'électricité fournie ou consommée, exprimée en mégawattheures (MWh). Au 1^{er} janvier 2023, suite à l'intégration de la taxe communale, ses **tarifs normaux**, présentés à l'**article L. 312-37 du CIBS**, sont de **32,0625 euros le MWh pour les ménages et les petites entreprises, 25,6875 euros le MWh pour les petites et**

¹ Au moyen de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

moyennes entreprises et 22,5 euros le MWh pour les entreprises dont la puissance de l'électricité fournie dépasse les 250 kilovoltampères (kVA).

Évolution des tarifs normaux de l'accise sur l'électricité entre 2021 et 2023

(en euros par MWh)

Catégories fiscales (prévues à l'article L. 312-24 du CIBS)	Tarif normal en 2021	Tarif normal en 2022	Tarif normal en 2023
Ménages (puissance inférieure ou égale à 250 kVA) et assimilés (puissance inférieure ou égale à 36 kVA)	22,5	25,6875	32,0625
Petites et moyennes entreprises (puissance inférieure ou égale à 250 kVA)	22,5	23,5625	25,6875
Haute puissance (supérieure à 250 kVA)	22,5	22,5	22,5

Source : commission des finances du Sénat

L'accise sur l'électricité est strictement encadrée par les dispositions de la **directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003** restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cette directive fixe notamment, au **tableau C de son annexe 1, les niveaux minimum de taxation de 0,5 euro par MWh pour les consommations professionnelles et 1 euro par MWh pour les consommations non professionnelles**, ainsi que, à son **article 5, les exonérations et taux de taxation différenciés** compatibles avec le droit de l'Union européenne (UE).

En conformité avec la norme européenne, le CIBS prévoit **des exonérations** de l'accise pour :

- l'électricité utilisée pour produire elle-même de l'électricité (article L. 312-32 du CIBS) ;
- les doubles usages définis par le droit de l'Union européenne¹ (article L. 312-66 du CIBS) ;
- les procédés minéralogiques et la production de biens très intensive en électricité (articles L. 312-67 et L. 312-68 du CIBS) ;
- l'électricité produite à bord des bateaux (article L. 312-57 du CIBS) ;

¹ Il s'agit de la réduction chimique, l'électrolyse, les procédés métallurgiques, ainsi que pour les produits taxables en tant que combustible et consommés pour les besoins d'un processus déterminé, la génération d'une substance indispensable à la réalisation de ce processus et ne pouvant être générée qu'à partir de ces produits.

- l'électricité produite par de petits producteurs d'électricité qui la consomment intégralement pour les besoins de leur activité (article L. 312-17 du CIBS) ;

- les achats d'électricité effectués par les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité pour les besoins de la compensation des pertes inhérentes aux opérations de transport et de distribution de l'électricité (article L. 312-13 du CIBS).

Le CIBS prévoit aussi, toujours en conformité avec le droit de l'Union européenne, une série de **tarifs réduits destinés à soutenir l'activité de secteurs économiques** qui sont de grands consommateurs d'électricité. L'instauration de tels tarifs, constitutifs d'une aide d'État, doit faire l'objet d'une approbation préalable par la Commission européenne.

Actuellement, il est notamment prévu que, pour les personnes qui exercent une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique et trolleybus, le tarif applicable à la consommation d'électricité réalisée pour les besoins de ces activités soit fixé à 0,5 euro par MWh (articles L. 312-50 et L. 312-51 du CIBS).

Des tarifs réduits sont aussi prévus, à l'article L. 312-71 du CIBS, pour les personnes qui exploitent des installations industrielles situées au sein de sites industriels électro-intensifs ou d'entreprises industrielles électro-intensives¹.

Ainsi, le tableau de l'article L. 312-65 du CIBS dispose-t-il que les tarifs d'accise sur l'électricité des sites industriels et entreprises électro intensifs sont fixés à :

- 2 euros par MWh, si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures (kWh) par euro de valeur ajoutée ;

- 5 euros par MWh, si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kWh par euro de valeur ajoutée ;

- 7,5 euros par MWh, si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kWh par euro de valeur ajoutée.

Pour les personnes qui exploitent des installations « hyperélectro intensives » et fortement exposées à la concurrence internationale (article L. 312-73 du CIBS), le tarif applicable pour les besoins de ces installations est fixé à 0,5 euro par MWh. Ces installations sont celles dont la consommation est supérieure à 6 kWh par euro de valeur ajoutée et appartenant à un secteur dont l'intensité des échanges avec les pays tiers est supérieure à 25 %.

¹ Cette notion est définie à l'article 17 de la directive 2003/96/CE et concerne les entreprises dont les achats d'énergie représentent au moins 3 % de la valeur de leur production ou dont les taxes énergétiques dépassent 0,5 % de leur valeur ajoutée.

Les installations exposées à un risque important de fuite de carbone sont aussi concernées par des tarifs réduits, de même qu'une partie de l'électricité consommée par les centres de stockage de données numériques (article L. 312-70 du CIBS).

Un tarif réduit de 7,5 euros par MWh est également appliqué à l'électricité consommée par les exploitants d'aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, dont la consommation totale d'électricité est supérieure à 222 wattheures (Wh) par euro de valeur ajoutée (article L. 312-59 du CIBS).

Un tarif réduit de 0,5 euro par MWh existe pour la fourniture d'électricité aux navires stationnant à quai dans les ports (article L. 312-56 du CIBS).

Enfin, sur le même modèle, l'article 27 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 prévoit qu'un taux réduit de 0,5 euro par MWh s'applique à l'électricité fournie aux aéronefs durant leur stationnement dans les aérodromes. L'entrée en vigueur de ce taux réduit doit intervenir à une date fixée par décret après la validation du dispositif par la Commission européenne.

2. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) représentent près de 20 % de la facture d'électricité d'un ménage

a) La TVA sur l'électricité

Deux taux de TVA s'appliquent en matière d'électricité :

- **un taux réduit de 5,5 %** est appliqué aux abonnements pour des puissances souscrites inférieures ou égales à 36 kVA ainsi que sur la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) pour ce même niveau de puissance ;

- **le taux normal de 20 %** s'applique quant à lui à la consommation d'électricité, à l'accise sur l'électricité, aux abonnements pour une puissance souscrite supérieure à 36 kVA et à la CTA pour ce même niveau de puissance.

La TVA représente environ **15 % de la facture** d'électricité d'un ménage.

b) La contribution tarifaire d'acheminement (CTA)

Instaurée par **l'article 18 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004** relative au service public de l'électricité et du gaz naturel et aux entreprises électriques et gazières, la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) sert à financer les droits spécifiques relatifs à l'assurance vieillesse des personnels des entreprises de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de

gaz naturel pour leurs droits acquis avant l'adossement au régime général intervenu le 1^{er} janvier 2005. Les tarifs de la CTA sont fixés par arrêté ministériel.

Prévus par l'arrêté du 20 juillet 2021 relatif aux taux de la contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel, les taux en vigueur sont les suivants :

- 10,11 % pour les consommateurs raccordés au réseau public de transport d'électricité ou à un réseau public de distribution d'électricité de tension supérieure ou égale à 50 kilovolts ;

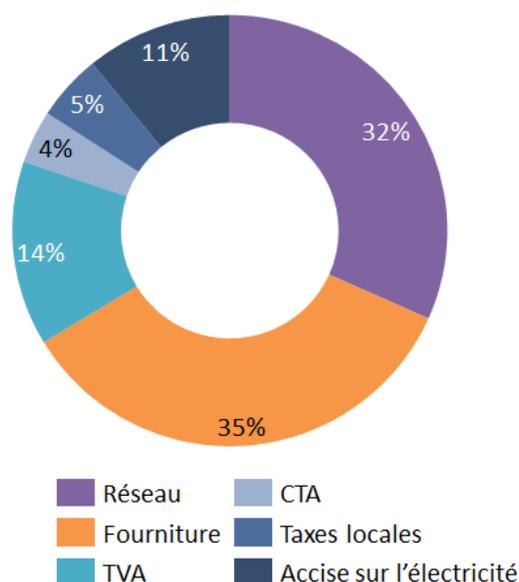
- 21,93 % pour les autres consommateurs raccordés aux réseaux publics de distribution d'électricité.

La CTA représente environ **4 % de la facture** d'électricité d'un ménage.

3. Habituellement, la fiscalité représente environ un tiers des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE)

D'après la Commission de régulation de l'énergie (CRE), **au sein des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), la fiscalité représente habituellement un peu plus d'un tiers du prix payé par le consommateur, la TVA représentant 14 % représentant chacune environ 15 % du total et l'accise sur l'électricité 11 % en 2021.**

Postes de coûts couverts par la facture au tarif réglementé de vente d'électricité pour un client résidentiel en 2021



Source : commission des finances du Sénat d'après l'observatoire des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel, Commission de régulation de l'énergie, juillet 2021

En 2022, du fait de la minoration des tarifs d'accise sur l'électricité à leur plus bas niveau autorisé par le droit de l'Union européenne, la part de la fiscalité dans les TRVE a chuté à environ 20 %.

B. POUR UN COÛT BUDGÉTAIRE DE PRÈS DE 8 MILLIARDS D'EUROS, LE VOLET FISCAL DU BOUCLIER TARIFAIRE SUR L'ÉLECTRICITÉ S'EST TRADUIT PAR UNE DIMINUTION DES TARIFS DE L'ACCISE À LEUR NIVEAU MINIMUM AUTORISÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE

Face à l'emballlement des prix de l'énergie constaté à partir du deuxième semestre de l'année 2021, le Gouvernement a annoncé à l'automne de cette même année vouloir mettre en place un bouclier tarifaire concernant les prix du gaz et de l'électricité. S'agissant de l'électricité, l'objectif était notamment de contenir la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) à 4 % pour l'année 2022. Pour ce faire, le Gouvernement avait envisagé de minorer les tarifs de l'accise sur l'électricité. Le coût de cette minoration avait été estimé à 4 milliards d'euros puis à 5,9 milliards d'euros au cours de l'examen de la loi de finances initiale pour 2022, à mesure que les prix de gros de l'électricité continuaient leur inédite ascension.

L'article 29 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a ainsi prévu que les tarifs de l'accise sur l'électricité pourraient être minorés en 2023 de façon à ce que l'augmentation moyenne du TRVE 2023 pour les consommateurs résidentiels en France continentale métropolitaine soit plafonnée à 4 %.

Cependant, compte-tenu de la prolongation inexorable de l'augmentation des prix de gros de l'électricité en fin d'année 2021, **il est vite apparu que, même en réduisant les tarifs de l'accise à leur niveau minimum autorisé par l'Union européenne, l'objectif d'un plafonnement à 4 % des TRVE ne pourrait être atteint.**

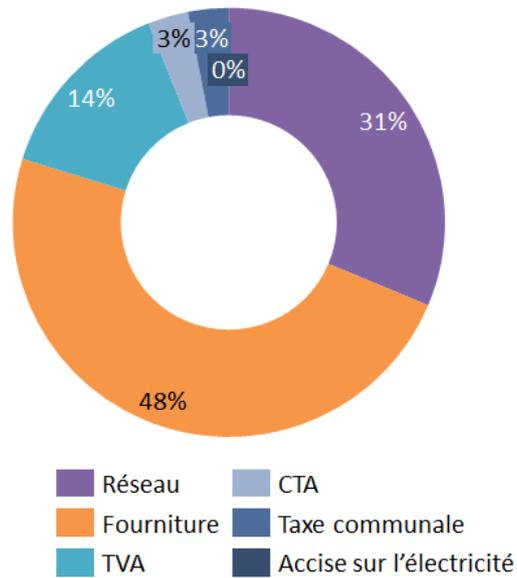
Le coût du volet fiscal du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité a ainsi dû être réévalué à 8 milliards d'euros et d'autres mécanismes complémentaires ont été déployés. Ainsi, le Parlement a adopté **l'article 181 de la loi de finances initiale pour 2022**, complété en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale par un dispositif permettant de rendre effectif le plafonnement à 4 % de la hausse des TRVE en 2023. Cet article prévoit ainsi que, par dérogation aux dispositions prévues au code de l'énergie, **les ministres chargés de l'économie et de l'énergie peuvent s'opposer aux propositions de TRVE de la CRE** si ces dernières se traduisaient par une augmentation supérieure à 4 %. Lesdits tarifs étant alors **fixés par arrêté conjoint des deux ministres**. L'article 181 prévoit aussi **un dispositif d'accompagnement financier destiné aux fournisseurs d'électricité**, activable dès 2022 et destiné à compenser les conséquences financières pour les fournisseurs du blocage par arrêté ministériel de la hausse des TRVE. Ces pertes de recettes pour les fournisseurs subies entre février 2022 et février 2023 constituent **des charges imputables aux obligations de service public ouvrant droit à compensation de l'État** via le programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Dans sa délibération n° 2022-08 du 18 janvier 2022¹, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a ainsi fixé la hausse des TRVE au 1^{er} février 2022 à 36,5 %. En application des dispositions de l'article 181 de la loi de finances initiale pour 2022, le Gouvernement s'est opposé à cette hausse pour la contenir à 4 % par des arrêtés du 28 janvier 2022.

Le décret n° 2022-84 du 28 janvier 2022 relatif à la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité prévue à l'article 29 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a quant à lui **prévu de réduire à leur niveau minimum autorisé par le droit dérivé de l'Union européenne l'ensemble des tarifs de l'accise**. Cette minoration s'est traduite très par **une diminution de plus de 10 points de pourcentage de la part de la fiscalité dans les TRVE en 2022** (de plus de 30 % à environ 20 %). Cette situation est illustrée par le graphique ci-après.

¹ Délibération n° 2022-08 de la Commission de régulation de l'énergie du 18 janvier 2022 portant proposition des tarifs réglementés de vente d'électricité.

Postes de coûts couverts par la facture au tarif réglementé de vente d'électricité pour un client résidentiel en 2022



Source : commission des finances du Sénat d'après l'observatoire des marchés de détail de l'électricité et du gaz naturel, Commission de régulation de l'énergie, juillet 2022

Comparaison des tarifs d'accise sur l'électricité prévus au CIBS avec les tarifs minorés en 2022 prévus dans le décret du 28 janvier 2022 pris en application des dispositions de l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2022¹

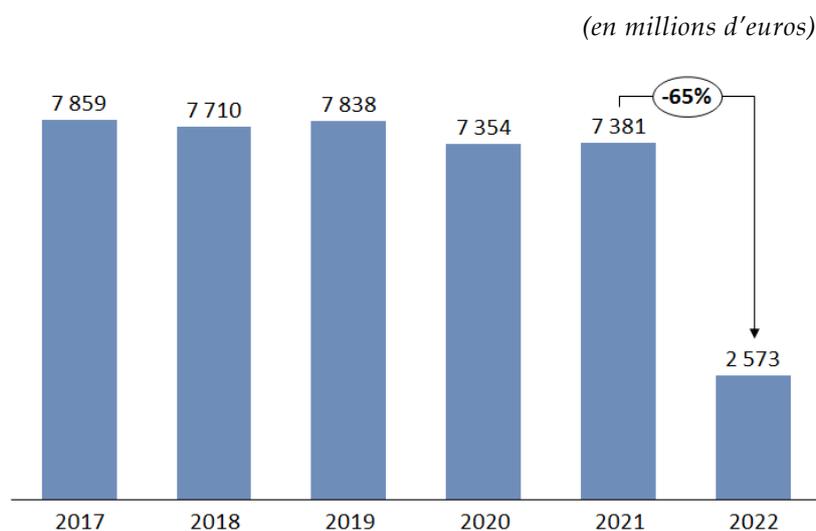
(en euros par MWh)

Dénomination du tarif	Tarifs normaux et réduits	Tarifs minorés en 2022
<u>Tarifs normaux</u>		
Ménages et assimilés	25,6875	1
Petites et moyennes entreprises	23,5625	0,5
Haute puissance	22,5	0,5
<u>Activités de transports</u>		
Transport guidé de personnes et de marchandises	0,5	0,5
Transport collectif routier de personnes	0,5	0,5
Alimentation à quai des engins flottants	0,5	0,5
Production à bord des navires	0,5	0,5
Exploitation des aérodrômes	7,5	0,5
<u>Procédés et activités industriels autres que ceux des entreprises électro-intensives</u>		
Doubles usages	0	0
Fabrication de produits minéraux non métalliques	0	0
Production de biens très intensive en électricité	0	0
Centre de stockage de données	12	0,5
<u>Entreprises électro-intensives</u>		
Niveau d'électro-intensivité au moins égal à 0,5 %	7,5	0,5
Niveau d'électro-intensivité au moins égal à 3,375 %	5	0,5
Niveau d'électro-intensivité au moins égal à 6,75 %	2	0,5
Concurrence internationale et électro-intensivité 0,5 %	5,5	0,5
Concurrence internationale et électro-intensivité 3,375 %	2,5	0,5
Concurrence internationale et électro-intensivité 6,75 %	1	0,5
Concurrence internationale et électro-intensivité 13,5 %	0,5	0,5
<u>Tarifs particuliers</u>		
Electricité directement consommée par de petits producteurs	0	0

Source : commission des finances du Sénat d'après le décret n° 2022-84 du 28 janvier 2022

¹ En gras les catégories qui ont bénéficié des minorations de tarifs de l'accise en 2022.

Évolution du rendement de la TICFE¹ devenue accise sur l'électricité en 2022 (2017-2022)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

À travers la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité, **le volet fiscal du bouclier tarifaire** sur l'électricité aurait, d'après l'évaluation préalable du présent article, **permis de limiter de 15 points, soit à environ 20 %, la hausse des TRVE. Le reste de l'effort financier**, pour atteindre le plafonnement de 4 %, doit être réalisé **via les autres volets du dispositif**, notamment **des crédits budgétaires** ouverts, **pour compenser financièrement les fournisseurs** d'électricité au titre du mécanisme des charges de service public de l'énergie (CSPE), sur la nouvelle action 17 « Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs » du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » ainsi que **l'augmentation de 20 térawattheures du volume d'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (Arenh) qui repose sur EDF pour un coût évalué à au moins 8 milliards d'euros.**

¹ Y compris les taxes locales.

II. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA RECONDUCTION EN 2023 DE LA MINORATION DES TARIFS DE L'ACCISE SUR L'ÉLECTRICITÉ À LEURS NIVEAUX MINIMUMS AUTORISÉS PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Il prévoit de **proroger du 1^{er} février 2023 au 31 janvier 2024** (période fixée par le **II.** de l'article) **la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité** à leurs niveaux minimums autorisés par le droit de l'Union européenne.

Pour ce faire, le **I.** de l'article prévoit que **l'ensemble des tarifs** qui ne sont pas nuls au 31 janvier 2023 soient **abaissés à leur niveau minimum** permis par la réglementation européenne.

Aussi, le **1^o du I.** de l'article prévoit-il que les consommations relevant de la catégorie fiscale « **ménages et assimilés** » définie à l'article L. 312-24 du code des impositions sur les biens et services (CIBS), se voient appliquées un tarif de **1 euro par MWh**. En vertu de l'article L. 312-24 du code précité, ce tarif concerne d'une part les activités non économiques pour des puissances sous lesquelles l'électricité est fournie qui sont égales ou inférieures à 250 kVA et d'autre part les activités économiques pour des puissances égales ou inférieures à 36 kVA.

Le **2^o du I.** de l'article prévoit quant-à lui que **toutes les autres consommations**, notamment celles des entreprises dont la puissance sous laquelle l'électricité est fournie est supérieure à 36 kVA, bénéficient d'un tarif de **0,5 euro par MWh**.

Le **III.** de l'article vise à préciser que les dispositions s'appliquent à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MINORATION INDISPENSABLE POUR PROTÉGER LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES DE LA CRISE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ

A. LA CRISE DES PRIX DE L'ÉLECTRICITÉ S'EST EXACÉRBERÉ DEPUIS L'ÉTÉ 2022

1. Une flambée des prix de l'électricité absolument inédite

En France, comme dans les autres pays de l'Union européenne, le prix de gros de l'électricité de court terme est déterminé sur les marchés dits « spot » : un marché *day-ahead* (prix fixés chaque jour avant 13 heures pour livraison le lendemain) et un marché intra-journalier. Outre ces marchés « spot » à court terme, il existe aussi des échanges de produits à terme qui permettent aux acteurs du marché de l'électricité de signer des contrats de vente et d'achat pour une fourniture dans les jours, les semaines, les mois, les trimestres ou les années à venir, à un prix négocié à la date de conclusion du contrat.

Comme l'illustre le graphique ci-après, le marché à terme à douze mois évolue dans des niveaux de prix complètement inédits dans l'histoire du marché de l'électricité.

Évolution des prix de l'électricité à terme entre les mois d'octobre 2021 et 2022



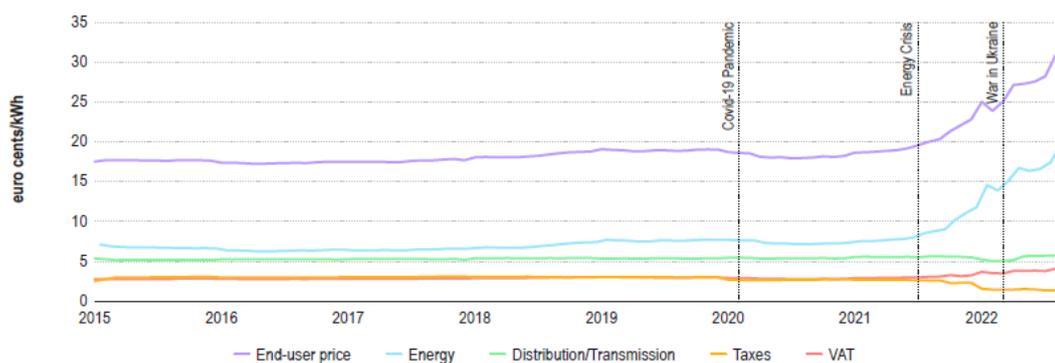
Source : site internet du courtier Opéra énergie

Alors qu'avant la crise actuelle, la moyenne de prix s'établissait autour de 50 euros et que le précédent record historique était de 93 euros lors de la crise financière de 2008, les prix de gros à douze mois ont tutoyé les 1 200 euros en août 2022 avant de fluctuer entre 500 et 600 euros. Ponctuellement, les prix spot de l'électricité sur le marché de gros ont même

dépassé les 3 000 euros au cours de l'été 2022 au cœur de la hausse fulgurante qui s'est manifestée à partir du mois de juin.

Évolution des prix de l'électricité pour le consommateur final en moyenne

Figure 1: Evolution of electricity end-user price breakdown – Average EU-27



Source : rapport annuel de l'ACER et CEER d'octobre 2022

2. En Europe, le prix de l'électricité est fixé en fonction des évolutions du prix du gaz

Dans le cadre du **marché européen de l'énergie**, et selon le principe dit de « **l'ordre de mérite** » ou de la « **vente au coût marginal** », la **formation du prix de gros de l'électricité est déterminée par le prix de production de la dernière centrale nécessaire pour satisfaire la demande. C'est la centrale dite « marginale »**. En règle générale, **en Europe**, en cas de pic de consommation, il s'agit souvent d'**une centrale à gaz**. Cette modalité de fixation des prix de gros de l'électricité explique la **dépendance des prix de l'électricité à l'évolution des cours du gaz**. Le prix de l'électricité sur les marchés « spot » à court terme est extrêmement dépendant de l'évolution du prix des intrants qui alimentent les centrales électriques marginales et donc particulièrement des cours du gaz.

Si cette règle a pour vocation d'optimiser le fonctionnement du système électrique européen et son interconnexion, elle n'avait pas été imaginée pour fonctionner dans un contexte d'augmentation de prix de l'énergie tel que celui qui prévaut dans la crise historique actuelle des marchés énergétiques. Il en a résulté, dès le second semestre 2021, une augmentation très significative des prix de l'électricité en France quand bien même les coûts de production de l'électricité y sont modérés et faiblement dépendants du prix du gaz naturel. En effet, en France, d'après le bilan électrique de réseau de transport d'électricité (RTE), en 2021, 69 % de l'électricité a été produite à partir d'énergie nucléaire pour seulement 7 % à partir de gaz naturel.

Évolution de la production d'électricité en France (2017-2021)

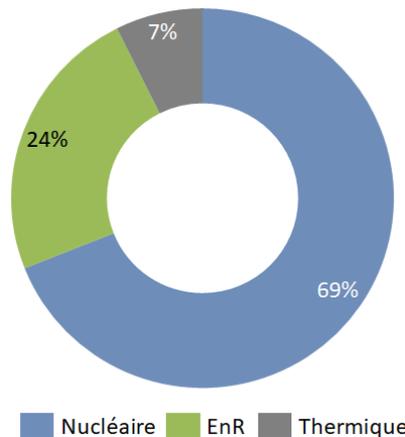
(en térawattheure - TWh)



Source : bilan électrique 2021 de réseau de transport d'électricité (RTE)

Si une part significative de l'électricité en Europe reste produite à partir d'énergies fossiles (20 % à partir de gaz et 13 % à partir de charbon), la composition du mix électrique français est décarbonée à plus de 92 % d'après le bilan électrique 2020 de RTE.

Répartition de la production d'électricité en France en 2021 entre sources d'énergies



Source : commission des finances du Sénat d'après le bilan électrique 2021 de RTE

Néanmoins, la France dispose elle-même de treize tranches de centrales à cycle combiné au gaz auxquelles elle recourt pour assurer l'équilibre entre offre et demande en hiver en cas de tension sur le système électrique. Par ailleurs, habituellement, en hiver, la France recourt régulièrement à des importations d'électricité produite par des centrales thermiques chez ses voisins.

3. En France, la crise des prix est exacerbée par une production électrique d'origine nucléaire historiquement faible

En France, en 2022, la crise des prix de l'électricité s'est trouvée exacerbée par une production d'électricité historiquement basse. Cette situation s'explique essentiellement par les **difficultés d'exploitation du parc de réacteurs nucléaires d'EDF**. Alors que les maintenances liées au programme de grand carénage, qui doit permettre de prolonger la vie des centrales construites dans les années 1970, ont pris du retard dans la période de crise sanitaire, EDF a découvert un phénomène de corrosion sous contrainte qui l'a conduit à mettre à l'arrêt de nombreux réacteurs afin de les inspecter. Au total, 26 réacteurs, soit la moitié du parc, sont à l'arrêt à l'automne 2022. Un programme de remise en fonctionnement de ces réacteurs d'ici le mois de février 2023 était prévu mais des grèves dans les centrales en octobre vont générer de nouveaux retards dans ces opérations de maintenance. Par ailleurs, **les conditions météorologiques de l'année 2022 ont entraîné une baisse significative de la production électrique d'origine hydraulique**. En septembre dernier, EDF a annoncé que sa production d'électricité en 2022 serait comprise entre 315 et 345 TWh, contre 379,5 TWh en 2019 et 393,2 TWh en 2018. Ce n'est **pas avant 2024 que la production électrique d'EDF devrait retrouver son niveau d'avant la crise sanitaire**.

Cette situation, et alors que la France bénéficie de prix de gros du gaz parmi les plus faibles d'Europe, explique qu'**en 2022, la hausse des prix de l'électricité est plus forte en France que chez ses partenaires européens**. Depuis le début de l'année, le prix de l'électricité est **plus de 30 % supérieur en France à son niveau en Allemagne**. Les graphiques de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ci-dessous illustrent l'augmentation de l'écart des prix de l'électricité entre la France et l'Allemagne constatée au cours du premier semestre de l'année 2022.

Évolution des écarts de prix de l'électricité entre la France et l'Allemagne en 2022



Q4 2022 : produits trimestriels devant être livrés au cours du 4^e trimestre 2022.

Q1 2023 : produits trimestriels devant être livrés au cours du 1^{er} trimestre 2023.

Y 2023 : produits annuels pour une livraison en 2023.

Source : rapport de la CRE sur les prix à terme de l'électricité pour l'hiver 2022-2023 et l'année 2023, juillet 2022

S'agissant du prix de gros à 12 mois, la **différence entre l'Allemagne est passée de 0 euro au début de l'année à 100 euros le MWh en juillet 2022**. Dans un rapport de juillet dernier¹, la CRE souligne que « de tels écarts de prix entre la France et l'Allemagne reflètent ainsi les craintes du marché quant à la disponibilité du parc nucléaire français historiquement basse. Les acteurs désireux de couvrir leur risque de marché sont manifestement prêts à payer

¹ Rapport de la CRE sur les prix à terme de l'électricité pour l'hiver 2022-2023 et l'année 2023, juillet 2022.

une prime de risque importante sur le marché français, au vu des incertitudes affectant l'hiver 2022-2023 ».

À l'échelle du continent, dans leur rapport annuel du 7 octobre 2022¹, l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) et le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) estiment que **l'augmentation des prix de détail de l'énergie va se poursuivre en 2023** et considèrent qu'à terme « *tous les consommateurs vont être concernés par des augmentations sans précédent* ».

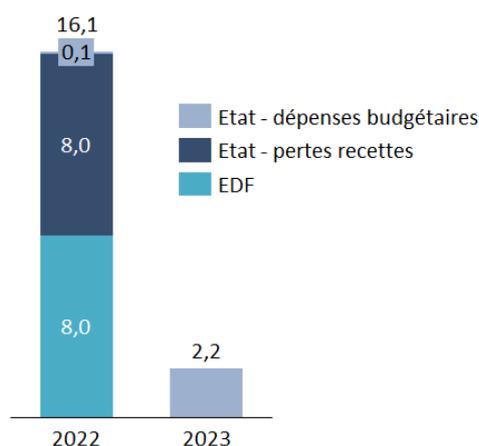
B. DES MESURES EXTRÊMEMENT COÛTEUSES POUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. Un bouclier tarifaire relatif à l'électricité de près de 20 milliards d'euros en 2022...

Le bouclier tarifaire sur l'électricité, qui lui-même ne constitue qu'une partie des mesures prises par l'État pour accompagner les particuliers et les entreprises dans ce contexte d'augmentation inédite des prix de l'énergie, devrait coûter au total **près des 20 milliards d'euros pour la seule année 2022**, dont plus de **10 milliards d'euros directement à la charge de l'État**.

Répartition du coût du bouclier tarifaire sur l'électricité au titre de l'année 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGEC

¹ Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2021, Energy Retail and Consumer Protection Volume, ACER/CEER, octobre 2022.

Le volet fiscal du bouclier, à savoir la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité, devrait conduire à une perte de recettes d'environ **8 milliards d'euros** pour le budget général de l'État tandis que les **compensations dues aux fournisseurs** en raison du plafonnement de la hausse des TRVE à 4% devraient s'élever à **2,3 milliards d'euros**, dont 2,2 milliards d'euros seront décaissés en 2023 (131 millions d'euros d'avances ont été dépensées dès 2022). **Le relèvement de 20 TWh du volume d'Arenh pour 2022** devrait quant à lui coûter environ **8 milliards d'euros à EDF**. L'entreprise publique a d'ailleurs enclenché un recours, gracieux à ce stade, pour demander une compensation de 8,3 milliards d'euros à l'État du fait de cette mesure.

Le 1^{er} juin, dans une lettre adressée au Gouvernement, le président de la CRE avait demandé la reconduction de la mesure de minoration de l'accise sur l'électricité ainsi que le relèvement du volume d'Arenh à 130 TWh en 2023 pour un prix de 49,50 euros le MWh.

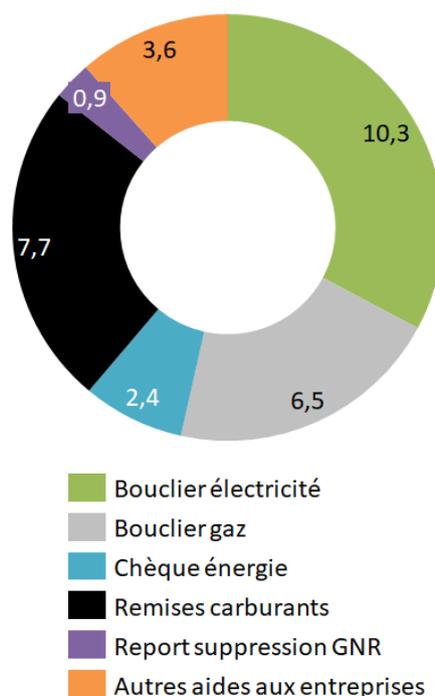
Très tardivement, au mépris du besoin de visibilité de l'ensemble des acteurs qui doivent couvrir leurs achats et leurs ventes d'électricité sur des périodes longues afin de sécuriser leurs modèles économiques, le Gouvernement a finalement annoncé que le volume d'Arenh pour 2023 serait plafonné à 100 TWh, c'est-à-dire à son niveau de 2021. Contrairement à son homologue 2022 le bouclier tarifaire 2023 ne sera ainsi pas financé par une participation d'EDF au titre d'un relèvement du plafond d'Arenh.

2. ...partie intégrant d'un bouclier tarifaire relatif au gaz et à l'électricité de 30 milliards d'euros

Depuis le début la fin de l'année 2021, le total du **coût pour l'État des mesures prises directement pour soutenir les ménages et les entreprises face à la crise des prix de l'énergie** (boucliers tarifaires, remises carburants, chèque énergie exceptionnels, aides aux entreprises, etc) **dépasse les 30 milliards d'euros.**

Coût pour l'État des mesures mises en œuvre depuis la fin de l'année 2021 afin d'atténuer l'effet de la hausse des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

3. Parallèlement l'État va engranger entre 40 et 50 milliards d'euros de recettes exceptionnelles

En contrepartie des dépenses très élevées que l'État Français a consacré et consacrera encore pour atténuer les effets de la crise des prix de l'énergie, il convient de souligner que **cette situation exceptionnelle l'amène aussi à enregistrer des hausses de ses recettes**, la principale étant liée aux **dispositifs de soutien des installations de production d'énergie renouvelable** (obligations d'achats ou complément de rémunération) qui, en

cette période de prix de l'électricité hors du commun, conduisent les producteurs à être redevables à l'État de sommes considérables. Ainsi, d'après les dernières données de la DGEC, **les recettes attendues par l'État** au titre de ces mécanismes **en 2023** s'élèveraient à près de **38 milliards d'euros** dont 1,7 milliard pour les redevances des services publics de l'énergie (CSPE) versées par l'État pour l'année 2021, 18,5 milliards d'euros pour les redevances de l'année 2022 et enfin, 17,6 milliards d'euros pour les prévisions de l'année 2023.

En plus de ces 38 milliards d'euros, **la transposition en droit national** (prévue à l'article 4 *duovicies* du présent projet de loi de finances) **du dispositif de plafonnement des revenus des producteurs inframarginaux** décidé au niveau européen le 30 septembre 2022¹, et qui devrait permettre à l'État de capter une partie des revenus tirés de la situation de prix élevés par des installations de productions d'énergies qui ne sont pas concernées par ces mécanismes, **pourrait rapporter de 5 à 7 milliards d'euros à l'État** selon les estimations. L'autre dispositif décidé par le Conseil de l'Union européenne le 30 septembre dernier, et dont la transposition nationale est proposée par l'article 4 *nonies* du projet de loi de finances, correspond à **la contribution temporaire de solidarité sur le secteur des énergies fossiles**. Celle-ci pourrait quant à elle rapporter **200 millions d'euros** à l'État.

Par ailleurs, la hausse des prix de l'énergie conduit aussi à accroître le rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

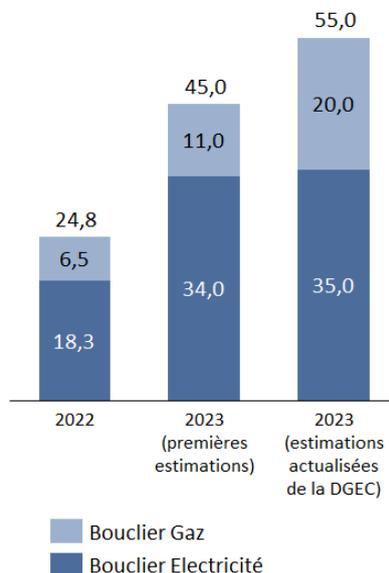
C. LE VOLET FISCAL PORTÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE NE CONSTITUE QU'UN ÉLÉMENT DU DISPOSITIF DE PROTECTION PROPOSÉ POUR 2023

Sans un prolongement des boucliers tarifaires mis en place pour 2022, **les prix de l'énergie pour les particuliers seraient amenés à plus que doubler en 2023**. Aussi, en septembre dernier, **le Gouvernement a-t-il pris l'engagement de contenir en 2023 l'augmentation des prix de l'électricité et du gaz à 15 %** pour les ménages, les copropriétés, les logements sociaux, les petites entreprises et les plus petites communes. Son **coût, extrêmement dépendant de l'évolution des prix de l'énergie en 2023, était estimé alors à au moins 45 milliards d'euros** pour les finances publiques : 34 milliards d'euros pour le bouclier « électricité » et 11 milliards d'euros pour son homologue « gaz ». Depuis, dans ses estimations les plus actualisées, **la DGEC a revu à la hausse le coût potentiel du bouclier « gaz »** qui pourrait dépasser les **20 milliards d'euros pour un coût global** du dispositif qui serait alors réévalué à **55 milliards d'euros**.

¹ Et traduit par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie.

Coûts globaux¹ prévisionnels des dispositifs de bouclier tarifaire pour 2022 et 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGEC

Les mécanismes des boucliers « nouvelle formule » pour 2023 ne figuraient pas dans le projet de loi initial. Ils figurent désormais dans les dispositions proposées à l'article additionnel 42 *ter* issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Les dispositions proposées sont proches de celles prévues à l'article 181 de la loi de finances initiale pour 2022 et visent à contenir l'évolution des tarifs réglementés de vente de gaz et d'électricité et à prévoir les compensations des fournisseurs au titre des charges de service public de l'énergie (CSPE). **Au stade de son dépôt, le projet de loi de finances ne comportait qu'une partie des dispositifs** de soutien avec le présent article 6 qui constitue le volet fiscal du bouclier tarifaire sur l'électricité et des compensations budgétaires aux fournisseurs qui ont fait l'objet d'une ouverture de crédits de seulement 8,9 milliards d'euros sur la nouvelle action 17 du programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Ces 8,9 milliards d'euros semblent aujourd'hui très inférieurs aux besoins réels.

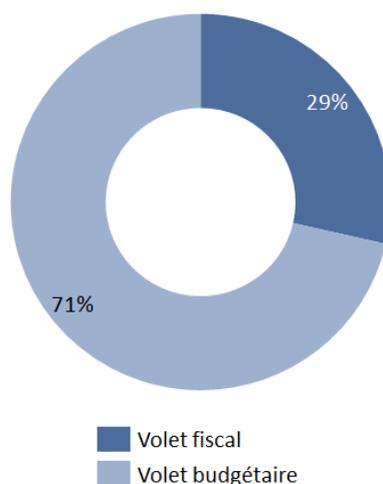
Du fait de l'intégration, à compter du 1^{er} janvier 2023, de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) à l'accise sur l'électricité, le volet fiscal du bouclier tarifaire électrique tel qu'il est prévu par le présent article sera amplifié de près de 2 milliards d'euros par

¹ Incluant le coût pour EDF du relèvement du plafond d'Arenh en 2022.

rapport à 2022 pour une perte de recettes publiques de l'ordre de 10 milliards d'euros. Cette amplification de la mesure est sans incidence sur les ressources des communes et des départements qui percevront bien, en 2023, via le « compte d'avances aux collectivités territoriales » et par douzièmes, les montants qui leur étaient dus au titre de l'accise sur l'électricité. L'évaluation globale des pertes de recettes pour l'État inclut également des **incidences sur les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'impôt sur les sociétés (IS)**, si bien que, compte-tenu notamment des différents modes de déclaration et de recouvrement de ces impôts, l'évaluation préalable de l'article estime **la perte de recettes nette cumulée pour l'État à 7,8 milliards d'euros en 2023 puis 2,1 milliards d'euros en 2024.**

Aujourd'hui, la DGEC évalue à environ 35 milliards d'euros en 2023 le coût pour l'État de l'engagement pris par le Gouvernement de contenir à 15 % la hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité pour les ménages, les copropriétés, les logements sociaux, les petites entreprises et les plus petites communes. Toutefois, **cette estimation reste à ce stade très hypothétique et dépendra de l'évolution des prix de l'électricité en 2023, elle-même dépendante du contexte géopolitique, d'aléas techniques et des décisions qui seront prises à l'échelle européenne concernant le marché commun de l'électricité. Le volet fiscal du mécanisme envisagé pour 2023 doit contribuer au coût global du dispositif à hauteur d'environ 30 % (10 milliards d'euros).** Les 70 % restant (25 milliards d'euros) correspondent aux compensations qui devront être versées aux fournisseurs d'électricité.

Répartition du coût prévisionnel pour l'État du bouclier tarifaire 2023 sur l'électricité entre ses volets fiscal et budgétaire



Source : commission des finances du Sénat
d'après les données de la DGEC

En dépit de son coût, le dispositif de **bouclier tarifaire** sur l'électricité pour les particuliers élaboré en 2022 **comportait certaines failles**, la principale étant la situation des **résidents d'immeubles avec un chauffage collectif électrique** et dont la puissance souscrite est supérieure à 36 kilovoltampères (kVA). D'après la DGEC, **l'administration travaille à la mise en place d'une mesure ad hoc** pour traiter cette situation particulière rétrospectivement au titre de l'année 2022 et pour l'année 2023. Ce nouveau dispositif nécessaire, **non évalué à ce jour, viendra augmenter le coût global** des mesures de soutien mises en œuvre au cours de l'année qui vient.

Les boucliers tarifaires apportent une aide bienvenue aux particuliers et aux très petites entreprises toutefois, il importe aussi de **ne pas négliger le reste de notre tissu économique**, parfois très dépendant des charges énergétiques. À ce jour, **les mesures fortes en faveur des PME font cruellement défaut et l'aide de 3 milliards d'euros destinée aux entreprises énérgo-intensives, beaucoup trop complexe et restrictive, ne fonctionne absolument pas. Le Gouvernement a fini, tardivement, par le reconnaître** et a prévu des mesures de simplifications pour la rendre véritablement opérationnelle. Il était temps.

Dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution le Gouvernement a retenu deux amendements de crédits, sur la mission « Écologie » et sur la mission « Économie » qui visent premièrement à instaurer un dispositif dit d'« **amortisseur** » destiné à prendre en charge 25 % de la fraction des factures d'électricité des PME, des associations et des collectivités¹ qui excède 325 euros par MWh, et dans une limite de 800 euros par MWh. Ce dispositif est évalué à **3 milliards d'euros**, dont 1 milliard d'euros au titre des collectivités territoriales. Deuxièmement, les **4 milliards d'euros** dont l'ouverture est prévue sur la mission « Économie » doivent **renforcer le dispositif des aides au guichet prévu pour les entreprises de taille intermédiaire ou les grandes entreprises les plus consommatrices d'électricité**. Après la validation de la Commission européenne, les aides par entreprise prévues initialement pourront être doublées.

D. TOUTES LES MESURES D'URGENCE NE MASQUERONT PAS LES CONSÉQUENCES FUNESTES DE DIX ANNÉES D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE INEFFICACE

Aujourd'hui l'État est dans l'obligation de prendre des mesures d'urgences aussi nécessaires que coûteuses pour protéger nos concitoyens et nos entreprises. Cette conjoncture ne doit pas nous faire oublier, **les effets dramatiques et qui vont malheureusement s'avérer durables, d'une politique énergétique qui, depuis dix ans a balancé entre fourvoisement et**

¹ Pour la part correspondant à des approvisionnements sur le marché, c'est-à-dire hors dispositif Arenh.

louveioement. Les errements multiples et le constat d'échec patent de cette politique énergétique expliquent qu'aujourd'hui la France se trouve être le pays européen le plus exposé à l'envolée des prix de l'électricité. Les insuffisances manifestes de cette politique, aussi bien s'agissant de la production d'électricité nucléaire que du développement des énergies renouvelables, sont tout sauf étrangères à la situation catastrophique dans laquelle se retrouve aujourd'hui la France. Et la société EDF, fragilisée par des choix imposés par l'Etat, ne saurait être tenue pour seule responsable.

Derrière le voile de cette crise conjoncturelle se cache des erreurs politiques et stratégiques majeures qui malheureusement fragilisent grandement notre souveraineté énergétique et devraient produire des effets pendant encore de nombreuses décennies. Le Gouvernement actuel et ses prédécesseurs ne pourront s'exonérer de cette responsabilité historique.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 7

Adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique

Dans un objectif d'adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique, le présent article prévoit :

- d'étendre le dispositif facultatif d'étalement de l'imposition applicable pour les subventions publiques d'équipement aux sommes versées au titre d'opérations permettant la réalisation d'économies d'énergie ouvrant droit à l'attribution de certificats d'économie d'énergie (CEE) ;**
- de clarifier le champ d'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique et d'installation d'infrastructures de recharge de véhicules électriques dans les logements ;**
- de proroger jusqu'en 2026 l'extension de dix ans de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles à caractère social ;**
- d'adapter de manière limitée la taxe d'aménagement à l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols ;**
- un relèvement des taux réduits des accises sur le charbon ;**
- la consolidation du dispositif expérimental de « PTZ mobilités » adopté à l'initiative du Sénat dans le cadre de la loi « Climat-résilience ».**

La commission des finances propose d'adopter cet article sous le bénéfice de trois amendements tendant à :

- limiter à 2025 la prorogation de l'exonération de 10 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles à caractère social ;**
- exonérer de taxe d'aménagement les places de stationnement extérieures non artificialisées au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme ;**
- supprimer l'extension de l'expérimentation du « PTZ mobilités » à la pratique du « rétrofit », revenant ainsi sur une mesure introduite dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE : LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D'ADAPTER LES MESURES FISCALES AUX JEUX DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Dans un contexte de désordre climatique, le Gouvernement propose, par le présent article, d'adapter diverses mesures fiscales aux exigences de la transition énergétique.

Selon l'exposé des motifs, il prévoit ainsi :

- d'une part, de « *renforcer plusieurs dispositifs fiscaux favorables à la transition énergétique tout en améliorant leur lisibilité* » ;

- d'autre part, de « *réduire les avantages fiscaux accordés à certaines activités et usages particulièrement émetteurs* ».

II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES PAR LE TEXTE INITIAL

A. EXTENSION DU BÉNÉFICE DE L'ÉTALEMENT DE L'IMPOSITION DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX AIDES VERSÉES AUX ENTREPRISES DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE (CEE)

1. Le droit existant : un dispositif d'étalement de l'imposition des subventions publiques d'équipement ayant pour objet la création ou l'acquisition d'une immobilisation

L'article 42 septies du code général des impôts¹ prévoit un dispositif d'étalement de l'imposition des subventions publiques d'équipement à raison de la création ou de l'acquisition d'immobilisations déterminées. Il s'agit d'un dispositif dont l'économie est ancienne ; elle est héritée d'un décret n° 55-594 du 20 mai 1955. Son objectif est de faire en sorte que l'imposition de la subvention, laquelle entre dans le résultat comptable, ne doive pas être assumée en totalité trop rapidement, ce qui aurait pour effet de réduire l'effet utile de la subvention.

Peuvent bénéficier du régime d'étalement, les entreprises dont les résultats sont imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, ainsi que celles soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le régime d'étalement concerne les subventions publiques d'équipement qui proviennent de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales ou de tout autre organisme public. En outre, les subventions d'équipement versées à leurs adhérents par les groupements professionnels agréés prévus par le décret n° 55-877 du 30 juin 1955 sont également concernées.

¹ Cet article fait également l'objet de l'article 4 bis du présent projet de loi de finances.

Sont visées par le dispositif les seules subventions octroyées pour la création, l'acquisition ou le financement de biens d'équipement, sous la forme d'immobilisations¹, amortissables² ou non. Sont exclues les subventions utilisées pour le financement d'immobilisations financières. En outre, les décisions d'octroi des subventions doivent contenir les éléments nécessaires à l'identification des immobilisations subventionnées. Enfin, à l'exception du cas particulier de certains biens financés par voie de crédit-bail, l'entreprise bénéficiaire de la subvention d'équipement doit être propriétaire des biens subventionnés pour pouvoir opter pour l'application du régime d'étalement.

Lorsque ces conditions sont réunies, les subventions d'équipement accordées peuvent, si l'entreprise fait le choix d'utiliser ce dispositif, ne pas être comprises, dans les résultats de l'exercice en cours à la date de leur attribution mais être imposées au même rythme que l'amortissement fiscal de l'investissement. Un taux identique doit être utilisé à la fois pour le calcul des annuités d'amortissement et la détermination de la part de la subvention à inclure chaque année dans les résultats. La réintégration s'effectue dès l'exercice au cours duquel est pratiquée la première annuité d'amortissement indépendamment de la perception effective de la subvention.

Exemple d'application

Année ou exercice	Amortissements pratiqués	Fractions de la subvention à rapporter aux résultats
N-1	$122\,000 \text{ €} \times 20 \% \times 3/12 = 6\,100 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 6\,100/122\,000 = 1\,525 \text{ €}$
N	$122\,000 \text{ €} \times 20 \% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+1	$122\,000 \text{ €} \times 20 \% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+2	$122\,000 \text{ €} \times 20 \% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+3	$122\,000 \text{ €} \times 20 \% = 24\,400 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 24\,400/122\,000 = 6\,100 \text{ €}$
N+4	$122\,000 \text{ €} \times 20 \% \times 9/12 = 18\,300 \text{ €}$	$30\,500 \text{ €} \times 18\,300/122\,000 = 4\,575 \text{ €}$

Source : Bofip – BIC – Produits et stocks – Subventions d'équipement³

Par ailleurs, les subventions affectées à la création ou à l'acquisition d'une immobilisation non amortissable sont rapportées, par fractions égales, aux résultats des années pendant lesquelles cette immobilisation est inaliénable aux termes du contrat accordant la subvention ou, à défaut de clause d'inaliénabilité, au bénéfice des dix « années » suivant celle de l'attribution de la subvention.

¹ Une immobilisation est un bien destiné à servir de façon durable l'activité d'une entreprise.

² L'amortissement correspond à l'étalement du coût d'un investissement sur sa durée d'utilisation, c'est-à-dire la répartition de son coût d'acquisition sur la période au cours de laquelle il sera utilisé. L'amortissement est déduit du résultat et diminue, en conséquence, la base de calcul de l'impôt.

³ <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1950-PGP.html/identifiant%3DBOI-BIC-PDSTK-10-30-10-20-20120912>.

Les entreprises qui n'optent pas pour l'application de ce régime doivent inscrire les subventions d'équipement dans les résultats de l'exercice en cours à la date de leur attribution, selon le droit commun. Par ailleurs, en cas de cession des immobilisations, la fraction de la subvention non encore rapportée aux bases de l'impôt est comprise dans le bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel cette cession est intervenue, sauf exceptions.

2. Le dispositif proposé : l'extension du bénéfice de l'étalement de l'imposition aux aides versées par des acteurs privés dans le cadre du dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE)

Le A du I du présent article propose, en complétant l'article 42 septies par un 3, à étendre le dispositif d'étalement de l'imposition des aides aux sommes versées au titre d'opérations permettant la réalisation d'économies d'énergie ouvrant droit à l'attribution de certificats d'économie d'énergie (CEE), lorsqu'elles sont affectées à la création ou à l'acquisition d'immobilisations, amortissables ou non. Il s'agit d'une option pour l'entreprise. Les aides versées concernées par le dispositif proposé proviennent d'acteurs privés, alors que jusqu'ici, l'article 42 septies concernait les seules subventions publiques.

Pour mémoire, le dispositif des CEE repose sur une obligation triennale de réalisation d'économies d'énergie, exprimées en CEE, imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie. Ceux-ci sont ainsi incités, pour éviter d'avoir à payer des pénalités, à promouvoir activement l'efficacité énergétique, en particulier par des aides financières, auprès des consommateurs d'énergie, que ce soit les ménages, les collectivités territoriales ou les professionnels. En échange, les fournisseurs obtiennent des certificats d'économie d'énergie, qu'ils peuvent conserver pour satisfaire à leurs obligations, ou revendre à d'autres.

*

* *

Le A du I n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

3. La position de la commission des Finances : une extension du dispositif opportune qui favorise la transition énergétique

Le A du I du présent article est de nature à renforcer l'attrait des entreprises pour les aides privées attribuées dans le cadre des certificats d'économie d'énergie via un lissage de l'imposition fiscale qui en découle. En ce sens, ce dispositif, qui évite une hausse trop importante de l'imposition

des entreprises à la réception de l'aide, est de nature à encourager les investissements dans la transition énergétique, *via* les CEE. **Le rapporteur général y est favorable.**

D'un point de vue budgétaire, l'imposition des aides concernées n'est, comme dans le droit existant, ni supprimée ni amputée. Elle est lissée dans le temps. Si cette mesure, qui serait applicable aux exercices clos à compter du 31 décembre 2022, représenterait un coût de trésorerie qu'il aurait été opportun que le Gouvernement évalue précisément dans l'évaluation préalable du présent article, elle est justifiée par l'objectif recherché.

B. LA CLARIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA DE 5,5 % POUR LES TRAVAUX RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE ET D'INSTALLATION D'INFRASTRUCTURES DE RECHARGE DE VÉHICULES ÉLECTRIQUES DANS LES LOGEMENTS

1. Le droit existant : le taux réduit de TVA à 5,5 % est applicable aux travaux de rénovation énergétique des logements et d'installation d'infrastructures de recharge de véhicules électriques

L'article 278-0 bis du code général des impôts prévoit l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % sur la livraison de certains biens et services.

L'article 278-0 bis A du même code applique le même taux réduit de TVA à 5,5 % aux **travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation** achevés depuis plus de deux ans, ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés.

Ces travaux portent sur la pose, l'installation et l'entretien des matériaux et équipements qui, jusqu'en 2017, donnaient droit au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), sous réserve que ces matériaux et équipements respectent des caractéristiques techniques et des critères de performances minimales fixés par arrêté du ministre chargé du budget. Le CITE prévoyait, dans ses conditions d'application, une liste de travaux éligibles, tels que l'acquisition de chaudières à haute performance énergétique, l'acquisition de matériaux d'isolation thermique ou l'acquisition d'appareils de régulation de chauffage¹. **L'acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique** fait partie de ces dépenses, bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de travaux de rénovation thermique des logements.

¹ Les matériaux et équipements éligibles au CITE sont mentionnés au 1 de l'article 200 quater du CGI, dans sa rédaction antérieure à celle résultant de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Toutefois, le taux normal de 20 % s'applique aux travaux qui concourent à la production d'un immeuble neuf, ou à l'issue desquels la surface de plancher des locaux existants est augmentée de plus de 10 %.

Le taux réduit de 5,5 % est applicable aux travaux facturés au propriétaire ou, le cas échéant, au syndicat de copropriétaires, au locataire, à l'occupant des locaux ou à leur représentant, ainsi qu'aux travaux réalisés par l'intermédiaire d'une société d'économie mixte intervenant comme tiers financeur.

2. Le dispositif proposé : une nouvelle rédaction des conditions d'application du taux réduit de 5,5 %

Le **B** du **I** du présent article complète l'article 278-0 *bis* précité du code général des impôts par un nouveau cas d'application du taux réduit de TVA à 5,5 %, s'agissant des **prestations de pose, d'installation et d'entretien d'infrastructure de recharge pour véhicules électriques**, sous certaines conditions :

- ces infrastructures doivent être installées dans des **locaux à usage d'habitation**, à destination des résidents ;

- leur configuration est soumise à des **exigences techniques** fixées par arrêté ;

- elles doivent être installées par des **personnes répondant à des critères de qualification** fixés par le même arrêté.

Il transfère donc de l'article 278-0 *bis* A vers l'article 278-0 *bis*, en la précisant, la disposition prévoyant l'application de ce taux réduit à l'acquisition d'installations de recharge des véhicules électriques.

Le **C** du même **I** propose une nouvelle rédaction de l'article 278-0 *bis* A lui-même. Il précise que les locaux concernés sont affectés ou destinés à être affectés à l'issue des travaux à un usage d'habitation. Il prévoit que les travaux portent sur **la pose, l'installation et l'entretien**, mais aussi sur **l'adaptation** des matériaux et équipements.

La liste des travaux, établie dans le droit existant par un renvoi aux conditions d'application du CITE dans une version ancienne de l'article 200 *quater* du code général des impôts, est remplacée par une **définition plus générale** inscrite directement dans l'article 278-0 *bis* A. Les matériaux, équipements, appareils ou systèmes faisant l'objet des travaux bénéficiant du taux réduit doivent avoir pour objet **d'économiser l'énergie** ou de **recourir à de l'énergie produite à partir de sources renouvelables** par l'amélioration de l'isolation thermique, du chauffage et de la ventilation ou de la production d'eau chaude sanitaire.

La nature et le contenu de ces prestations, ainsi que les caractéristiques et niveaux de performance, doivent être précisés par arrêté.

Enfin, le taux plein de 20 % demeure appliqué aux prestations qui concourent à la production d'un immeuble neuf ou à l'issue desquelles la surface de plancher est augmentée de plus de 10 %.

Le V du présent article maintient les conditions actuelles d'application de l'article 278-0 *bis* A jusqu'à la prise de l'arrêté précité.

Le VII précise les modalités d'entrée en vigueur de ces dispositions, qui s'appliquent aux prestations dont le fait générateur intervient à compter de leur entrée en vigueur, à l'exception des acomptes versés avant cette date.

*

* *

Le B et du C du I, ainsi que le V, n'ont pas été modifiés dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

3. La position de la commission : approuver une clarification de la fiscalité applicable aux travaux de rénovation énergétique des logements

L'évaluation préalable du présent article justifie la mise à jour des critères d'application du taux réduit de TVA aux travaux de rénovation énergétique par le caractère **peu lisible** du dispositif actuel pour les opérateurs, notamment en ce qu'il est adossé au dispositif du CITE qui a été supprimé au 31 décembre 2020.

De fait, **la présentation proposée permettra de mettre à jour de manière plus aisée la liste des travaux éligibles** en fonction de l'évolution de la réglementation environnementale.

D'après le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens », le coût de la dépense fiscale 780223, relative taux de 5,5 % visé à l'article 278-0 *bis* A du code général des impôts, serait de 2 milliards d'euros en 2023, contre 1,9 milliard d'euros en 2022 et 1,8 milliard d'euros en 2021, pour près de 90 000 entreprises bénéficiaires.

L'incidence de la rationalisation du champ des travaux éligibles au taux réduit proposé par le présent article n'est toutefois pas chiffrable, par manque de données et en raison de son caractère somme toutes limité.

Au total, cette disposition qui clarifie l'état de la fiscalité favorable aux travaux de rénovation énergétique doit être approuvée.

C. LA PROROGATION JUSQU'EN 2026 DE L'EXTENSION DE DIX ANS DE L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE POUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES POUR LES IMMEUBLES À CARACTÈRE SOCIAL (I.D À I.F ET III)

1. Le droit existant : les nouveaux projets de logements sociaux et assimilés bénéficient jusqu'à la fin 2022 d'une extension à vingt-cinq à trente ans de l'exonération dont ils bénéficient sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Les articles 1384 A , 1384 C et 1384 D prévoient une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** d'une durée de quinze ans pour :

- les **constructions de logements locatifs sociaux neufs** affectés à l'habitation principale et financés à plus de 50 % par un prêt aidé (I de l'article 1384 A). La durée est portée à vingt ans pour les constructions qui satisfont à quatre critères de qualité environnementale sur une liste de cinq critères¹ ;

- les **logements acquis en vue de leur location, avec le concours financier de l'État**, avec une **subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** ou au moyen d'un **prêt aidé** (I de l'article 1384 C) ;

- les **locaux acquis, aménagés ou construits en vue de la création de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence** conventionnées (premier alinéa de l'article 1384 D).

Ces durées sont **étendues de dix ans** pour les projets lancés avant le 31 décembre 2022 (I *ter* de l'article 1384 A, I de l'article 1384 C, premier alinéa de l'article 1384 D) et sont donc portées, selon le cas, à **vingt-cinq ou trente années**.

2. Le dispositif proposé : proroger de quatre ans cette extension et simplifier ses conditions d'application

Le **D** du I du présent article remplace les cinq critères de qualité environnementale prévus à l'article 1384 A, pour bénéficier d'une l'exonération de TFPB d'une durée de vingt ans, par un renvoi aux critères de performance énergétique et environnementale prévus par le titre VII du livre I^{er} de la partie législative du code de la construction et de l'habitation. Selon l'évaluation préalable de l'article, à compter du 1^{er} janvier 2023, pour

¹ À savoir : 1° modalités de conception, notamment assistance technique du maître d'ouvrage par un professionnel ayant des compétences en matière d'environnement ; 2° modalités de réalisation, notamment gestion des déchets du chantier ; 3° performance énergétique et acoustique ; 4° utilisation d'énergie et de matériaux renouvelables ; 5° maîtrise des fluides.

chaque dépôt de déclaration d'ouverture de chantier, le respect des exigences des seuils 2025 de la norme RE 2020 sera exigé pour bénéficier des exonérations de fiscalité locale.

Il proroge **également** jusqu'à la **fin 2026** l'extension de dix ans de la durée d'exonération, selon le cas, à vingt-cinq ou trente ans.

Le **E** et le **F** du même **I** prorogent également jusqu'à la **fin 2026** les l'extension de dix ans des exonérations prévues par les articles 1384 C et 1384 D.

Le **III** procède à des modifications de coordination dans le code général des collectivités territoriales, concernant les modalités de compensation de la TFPB.

*

* *

Le **D**, le **E** et le **F** du **I**, ainsi que le **III**, n'ont pas été modifiés dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

3. La position de la commission : approuver cette prorogation, nécessaire pour l'équilibre des opérations de construction de logement social

Le coût pour le budget de l'État de l'exonération de longue durée de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPB), retracé dans la dépense fiscale 050102, est estimée à 41 millions d'euros en 2023, concernant 2,4 millions de locaux. Toutefois, s'agissant d'une exonération de fiscalité locale qui n'est que très partiellement compensée par l'État, **le coût pèse principalement sur les ressources des collectivités locales** qui perçoivent le produit de la TFPB.

Ainsi, en 2020, la **ressource perdue** par les communes, au titre de l'exonération de longue durée sur les immeubles à caractère social, a représenté un coût **de 520 millions d'euros pour les communes**, dont seulement 20 millions d'euros ont été compensés par l'État au titre des dispositifs de compensation et de minoration de cette compensation. S'agissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le montant exonéré est de 42 millions d'euros, dont 1,5 million d'euros seulement ont été compensés¹.

Il est, par conséquent, regrettable que le Gouvernement ne présente pas une évaluation de cette dépense fiscale pour justifier cette prolongation.

¹ *Rapport 2021 sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux.*

Toutefois, force est de constater qu'il s'agit d'un paramètre important pris en compte par les bailleurs sociaux pour définir l'équilibre économique de leurs opérations, au même titre que les loyers, les échéances de remboursement du prêt souscrit et les dépenses d'entretien et de réparation.

Il paraît en conséquence nécessaire de prévoir la prolongation de cette exonération dans les conditions actuelles, comme le propose le présent article.

Toutefois, par cohérence avec le projet de loi de programmation des finances publiques, qui limite à trois années la durée des dépenses fiscales dans le texte adopté par le Sénat¹, la commission a adopté un amendement FINC.27 (I-121) limitant à 2025 la prorogation de l'exonération.

D. L'ADAPTATION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT À LA LUTTE CONTRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET L'ÉTALEMENT URBAIN (I.G À I.I ET VI)

1. Le droit existant : la taxe d'aménagement peut faire l'objet d'exonérations diverses à l'initiative des collectivités territoriales

Les dispositions relatives à la taxe d'aménagement sont inscrites, depuis le 1^{er} septembre 2022², aux articles 1635 *quater* A et suivants du code général des impôts.

L'article 1635 *quater* E précise, dans son I, les catégories de construction et d'aménagement que les organes délibérants des collectivités territoriales et groupements de collectivités concernés³ peuvent exonérer de la taxe d'aménagement partiellement ou totalement, pour la part leur revenant. C'est le cas :

1° des locaux locatifs sociaux et d'hébergement qui ne bénéficient pas d'une exonération de la taxe d'aménagement ;

¹ [Projet de loi de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027](#), texte adopté par le Sénat le 3 novembre 2022, article 7.

² L'[ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022](#) relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive est entrée en vigueur à la date du 1^{er} septembre 2022, résultant du [décret n° 2022-1102 du 1^{er} août 2022](#) fixant les modalités et la date du transfert de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive aux services de la direction générale des finances publiques.

³ À savoir les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les conseils départementaux et le conseil régional d'Île-de-France.

2° dans la limite de 50 % de leur surface, des surfaces des locaux à usage d'habitation principale qui ne bénéficient pas de l'abattement sur les cent premiers mètres carrés¹ et qui sont financés à l'aide du prêt à taux zéro (PTZ) ;

3° des locaux industriels et à usage artisanal ;

4° des commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;

5° des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ;

6° des abris de jardin, les serres de jardin destinées à un usage non professionnel dont la surface est inférieure ou égale à 20 mètres carrés, les pigeonniers et colombiers soumis à déclaration préalable ;

7° des maisons de santé.

L'article **1635 quater J** définit la valeur forfaitaire de certaines installations utilisée pour le calcul de l'assiette de la taxe, dont (au 6°) celle des aires de stationnement non couvertes, qui est de 2 000 euros par emplacement. Cette valeur peut, en application de l'article **1635 quater K**, être portée à 5 000 euros par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'urbanisme.

2. Le dispositif proposé : autoriser une exonération de taxe d'aménagement sur certains terrains et accroître la taxation des places de stationnement non couvertes

Le **G** du **I** du présent article prévoit une nouvelle **exonération facultative**, à l'initiative des collectivités territoriales ou de leurs groupements, concernant les constructions et aménagements réalisés :

- **sur des terrains réhabilités après avoir été occupés par une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) mise à l'arrêt définitif ;**

- **sur des terrains situés dans un secteur d'information sur les sols.**

Les secteurs d'information sur les sols, prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement, comprennent des terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement.

¹ Le 2° du I de l'article 1635 quater I prévoit un abattement de taxe d'aménagement sur les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale, cet abattement ne pouvant être cumulé avec l'abattement de 50 % prévu par le 1° du même I pour les logements locatifs sociaux et d'hébergement.

Le **H** du même **I**, combiné avec le **VI**, prévoit l'**augmentation progressive**, à 2 500 euros en 2023 puis 3 000 euros en 2024, **de la valeur forfaitaire** pour les places de stationnement non couvertes, en prévoyant l'actualisation annuelle de ce montant en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction. Les délais sont justifiés, selon l'évaluation préalable de l'article, par les opérations, actuellement en cours, de transfert de la gestion de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Enfin, le **I**, combiné avec le **VI**, permet aux autorités compétentes de porter cette valeur à **6 000 euros** à partir de 2024, montant actualisé dans les mêmes conditions.

*

* *

Le **G**, le **H** et le **I** du **I** n'ont pas été modifiés dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Le **VI** a fait l'objet d'une modification rédactionnelle.

3. La position de la commission : approuver cet aménagement très limité, à vocation environnementale, de la taxe d'aménagement

Les dispositions prévues par le présent article concernant la taxe d'aménagement permettent aux communes d'utiliser cet outil pour **favoriser l'utilisation de terrains réhabilités après dépollution et renforcent la taxation des places de stationnement non couvertes**, qui entraînent une artificialisation des sols. **L'indexation des valeurs forfaitaires sur le coût de la construction est bienvenue**, surtout en période d'inflation relativement forte : selon l'évaluation préalable de l'article, ces valeurs forfaitaires n'avaient pas été revalorisées depuis 2011. L'augmentation proposée par le présent article, lissée sur deux ans, serait supérieure de 25 % à celle qui résulterait de la seule actualisation.

Ces dispositions peuvent donc être **approuvées**, mais **demeurent de portée très limitée**.

La taxe d'aménagement, si elle peut constituer l'un des outils à employer pour lutter contre l'artificialisation des sols, ne peut y contribuer que de manière partielle car elle **a pour objet principal de donner aux collectivités les ressources nécessaires pour construire les équipements publics** rendus nécessaires par les projets de construction et d'aménagements.

Le renforcement de la taxation étant justifié notamment par le caractère artificialisant des parcs de stationnement extérieurs, **la commission a adopté**, sur la proposition du rapporteur général, **un amendement**

FINC.28 tendant à **exonérer de taxe d'aménagement les places de stationnement extérieures non artificialisées** au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

E. AUGMENTATION DES TARIFS RÉDUITS D'ACCISE SUR LES ÉNERGIES CONCERNANT LE CHARBON DE 3,2 EURO/MWH SUR DEUX ANS, À PARTIR DE 2024

1. Le droit existant : la possibilité d'appliquer des tarifs réduits pour la consommation énergétiques des installations intensives en énergie soumises au SEQE ou dont les activités en relèvent

La directive 203/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 fixe les niveaux minima des accises sur les produits énergétiques, et définit les cas où il est possible de déroger à ces minima en appliquant des exonérations ou des réductions fiscales. **Selon son article 17, des taux réduits d'accise peuvent être appliqués aux entreprises intensives en énergie.**

Les articles L. 312-74 à L. 312-78 du code des impositions sur les biens et service (CIBS) détaillent les dérogations aux niveaux minima d'accise pour certains combustibles. Des tarifs réduits s'appliquent pour les produits énergétiques énumérés à l'article L. 312-75, qui inclut le charbon, et consommés pour les besoins des installations lorsqu'ils répondent aux deux conditions suivantes :

- les **installations doivent être « intensives en énergie »** ;

- les **installations doivent soumises au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'Union européenne, ou si elles n'y sont pas soumises, elles doivent relever d'activité soumises au SEQE.**

Les installations intensives en énergie sont définies à l'article L. 312-76 : ce sont les installations exploitées par des entreprises dont le niveau d'intensité énergétique est au moins égal à 3 % en valeur de production ou à 0,5 % en valeur ajoutée. Le mode de calcul de l'intensité énergétique en valeur de production et en valeur ajoutée est présenté aux articles L. 312-43 à L. 312-46 du code des impositions sur les biens et services.

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne est un **mécanisme d'échange de droits d'émission de dioxyde de carbone**, qui se rapporte au protocole de Kyoto, et qui a été mis en place par le directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil.

Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne

Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'Union européenne a été mis en place par la directive 2003/87/CE du parlement européen et du Conseil du 13 octobre, et est effectif depuis 2005. Le SEQE est mis en œuvre dans le cadre du protocole de Kyoto.

En France, le SEQE a été transposé par l'ordonnance n°2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Les États membres définissent un plafond d'émission pour l'ensemble des installations concernées par le SEQE, et allouent des quotas pour chacune des installations. Une entreprise peut dépasser le nombre de quotas qui lui a été alloué, mais elle est obligée dans ce cas d'acheter des quotas d'émissions aux entreprises qui ne les ont pas utilisés.

Par conséquent, les entreprises qui dépassent leurs quotas sont pénalisées financièrement, tandis que celles émettent moins que leur allocation génèrent des revenus. Le SEQE repose sur le principe du « pollueur-payeur ».

Les 27 États membres de l'Union européenne participent au système, ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

Le SEQE a connu trois phases jusqu'en 2020, au cours desquelles de plus en plus d'activités y ont été intégrées. Une quatrième phase est ouverte depuis 2021, et doit s'achever en 2030. Les quotas étaient pour leur très grande majorité distribués gratuitement jusqu'en 2012, et depuis 2013, la moitié des quotas est vendue aux enchères.

L'application des tarifs réduits aux produits énergétiques consommés par les installations soumises au SEQE a vocation à limiter le désavantage des entreprises européennes vis-à-vis de la concurrence internationale.

L'article L. 312-75 du CIBS définit deux niveaux de tarifs réduits :

- le premier concerne **les installations intensives en énergie soumises au SEQE de l'Union européenne** ;

- le second, qui est moins avantageux que le premier, concerne **les installations intensives en énergie exposées à la concurrence internationale non soumises au SEQE de l'Union européenne, dont les activités relèvent du champ visé par le SEQE¹**.

Un tarif nul s'applique pour les **charbons consommés par les installations de valorisation de la biomasse**, dans les conditions énumérées à l'article L. 312-78 du code des impôts sur les biens et services.

¹ Il s'agit essentiellement des entreprises ayant une consommation énergétique importante.

**Comparaison des tarifs normaux et réduits d'accise sur
la consommation énergétique des installations intensives en énergie**

(euro/ MWh)

Combustible	Tarif normal	Tarif réduit pour les installations soumises au SEQE	Tarif réduit pour les installations exposées à la concurrence internationale non soumises au SEQE mais relevant d'activités soumises au SEQE
Charbons	14,62	1,19	2,29
Fiouls lourds	12,555	1,665	1,971
Fiouls domestiques	15,62	5,66	5,66
Pétroles lampants	15,686	5,822	5,822
Gaz de pétroles liquéfiés combustibles	5,189	0	0
Gaz naturel combustible	8,45	1,52	1,6

Note : les charbons consommés par les installations de valorisation de la biomasse se voient appliqués un tarif de 0.

Source : commission des finances, d'après les articles L. 312-36 et L. 312-75 du code des impositions sur les biens et services

Le coût total des tarifs réduits de l'article L. 312-75 du code des impositions sur les biens et services est estimé à 582 millions d'euros. Les tarifs réduits sur les gaz naturels sont de loin les plus coûteux, comme le montre le tableau suivant.

**Coût des tarifs réduits d'accise de l'article L. 315-75 du code des impositions
sur les biens et services**

(en millions d'euros)

	Gaz naturel	Charbon	Autres énergies	Total
Installations soumises au SEQE	432	30	7	469
Installations exposées à la concurrence internationale	98	0	1	99
Valorisation de la biomasse	-	14	-	14
Total	530	44	8	582

Source : commission des finances d'après le tome 2 des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2023

2. Le dispositif proposé : un relèvement des taux réduits des accises sur le charbon

Le présent article propose de relever le niveau des tarifs réduits de 1,6 euro/MWh une première fois en 2024 et une seconde fois en 2025.

Les tarifs sur le charbon en 2025 atteindraient donc 4,39 euros/MWh pour les installations intensives en énergie soumises au SEQE, et 5,49 euros/MWh pour les installations exposées à la concurrence internationale non soumises au SEQE, mais dont les activités appartiennent au champ du SEQE. Ces tarifs restent nettement en deçà des tarifs normaux sur le charbon (14,62 euro/MWh).

Tarifs réduits pour les installations soumises au SEQE en droit proposé

(euro/ MWh)

Combustible	2022	2024	2025
Charbons pour les installations soumises au SEQE	1,19	2,79	4,39
Charbons pour les installations exposées à la concurrence internationale non soumises au SEQE mais relevant d'activités soumises au SEQE	2,29	3,89	5,49

Source : commission des finances d'après l'article L. 312-75 du code des impositions sur les services et les biens et l'article 8 du projet de loi de finances pour 2023

L'article procède également à la correction d'une erreur matérielle à l'article L. 312-76 du code des impositions sur les biens et services.

*

* *

Le dispositif n'a pas été modifié dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

3. La position de la commission des finances : un dispositif en cohérence avec les objectifs de transition énergétique

Pour les charbons, les volumes fournis en 2019 représentaient 6,9 GWh. 70 % des installations de ce volume bénéficiaient d'un tarif réduit pour les installations soumises au SEQE, et 22 % du tarif nul pour la valorisation de la biomasse. Les quantités consommées pour les installations

exposées à la concurrence internationale, non soumises au SEQE mais dont les activités relèvent de son champ, sont marginales.

Les tarifs réduits étaient justifiés pour protéger les industries européennes de la concurrence internationale. Toutefois, ces tarifs sont aujourd'hui trop faibles pour qu'ils puissent vraiment inciter les opérateurs à employer des énergies qui produisent moins d'émission de carbone. En conséquence, le relèvement du niveau des tarifs réduits d'assise sur le charbon est souhaitable dans un objectif de transition énergétique.

F. LA CONSOLIDATION DU DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL DE « PTZ MOBILITÉS » ADOPTÉ À L'INITIATIVE DU SÉNAT DANS LE CADRE DE LA LOI « CLIMAT-RÉSILIENCE »

1. Le droit existant : l'expérimentation d'un prêt à taux zéro (PTZ) mobilités introduite dans la loi à l'initiative du Sénat

a) *Le Sénat avait voté la création d'un PTZ mobilités*

1) Un premier PTZ mobilités adopté au Sénat dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2021

Lors de l'examen du **projet de loi de finances initiale pour 2021**, le **Sénat avait adopté, avec des avis favorable de la Commission des finances et défavorable du Gouvernement un amendement¹ déposé par Christine Lavarde** et plusieurs de ses collègues sénateurs.

Cet amendement prévoyait **la création d'un prêt à taux zéro (PTZ) ciblé sur les ménages modestes et destiné à les aider à acquérir un véhicule faiblement émetteur de gaz à effet de serre (GES)**. Prévu pour une durée de quatre années (du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2024), ce dispositif, accordé sous conditions de revenus devait être ciblé sur les personnes physiques pour l'acquisition d'un véhicule peu polluant émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 50 grammes par kilomètre, c'est-à-dire les véhicules particuliers électriques ou hybrides rechargeables. Ce PTZ ouvrait droit à un crédit d'impôt couvrant *« l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre du prêt ne portant pas intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement, consenti à des conditions normales de taux »*.

Le dispositif n'avait pas été retenu dans le texte final adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture.

2) Une nouvelle version de PTZ mobilités adoptée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi climat-résilience

¹ Amendement n° 125 au projet de loi de finances pour 2021.

Lors de l'examen en commission du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, le Sénat a adopté trois amendements déposés par la Commission des finances¹, la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable² ainsi que par le groupe socialiste, écologiste et républicain³.

Le dispositif adopté au Sénat prévoyait la création d'un PTZ pour accompagner l'acquisition de véhicules particuliers et utilitaires légers propres. Il devait concerner les particuliers comme les professionnels, pour l'acquisition d'un véhicule émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 50 grammes par kilomètre et pour un poids total autorisé en charge inférieur ou égal à 2,6 tonnes. En contrepartie des prêts accordés, les établissements bancaires se voyaient accorder une réduction d'impôt. Ce dispositif devait entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022 et pour une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2024.

b) *L'article 107 de la loi climat-résilience prévoit un PTZ mobilités expérimental d'une durée de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2023*

1) La commission mixte paritaire (CMP) sur le projet de loi climat-résilience s'était accordée sur une expérimentation cantonnée aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)

Dans le cadre de la commission mixte paritaire du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, un compromis a été trouvé autour d'une expérimentation limitée aux territoires couverts par des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

L'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets prévoit ainsi, la création « à titre expérimental et pour une durée de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2023 » un PTZ mobilités destiné « aux personnes physiques et morales domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une ZFE-m ». Ce PTZ doit permettre de « financer l'acquisition d'un véhicule dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 2,6 tonnes émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 50 grammes par kilomètre ».

Le dispositif prévoit que les établissements bancaires qui accordent ces PTZ bénéficient d'une réduction d'impôt dont le montant correspond à « l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre du prêt ne portant pas intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de mêmes montant et durée de remboursement, consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt ».

¹ Amendement n° 1929.

² Amendement n° 71.

³ Amendement n° 1483.

- 2) Les modalités d'application de l'expérimentation ont été déterminées par un décret en Conseil d'Etat du 22 avril 2022

Les conditions d'application de ce PTZ expérimental ont été définies dans **le décret en Conseil d'Etat n° 2022-615 du 22 avril 2022** relatif à l'expérimentation d'un prêt ne portant pas intérêt pour financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre.

Ce décret prévoit dans son article 2 que « *les personnes physiques éligibles au prêt sont celles dont le foyer fiscal dispose d'un revenu fiscal de référence par part inférieur ou égal à 14 000 euros* » tandis que **les personnes morales éligibles** sont « *les entreprises répondant à la définition de la microentreprise au sens de l'annexe I au règlement (UE) no 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* », c'est-à-dire une entreprise dont l'effectif est inférieur à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros.

Son article 3 prévoit que pour être éligible au PTZ, **le coût d'acquisition du véhicule ne doit pas dépasser 45 000 euros pour une voiture particulière et 60 000 euros pour une camionnette**. L'article 4 du décret précise que le montant du **prêt ne peut excéder 30 000 euros** et dans tous les cas, ne peut être supérieur au coût d'acquisition du véhicule. L'article 5 ajoute que la durée de remboursement du prêt consenti ne peut excéder 84 mois ou, en cas de location, la durée du contrat de location. L'article 6 mentionne que les établissements de crédits qui consentent les prêts concluent une convention avec l'État sur un modèle standard défini par arrêté. L'article 7 du décret permet aux ministres chargés de l'économie et des transports de confier la gestion, le suivi et le contrôle des réductions d'impôts prévues par le dispositif à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) dans le cadre d'une convention approuvée par arrêté. L'article 8 prévoit lui qu'une convention soit conclue entre la SGFGAS et les établissements de crédits pour définir les modalités de déclaration des prêts et de contrôle de leur éligibilité ainsi que du suivi des réductions d'impôt. Au terme de l'expérimentation, un rapport d'évaluation doit être réalisé par les ministres chargés de l'économie et des transports (article 9).

2. Le dispositif proposé : des précisions et une sécurisation juridique de l'expérimentation

Dans le but de **sécuriser juridiquement** l'expérimentation, d'assurer son **applicabilité** et de transposer des **dispositions qui prévalent pour la mise en œuvre des actuels « PTZ+ » et « éco-PTZ »**, **le IV.** du présent article apporte des modifications ainsi qu'une série de compléments à **l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement

climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat-résilience ».

a) *Des précisions quant à l'application du dispositif, notamment s'agissant des sociétés de personnes et des groupes de sociétés*

Le **premier alinéa du A. du IV.** du présent article précise que le montant de la réduction d'impôt « *constitue un produit imposable au titre de l'exercice au cours duquel est réalisée l'imputation* ».

Le **deuxième alinéa du A. du IV.** prévoit les modalités d'utilisation de la réduction d'impôt dans les cas où les établissements de crédits ou les sociétés de financements qui accordent les prêts sont **des sociétés de personnes ou des groupements qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés**. Dans ces hypothèses, « *la réduction d'impôt peut être utilisée par les associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements, à condition qu'il s'agisse de redevables de l'impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l'exploitation* ».

Le **troisième alinéa du A. du IV.** apporte des précisions sur l'application de la réduction d'impôt aux **sociétés intégrées dans un groupe fiscal**. Dans ce cas de figure, « *la société mère est substituée aux sociétés du groupe pour l'imputation sur le montant de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable, au titre de chaque exercice, des réductions d'impôt dégagées par chaque société du groupe* ».

b) *La prise en compte des remboursements anticipés et des cas de non respects des conditions du PTZ*

Le **B. du IV.** du présent article **complète l'article 107** de la loi « climat-résilience » **par un IV.** consacré aux modalités de reprise de la réduction d'impôt dans l'hypothèse où les conditions du PTZ n'étaient pas respectées.

Le **premier alinéa de ce nouveau IV.** de l'article 107 prévoit ainsi que « *si pendant la durée du prêt, et tant que celui-ci n'est pas intégralement remboursé* », **les conditions** qui encadrent son usage **n'étaient pas respectées**, « *la différence entre le montant de la réduction d'impôt correspondant au prêt effectivement octroyé et le montant de la réduction d'impôt correspondant au prêt qui aurait dû être octroyé à l'emprunteur est reversée par l'établissement de crédit ou la société de financement* ».

Le **deuxième alinéa** de ce même IV. précise qu'« *en cas de cession ou de fin du contrat de location du véhicule avant la date de remboursement total du prêt, l'établissement bancaire ou la société de financement reverse la part de la réduction d'impôt correspondant au capital restant dû à compter de la date de cession ou de fin de contrat de location du véhicule* ».

Enfin, le **troisième alinéa** de ce même IV. prévoit que **si la remise en cause du bénéfice de la réduction d'impôt est imputable à l'emprunteur**, « *l'établissement de crédit ou la société de financement peut prévoir, dans des*

conditions fixées par décret, d'ajuster le montant ou les conditions du prêt afin que l'avantage correspondant à celui-ci soit équivalent à l'avantage correspondant au prêt qui aurait dû être octroyé à l'emprunteur ».

Le **B. du IV. complète** aussi **l'article 107** de la loi « climat-résilience » **par un V.** qui précise les conditions de reprise de l'avantage fiscal dans le cas d'un **remboursement anticipé** du prêt. Il prévoit que dans cette hypothèse, « la fraction de la réduction d'impôt correspondant à la part du montant du prêt remboursé par anticipation est reversée par l'établissement de crédit ou la société de financement ».

c) *L'inscription dans la loi de stipulations du décret d'avril 2022*

Le **B. du IV.** du présent article **complète l'article 107** de la loi « climat-résilience » **par des VI., VII. et VIII.** qui élèvent au niveau législatif des précisions d'application du dispositif qui figurent dans le décret en Conseil d'État n° 2022-615 du 22 avril 2022 précité. Il s'agit :

- pour le **VI.**, de la conclusion d'une **convention entre les établissements de crédits et l'État** (article 6 du décret) ;

- pour le **VII.**, de la permission de **confier la gestion, le suivi et le contrôle des réductions d'impôts à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété** (article 7 du décret) ;

- pour le **VIII.**, de la conclusion d'une **convention entre cette société et les établissements de crédits** pour définir les modalités de déclaration des prêts, le contrôle de leur éligibilité ainsi que les conditions du suivi des réductions d'impôt (article 8 du décret).

d) *La sécurisation du dispositif au regard du droit de l'Union européenne*

Le **B. du IV.** du présent article **complète** enfin **l'article 107** de la loi « climat-résilience » **par un IX.** qui vise à **sécuriser juridiquement l'expérimentation au regard des exigences du droit de l'Union européenne.**

Dans la mesure où le **PTZ mobilités** accordé **aux personnes morales** est **constitutif d'une aide d'État** au sens du droit européen de la concurrence, ce nouveau IX. entend placer explicitement cet avantage fiscal dans les limites de **l'encadrement européen des aides dites de « minimis »**¹. Cette disposition prévoit ainsi que le bénéficiaire du PTZ mobilités pour les personnes morales, en l'occurrence les microentreprises visées par le décret du 22 avril 2022, est « subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis ».

¹ Ce règlement autorise des aides n'excédant pas le plafond de 200 000 euros par entreprise consolidée sur une période de 3 exercices fiscaux.

3. Les modifications considérées comme adoptées par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution : l'extension du périmètre du « PTZ mobilité » au « rétrofit »

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution, quatre amendements rédactionnels ainsi que **l'amendement n° 3153**, déposés par le rapporteur général Jean-René Cazeneuve. Ce dernier amendement propose de **compléter le I. de l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets pour que le dispositif de prêt à taux zéro ne soit pas limité à l'acquisition d'un véhicule peu polluant mais soit **étendu à la « transformation » d'un véhicule** existant pour qu'il réponde au critère d'émission de dioxyde de carbone prévue par l'article 107.

Cette modification **vise à rendre éligible au dispositif le procédé dit du « rétrofit »** qui consiste à remplacer le moteur thermique, à essence ou diesel, d'un véhicule par un moteur électrique à batteries ou à hydrogène.

4. La position de la commission des finances : des précisions utiles pour concrétiser ce nouvel outil de soutien ciblé à la transition écologique du parc de véhicules

L'accélération de la transition écologique de notre parc automobile, particulier comme professionnel, **est une nécessité** absolue pour remplir nos engagements de réduction d'émissions de gaz à effets de serre. **Les dispositifs actuels** (le bonus écologique, la prime à la conversion, le micro-crédit) **ne suffisent pas** à combler l'écart de prix à l'achat entre les véhicules les plus propres et leurs homologues thermiques. **Les foyers modestes ou les très petites entreprises (TPE) ne peuvent bien souvent pas se permettre d'acquérir les véhicules les plus vertueux** pour l'environnement. Cette situation, particulièrement néfaste à la poursuite de nos ambitions environnementales, élargit de surcroît les fractures sociales et rendrait, à l'avenir, les populations et les entreprises les plus fragiles toujours plus dépendants de la volatilité des prix des carburants ainsi que du renforcement des réglementations environnementales. Il est absolument nécessaire de tout mettre en œuvre pour **enrayer ce mouvement vers une société à deux vitesses** entre ceux qui pourront prendre le train de la transition écologique et les autres, les moins favorisés, qui, faute de moyens, resteraient à quais sans perspectives et à la merci des transformations profondes qui nous attendent.

L'expérimentation de **PTZ mobilités**, apport du Sénat à la loi « climat-résilience », **doit apporter un nouvel outil ciblé** pour aider les plus

modestes de nos concitoyens et les plus petites entreprises à faire face aux défis de la transition écologique. Aussi est-il **bienvenu de consolider le dispositif** pour garantir son applicabilité, notamment en s'inspirant des mécanismes qui fonctionnent dans le cadre du « PTZ+ » ou de « l'éco-PTZ ». Il est également nécessaire de **sécuriser** les dispositions de l'article 107 de la loi « climat-résilience » **au regard des exigences de l'encadrement européen** des aides d'État.

S'agissant de rendre éligible à l'expérimentation « PTZ mobilités » le « rétrofit », ce procédé prometteur mérite d'être promu mais il apparaît très discutable et au moins prématuré de vouloir l'intégrer au présent dispositif.

En effet, tout d'abord, son coût, estimé à 8 000 euros en moyenne pour une petite voiture particulière, est donc bien inférieur à celui de l'acquisition d'un véhicule neuf. En outre, il existe déjà un bonus en faveur de ce procédé de conversion de motorisation, à hauteur de 2 500 à 5 000 euros, ciblé sur les ménages modestes.

Ensuite, la pratique du « rétrofit » n'en est qu'à ses débuts. L'homologation des kits de conversion, spécifiques à chaque type de véhicules, prend plusieurs mois. À ce jour, en dehors des deux-roues, seules deux voitures ont été homologuées : la 2CV et la 2CV fourgonnette.

Quand bien même de nouvelles homologations pourraient se concrétiser en 2023, la pratique du « rétrofit » ne semble pas avoir atteint à ce jour le niveau de maturité qui justifierait son intégration à l'expérimentation de PTZ « mobilités ». Il convient de concentrer le développement de ce prêt sur les vrais besoins identifiés: l'accès aux véhicules les moins polluants pour les ménages modestes et les petites entreprises.

C'est pourquoi la commission a adopté l'amendement FINC.29 (I-123) qui supprime l'extension du PTZ mobilités à la pratique du « rétrofit ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR L'ENSEMBLE DE L'ARTICLE: ADOPTION AVEC PLUSIEURS MODIFICATIONS

L'adaptation du système fiscal comme des dépenses budgétaires à la transition écologique ne peut qu'être soutenue compte tenu des défis auxquels la France est confrontée en la matière. Toutefois, les avancées proposées par le présent article restent timides.

Comme indiqué *supra*, la commission des finances a adopté, sur la proposition du rapporteur général :

- un **amendement FINC.27 (I-121)** limitant à 2025 la prorogation de l'exonération de 10 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles à caractère social ;

- un **amendement FINC.28 (I-122)** tendant à exonérer de taxe d'aménagement les places de stationnement extérieures non artificialisées au sens de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.

- un **amendement FINC.29 (I-123)** qui supprime l'extension de l'expérimentation du PTZ mobilités à la pratique du « rétrofit ».

Décision de la commission : la commission des finances propose l'adoption de l'article ainsi modifié.

ARTICLE 8

**Renforcement des incitations fiscales à l'utilisation
d'énergie renouvelable dans les transports**

Le présent article prévoit d'apporter plusieurs modifications au dispositif de la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT). Il prévoit ainsi :

- d'augmenter, dès le 1^{er} janvier 2023, de manière significative, les tarifs de la taxe pour les essences, les gazoles comme les carburateurs ;
- de relever, à compter du 1^{er} janvier 2024, les cibles nationales d'incorporation d'énergie renouvelable (EnR) pour les essences, les gazoles comme les carburateurs ;
- de renforcer, à partir du 1^{er} janvier 2024, les incitations à recourir à l'énergie issue de certaines matières premières tels que les égouts pauvres, les amidons résiduels, les graisses et les huiles usagées ainsi que les matières premières dites « avancées ».

Les évolutions concernant les conditions d'incorporation d'énergies renouvelables dans les essences et les gazoles paraissent nécessaires et raisonnables, de même que l'intégration de l'hydrogène bas carbone au dispositif. Les évolutions concernant les carburateurs sont volontaristes mais se heurtent malheureusement à un constat d'échec patent et préoccupant pour notre souveraineté énergétique et la compétitivité de notre secteur aérien, celui de l'absence d'une filière nationale mature de carburants d'aviation durables.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE INCITATIVE À L'UTILISATION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE DANS LES TRANSPORTS (TIRUERT) A VOCATION À PROMOUVOIR L'USAGE DES BIOCARBURANTS LES PLUS VERTUEUX

A. LES ORIGINES DE LA TAXE INCITATIVE À L'UTILISATION D'ÉNERGIE RENOUVELABLE DANS LES TRANSPORTS (TIRUERT)

1. L'incitation fiscale au développement des biocarburants : du prélèvement biocarburants de la TGAP à la TIRUERT

Pour favoriser l'utilisation des biocarburants et réduire les émissions de gaz à effet de serre, **la loi de finances initiale pour 2005** avait créé un **prélèvement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** appliquée à certains carburants d'origine fossile (la TGAP-b).

L'article 192 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a remplacé ce prélèvement supplémentaire « biocarburants » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) par **la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)**, prévue à l'article 266 *quindecies* du code des douanes. Taxe incitative, la TIRIB avait pour vocation d'**encourager l'incorporation d'énergie renouvelable dans les carburants routiers**¹ en appliquant une taxation sur les carburants contenant une part de biocarburants inférieure à des objectifs d'incorporation déterminés dans la loi.

À compter du 1^{er} janvier 2022, suite à l'élargissement de la base de calcul des seuils d'incorporation à l'électricité d'origine renouvelable délivrée dans les bornes de recharge publiques et au kérosène (carburéacteurs), **la TIRIB a été rebaptisée en taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT)**.

2. La TIRUERT s'inscrit dans un cadre et des objectifs européens visant à promouvoir l'usage des énergies produites à partir de sources renouvelables

La TIRUERT est déterminée par des normes issues du droit dérivé de l'Union européenne. Il s'agit tout d'abord 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, dite **directive « ENR »**. Elle a défini un **cadre juridique pour les biocarburants** à l'échelle européenne. Cette directive fixait également aux États membres un **objectif de 10 %** d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale **du secteur des transports à horizon 2020**.

¹ *Essences et gazoles.*

Dans le prolongement de ce premier encadrement, une nouvelle norme européenne a été établie en 2018. **La directive 2018/2001/UE 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, dite « **ENR 2** » fixe ainsi **un objectif d'utilisation des énergies renouvelables dans les transports à 14 % d'ici à 2030**. Elle précise aussi que, dans cet objectif, la **contribution des biocarburants avancés et du biogaz** doivent représenter au moins **0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030**. Cette même directive **plafonne** aussi l'usage des **biocarburants qui peuvent entrer en concurrence avec l'alimentation** humaine ou animale. Elle prévoit ainsi que la part des biocarburants « *produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale* » ne peut dépasser 7 % de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports.

Dans le cadre du programme dit « *Fit for 55* », la Commission européenne a pris l'initiative de proposer **une révision de la directive « ENR 2 »**. La proposition publiée le 14 juillet 2021 par l'exécutif européen prévoit notamment de **renforcer la consommation de biocarburants avancés et d'hydrogène** dans les transports de 2,2 % et de 2,6 %. Le Parlement a voté cette directive en septembre 2022 et la période de trilogue se poursuit avec pour perspectives d'arriver à un accord avant la fin de l'année 2022. **En droit national**, les directives européennes ont été transposées à **l'article L. 641-6 du code de l'énergie**.

Article L. 641-6 du code de l'énergie

L'État crée les conditions pour que la part de **l'énergie produite à partir de sources renouvelables utilisée dans tous les modes de transport en 2020 soit égale à 10 %** au moins de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports et à au moins **15 % en 2030**.

Dans la part minimale visée au premier alinéa, **la contribution des biocarburants et du biogaz avancés** produits à partir des matières premières énumérées à l'annexe IX, partie A, de la directive (UE) 2018/2001, comme part de la consommation finale d'énergie dans le secteur des transports, est d'au moins **0,2 % en 2022, 1 % en 2025 et 3,5 % en 2030**.

Pour l'application du présent article, seuls sont pris en compte les produits qui vérifient les critères de durabilité définis aux articles L. 281-5 à L. 281-10, selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Les modalités de calcul des objectifs mentionnés au présent article sont fixées par voie réglementaire.

Source : code de l'énergie

B. UN DISPOSITIF INCITATIF VISANT À PROMOUVOIR L'INCORPORATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES LES PLUS VERTUEUSES TOUT EN PLAFONNANT L'USAGE DES BIOCARBURANTS DÉFAVORABLES À L'ENVIRONNEMENT OU EN CONCURRENCE AVEC LES PRODUCTIONS ALIMENTAIRES

1. Un mécanisme général visant à inciter à l'incorporation d'énergies renouvelables dans les carburants

Les **redevables** de la TIRUERT¹ sont les personnes qui mettent à la consommation en France des essences, du gazole, des essences, des carburéacteurs et tous les carburants équivalents. En pratique, ces redevables sont les **titulaires des dépôts pétroliers** qui réalisent l'incorporation des biocarburants. Le fait générateur et l'exigibilité de la TIRUERT intervient au moment où « *la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons* » de l'accise sur les énergies (l'ancienne taxe intérieure sur la consommation sur les produits énergétiques ou TICPE) est exigible². L'**assiette** de la TIRUERT est constituée du **volume** total, respectivement, **des essences, des gazoles et des carburéacteurs** pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile. Son montant est calculé séparément, pour les essences, pour les gazoles et pour les carburéacteurs.

Le **montant** de la TIRUERT dont doivent s'acquitter les redevables est égal au **produit de son assiette par un tarif** déterminé dans le tableau du IV. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes (cf *infra*), **auquel est appliqué un coefficient** égal à la **différence entre le pourcentage cible** d'incorporation d'énergie renouvelable, également précisé dans le tableau du IV. du même article, **et la proportion d'énergie renouvelable** contenue dans les produits inclus dans l'assiette.

Le **tableau du IV. de l'article 266 *quindecies*** fixe ainsi, d'une part **des tarifs de taxation** en euros par hectolitre et d'autre part **des pourcentages cibles d'incorporation** d'énergie renouvelable (EnR) pour les essences, les gazoles et les carburéacteurs. Ces pourcentages cibles constituent **des objectifs nationaux** d'incorporation qui font l'objet d'**augmentations progressives**. Si la proportion d'EnR est supérieure ou égale au pourcentage cible d'incorporation, le montant de la taxe est nul.

¹ I. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

² II. de l'article 266 *quindecies* du même code.

**Tarifs et cibles nationales d'incorporation de la TIRUERT en vigueur
au 1^{er} janvier 2023**

Produits	Tarif (en euros par hectolitre)	Pourcentage cible d'incorporation
Essences	104	9,5 %
Gazoles	104	8,9 %
Carburéacteurs	125	1 %

Source : article 266 quindecies du code des douanes

Le metteur sur le marché est ainsi imposé sur l'écart entre le pourcentage cible d'incorporation et la proportion d'énergie renouvelable contenue dans les carburants. Une fois la part d'EnR contenue dans les carburants calculée, le taux de la TIRUERT est égal au pourcentage cible diminué de cette part. Le contribuable est alors redevable du volume total mis en consommation multiplié par ce taux et par le tarif correspondant (104 euros par hectolitre pour les essences et les gazoles ou 125 euros par hectolitre pour les carburéacteurs).

Le calcul de « la proportion d'énergie renouvelable (EnR) » définie à l'article 266 *quindecies*, c'est à dire du taux d'incorporation d'EnR dans les carburants concernés par la TIRUERT, **dépend du pouvoir calorifique inférieur (PCI) ainsi que de la quantité** du biocarburant incorporé. La proportion d'EnR désigne ainsi la proportion, évaluée en PCI, d'énergie produite à partir de sources renouvelables dont le redevable peut justifier qu'elle est contenue dans les carburants mis à la consommation. Cette proportion correspond au quotient entre la quantité d'EnR incorporée et la quantité d'énergie produite par celle-ci.

La quantité d'EnR des produits éligibles contenus dans les carburants mis à la consommation qui doit permettre de calculer la TIRUERT est obtenue **en additionnant les quantités d'EnR de chaque type** de produits éligibles. C'est-à-dire, conformément au **1. du B. du V. de l'article 266 quindecies** :

- les quantités d'énergies produites à partir de sources renouvelables contenues dans les carburants inclus dans l'assiette de la taxe que le redevable doit ;

- depuis le 1^{er} janvier 2022, les quantités d'électricité d'origine renouvelable utilisées pour l'alimentation en France de véhicules routiers, exploités par le redevable de la TIRUERT, au moyen d'infrastructures de recharge ouvertes au public¹ ;

- à compter du 1^{er} janvier 2023, les quantités d'énergie contenues dans l'hydrogène renouvelable que le redevable a utilisé, en France, soit pour les besoins du raffinage de produits pétroliers, soit pour la production de produits inclus dans l'assiette de la TIRUERT², soit encore pour l'alimentation de piles à combustible des moteurs électriques servant à la propulsion des véhicules qu'il exploite.

Le 4. du B. du V. de l'article 266 *quindecies* précise par ailleurs que **l'énergie renouvelable est comptabilisée uniquement lorsque les trois critères cumulatifs sont réunis :**

- la traçabilité des produits dans lesquels l'énergie renouvelable est contenue est assurée depuis leur production ;

- les quantités d'électricité qui la contiennent sont mesurées et communiquées à l'administration ;

- lorsque l'énergie renouvelable est contenue dans des produits issus de la biomasse, ces derniers répondent aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévus au niveau européen³.

2. Des mécanismes plus spécifiques pour encourager les EnR les plus vertueuses et éviter les externalités négatives de certains biocarburants

a) Un plafonnement de l'incorporation des biocarburants qui génèrent des externalités négatives

La TIRUERT comporte un mécanisme de **plafonnement** concernant **des matières premières issues de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale**. Ainsi, le tableau du **C. du V. de l'article 266 *quindecies*** du code des douanes prévoit-il qu'au-delà des seuils qu'il fixe, les quantités d'énergie issues de matières premières qu'il comporte ne peuvent être prises en compte dans la détermination du taux d'incorporation d'EnR dans les carburants mis à la consommation.

¹ Le récent décret n° 2022-1330 du 17 octobre 2022 modifiant le décret n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants est venu préciser les conditions de prise en compte de cette source d'énergie dans le calcul de la TIRUERT.

² Y compris pour la production de produits intermédiaires.

³ Aux 1 à 11 de l'article 29 de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 dite directive « ENR 2 ».

**Seuils maximums de prise en compte de l'énergie issue
de certaines matières premières**

Catégorie de matières premières	Droit en vigueur		
	Seuil pour les essences	Seuil pour les gazoles	Seuil pour les carburéacteurs
1. Cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale et résidus assimilés	7 %	7 %	0 %
2. Égouts 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	1,0 %	1,0 %	aucun seuil
3. Tallol	0,1%	0,1 %	0,1 %
4. Graisses et huiles usagées	0,9 %	1 %	aucun seuil

Source : article 266 quindecies du code des douanes

Ce dispositif vise à ne pas générer des effets de bords indésirables à travers la promotion, via cette taxation incitative, du développement de biocarburants dont la production se fait au détriment de l'alimentation humaine ou de cultures agricoles néfastes à l'environnement.

b) *Des coefficients multiplicateurs pour encourager l'incorporation d'EnR issues de matières premières « avancées », ainsi que l'usage de l'électricité et de l'hydrogène d'origine renouvelables*

Dans une logique inverse à celle du plafonnement prévu par le C. du V. de l'article 266 *quindecies*, le E. du même V. prévoit un dispositif pour **encourager l'incorporation d'énergies issues de matières premières dites « avancées »**, dont les incidences néfastes sur l'environnement sont moindres. Dans le cadre du calcul de la part d'EnR incorporée dans les carburants mis à la consommation, ces produits peuvent ainsi être **comptabilisés pour le double de leur valeur énergétique** réelle. Cette mesure vise à favoriser l'émergence de biocarburants avancés en permettant aux metteurs sur le marché d'atteindre plus facilement les objectifs de taux d'incorporation qui leur sont fixés. Il s'agit également d'encourager l'utilisation de biocarburants apportant des externalités positives additionnelles, notamment par la réutilisation de déchets, de résidus, de matières cellulosiques non alimentaires, de matières ligno-cellulosiques et d'algues.

Le E. du V. du même article prévoit aussi que les quantités d'**électricité d'origine renouvelable** que le redevable a fournies en France pour l'alimentation de véhicules routiers au moyen d'infrastructures de recharge ouvertes au public seront **comptées quatre fois** pour le calcul de la TIRUERT dont il devra s'acquitter.

Ce même E. prévoit un **double comptage**, à compter du 1^{er} janvier 2023, **des quantités d'énergie contenues dans l'hydrogène** produit par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable que le redevable a utilisé, en France, **pour les besoins du raffinage** de produits pétroliers.

c) Une part de l'avantage fiscal lié aux pourcentages cibles d'incorporation est réservée aux seules énergies issues de matières premières avancées

Le D. du V. de l'article 266 *quindecies* prévoit que, pour la **comptabilisation des quantités d'EnR incorporées, ne sont pas prises en compte les quantités d'énergie autres que celles issues des matières premières avancées** si celles-ci excèdent la différence entre les pourcentages cibles d'incorporation fixés au tableau du IV. du même article et les pourcentages qui figurent au tableau du D.

Pourcentages cibles prévus aux IV. et au V. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes

Produits	Pourcentages cibles d'incorporation réservées aux matières premières avancées (tableau du D. du V.)	Pourcentages cibles d'incorporation globaux (tableau du IV.)	Pourcentages cibles résiduels pour les biocarburants non issus de matières premières avancées
Essences	1,2 %	9,5 %	8,3 %
Gazoles	0,4 %	8,9 %	8,5 %
Carburéacteurs	0 %	1 %	1 %

Source : commission des finances du Sénat d'après l'article 266 *quindecies* du code des douanes

Les matières premières avancées

Les matières premières avancées correspondent aux produits retenus dans la partie A de l'annexe IX de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 dite directive « ENR 1 » dont la liste est la suivante :

- a) algues si cultivées à terre dans des bassins ou des photobioréacteurs ;
- b) fraction de la biomasse correspondant aux déchets municipaux en mélange, mais pas aux déchets ménagers triés relevant des objectifs de recyclage fixés à l'article 11, paragraphe 2, point a), de la directive 2008/98/CE ;
- c) biodéchets tels que définis à l'article 3, point 4), de la directive 2008/98/CE, provenant de ménages privés et faisant l'objet d'une collecte séparée au sens de l'article 3, point 11), de ladite directive ;
- d) fraction de la biomasse correspondant aux déchets industriels impropres à un usage dans la chaîne alimentaire humaine ou animale, comprenant les matières provenant du commerce de détail et de gros ainsi que des industries de l'agroalimentaire, de la pêche et de l'aquaculture, et excluant les matières premières visées dans la partie B de la présente annexe ;
- e) paille;
- f) fumier et boues d'épuration ;
- g) effluents d'huileries de palme et rafles ;
- h) brai de tallol ;
- i) glycérine brute ;
- j) bagasse ;
- k) marcs de raisins et lies de vin ;
- l) coques ;
- m) balles (enveloppes) ;
- n) râpes ;
- o) fraction de la biomasse correspondant aux déchets et résidus provenant de la sylviculture et de la filière bois, c'est-à-dire les écorces, branches, produits des éclaircies précommerciales, feuilles, aiguilles, cimes d'arbres, sciures de bois, éclats de coupe, la liqueur noire, la liqueur brune, les boues de fibre, la lignine et le tallol ;
- p) autres matières cellulosiques non alimentaires ;
- q) autres matières ligno-cellulosiques à l'exception des grumes de sciage et de placage.

Source : partie A de l'annexe IX de la directive (UE) 2018/2001 du 11 décembre 2018

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES MESURES VISANT À RENFORCER LE CARACTÈRE INCITATIF DE LA TIRUERT

Le a) du 1° du I. de l'article prévoit de modifier, à compter du 1^{er} janvier 2023 (en vertu du **A. du II.** de l'article), la deuxième colonne du **tableau du IV. de l'article 266 quindecies du code des douanes** afin d'**augmenter les tarifs** de la TIRUERT. Pour les essences et les gazoles, l'article prévoit de relever le tarif de 36 euros pour le fixer à 140 euros par hectolitre. Pour les carburéacteurs, il prévoit de rehausser le tarif de 43 euros pour l'établir à 168 euros par hectolitre.

Le b) du **du 1° du I.** de l'article prévoit quant-à-lui, à compter du 1^{er} janvier 2024 (en vertu du **B. du II.** de l'article), de modifier la troisième colonne du **tableau du IV. de l'article 266 quindecies du code des douanes** afin de **relever les pourcentages cibles d'incorporation** de la TIRUERT. L'article vise à augmenter de 0,3 point de pourcentage, les pourcentages cibles d'incorporation des essences et des gazoles, pour les fixer respectivement à 9,8 % et à 8,9 %, et de 0,5 point de pourcentage le pourcentage cible des carburéacteurs qui s'établirait alors à 1,5 %.

Tarifs et seuils d'incorporation de la TIRUERT prévus au IV. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes : comparaison entre le droit actuel et le droit proposé par l'article 8

Produits	Droit en vigueur		Droit proposé par l'article 8	
	Tarif (en euros par hectolitre)	Pourcentage cible	Tarif (en euros par hectolitre) à compter du 1 ^{er} janvier 2023	Pourcentage cible à compter du 1 ^{er} janvier 2024
Essences	104	9,5 %	140	9,8 %
Gazoles	104	8,6 %	140	8,9 %
Carburéacteurs	125	1 %	168	1,5 %

Source : commission des finances du Sénat

L'article propose aussi de renforcer, à compter du 1^{er} janvier 2024 (en vertu du **B. du II.** de l'article), l'incitation à recourir à l'énergie provenant de certaines formes de matières premières.

Ainsi, le i) et ii) du a) du 2° du I. du présent article, vise-t-il à **renforcer l'incitation à recourir à l'énergie issue des 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.** Pour cela, il propose de modifier la cinquième ligne du tableau du C. du V. de l'article **266 quindecies du code des douanes** et d'augmenter de 1 % à 1,1 %, pour les essences et les gazoles, le niveau à partir duquel cette source d'énergie ne peut plus être valorisée dans le calcul du pourcentage cible d'incorporation.

Le iii) du a) du 2° du I. entend quant à lui **encourager l'usage de l'énergie issue des graisses et des huiles usagées** en augmentant pour les gazoles (à la troisième colonne de la dernière ligne du tableau du C. du V. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes) de 1 % à 1,1 % le seuil à partir duquel cette source d'énergie ne peut plus être prise en compte dans la détermination de l'atteinte du pourcentage cible d'incorporation.

Pour ces deux sources d'énergies, le seuil au-delà duquel leur incorporation ne peut plus être valorisée par les redevables dans le calcul de la TIRUERT augmente ainsi de 10 %, ce qui contribuera promouvoir leur utilisation dans les carburants.

**Seuils à partir desquels les quantités d'énergies issues de certaines matières premières ne sont plus prises en compte dans le calcul du pourcentage cible d'incorporation¹ :
comparaison entre le droit actuel et le droit proposé par l'article 8**

Catégorie de matières premières	Droit en vigueur			Droit proposé à l'article 8 au 1 ^{er} janvier 2024		
	Seuil pour les essences	Seuil pour les gazoles	Seuil pour les carburéacteurs	Seuil pour les essences	Seuil pour les gazoles	Seuil pour les carburéacteurs
1. Cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale et résidus assimilés	7 %	7 %	0 %	7 %	7 %	0 %
2. Égouts 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	1,0 %	1,0 %	aucun seuil	1,1%	1,1 %	aucun seuil
3. Tallol	0,1%	0,1 %	0,1 %	0,1%	0,1 %	0,1 %
4. Graisses et huiles usagées	0,9 %	1 %	aucun seuil	0,9 %	1,1 %	aucun seuil

Source : commission des finances du Sénat

¹ Prévus par le tableau du C. du V. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

Enfin, le b) du 2° du I. prévoit d'inciter davantage l'incorporation des matières premières avancées¹ en rehaussant, à la seconde ligne du tableau du D. du V. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, de 1,2 % à 1,3 % pour les essences et de 0,4 % à 0,5 % pour les gazoles, la fraction de l'avantage fiscal réservée aux matières premières avancées.

Fraction de l'avantage fiscal réservé aux matières premières avancées prévue au tableau du D. du V. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes : comparaison entre le droit actuel et le droit proposé par l'article 8

Droit en vigueur			Droit proposé par l'article 8 au 1 ^{er} janvier 2024		
Essences	Gazoles	Carburéacteurs	Essences	Gazoles	Carburéacteurs
1,2 %	0,4 %	0 %	1,3 %	0,5 %	0 %

Source : commission des finances du Sénat

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'INTÉGRATION AU DISPOSITIF DE L'HYDROGÈNE BAS-CARBONE

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution, deux amendements rédactionnels² ainsi qu'un **amendement n° 3447** déposé par des députés membres du groupe renaissance ont été retenus sur cet article. Ce dernier vise à **prendre en compte dans le calcul de la TIRUERT, à partir du 1^{er} janvier 2024, l'hydrogène bas carbone**³ à condition qu'il soit produit par électrolyse de l'eau.

Pour cette raison il introduit un **nouveau 8 bis au sein du I. de l'article 266 *quindecies*** du code des douanes et il ajoute « *ou dans l'hydrogène bas-carbone produit par électrolyse* » après les mentions relatives à « *l'hydrogène renouvelable* » aux premier et dernier alinéas du 3° du 1 du B du même article. L'hydrogène bas-carbone n'est pas rendu éligible au système de double comptage.

¹ Pour rappel, comme indiqué supra, les matières premières avancées, comme le précise le 6° du I. de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, s'entendent des produits mentionnés à la partie A. de l'annexe IX de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 dite « ENR 2 ».

² N° 321 et n° 322.

³ Tel que défini au 3^{ème} alinéa de l'article L. 811-1 du code de l'énergie ainsi rédigé : « l'hydrogène bas-carbone est l'hydrogène dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales au seuil retenu pour la qualification d'hydrogène renouvelable, sans pouvoir, pour autant, recevoir cette dernière qualification, faute d'en remplir les autres critères ».

Enfin, à l'aune du volume de projets actuellement engagés en matière de production d'hydrogène, l'amendement propose de **majorer** d'un dixième de point de pourcentage **les cibles d'incorporation nationales pour les essences et les gazoles à 9,9 % et 9 %**.

Tarifs et seuils d'incorporation de la TIRUERT prévus au IV. de l'article 266 quindécies du code des douanes : comparaison entre le droit actuel et le droit proposé par l'article 8 modifié par l'amendement n° 3447

Produits	Droit en vigueur		Droit proposé par l'article 8 initial		Droit proposé par l'article 8 modifié par l'amendement n° 3447	
	Tarif (en euros par hectolitre)	Pourcentage cible	Tarif (en euros par hectolitre) à compter du 1 ^{er} janvier 2023	Pourcentage cible à compter du 1 ^{er} janvier 2024	Tarif (en euros par hectolitre) à compter du 1 ^{er} janvier 2023	Pourcentage cible à compter du 1 ^{er} janvier 2024
Essences	104	9,5 %	140	9,8 %	140	9,9 %
Gazoles	104	8,6 %	140	8,9 %	140	9 %
Carburéacteurs	125	1 %	168	1,5 %	168	1,5 %

Source : commission des finances du Sénat

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES POUR RESPECTER NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS MAIS UN BESOIN URGENT DE DÉVELOPPER UNE FILIÈRE DE CARBURANTS D'AVIATION DURABLES NATIONALE

A. UNE TAXE INCITATIVE POUR STIMULER L'INCORPORATION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LES CARBURANTS

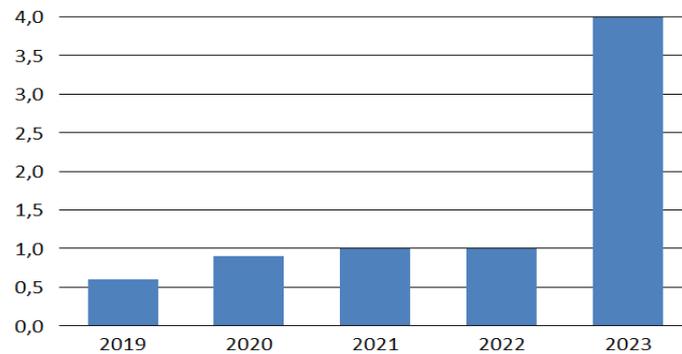
1. Une taxe comportementale à faible rendement

Il convient de souligner qu'en tant que fiscalité dite « pigouvienne » ou comportementale, la TIRUERT est **une taxe purement incitative qui n'a pas un objectif de rendement**. En cherchant à inciter à l'évolution des comportements en matière de production et d'usage d'EnR dans les transports, elle a pour finalité l'atteinte d'objectifs en matière d'incorporation d'énergie issue de sources renouvelables dans les carburants. Par conséquent, **la réussite d'un tel dispositif fiscal se matérialise par la faiblesse de son rendement budgétaire**.

D'après le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État d'octobre 2022, du fait notamment de la hausse des tarifs prévue à l'article 8, le rendement de la TIRUERT pourrait quand même atteindre **quatre millions d'euros en 2023, soit une multiplication par quatre en un an**.

Évolution du rendement budgétaire de la TIRUERT

(en millions d'euros)

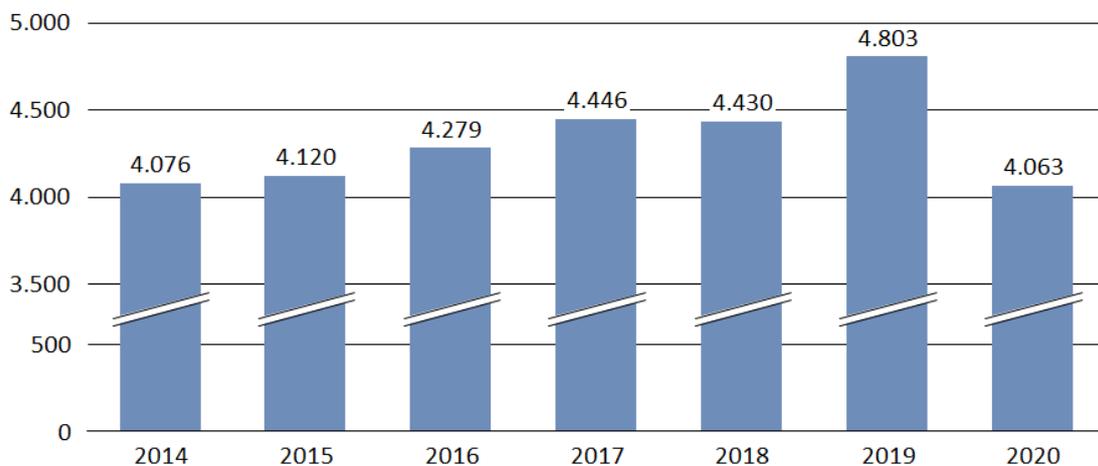


Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

2. Sauf pendant la crise sanitaire, une consommation orientée à la hausse

Le volume de biocarburants incorporé dans les carburants en France en 2020 a atteint **4,06 milliards de litres**, soit **8,6 % du volume de carburants** mis à la consommation et **7,4 % de la quantité totale d'énergie** des carburants (essence et gazole). La diminution constatée en 2020 s'explique par les répercussions de la crise sanitaire sur les activités de transport.

Volume de biocarburants mis à la consommation en France de 2014 à 2020



Source : Panorama 2020 des biocarburants incorporés dans les carburants en France, Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

Ce volume de 4,06 milliards de litres comprend 64 % d'esters méthyliques d'acides gras, 7 % d'ETBE (ethyl-tert-butyl-ether), 19 % d'éthanol et 10 % d'huiles végétales hydrotraitées.

En 2021, d'après les données transmises par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), **8,6 % de l'énergie des essences et 8 % de celle des gazoles** provenaient de sources renouvelables, ce qui représente **4,6 milliards de litres** de biocarburants incorporés aux carburants fossiles (3,1 milliards de litres pour les gazoles et 1,4 milliard de litres pour les essences). Toujours d'après les éléments fournis par la DGEC, pour les filières diesel et essence, la France dispose de capacité de production en biocarburants couvrant la totalité des besoins. Les usines françaises doivent cependant recourir à l'importation de matières premières, notamment pour la filière diesel. En 2021, 35 % des biocarburants consommés en France ont été produits à partir de matières premières françaises.

Depuis sa mise en œuvre en France, la taxation incitative à l'incorporation d'énergie renouvelable dans les carburants a répondu à sa vocation. En ce qui concerne les gazoles, les objectifs nationaux d'incorporation ont toujours été atteints tandis que pour les essences, ils le sont systématiquement depuis 2016.

À l'échelle européenne, le rapport sur l'Union de l'énergie du 18 octobre 2022¹ évalue à 10,2 % la part des énergies renouvelables utilisées dans les transports.

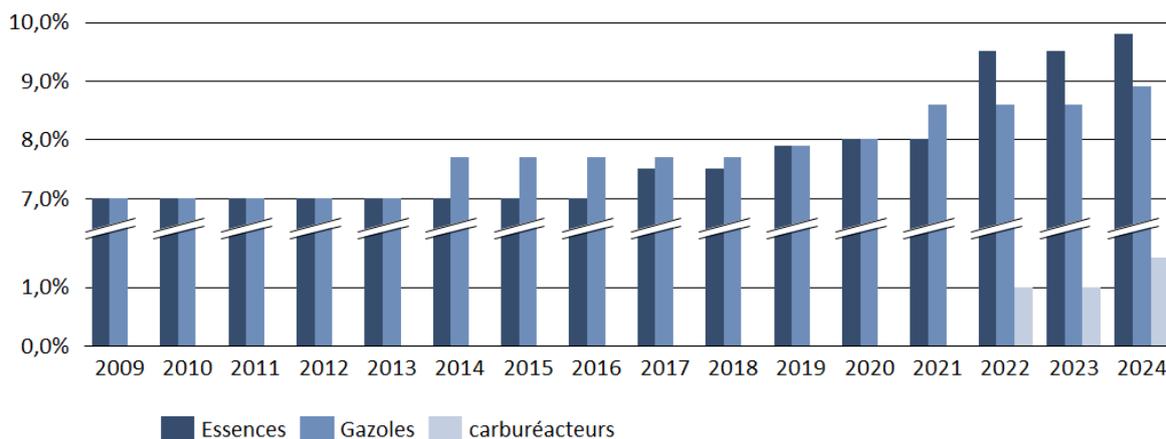
B. ALORS QUE LA TIRUERT APPARAÎT COMME MOINS INCITATIVE QUE LES DISPOSITIFS ÉQUIVALENTS DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS, SES PARAMÈTRES SONT MIS SOUS TENSION PAR LE CONTEXTE DE CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

Pour atteindre les objectifs d'utilisation d'EnR dans les transports fixés par le cadre européen (14 % en 2030) qui doivent être renforcés dans le cadre du « paquet fit for 55 », la France doit régulièrement relever les pourcentages cibles d'incorporation de la TIRUERT. Il convient toutefois de laisser le temps au secteur de s'organiser et à la production de s'accroître, stimulée par l'anticipation d'une demande supplémentaire, en donnant **une visibilité suffisante** aux acteurs. Les cibles sont ainsi régulièrement relevées en loi de finances initiale pour l'année N avec une entrée en vigueur lors de l'année N+1. **Le présent article respecte cette nécessité en ne proposant de relever les pourcentages cibles qu'à compter du 1^{er} janvier 2024**, ce qui laisse le temps aux secteurs énergétique et des transports de prendre leurs dispositions pour respecter les objectifs d'incorporation.

¹ Report from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions, state of the energy union 2022, 18 octobre 2022.

Par ailleurs, à l'exception peut-être des carburateurs pour le transport aérien (voir *infra*), **l'évolution** proposée des pourcentages cibles pour les essences et les gazoles apparaît comme suffisamment **raisonnable et proportionnée afin de préserver le caractère incitatif** de la TIRUERT sans basculer dans une finalité de rendement.

Évolution des pourcentages cibles d'incorporation (2009-2024)



Source : commission des finances du Sénat d'après le site internet du ministère de la transition écologique et le code des douanes

Dans un contexte de hausse des prix de l'énergie, de tensions exceptionnelles sur les approvisionnements énergétiques et de concurrence pour l'accès aux biocarburants, les tarifs actuels de la TIRUERT, insuffisamment incitatifs par rapport aux mécanismes mis en place par certains de nos partenaires, font courir un risque de fuite à l'étranger de ces produits. En effet, la hausse des prix de l'énergie se répercute aussi sur les biocarburants, leur prix étant indexé sur celui des carburants fossiles. Aussi, alors que les prix étaient situés entre 500 euros par m³ et 700 euros par m³ l'année dernière, les biocarburants s'échangent aujourd'hui à des prix situés entre 1 100 euros par m³ et 1 800 euros par m³. Or, les tarifs de la TIRUERT actuelles font que la pénalité en cas de non-respect des seuils d'incorporation est inférieure à ces prix (1 040 euros par m³). De ce fait, au détriment de nos engagements européens, il devient économiquement plus intéressant de payer la TIRUERT plutôt que d'atteindre les cibles d'incorporation et les biocarburants produits en France pourraient être massivement exportés hors de l'hexagone. En effet, d'après les données de la DGEC, nos voisins pratiquent en moyenne des pénalités 60 % plus élevées que la France pour les diesels et 40 % pour les essences. Dans ces pays, un biocarburant peut ainsi être vendu entre 40 % et 60 % plus cher qu'en France.

Face à cette situation, **le relèvement des tarifs de la TIRUERT, même s'il accroît les coûts d'approvisionnement** des metteurs à la consommation de carburant **et peut avoir un effet inflationniste sur les prix à la pompe** (qui pourrait représenter, d'après la DGEC, **5 centimes d'euros par litre pour les essences et 4,5 centimes d'euros par litre pour les gazoles**), apparaît comme **nécessaire à court terme pour que la France tienne ses engagements** en matière d'incorporation d'EnR dans les énergies utilisées pour les transports.

Par ailleurs, de façon plus marginale, le renforcement de la promotion d'énergies issues de certaines matières premières, tout particulièrement des matières premières dites « avancées », les plus vertueuses d'un point de vue environnemental, apparaît souhaitable.

C. POUR ATTEINDRE NOS OBJECTIFS D'INCORPORATION D'ÉNERGIE RENOUELABLE DANS LES TRANSPORTS, IL N'EST PAS ILLÉGITIME D'INTRODUIRE L'HYDROGÈNE BAS-CARBONE PRODUIT PAR ÉLECTROLYSE DANS LE DISPOSITIF

L'article L. 811-1 du code de l'énergie définit les différentes catégories d'hydrogène :

*- « **l'hydrogène renouvelable** est l'hydrogène produit soit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergies renouvelables, soit par toute autre technologie utilisant exclusivement une ou plusieurs de ces mêmes sources d'énergies renouvelables et n'entrant pas en conflit avec d'autres usages permettant leur valorisation directe. Dans tous les cas, son procédé de production émet, par kilogramme d'hydrogène produit, une quantité d'équivalents dioxyde de carbone inférieure ou égale à un seuil.*

*- **l'hydrogène bas-carbone** est l'hydrogène dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales au seuil retenu pour la qualification d'hydrogène renouvelable, sans pouvoir, pour autant, recevoir cette dernière qualification, faute d'en remplir les autres critères.*

*- **l'hydrogène carboné** est l'hydrogène qui n'est ni renouvelable, ni bas-carbone ».*

L'hydrogène bas-carbone, bien que ne répondant pas aux critères de son homologue renouvelable, **peut être produit par électrolyse de l'eau à partir d'électricité d'origine nucléaire et son processus de production doit respecter le même seuil d'émissions** que son homologue renouvelable. Aussi apparaît-il plutôt **légitime d'encourager son développement et son incorporation** dans les carburants **en l'intégrant au dispositif de la TIRUERT**. La production de cette source d'énergie prometteuse devrait aider à remplir les objectifs d'incorporation de la France et à tenir les engagements que nous avons pris à l'égard de nos partenaires européens.

D. L'ABSENCE D'UNE FILIÈRE NATIONALE MATURE DE CARBURANTS D'AVIATION DURABLES PÉNALISE LA COMPÉTITIVITÉ DES COMPAGNIES AÉRIENNES FRANÇAISES

Alors qu'à l'occasion de l'examen de l'article 15 du projet de loi de finances initiale pour 2021, la Commission des finances avait déjà souligné que l'application de la TIRUERT¹ au transport aérien à compter de l'année 2022 était « susceptible de présenter des difficultés en l'absence d'une structuration suffisante de la filière d'approvisionnement », cette problématique reste posée. S'agissant des carburateurs, contrairement aux carburants routiers, la filière de production de biocarburants est encore loin d'être mature. Au niveau mondial, la capacité de production atteint péniblement les 100 millions de litres par an quand 450 milliards de litres annuels seraient nécessaires à horizon 2050. En France et en Europe, l'offre de carburants d'aviation durable est très insuffisante et ne permet pas de respecter les mandats d'incorporation fixés. Les projections actuelles de développement de la production de carburants d'aviation durable en Europe font état d'une offre inférieure d'au moins 50 % au besoin à l'horizon 2030.

Or, les carburants d'aviation durable ou « SAF » (pour « *sustainable aviation fuel* ») constituent le principal outil, avec le renouvellement des flottes d'aéronefs, à court et moyen terme, pour accélérer la transition écologique du secteur aérien. Il apparaît ainsi plus urgent que jamais de stimuler de façon décisive l'émergence d'une véritable filière de production française et européenne. La rentabilité des secteurs aériens national et européen dépendra du développement d'une production industrielle de masse à des prix compétitifs. Aujourd'hui, hormis quelques premiers balbutiements, force est de constater qu'en France en particulier, le compte n'y est pas du tout et, malgré quelques rares initiatives et beaucoup de déclarations d'intentions, la situation semble bloquée. En 2024, en France, la production de carburants d'aviation durables devrait péniblement atteindre 300 000 tonnes, essentiellement produites par le site de Grandpuits.

Les énergéticiens estiment que la demande est insuffisante pour qu'ils développent de véritables capacités de production tandis que les compagnies souffrent d'une pénurie d'offre et de prix de trois à dix fois supérieurs à celui du kérosène selon les types de carburants durables. Il est absolument nécessaire de mettre un terme à ce cercle vicieux.

Aujourd'hui, dans le domaine aérien, comme l'avait craint la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2021 et contrairement à la vocation de cette contribution, la TIRUERT n'est pas incitative. Faute d'offre disponible, les compagnies ne peuvent acquérir suffisamment de carburant respectant les seuils d'incorporation et leurs fournisseurs d'énergie leur facturent le montant de la TIRUERT qui,

¹ La TIRIB à l'époque.

par ailleurs, sert de **référence pour l'établissement des tarifs des contrats d'approvisionnement**. Aussi, dans ce contexte, **la hausse du tarif de TIRUERT sur le secteur aérien dès 2023 et de la cible d'incorporation en 2024 devrait participer à renchérir le coût d'approvisionnement en carburant des compagnies**.

Ce résultat est malheureusement **la constat d'un échec patent**. Alors qu'en juillet 2020, une feuille de route nationale pour le déploiement des carburants d'aviation durables avait été publiée avec des objectifs d'incorporation puis un appel à manifestation d'intérêt et enfin un appel à projet en juillet 2021¹, les évolutions sont presque imperceptibles.

Les projets de carburants synthétiques, pourtant très prometteurs, n'en sont **qu'au stade de la recherche, très loin de l'industrialisation d'une production de masse**. D'autres pays, comme les États-Unis ont pris **beaucoup d'avance** dans ce domaine et la France, comme l'Europe, est face à un **vrai risque de déclassement et de perte de souveraineté** dans la maîtrise d'énergies promises à être l'une des clés majeures de la compétitivité d'un secteur aérien plus propre.

Le Gouvernement a notamment la responsabilité d'organiser un véritable lieu d'échange et de réflexion entre l'ensemble des acteurs pour déterminer de véritables orientations et faire des choix stratégiques qui détermineront la compétitivité de la filière aérienne française dans les années et décennies à venir. Aujourd'hui, un tel espace fait cruellement défaut.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

¹ Et clôturé en septembre 2022.

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Autorisation de l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant

Le présent article prévoit de légaliser l'utilisation de l'huile de friture comme carburant et de la soumettre à l'accise sur les produits énergétiques (l'ancienne TICPE).

Si l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant peut présenter d'incontestables avantages dans le cadre de circuits courts et pour des flottes de véhicules captives¹, une autorisation généralisée, anarchique et trop peu encadrée pourrait être contreproductive, y compris en raison de conséquences environnementales indésirables.

Pour cette raison, à travers son amendement FINC.30 (I-124), la commission des finances propose de réserver, à ce stade, l'autorisation de l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant aux seuls véhicules exploités dans le cadre de flottes captives.

En conséquence, la commission propose d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : L'USAGE DES HUILES ALIMENTAIRES USAGÉES COMME CARBURANT DEMEURE PROHIBÉ

A. L'ARTICLE 265 TER DU CODE DES DOUANES N'AUTORISE PAS L'USAGE DES HUILES ALIMENTAIRES USAGÉES COMME CARBURANT

Le premier alinéa du 1. de l'article 265 ter du code des douanes dispose que « sont interdites l'utilisation à la carburation, la vente ou la mise en vente pour la carburation de produits dont l'utilisation et la vente pour cet usage n'ont pas été spécialement autorisées par des arrêtés du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'industrie ». L'arrêté du 19 janvier 2016² liste à ce titre les produits autorisés à la vente et à l'utilisation pour la carburation en précisant, pour chacun d'eux, les usages permis.

¹ C'est-à-dire un ensemble de véhicules (véhicules légers, poids lourds, bus, etc.) appartenant à une même entreprise ou à une même collectivité et qui s'approvisionne en carburant à une même pompe qui leur est spécialement dédiée.

² L'arrêté du 19 janvier 2016 relatif à la liste des carburants autorisés au regard des dispositions de l'article 265 ter du code des douanes.

Le deuxième alinéa du même 1. prévoit qu'en dérogation de l'interdiction posée par le premier alinéa, « *les ministres chargés du budget et de l'industrie peuvent, par décision conjointe, autoriser l'utilisation temporaire de produits non autorisés, dans le cadre de projets d'expérimentation pilotes afin de permettre le développement de carburants moins polluants* ».

Les 2., 3. et 4. du même article 265 *ter* fixent les conditions d'autorisation comme carburant agricole de l'huile végétale pure, c'est-à-dire « *l'huile, brute ou raffinée, produite à partir de plantes oléagineuses sans modification chimique par pression, extraction ou procédés comparables* »¹.

En vertu de la législation en vigueur, n'est donc **pas autorisé comme carburant l'usage d'huiles alimentaires usagées**, définies par un arrêté du 24 août 2016² comme des résidus de matières grasses d'origine végétale ou animale utilisées pour l'alimentation humaine, en industrie agroalimentaire, en restauration collective ou commerciale.

B. EN JUILLET 2022, UNE DISPOSITION ADOPTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE VISANT À AUTORISER L'USAGE DES HUILES ALIMENTAIRES USAGÉES COMME CARBURANT A ÉTÉ REJETÉE PAR LE SÉNAT DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI « POUVOIR D'ACHAT »

Dans le cadre de l'examen du **projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat**, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement n° 737 déposé par Julien Bayou et plusieurs députés écologistes. Cet amendement, devenu l'article 21 du projet de loi, avait ainsi été **adopté malgré un avis défavorable de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, la rapporteur de la commission ayant néanmoins indiqué en séance vouloir, à titre personnel, donner une suite favorable à cette initiative**. Il a bénéficié d'un avis de sagesse du **Gouvernement** à condition que deux sous-amendements visant à mieux encadrer le dispositif soient eux-mêmes adoptés. **Les dispositions qui avaient ainsi été adoptées par l'Assemblée nationale sont identiques à celles du présent article 8 bis** dont le dispositif est présenté *infra* au II. de ce commentaire. Elles visaient à compléter l'article 265 *ter* du code des douanes afin d'autoriser expressément l'utilisation comme carburant de l'huile alimentaire usagée.

¹ Deuxième alinéa du 2. de l'article 265 *ter* du code des douanes.

² L'arrêté du 24 août 2016 fixant les critères de sortie du statut de déchet pour les déchets graisseux et les huiles alimentaires usagées pour un usage en tant que combustible dans une installation de combustion classée sous la rubrique 2910-B au titre de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement et d'une puissance supérieure à 0,1 MW et les esters méthyliques d'acides gras fabriqués à partir de ces déchets destinés à être incorporés dans un produit pétrolier.

Au stade de l'examen en commission, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, saisie pour avis, n'avait proposé, tout en émettant de sérieuses réserves, qu'une simple modification de l'article 21 afin de mieux encadrer son dispositif. Cependant, **entre l'examen en commission et la séance publique, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a conduit une série d'auditions qui ont mis en évidence les profondes incertitudes et les risques d'une autorisation généralisée si précipitée**, sans qu'une réflexion suffisante n'ait été sérieusement conduite en amont pour en sécuriser les implications d'un tel usage.

Pour cette raison, **lors de l'examen en séance publique, le Sénat a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement l'amendement déposé par le rapporteur Bruno Belin au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, tendant à substituer le dispositif proposé par une demande de rapport que le Gouvernement devait remettre au Parlement d'ici le 1^{er} janvier 2023 afin d'évaluer « les conséquences environnementales, économiques et techniques de l'autorisation d'utilisation des huiles alimentaires usagées comme carburant pour véhicules. Ce rapport présente, le cas échéant, des scénarios possibles d'évolutions du droit existant et précise les catégories de véhicules les plus adaptés à l'utilisation de ce type de carburant »**. Cette nouvelle rédaction de l'article 21 a été **retenue dans le texte final issu de la commission mixte paritaire**.

Cependant, **le Conseil constitutionnel a depuis censuré l'article dans sa décision du 12 août 2022¹**, considérant qu'il s'agissait d'un **cavalier législatif** et qu'il n'avait pas sa place dans le projet de loi en question.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : AUTORISER L'USAGE D'HUILES ALIMENTAIRES USAGÉES COMME CARBURANT ET LES SOUMETTRE À LA FISCALITÉ DE DROIT COMMUN DES CARBURANTS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 2855 de notre collègue député Julien Bayou tendant à **autoriser l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant** et de **les soumettre à l'accise sur les énergies** prévue à l'article L. 312-1 du code des impositions des biens et services (CIBS).

¹ Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022 portant sur la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Le présent article prévoit ainsi de **compléter l'article 265 ter du code des douanes par un 5. et un 6.**

Le premier alinéa du nouveau 5. prévoit ainsi que « *l'utilisation comme carburant d'huile alimentaire usagée valorisée est autorisée, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* ».

Le deuxième alinéa du même 5. entend définir la notion d'huile alimentaire usagée. Aussi précise-t-il que l' « *on entend par huile alimentaire usagée valorisée les huiles produites à partir de ou issues des résidus de matières grasses d'origine végétale ou animale utilisées pour l'alimentation humaine, en industrie agroalimentaire ou en restauration collective ou commerciale* ».

Le troisième alinéa du 5. ajoute quant à lui que l'utilisation de ces huiles comme carburant **doit présenter un gain environnemental** par rapport aux carburants actuellement autorisés. Il précise ainsi qu' « *en termes d'émissions de polluants atmosphériques, l'utilisation de ces huiles ou des carburants dérivés doit correspondre au moins aux performances des carburants ou biocarburants autorisés* ».

Enfin, **le nouveau 6.** de l'article 265 ter du code des douanes entend **soumettre les huiles usagées au même tarif d'accise sur les énergies** (l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou TICPE) **que celui qui est appliqué aux gazoles routiers**, à savoir 59,40 euros par mégawattheures (MWh). Il prévoit ainsi que « *les huiles alimentaires usagées valorisées définies au 5 peuvent être utilisées, pures ou en mélange, comme carburant dans les véhicules* » et qu'elles sont « *soumises à la taxe intérieure de consommation, au tarif applicable au gazole à l'article L. 312-35 du code des impositions des biens et services* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : POUR SÉDUISANTE QU'ELLE PUISSE PARAÎTRE, L'UTILISATION DES HUILES DE CUISSON USAGÉES COMME CARBURANT NE DOIT ÊTRE ENVISAGÉE QU'ASSORTIE DES GARANTIES NÉCESSAIRES ET AU TERME D'EXPÉRIMENTATIONS APPROFONDIES

A. UNE ÉVOLUTION QUI APPARAÎT SÉDUISANTE AUX PREMIERS ABORDS...

À première vue, l'utilisation de l'huile de cuisson usagée comme carburant **semble présenter plusieurs avantages.** Elle serait moins chère et moins émettrice de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques que le gazole, elle permettrait de valoriser ces déchets polluants et particulièrement difficiles à traiter dans les eaux usées et, participerait à l'indépendance énergétique de notre pays compte-tenu de sa disponibilité sur le territoire national.

Actuellement, malgré son interdiction, certains particuliers y recourent clandestinement pour remplir le réservoir de voitures anciennes. D'autres pays européens, tels que la Belgique ou l'Allemagne autorisent cette pratique. En France, **les huiles alimentaires usagées peuvent déjà être incorporées dans le gazole sous forme d'ester méthylique et des expérimentations ont été autorisées** par l'administration dans le cadre de la dérogation permise par l'article 265 *ter* du code des douanes. Des expérimentations sont notamment en cours au sein de la communauté d'agglomération de Béthune-Bruay Artois Lys Romane ou à Charleville-Mézières. L'association « roule ma frite » a notamment obtenu une autorisation pour alimenter avec de l'huile de friture usagée un camion ainsi que le petit train touristique de Saint-Trojan-les-Bains, en Charente-Maritime.

B. ...MAIS QUI DOIT ÊTRE ENCADRÉE COMPTE-TENU NOTAMMENT DU MANQUE DE REcul SUR SES EFFETS POTENTIELLEMENT INDÉSIRABLES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LA QUALITÉ DE L'AIR

L'examen du projet de loi « pouvoir d'achat » cet été au Sénat a fait émerger **plusieurs interrogations** préoccupantes quant à l'autorisation généralisée de l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant. Il apparaît **nécessaire de lever ces doutes** avant d'envisager une telle généralisation.

À ce jour, **aucune étude d'impact approfondie** n'est venue objectiver précisément les implications environnementales, économiques ou techniques d'un emploi généralisé des huiles alimentaires usagées comme carburant.

Alors qu'aucune norme européenne n'encadre aujourd'hui l'usage des huiles de cuisson comme carburant, il semble présenter **des risques concernant la sûreté des moteurs**.

Par ailleurs, **les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques** générées par les huiles alimentaires usagées restent **trop peu documentées**. Des études, certes un peu anciennes (une dizaine d'années), avaient notamment alerté sur les **émissions d'oxyde d'azote** liées à l'utilisation d'huiles de cuisson usagées comme carburant.

En outre, une autorisation généralisée de l'usage des huiles alimentaires comme carburant pose **la question du circuit de collecte et d'approvisionnement** de celles-ci. Leur production étant très dispersée, **un processus de collecte anarchique serait susceptible de générer des flux de transports multiples et potentiellement émetteurs de pollutions atmosphériques et de gaz à effets de serre**.

Le bénéfice net de ce nouveau carburant est ainsi loin d'être garanti.

Un autre risque tient au fait qu'une mesure de généralisation trop peu réglementée **pourrait favoriser l'importation d'huiles usagées étrangères**, notamment en provenance de Chine ou de Malaisie. Ce phénomène est notamment observable concernant l'incorporation de ces matières premières dans les biocarburants actuels.

En revanche, **les expérimentations qui sont en cours montrent que dans le cadre de circuits courts et pour des flottes de véhicules captives** exploitées par des sociétés privées comme par des collectivités territoriales, **l'usage d'huiles alimentaires usagées comme carburant peut se justifier**. Une flotte captive est constituée d'un ensemble de véhicules (véhicules légers, poids lourds, bus, *etc.*) appartenant à une entreprise ou à une collectivité et qui s'approvisionne en carburant à une même pompe qui leur est spécialement dédiée. **Ainsi rationalisée et encadrée**, prenant en compte les premiers retours d'expériences de ces expérimentations, **l'autorisation de leur usage prendrait tout son sens** et éviterait les écueils et autres effets indésirables pour l'environnement ou la sûreté et la sécurité routière évoqués *supra*.

Pour cette raison, à **travers son amendement FINC.30 (I-124)**, la **commission des finances propose de restreindre la portée de l'autorisation de l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant aux seules flottes captives, en attendant de mieux connaître l'impact global de ce nouvel emploi, d'une part, et qu'une réflexion globale sur la collecte des huiles usagées et l'approvisionnement vers les véhicules soit menée, d'autre part.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article ainsi modifié.

ARTICLE 8 ter (nouveau)

Exonération de la TGAP des résidus réceptionnés par des installations de stockage de déchets lorsqu'ils font l'objet d'une valorisation matière

Le présent article prévoit d'exonérer de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les résidus réceptionnés par des installations de stockage de déchets dangereux sous les conditions suivantes : 70 % des déchets de l'installation font l'objet d'une valorisation matière, les résidus et déchets sont réceptionnés et traités au même endroit, l'installation de traitement des déchets ne doit pas dépasser certains seuils d'émission, et les déchets traités doivent relever d'une liste définie dans l'article.

La TGAP, mise en œuvre par les articles 266 *sexies* et suivants du code des douanes, est une taxe qui a vocation à inciter à la limitation de la quantité de déchets à traiter, ou à trouver des solutions alternatives au stockage et à l'incinération.

Il existe déjà plusieurs exceptions à la TGAP, lorsqu'il est impossible de trouver une solution alternative au stockage des déchets, ou dans les cas où la taxe pourrait dissuader de mettre en place des solutions alternatives de traitement des déchets.

L'exonération prévue par le présent article vise ainsi à inciter les personnes réceptionnant les déchets à les traiter par valorisation matière. Les conditions de l'exonération sont suffisamment strictes pour que la qualité environnementale des projets de valorisation soit assurée.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES EST UNE TAXE INCITATIVE QUI VISE À LIMITER LA PRODUCTION DES DÉCHETS

A. LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES EST DUE EN PRINCIPE PAR TOUTE PERSONNE RÉCEPTIONNANT DES DÉCHETS OU QUI LES TRANSFERT VERS UN AUTRE ÉTAT

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi de finances pour 1999¹, par le regroupement de plusieurs taxes fiscales ou parafiscales. Le champ d'application de la composante « déchets » de la TGAP est régi par l'article 266 *sexies* du code des douanes.

Cette taxe est notamment due par :

- toute personne **réceptionnant des déchets, dangereux ou non dangereux**, et exploitant une installation soumise à autorisation ;

- toute personne qui transfère ou fait transférer des déchets vers un autre État en application du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets ;

- toute personne qui, pour les besoins de son activité économique, livre pour la première fois en France, ou y utilise pour la première fois, des préparations pour lessive, des produits adoucissants, ou des matériaux d'extraction de toutes origines se présentant naturellement sous la forme de grains ou obtenus à partir de roches concassées ou fractionnées.

L'article 266 *septies* du code des douanes détermine le fait générateur de la taxe, à savoir la réception des déchets par l'exploitant de l'installation. L'article 266 *octies* du même code définit l'assise de la TGAP, et l'article 266 *nonies* du même code donne ses tarifs.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

Tarif de TGAP pour les déchets réceptionnés dans une installation de traitement thermique autorisée de déchets non dangereux

(en euros par tonne)

Désignation des installations de traitement thermique des déchets non dangereux concernés	2019	2020	2021	2022	2023	2024	À compter de 2025
A. Installations autorisées dont le système de management de l'énergie a été certifié conforme à la norme ISO 500001 par un organisme accrédité	12	12	17	18	20	22	25
B. Installations autorisées dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm ³	12	12	17	18	20	22	25
C. Installations autorisées réalisant une valorisation énergétique élevée dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,65	9	9	14	14	14	14	15
D. Relevant à la fois des A et B	9	9	14	14	17	20	25
E. Relevant à la fois des A et C	6	6	11	12	13	14	15
F. Relevant à la fois des B et C	5	5	10	11	12	14	15
G. Relevant à la fois des A, B et C	3	3	8	11	12	14	15
H. Installations autorisées dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,70 et réalisant une valorisation énergétique des résidés à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes	-	-	4	5,5	6	7	7,5
I. Autres installations autorisées	15	15	20	22	23	24	25

Source : article 266 nonies du codes des douanes

B. L'APPLICATION DE LA TGAP COMPREND PLUSIEURS EXCEPTIONS

Le II. de l'article 266 *sexies* donne également la liste des **personnes ou des activités pour lesquelles la TGAP ne s'applique pas**. Certaines des activités exonérées de TGAP sont :

- les réceptions de déchets de matériaux de construction et d'isolation contenant de l'amiante, ou les déchets d'équipement de protection individuelle et les moyens de protection collective pollués par des fibres d'amiante ;

- les réceptions de déchets générés par une catastrophe naturelle ;

- les réceptions de déchets non dangereux par les installations de co-incinération ;

- les réceptions de déchets aux fins de production de chaleur ou d'électricité, et de déchets préparés sous forme de combustibles solides de récupération, associés ou non à un autre combustible ;

- les réceptions de déchets en vue de les transformer, par traitement thermique, en combustibles qui sont destinés à cesser d'être des déchets.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LES RÉSIDUS RÉCEPTIONNÉS PAR DES INSTALLATIONS DE STOCKAGE DE DÉCHETS DANGEREUX SONT EXONÉRÉS DE TGAP LORSQU'ILS SONT TRAITÉS SUR PLACE ET QU'ILS FONT L'OBJET D'UNE VALORISATION MATIÈRE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement n° I-3432 déposé par notre collègue député Jean-Marc Zulesi, que le Gouvernement a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. L'amendement n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

L'article 8 *ter* propose d'exonérer de TGAP les résidus réceptionnés par des installations de stockage de déchets dangereux, lorsque quatre conditions cumulatives sont remplies.

La première condition est que l'installation du stockage des résidus et celle de traitement des déchets dont ils sont issus doivent être situées **sur la même emprise foncière** ;

La deuxième condition est que les déchets traités par l'installation doivent relever de **l'une des catégories suivantes** :

- boues de forage et autres déchets de forage, à l'exception de ceux réalisés à l'eau douce ;

- terres (y compris déblais provenant de sites contaminés), cailloux et boues de dragage ;

- déchets de dessablage provenant d'installations de traitement des eaux usées ;

- minéraux (par exemple sable, cailloux) constituant des déchets provenant du traitement mécanique des déchets (par exemple, tri, broyage, compactage, granulation) ;

- boues provenant de la décontamination des sols ;

- terres et pierres constituant des déchets des jardins et parcs.

La troisième condition est que les émissions des installations de traitement des déchets doivent être **inférieures aux seuils d'émissions** dans l'atmosphère inférieurs aux seuils prévues au 2 du I de l'article 266 *sexies*.

Cette disposition renvoie au décret n° 99-508 du 17 juin 1999¹, dont l'article 2 donne les seuils d'émissions en question. Par exemple, pour le protoxyde d'azote, le seuil est de 150 tonnes, et pour le mercure, il est de 10 kg.

Enfin, la quatrième condition est que parmi la masse de l'ensemble des déchets réceptionnés par l'installation de traitement, **70 % font l'objet d'une valorisation « matière »**.

La « valorisation matière » est définie à l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement. Il s'agit de « *toute opération de valorisation autre que la valorisation énergétique et le retraitement en matières destinées à servir de combustible ou d'autre moyen de produire de l'énergie.* »

La valorisation matière comprend notamment la préparation en vue de la réutilisation, le recyclage, le remblayage, et le retraitement des déchets en matières premières à des fins d'ingénierie dans les travaux de construction de routes et d'autres infrastructures.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE QUI PERMET D'ENCOURAGER LA VALORISATION MATIÈRE DES DÉCHETS

La TGAP **renchérit** le coût du stockage et du traitement thermique (incinération) des déchets pour **inciter** les producteurs/apporteurs de déchets à en limiter le nombre, ou à trouver des solutions alternatives au stockage et à l'incinération pour les traiter. Elle repose ainsi sur le principe du « **pollueur-payeur** ».

Les activités sont exonérées de TGAP dans les cas où la taxe **ne peut pas avoir d'effet incitatif**. Par exemple, les réceptions de déchets lors d'une catastrophe naturelle sont exonérées **car la production de ces déchets répond à un cas de force majeure**.

¹ Décret pris pour l'application des articles 266 *sexies* à 266 *duodécies* du code des douanes instituant une taxe générale sur les activités polluantes

D'autres activités sont exonérées de TGAP car l'application de la taxe pourrait avoir un effet désincitatif sur des activités qui sont non polluantes, ou qui visent au réemploi des déchets. Parmi les exonérations de TGAP, on compte ainsi la réception de déchets non polluants, ou la réception de déchets qui ont vocation à être réutilisés, en particulier pour la production d'énergie.

L'article 8 *ter* s'inscrit dans cette logique : il vise à exonérer de TGAP les résidus de déchets réceptionnés par des installations de stockage de déchets dangereux, lorsque ces déchets font l'objet d'une **valorisation matière**. L'application de la taxe pourrait en effet avoir pour conséquence de dissuader les installations de traitement des résidus de traitement des déchets de mettre en place des solutions de valorisation matière.

L'article prévoit **plusieurs conditions pour s'assurer que les projets de valorisation ont une véritable plus-value environnementale**. Le stockage et le traitement des déchets et résidus doivent être situés au même endroit, les installations ne doivent pas dépasser certains seuils d'émission, et plus de 70 % des déchets traités par l'installation doivent faire l'objet d'une valorisation matière. Les catégories de déchets retenus dans le dispositif de l'article sont ceux qui sont issus de l'excavation des sols, et dont les résidus sont susceptibles de faire l'objet d'une valorisation matière.

Le coût de la mesure n'est pas chiffré, mais en raison des conditions strictes qui sont requises pour bénéficier de l'exonération, il devrait rester limité.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8 quater (nouveau)

Alignement des tarifs de l'accise sur les énergies applicables à l'essence d'aviation et aux carburateurs sur le tarif applicable à l'essence routière

Le présent article prévoit d'aligner les tarifs de l'accise sur les énergies applicable aux carburateurs utilisés par l'aviation d'affaires et à l'essence d'aviation utilisée par les petits avions de tourisme sur le tarif applicable à l'essence routière.

Cet alignement répond à un enjeu d'équité entre les différents types de carburants et moyens de transport mais aussi, au sein même des usages aériens, entre l'aviation d'affaires et l'aviation de loisir. Il permet également de supprimer une niche fiscale qui bénéficiait à des carburants d'origine fossile.

Pour autant, aussi juste et nécessaire soit-elle, cette évolution ne doit pas être interprétée et instrumentalisée comme un outil de stigmatisation du secteur aérien et de ses usagers. Engagée, la transition écologique du transport aérien doit être soutenue et encouragée, notamment s'agissant du développement de la production et de l'usage des carburants d'aviation durables.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE TARIF DE L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES APPLICABLE AUX CARBURATEURS EST NETTEMENT PLUS FAVORABLE QUE CELUI DE L'ESSENCE D'AVIATION ET, DANS UNE PLUS LARGE MESURE ENCORE, QUE LE TARIF RELATIF À L'ESSENCE ROUTIÈRE

A. L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES APPLIQUÉE AUX CARBURANTS AÉRIENS

La fiscalité énergétique a été réaménagée au 1^{er} janvier 2022 par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. À travers la création du nouveau **code des impositions sur les biens et services (CIBS)**, sa présentation a été rationalisée et mise en cohérence avec la terminologie en vigueur dans le droit de l'Union européenne. Ainsi, la notion de « **taxe intérieure de consommation** » a disparu de la norme en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022. Elle est remplacée par celle d'« **accise** ». La nouvelle accise sur les énergies définie à l'article L. 312-1 du CIBS remplace ainsi les anciennes taxes intérieures de consommation sur l'énergie. L'ancienne « **taxe intérieure de**

consommation sur les produits énergétiques » (TICPE)¹ a ainsi été remplacée par « la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons » de l'accise sur les énergies². Dans ce commentaire, cette fraction sera qualifiée d' « **accise sur les produits énergétiques** ».

Une autre évolution intervenue au 1^{er} janvier 2022 tient à ce que les **tarifs** de l'accise sur les énergies sont désormais tous **exprimés en euros par mégawattheures (MWh)**. Tandis que pour les produits pétroliers les tarifs étaient auparavant exprimés en hectolitres, **une conversion** a été réalisée sur la base du contenu énergétique de chaque produit. Produit par le ministère de la transition écologique, le tableau ci-après présente la conversion des tarifs qui étaient en vigueur au 1^{er} janvier 2022.

**Éléments de fiscalité comparée des carburants et combustibles pour 2022
en volume et en contenu énergétique exprimé en €/MWh**
*(tarifs hors minorations exceptionnelles éventuellement applicables
à l'électricité et aux gaz naturels en 2022)*

Produit	Accise en €/hl (en €/100 m3 pour le GNV et en €/100 kg pour le GPLc et le GPL)	Accise en €/MWh
Supercarburants SP95-E5 et SP98 (i)	68,29	76,826
Supercarburant SP95-E10 (i)	66,29	74,516
Gazole (ii)	59,40	59,40
E85	11,83	17,894
ED95	6,43	12,157
B100	11,83	12,905
Carburéacteurs	39,79	42,131
Essence d'aviation	67,29	71,248
GPLc (carburant)	20,71	16,208
GNV (PCS)	5,80	5,23
GPL (combustible)	6,63	5,189
Gaz naturel combustible (PCS)	-	8,41
Fioul domestique	15,62	15,62
Fioul lourd	13,95	12,56
Electricité (iii)	-	32,06

*Source : annexe 3 du guide 2022 sur la fiscalité énergétique
du ministère de la transition écologique*

¹ Qui était prévue par les articles 265 et suivants du code des douanes.

² Dont les modalités sont déterminées dans les articles du chapitre II du titre I^{er} du livre III du CIBS.

L'article L. 312-35 du CIBS prévoit les **tarifs normaux** d'accise sur les produits énergétiques pour les différents produits taxables en tant que carburants.

S'agissant des **carburéacteurs**, le tarif normal en vigueur actuellement est de **42,131 euros par MWh** tandis que pour les **essences**, il est de **76,826 euros par MWh** soit presque deux fois plus élevé.

Tableau de l'article L. 312-35 du CIBS qui présente les tarifs normaux de l'accise sur les produits énergétiques

(en euros par MWh)

Catégorie fiscale (carburant)	Tarif normal en vigueur
Gazoles	59,40
Carburéacteurs	42,131
Essences	76,826
Gaz de pétrole liquéfiés carburant	16,208
Gaz naturels carburant	5,23

Source : commission des finances du Sénat

Dans le respect des dispositions de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, le CIBS prévoit **des tarifs réduits, des tarifs particuliers et des exonérations** de l'accise sur les produits énergétiques.

Ainsi, l'article L. 312-79 du CIBS prévoit-il des **tarifs particuliers** pour certains produits taxables et notamment **pour l'essence d'aviation utilisée par les avions de tourisme**. Ce tarif particulier est aujourd'hui de **71,248 euros par MWh**. L'existence d'un tarif particulier pour l'essence d'aviation utilisée par les avions de tourisme est prévue par l'article L. 312-82 du même code ainsi rédigé : « *l'essence d'aviation relève d'un tarif particulier de l'accise* ».

Tableau de l'article L. 312-79 du CIBS qui présente les tarifs particuliers d'accise sur les produits énergétiques pour certains produits taxables

(en euros par MWh)

Produit	Articles du CIBS qui prévoit le tarif particulier	Tarif normal en vigueur
Éthanol-diesel ED95	L. 312-80	12,157
Gazole B100	L. 312-81	12,905
Essence d'aviation	L. 312-82	71,248
Essence SP95-E10	L. 312-83	74,576
Super éthanol E85	L. 312-84	17,894
Grisou et gaz assimilés combustibles	L. 312-85	0
Biogaz combustible non injecté dans le réseau	L. 312-86	0
Électricité d'origine renouvelable produite par de petites installations et consommée par le producteur	L. 312-87	0

Source : commission des finances du Sénat

Carburéacteurs (ou kérosène) et essence d'aviation (ou AVGAS)

Les carburants d'aviation se partagent en deux catégories. D'une part le kérosène (ou carburéacteurs d'un point de vue du droit fiscal) et d'autre part l'essence d'aviation (ou AVGAS pour « aviation gasoline »).

Les kérosènes (carburéacteurs) sont les carburants les plus utilisés par les aéronefs et concrètement par tous les avions à réaction. Ils servent notamment aux **jets privés** ou aux **avions de ligne**. L'article L. 312-22 du CIBS précise le produit de référence des carburéacteurs (le Jet A1) ainsi que les produits qu'ils contiennent, à savoir, des « *pétroles lampants classés en huiles moyennes et ne contenant pas de biodiesel* ». Le **Jet A1** est le kérosène le plus répandu. Convenant à la plupart des aéronefs à réacteurs, il satisfait aux normes internationales les plus avancées.

L'essence d'aviation (AVGAS) est quant à elle utilisée par les **avions de tourisme** à hélices équipés d'un moteur à piston. Elle est très proche de l'essence routière classique.

Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, l'activité de navigation aérienne commerciale fait l'objet d'une exonération de l'accise sur les produits énergétiques en vertu de l'article L. 312-58 du CIBS.

B. L'ALIGNEMENT DU TARIF DE L'ESSENCE D'AVIATION UTILISÉE PAR LES AVIONS DE TOURISME SUR CELUI DE L'ESSENCE ROUTIÈRE A DÉJÀ ÉTÉ TRÈS LARGEMENT ENGAGÉ

Concernant le tarif particulier d'accise appliqué à l'essence d'aviation utilisée par le secteur de l'aviation de loisir, **un mouvement d'alignement avec le tarif normal des essences routières** a été engagé par **l'article 59 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021**.

Cet article avait prévu **une augmentation en deux temps** du tarif de l'accise sur les produits énergétiques (de la TICPE à l'époque) pour le faire passer de 45,49 euros par hectolitre à 56,39 euros par hectolitre en 2021 et 67,29 euros par hectolitre en 2022, soit une augmentation **de presque 50 % en deux ans**. Cette augmentation devait rapporter environ 8 millions d'euros à l'État dès 2021 puis 16 millions d'euros par an à compter de 2022.

Depuis, le 1^{er} janvier 2022 et en raison de la conversion des tarifs en euros par MWh, la conversion a abouti à un tarif particulier pour l'essence d'aviation de **71,248 euros par MWh** (voir le tableau de conversion du ministère de la transition écologique *supra*).

Cette disposition visait à mettre en œuvre la proposition SD-E4 de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) qui préconisait de « *taxer davantage le carburant pour l'aviation de loisir* ».

Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2021, la commission des finances avait proposé d'adopter cet article sans modification dans la mesure où il « *apparaissait peu vertueux d'un point de vue écologique de continuer à subventionner l'usage d'un carburant fortement émetteur de dioxyde de carbone pour une activité de loisir* »¹.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: UN STRICT ALIGNEMENT, D'ICI AU 1^{ER} JANVIER 2024, DES TARIFS D'ACCISE SUR LES ÉNERGIES APPLICABLES AUX CARBURÉACTEURS ET À L'ESSENCE D'AVIATION SUR CELUI DE L'ESSENCE ROUTIÈRE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3458 de notre collègue rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Jean-René Cazeneuve.

¹ Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021, tome II, Jean-François Husson, Rapporteur général, 19 novembre 2020.

Le I. du présent article apporte plusieurs **modifications** à l'article L. 312-35 du code des impositions sur les biens et services (CIBS). Le 1° de ce I. prévoit ainsi d'**aligner en deux temps le tarif de l'accise sur les énergies applicable aux carburéacteurs sur celui des essences routières**. Pour ce faire, il vient **modifier le tableau qui figure au deuxième alinéa de l'article L. 312-35**.

Ainsi, le a) du 1°, qui doit entrer en vigueur à la promulgation du présent projet de loi, prévoit de **porter ce tarif de 42,131 euros par MWh à 59,481 euros par MWh quand le b) du même 1°, prévu pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2024, fait relever ce tarif à 76,826 euros par MWh, soit le tarif en vigueur actuellement pour les essences routières**.

**Modifications du tableau de l'article L. 312-35 du CIBS
selon les dispositions du 1° du I. du présent article 8 *quater***

(en euros par MWh)

Carburant	Tarif normal en vigueur aujourd'hui	Tarif normal en vigueur à la promulgation du présent projet de loi	Tarif normal en vigueur au 1 ^{er} janvier 2024
Carburéacteurs	42,131	59,481	76,826
Essences	76,826	76,826	76,826

Source : commission des finances du Sénat

Le 2° du I. de l'article 8 *quater* **complète** quant à lui les articles L. 312-39 et L. 312-40 du même code pour préciser qu'à compter de son alignement sur le tarif normal de l'essence routière au 1^{er} janvier 2024, **le tarif normal appliqué à l'essence d'aviation** des avions de tourisme ne fait pas l'objet des majorations régionales permises par ces articles pour les collectivités autres que celles régies par l'article 73 de la Constitution et pour la région Île-de-France.

Le a) du 3° du I. du présent article vient **modifier**, rétrospectivement pour une entrée en vigueur **dès le 1^{er} janvier 2022**, la quatrième ligne du **tableau** qui figure au deuxième alinéa de l'article L. 312-79 du CIBS **en augmentant le tarif particulier prévu pour l'essence d'aviation¹** afin de le faire passer de 71,248 euros par MWh à 75,701 euros par MWh. Cette entrée en vigueur anticipée s'explique par **la correction d'une erreur matérielle** de conversion commise lors de la création au 1^{er} janvier 2022 du nouveau code des impositions sur les biens et services.

¹ C'est-à-dire l'essence d'aviation utilisée pour l'aviation de tourisme privée.

Enfin, le cumul des dispositions portées par le **b) du 3° et le 4°** de l'article 8 *quater* conduit à **supprimer l'existence du tarif particulier actuellement en vigueur pour l'essence d'aviation au 1^{er} janvier 2024**. Le **b) du 3° supprime la quatrième ligne du tableau** figurant au deuxième alinéa de l'article L. 312-79 du CIBS tandis que le **4° abroge les dispositions de l'article L. 312-82** du même code qui dispose que « *l'essence d'aviation relève d'un tarif particulier de l'accise* ». **Au 1^{er} janvier 2024, l'essence d'aviation relèverait donc du même tarif que les carburéacteurs et l'essence routière, à savoir, 76,826 euros par MWh.**

**Évolution du tarif d'accise sur les énergies applicable à l'essence d'aviation
utilisée par les avions de tourisme selon les dispositions
du présent article 8 *quater***

(en euros par MWh)

Tarif de l'accise sur l'énergie appliquée à l'essence d'aviation dans le droit en vigueur actuel	Tarif de l'accise sur l'énergie appliquée à l'essence d'aviation au 1 ^{er} janvier 2022 d'après les dispositions de l'article 8 <i>quater</i>	Tarif de l'accise sur l'énergie appliquée à l'essence d'aviation au 1 ^{er} janvier 2024 d'après les dispositions de l'article 8 <i>quater</i>
71,248	75,701	76,826

Source : commission des finances du Sénat

**III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES :
UNE MESURE D'ÉQUITÉ, ÉQUILBRÉE ET FAVORABLE À
L'ENVIRONNEMENT QUI NE DOIT PAS VERSER DANS
LA STIGMATISATION DU SECTEUR AÉRIEN**

**A. LA SUPPRESSION D'UNE NICHE FISCALE DÉFAVORABLE À
L'ENVIRONNEMENT QUI PORTE ÉGALEMENT UN ENJEU D'ÉQUITÉ**

Le tarif normal d'accise sur les produits énergétiques appliqué aux carburéacteurs concerne principalement l'usage des avions d'affaires privés. Inférieur de 45 % au tarif normal d'accise appliqué aux essences routières, **la faiblesse du taux appliqué aux carburéacteurs constitue ainsi une forme de subventionnement d'une énergie fossile émettrice de gaz à effets de serre.** La différence entre le tarif appliqué aux carburéacteurs et le tarif normal pour les essences routières occasionne **un manque à gagner de 22,5 millions d'euros par an** pour le budget général de l'État.

Par ailleurs, **au sein même du secteur de l'aviation**, depuis qu'a été enclenché en 2021 l'alignement de la fiscalité de l'essence d'aviation (AVGAS) sur celle de l'essence routière, **une iniquité s'est développée entre les usages aériens**, le tarif d'accise appliqué au carburant utilisé par

l'aviation de tourisme étant nettement plus élevé que celui de l'aviation d'affaires. Aussi, n'est-il **pas illégitime d'opérer un rattrapage et un alignement d'une part entre les tarifs d'accise appliqués aux différents carburants aériens et d'autre part entre les tarifs des carburants aériens et ceux des essences routières.**

Afin de **ne pas risquer d'affecter de façon trop importante le secteur économique de l'aviation d'affaires et les emplois** qu'il représente en France, il apparaît souhaitable de réaliser ce **rattrapage en deux temps**, avec une première étape intermédiaire le 1^{er} janvier 2023 avant un alignement complet au 1^{er} janvier 2024. Il est important de souligner que ce **secteur méconnu est pourtant essentiel à l'attractivité de certains territoires** et au développement d'entreprises locales, et notamment de PME. D'après les données de *l'european business aviation association* (EBAA), le secteur comprendrait plus de 100 000 emplois directs et indirects dans l'hexagone, pour un chiffre d'affaires de près de 30 milliards d'euros. En 2013, une étude de la Fédération nationale de l'aviation marchande (FNAM) ne totalisait néanmoins que 21 000 emplois dans la filière. Avec plus de 200 000 mouvements¹ recensés en 2021, la France représente le premier marché de l'aviation d'affaires en Europe.

D'après l'amendement du Gouvernement n° 3630 à l'article d'équilibre, les dispositions prévues par l'article 8 *quater* permettraient d'accroître les recettes de l'accise sur les énergies de **11 millions d'euros en 2023**. Ces ressources supplémentaires devraient s'élever à environ **23 millions d'euros à compter de l'année 2024**.

B. SI CETTE ÉVOLUTION EST NÉCESSAIRE SUR LA VOIE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, IL CONVIENT D'ÉVITER DE STIGMATISER DES SECTEURS DE NOTRE ÉCONOMIE

Si l'évolution prévue au présent article semble légitime et s'inscrit dans la voie de la transition écologique de notre modèle économique et de notre fiscalité, ce qui va indiscutablement dans le bon sens, il convient de **ne pas céder à la stigmatisation du secteur aérien**.

À ce titre, **il est essentiel que le transport aérien mène à bien, avec le plus de célérité possible, la transition écologique qu'il a engagée** et pour laquelle il s'est fixé des jalons ambitieux, notamment lors de la dernière assemblée générale de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le 7 octobre 2022.

¹ Dont 80 % pour un motif d'affaires.

Outre les ruptures technologiques dont l'industrialisation n'est pas attendue avant les années 2040-2050, **il est fondamental, à court et moyen terme d'accélérer le renouvellement des flottes** d'aéronefs vers les modèles les plus récents et les moins émetteurs, **mais aussi et avant tout, l'usage des carburants d'aviation durable** (ou SAF pour « *sustainable aviation fuel* »), seul véritable outil pour décarboner le transport aérien à moyen-terme. Cet enjeu **suppose de développer une véritable filière de production** de ces carburants qui n'existe malheureusement toujours pas à ce jour.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 8 quinquies (nouveau)

Bornage dans le temps de tarifs réduits d'accise sur les énergies

Le présent article prévoit de borner dans le temps, au 31 décembre 2026, deux exonérations de l'accise sur les énergies qui bénéficient, d'une part, aux combustibles utilisés dans les secteurs naval et aéronautique pour des usages autres que le transport et, d'autre part, aux charbons consommés pour les besoins de la valorisation de la biomasse.

La question de l'avenir des exonérations prévues pour l'accise sur les énergies est cruciale pour l'avenir et doit être traitée, au même titre que l'ensemble des dépenses fiscales susceptibles de porter atteinte aux engagements de la France dans la transition écologique et énergétique.

Pour autant, le choix de ces deux dépenses fiscales semble assez arbitraire. Il semble d'ailleurs reposer sur aucune étude d'impact préalable. La commission des finances a ainsi adopté l'amendement de suppression FINC.31 (I-125).

En conséquence, la commission propose de supprimer l'article.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES COMPORTE DE NOMBREUSES ET DIVERSES DÉROGATIONS À SON TARIF NORMAL

A. L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES S'EST SUBSTITUÉE AUX ANCIENNES TAXES INTÉRIEURES DE CONSOMMATION

La fiscalité énergétique a été réaménagée au 1^{er} janvier 2022 par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. À travers la création du nouveau **code des impositions sur les biens et services** (CIBS), sa présentation a été rationalisée et mise en cohérence avec la terminologie en vigueur en droit de l'Union européenne. Ainsi, la notion de « **taxe intérieure de consommation** » a disparu de la norme en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 au profit de celle d'accise. La nouvelle accise sur les énergies définie à l'article L. 312-1 du CIBS remplace ainsi les anciennes taxes intérieures de consommation sur l'énergie.

Comme le décrit le guide 2022 de la fiscalité énergétique du ministère de la transition écologique, il existe désormais **cinq fractions de l'accise sur les énergies**, chacune d'entre-elles se substituant aux anciennes taxes intérieures de consommation :

- **la fraction perçue sur l'électricité** qui se substitue à la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE) qui était prévue à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes et qui était également dénommée Contribution au service public de l'électricité (CSPE) ;

- **la fraction perçue sur les gaz naturels** qui se substitue à la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TCGN) qui était prévue à l'article 266 *quinquies* du code des douanes ;

- **la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques**, autres que les gaz naturels et les charbons qui se substitue à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui était prévue à l'article 265 du code des douanes ;

- **la fraction perçue en outre-mer sur les produits énergétiques**, autres que les gaz naturels et les charbons qui se substitue à la taxe spéciale de consommation (TSC) applicable dans les cinq départements et régions d'Outre-mer, qui était prévue à l'article 266 *quater* du code des douanes ;

- et **la fraction perçue sur les charbons** qui se substitue à la TICC taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques (TICC) qui était prévue à l'article 266 *quinquies* B du code des douanes.

Conformément à l'article L. 312-21 du CIBS, les énergies taxables sont réparties au sein de **trois catégories fiscales : carburant, combustible et électricité**. Les catégories fiscales carburant et combustible sont identifiées chacune par un produit de référence. Les **tarifs normaux** de l'accise sur les énergies, selon les différentes catégories fiscales et les produits de référence correspondants, sont déterminés aux **articles L. 312-35** (pour la catégorie « carburant »), **L. 312-36** (pour la catégorie « combustible ») et **L. 312-37** (pour la catégorie « électricité ») du CIBS.

B. LE RÉGIME JURIDIQUE DE CETTE ACCISE PRÉVOIT DIVERSES DÉROGATIONS À SON TARIF NORMAL

Dans le respect des dispositions de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, le CIBS prévoit des tarifs réduits, des tarifs particuliers ainsi que des exonérations de l'accise sur les énergies.

Ces **dérogations au tarif de droit commun** peuvent concerner **des produits** spécifiques¹ (l'éthanol-diesel ED95 par exemple), **des usages**² (par exemple le transport routier de marchandises), **des activités**³ (comme par exemple l'aménagement et l'entretien des pistes et routes dans les massifs montagneux), **des procédés et des activités industrielles**⁴ (comme la fabrication de produits matériaux non métalliques) ou encore **les activités spécifiques relevant du système d'échange de quotas de gaz à effet de serre** dans l'Union européenne⁵.

S'agissant des dérogations au tarif de droit commun de l'accise sur les produits énergétiques (l'ancienne TICPE) liées à certains procédés et activités industrielles, **l'article L. 312-69 du CIBS** prévoit que « *relèvent d'un tarif réduit de l'accise les produits consommés par les moteurs des aéronefs et des navires pour les besoins de la construction, du développement, de la mise au point, des essais et de l'entretien de ces engins ou de leurs moteurs* ». Ce **tarif réduit** s'applique ainsi **aux combustibles utilisés dans les secteurs naval et aéronautique pour des usages autres que le transport**. La cinquième ligne du tableau qui figure au second alinéa de **l'article L. 312-64** du même code fixe ce **tarif réduit à 0 euro** par mégawattheures.

En ce qui concerne les dérogations au tarif de droit commun de l'accise sur les charbons (l'ancienne TICC) liées aux activités relevant du système d'échange de quotas de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, **l'article L. 312-78** du CIBS prévoit que « *relèvent d'un tarif réduit de l'accise les charbons consommés pour les besoins de la valorisation de la biomasse dans l'installation qui répond aux conditions cumulatives suivantes* :

1° Elle est exploitée par des entreprises dont le niveau d'intensité énergétique, apprécié sur les seules consommations mentionnées au premier alinéa, est au moins égal à 3 % en valeur de production ;

2° Elle est soumise au système communautaire d'échange de quotas de gaz à effet de serre dans l'Union ou à des dispositions d'un accord conclu avec l'autorité administrative permettant d'atteindre des objectifs équivalents en matière de protection de l'environnement ou d'efficacité énergétique ».

La dernière ligne du tableau qui figure au second alinéa de **l'article L. 312-75** du même code fixe ce **tarif réduit à 0 euro** par mégawattheures.

¹ Ces dérogations étant prévus au paragraphe 4 de la Sous-section 2 de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III de la partie législative du CIBS.

² Ces dérogations étant prévus au sous-paragraphe 2 du paragraphe 3 de la Sous-section 2 de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III de la partie législative du CIBS.

³ Ces dérogations étant prévus au sous-paragraphe 3 du paragraphe 3 de la Sous-section 2 de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III de la partie législative du CIBS.

⁴ Ces dérogations étant prévus au sous-paragraphe 4 du paragraphe 3 de la Sous-section 2 de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III de la partie législative du CIBS.

⁵ Ces dérogations étant prévus au sous-paragraphe 5 du paragraphe 3 de la Sous-section 2 de la section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III de la partie législative du CIBS.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : BORNER DANS LE TEMPS DEUX TARIFS RÉDUITS DE L'ACCISE SUR LES ÉNERGIES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue député Daniel Labaronne tendant à **borner dans le temps, à la date du 31 décembre 2026, deux dispositifs d'exonération d'accise sur les énergies.**

Le 1° de l'article prévoit ainsi de mettre un terme au 31 décembre 2026 à l'exonération, prévue à l'**article L. 312-69 du code des impositions des biens et services (CIBS)**, d'accise sur les produits énergétiques pour la consommation des moteurs *« des aéronefs et des navires pour les besoins de la construction, du développement, de la mise au point, des essais et de l'entretien de ces engins ou de leurs moteurs »*. Il s'agit du tarif d'accise à zéro euro qui concerne les carburants utilisés pour des usages autre que le transport par les secteurs naval et aéronautique.

Le 2° de l'article prévoit quant à lui de borner au 31 décembre 2026 l'exonération, prévue à l'**article L. 312-78** du même code, d'accise *« sur les charbons consommés pour les besoins de la valorisation de la biomasse »*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN BORNAGE DANS LE TEMPS DE DÉPENSES FISCALES EXISTANTES DE MANIÈRE PUREMENT ALÉATOIRE ET ARBITRAIRE, SANS RÉFLEXION NI ÉTUDE D'IMPACT

D'après le tome II de l'annexe au présent projet de loi de finances sur l'évaluation des voies et moyens, le **coût budgétaire** annuel pour l'État de l'exonération des carburants utilisés pour des usages autre que le transport par les secteurs naval et aéronautique¹ (article L. 312-69 du CIBS) s'élève à environ **19 millions d'euros**. Toujours selon ce même document, le coût annuel de l'exonération des charbons consommés pour les besoins de la valorisation de la biomasse² (article L. 312-78 du CIBS) est évalué à **14 millions d'euros**.

Le bornage dans le temps de dépenses fiscales relève d'une bonne pratique, particulièrement s'agissant de dispositifs défavorables à l'environnement.

¹ Dépense fiscale n° 800119.

² Dépense fiscale n° 840101.

Cependant, concernant des mesures existantes de longue date et figurant parmi une longue liste d'autres exonérations ou tarifs réduits, il est permis de se demander pourquoi ces deux dépenses fiscales spécifiquement ont été retenues par nos collègues députés et le Gouvernement.

Une réflexion sur ce type de dépense fiscale doit indéniablement être menée, et des choix doivent être faits, mais en reposant sur **des études d'impact** sérieuses et après une analyse précise des conséquences induites pour les agents économiques concernés. **Cette décision ne peut pas être prise à la légère, de façon arbitraire pour se donner une bonne conscience environnementale.**

Enfin, pour être pleine opérationnel, le dispositif de **cet article devrait être complété** puisqu'il ne modifie pas, en date du 31 décembre 2026, les tableaux qui figurent aux articles L. 312-64 et L. 312-75 du CIBS.

La commission des finances a ainsi adopté l'amendement de suppression FINC.31 (I-125).

Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 9

Suppression de dépenses fiscales inefficaces

Le présent article prévoit la suppression de différentes dépenses fiscales :

- la réduction d'impôt sur le revenu pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise ;
- la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions en numéraire au capital d'une SOFIPECHE ;
- le dispositif d'étalement des plus-values à court-terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche avant le 31 décembre 2010 ;
- l'exonération temporaire d'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises créées en Corse après le 1^{er} janvier 1988 et avant le 1^{er} janvier 1999 ;
- la taxation de 10% des revenus issus des inventions brevetables non brevetées ;
- le crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs.

L'Assemblée nationale a complété l'article :

- la suppression des dispositions afférentes aux engagements d'épargne à long terme devenues caduques ;
- la suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés des entreprises nouvellement créées et participant à la modernisation des équipements des départements d'outre-mer ;
- le report de l'entrée en vigueur de la taxe sur les hydrofluorocarbures.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LES RECETTES FISCALES SONT MINORÉES PAR UN NOMBRE ÉLEVÉ DE « NICHES FISCALES »

A. LES DÉPENSES FISCALES DOIVENT ÊTRE DISTINGUÉES DES MODALITÉS DE CALCUL DE L'IMPÔT

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 ».

La « norme » est présentée, pour chaque impôt, par la même annexe « Voies et moyens ». S'agissant par exemple de l'impôt sur le revenu, des dispositifs tels que le barème progressif, l'abattement de 10 % pour frais professionnels et le quotient familial sont considérés comme des modalités de calcul de l'impôt faisant partie intégrante de la norme, et non comme des dépenses fiscales.

Cette norme n'est pas intangible et il n'est pas rare qu'une disposition fiscale considérée comme une dépense fiscale soit « déclassée » ou au contraire intégrée dans la liste des dépenses fiscales.

Jusqu'en 2009, par exemple, l'ancienneté suffisait à déclasser une dépense fiscale : ce critère a été retiré, car les années passant ne sauraient retirer à une dépense fiscale son caractère dérogatoire par rapport à la norme.

B. LES DÉPENSES FISCALES S'ÉLÈVENT À PRÈS DE 90 MILLIARDS D'EUROS

Le **coût total des dépenses fiscales** est estimé en 2023 à **89,1 milliards d'euros**, contre 94,2 milliards d'euros en 2022 et 89,6 milliards d'euros en 2021.

Le **nombre des dépenses fiscales** identifiées dans l'annexe « Voies et moyens » est de **465** en 2023, dont 72 sont en cours d'extinction dans la mesure où le fait générateur est antérieur à 2022. Elles peuvent toutefois continuer à avoir un coût car les dépenses fiscales produisent souvent leurs effets sur plusieurs années à partir de leur fait générateur.

Si les dépenses fiscales constituent des minorations de dépenses fiscales et non des dépenses budgétaires, elles sont **rattachées à des programmes du budget général** afin de montrer qu'elles constituent, comme les crédits budgétaires, l'un des moyens d'action de l'État.

La dépense fiscale la plus importante serait en 2023 le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile, avec un coût estimé de 7,95 milliards d'euros ; elle est rattachée à la mission « Travail et Emploi ». Le crédit d'impôt recherche (CIR), qui était la dépense fiscale la plus importante en 2022, représente quant à elle un coût estimé de 7,1 milliards d'euros en 2023 ; elle est rattachée à la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Toutefois la mission « Cohésion des territoires » est celle à laquelle le montant le plus important de dépenses fiscales est rattaché, à savoir 15,9 milliards d'euros en 2023.

Entre la présentation du projet de loi de finances pour 2022 et celle du projet de loi de finances pour 2023, aucun déclassement de dépenses fiscales en modalité de calcul de l'impôt n'a eu lieu. Au contraire, une mesure existante est considérée pour la première fois comme une dépense fiscale, relative à l'amortissement exceptionnel sur cinq ans des investissements réalisés dans les petites et moyennes entreprises innovantes au titre de l'impôt sur les sociétés.

L'**impôt sur le revenu** est celui qui comporte le plus de dépenses fiscales (34,7 milliards d'euros en 2022), *a fortiori* si l'on prend aussi en compte le niveau des dépenses fiscales portant à la fois sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés (21,0 milliards d'euros supplémentaires).

Le rapporteur général doit toutefois noter les **limites du chiffrage des dépenses fiscales**. Sur les 465 dépenses fiscales recensées dans l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2023, 56 d'entre elles sont indiquées comme « non chiffrables ». Pourtant, certaines sont relativement importantes, comme la déduction des dépenses de réparations et d'amélioration du patrimoine immobilier (coût de 1,7 milliard d'euros en 2021).

II. LES DÉPENSES FISCALES QUE LE PROJET DE LOI INITIAL PROPOSE DE SUPPRIMER

Les dispositifs contenus dans cet article étant indépendants les uns des autres chaque dispositif sera décrit successivement en abordant pour chacun d'entre eux le droit existant, le dispositif proposé par le Gouvernement, les modifications apportées par l'Assemblée nationale ou le dispositif qu'elle a proposé, et enfin la position de la commission des finances.

A. LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LES TUTEURS DE CHÔMEURS QUI CRÉENT OU REPRENENT UNE ENTREPRISE (6°, 7°, 8° ET 9° DU I, II ET III)

1. **Le droit existant : une réduction d'impôt accordée au titre de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise dans le cadre d'une convention de prestation temporaire de tutorat signée entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011**

Aux termes du 1° de l'article 200 *octies* du code général des impôts (CGI), les contribuables fiscalement domiciliés en France au sens de l'article 4 B du CGI qui apportent une aide bénévole à des demandeurs d'emploi, des titulaires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation aux adultes handicapés qui créent ou reprennent une entreprise, bénéficient d'une réduction d'impôt.

Cette réduction d'impôt s'applique dans le cadre d'une convention de prestation temporaire de tutorat entre le contribuable et le créateur ou le repreneur signée entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011. La réduction d'impôt est renouvelable sans pouvoir excéder une durée totale de trois années consécutives.

Elle visait ainsi à encourager les contribuables à accompagner les personnes susmentionnées dans la création ou la reprise d'une entreprise.

La réduction d'impôt est fixée à 1 000 euros par personne accompagnée et elle est majorée de 400 euros lorsque l'aide est apportée à une personne handicapée. Elle est accordée pour moitié au titre de l'année au cours de laquelle la convention est signée, et pour la seconde moitié, au titre de l'année au cours de laquelle la convention prend fin.

2. **Le dispositif proposé : la suppression de la réduction d'impôt**

Le 6° du I du présent article procède à l'abrogation de l'article 200 *octies* du CGI, supprimant par conséquent la réduction d'impôt

pour les contribuables fiscalement domiciliés en France au sens de l'article 4 B qui apportent une aide bénévole à des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou titulaires du revenu de solidarité active ou de l'allocation aux adultes handicapés, qui créent ou reprennent une entreprise.

Par coordination, les 7°, 8° et 9° du I du présent article suppriment la référence à l'article 200 *octies* respectivement à la deuxième phrase du premier alinéa du II de l'article 200 *duodecies*, à la première phrase du VII de l'article 200 *quaterdecies* et au b du 2 de l'article 200-0 A du CGI.

*

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces dispositions.

3. La position de la commission des finances : une réduction d'impôt qui n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2015

L'application de cette réduction d'impôt était subordonnée à la signature d'une convention entre 2009 et 2011. Comme la réduction d'impôt ne peut excéder trois années successives, le dispositif s'est appliqué au plus tard pour les revenus de l'année 2014. Cette dépense fiscale n'a donc plus d'incidence budgétaire depuis 2015¹, ce qui justifie sa suppression.

B. LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DES SOUSCRIPTIONS EN NUMÉRAIRE AU CAPITAL D'UNE SOFIPÊCHE (4° ET 5° DU I)

1. Le droit existant : une réduction d'impôt sur le revenu est prévue au titre des souscriptions en numéraire effectuées entre 2009 et 2011 au capital des « sofipêche »

Aux termes de l'article 199 *quaterdecies*² du code général des impôts (CGI), les contribuables ayant souscrit en numéraire au capital d'une sofipêche entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011 bénéficiaient d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 36 % du montant des sommes versées pour leur souscription.

Les « sofipêche », définies à l'article 238 *bis* HO du CGI, sont des sociétés qui ont pour activité le financement de la pêche artisanale. Elles sont agréées par le ministre chargé du budget, après avis du ministre chargé de la pêche.

Les sommes versées étaient retenues dans la limite annuelle de 25 % du revenu net global et de 19 000 euros pour un contribuable

¹ L'impôt sur le revenu pour l'année N étant réglé à l'année N+1

² Issu de la [loi n° 2008-1425](#) du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

célibataire, veuf ou divorcé, et 38 000 euros pour des contribuables mariés ou pacsés soumis à imposition commune. Les contribuables perdaient toutefois le bénéfice de cette réduction d'impôt s'ils cédaient tout ou partie de leurs actions ou de leurs parts avant le 31 décembre de la cinquième année suivant celle de la souscription, une reprise étant pratiquée l'année de la cession sur les réductions d'impôt obtenues auparavant. La réduction d'impôt n'était cependant pas reprise en cas de licenciement, d'invalidité, de décès du ou de l'un des contribuables et de donation si le donataire reprenait l'obligation de conservation des titres.

La réduction d'impôt n'était pas cumulable avec la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin » (IR-PME), prévue à l'article 199 *terdecies* 0-A du CGI et relative à la souscription en numéraire au capital des PME.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation d'une dépense fiscale créée en 2008 et qui n'a plus d'incidence budgétaire

Le 5° du I du présent article procède à **l'abrogation de l'article 199 *quatervicies* du CGI**, supprimant par conséquent les dispositions relatives à l'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription en numéraire au capital d'une sofipêche effectuée entre 2009 et 2011.

Par coordination, le 4° du I du présent article supprime, à **l'article 199 *terdecies* 0-A** du CGI, la référence à l'article 199 *quatervicies* du même code.

*

* *

Cette disposition n'a pas été modifiée par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

3. La position de la commission des finances : la suppression d'une dépense fiscale devenue sans objet

La réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions en numéraire au capital des sofipêche n'a **plus d'incidence budgétaire** depuis plusieurs années, puisqu'elle ne s'est appliquée qu'aux souscriptions effectuées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011. De plus, en cas de cession avant la cinquième année de détention des parts et des titres, l'administration fiscale ne pouvait par définition ne pratiquer de reprise que sur les réductions d'impôt obtenues jusqu'en 2017 (imposition des revenus de l'année 2016).

La suppression de cette réduction d'impôt relève donc **d'une logique de « toilettage » des dépenses fiscales obsolètes. N'ayant plus d'incidence budgétaire depuis 2012 pour les souscriptions et depuis 2017 en cas de reprise**, le dispositif n'apparaissait plus dans le tome II de l'annexe « Voies et Moyens »¹, qui retrace chaque année le coût et le nombre de bénéficiaires des dépenses fiscales.

Son coût s'était par ailleurs révélé très faible en 2011 et en 2012, **inférieur à 500 000 euros**, tandis que le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales lui avait attribué le score de 0, correspondant à une **mesure inefficace**².

C. L'ABROGATION DU DISPOSITIF D'ÉTALEMENT DES PLUS-VALUES À COURT-TERME RÉALISÉES PAR LES ENTREPRISES DE PÊCHE MARITIME LORS DE LA CESSION DE NAVIRES DE PÊCHE AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2010 (1° DU I)

1. Le droit existant : un dispositif d'étalement des plus-values à court-terme réalisées par les entreprises de pêche maritime lors de la cession de navires de pêche ou de parts de copropriété de tels navires avant le 31 décembre 2010

Le **1 quater de l'article 39 quaterdecies** du code général des impôts, introduit en 1997³, prévoit un régime d'étalement de l'imposition de la plus-value à court terme provenant de la cession, avant le 31 décembre 2010⁴, d'un navire de pêche maritime ou de parts de copropriété d'un tel navire et réalisée en cours d'exploitation par une entreprise de pêche maritime ou dont l'activité est de fréter de tels navires⁵.

Ce dispositif concerne les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu, quel que soit leur régime d'imposition, qui ont une activité, à titre principal, de pêche maritime et/ou de location de navires de pêche maritime. Les entreprises exerçant leur activité en eau douce ou pratiquant l'aquaculture et la pisciculture ne sont donc pas concernées.

¹ [Évaluation des voies et moyens, tome II](#), annexé au projet de loi de finances pour 2023.

² [Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales](#), juin 2011.

³ Article 25 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines.

⁴ Initialement la cession devait intervenir avant le 31 décembre 2003 ; cette date a été décalée au 31 décembre 2010 par l'article 51 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

⁵ Ne peuvent donc bénéficier du régime d'étalement, les plus-values soumises au régime des plus-values à long terme prévu à l'article 39 duodecies du CGI et les plus-values réalisées à l'occasion de la cession ou de la cessation de l'entreprise.

L'étalement constitue une option pour l'entreprise éligible, dont le choix lui est ensuite opposable. Si l'entreprise opte pour l'option de l'étalement, la plus-value à court terme provenant de la cession d'un navire de pêche maritime ou de parts de copropriété d'un tel navire est répartie, par parts égales, sur les sept exercices suivant celui de la cession, quelle que soit la durée de ces exercices.

Pour bénéficier du dispositif d'étalement, **l'entreprise doit réinvestir soit au cours de l'exercice de cession, soit, sur engagement de sa part, dans un délai de dix-huit mois** à compter de cette cession, une somme au moins égale au prix de vente du bien, dans un nouveau navire de pêche maritime ou dans des parts de copropriété d'un tel navire. Le **quatrième alinéa du même 1 quater de l'article 39 quaterdecies** du code général des impôts précise que si le navire est acquis d'occasion, sa durée de vie résiduelle doit être au moins égale à dix ans et sa construction achevée depuis dix ans au plus¹.

Si l'entreprise n'a pas procédé au réinvestissement à l'expiration du délai de dix-huit mois, la plus-value à court terme non encore imposée est rapportée au résultat imposable de l'exercice en cours. De même, si le montant du réinvestissement est inférieur au prix de cession, la fraction de la plus-value à court terme qui ne peut bénéficier du régime d'étalement est rapportée aux résultats imposables de l'exercice en cours à la date d'expiration du délai de dix-huit mois. En outre, **tant en cas de défaut que d'insuffisance de réinvestissement dans le délai de dix-huit mois**, le **deuxième alinéa du même 1 quater** prévoit que **la fraction de la plus-value à court terme qui doit être rapportée au résultat imposable de l'exercice en cours est majorée** d'un montant égal au produit de cette fraction par le taux de **l'intérêt de retard** prévu à l'article 1727 du code général des impôts.

Par ailleurs, le **2 de l'article 39 quaterdecies** précise qu'en cas de cession ou de cessation totale d'entreprise ou de cession de l'un des navires ou de l'une des parts de copropriété de navire ayant fait l'objet du réinvestissement, les plus-values ou les profits dont l'imposition a été différée sont rapportés au bénéfice imposable de l'exercice clos lors de cette opération.

¹ Ces deux dernières conditions ne sont pas exigées si l'entreprise justifie n'avoir pu y satisfaire, pour un navire de pêche correspondant à ses besoins, malgré ses diligences et pour des raisons indépendantes de sa volonté.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation d'une dépense fiscale qui n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2019

Le 1° du I du présent article propose l'abrogation du **1 *quater* de l'article 39 *quaterdecies* du code général des impôts.**

En outre, par coordination, il propose de supprimer la mention du dispositif prévu audit 1 *quater* au sein du **premier alinéa du 2 du même article 39 *quaterdecies*.**

*

* *

Le 1° du I n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

3. La position de la commission des finances : une mesure de toilettage bienvenue

Cette dépense fiscale n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2019, d'après l'évaluation préalable du présent article. La dernière incidence budgétaire date de 2018, année durant laquelle l'impact budgétaire a été de 3 millions d'euros¹.

L'abrogation de cette disposition répond à un objectif de simplification de la norme fiscale en retirant une mesure devenue obsolète.

¹ *Projet de loi de finances pour 2020 - Évaluations des voies et moyens, Tome II, Les dépenses fiscales.*

D. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION TEMPORAIRE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN FAVEUR DES ENTREPRISES CRÉÉES EN CORSE APRÈS LE 1ER JANVIER 1988 ET AVANT LE 1ER JANVIER 1999 (10°, 12° ET 15° DU I)

1. Le droit existant : une exonération temporaire de l'impôt sur les sociétés en faveur des entreprises créées en Corse dans les secteurs de l'artisanat, de l'industrie, de l'hôtellerie, du bâtiment et des travaux publics

L'article 208 *sexies* du code général des impôts, introduit en 1987¹, prévoit que certaines entreprises **créées en Corse** qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun sont **exonérées d'impôt sur les sociétés** à raison des bénéfices qu'elles réalisent à compter de la date de leur création **jusqu'au terme du quatre-vingt-quinzième mois**² suivant celui au cours duquel cette création est intervenue.

Ces entreprises doivent avoir été créées après le 1^{er} janvier 1988 et avant le 1^{er} janvier 1999. Cette dernière date a été repoussée à plusieurs reprises par la loi ; c'est l'article 4 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse qui a finalement fixé cette date au 1^{er} janvier 1999.

En outre, ces entreprises doivent exercer l'ensemble de leur activité en Corse, d'une part, et dans les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie, du bâtiment et des travaux publics ou, depuis le même article 4 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994, de l'artisanat, d'autre part³.

Il est prévu au **deuxième alinéa de l'article 208 *sexies* du code général des impôts** que les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de sociétés ne doivent pas être détenus, directement ou indirectement, pour plus de la moitié par d'autres sociétés.

En outre, le **troisième alinéa du même article** dispose que les entreprises créées dans le cadre d'une concentration ou d'une restructuration d'activités préexistantes, ou pour la reprise de telles activités, ne peuvent bénéficier de l'exonération ci-dessus.

¹ Article 22 de la n° 87-1061 du 30 décembre 1987 de finances rectificative pour 1987.

² Soit un peu moins de 8 ans.

³ Pour le secteur de l'artisanat, la disposition est applicable aux entreprises créées à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation d'une dépense fiscale qui n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2007

Le 10° du I du présent article propose l'abrogation de l'article 208 *sexies*.

En conséquence, les 12° et 15° du I du présent article proposent la suppression de la mention de l'article 208 *sexies* respectivement au sein de l'article 220 *quinquies*, d'une part, et des articles 244 *quater* E et 302 *nonies* du code général des impôts, d'autre part.

*

* *

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

3. La position de la commission des finances : une mesure de simplification de la norme fiscale bienvenue

Cette dépense fiscale n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2007, d'après l'évaluation préalable du présent article.

L'abrogation de cette disposition répond à un objectif de simplification de la norme fiscale en retirant une mesure devenue obsolète.

E. L'ABROGATION DE LA TAXATION DE 10% DES REVENUS ISSUS DES INVENTIONS BREVETABLES NON BREVETÉES

1. Le droit existant : taxation de 10 % des revenus issus des inventions brevetables non brevetées certifiées par l'Institut national de la propriété (INPI)

Le I de l'article 238 du code général des impôts prévoit que les entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou libérales relevant de l'impôt sur le revenu et soumises à un régime réel d'imposition, ainsi que les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés peuvent, dans certaines conditions, **soumettre à une imposition séparée au taux** prévu au deuxième alinéa du a du I de l'article 219, à savoir **10 %, le résultat net de la cession, concession ou sous-concession de licences d'exploitation des éléments présentant le caractère d'actifs incorporels immobilisés suivants :**

- les brevets, les certificats d'utilité et les certificats complémentaires de protection rattachés à un brevet ;

- les certificats d'obtention végétale ;

- les logiciels protégés par le droit d'auteur ;
- les procédés de fabrication industriels qui constituent le résultat d'opérations de recherche, ou sont l'accessoire indispensable de l'exploitation d'une invention ou font l'objet d'une licence d'exploitation unique avec l'invention ;
- les inventions dont la brevetabilité a été certifiée par l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

Le 5° du I du même article, introduit en 2018¹, précise les conditions d'application de ce dispositif aux **inventions brevetables² non brevetées**.

Tout d'abord, la brevetabilité de l'invention doit avoir été certifiée par l'INPI. L'avis sur la brevetabilité est à demander à ce dernier par le biais d'une demande d'un avis documentaire délivré à des fins fiscales

Ensuite, l'entreprise concernée doit être une petite ou moyenne entreprise au sens donné par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Le **second alinéa dudit 5°** précise ainsi que le dispositif s'applique aux contribuables dont le chiffre d'affaires mondial du groupe auquel ils appartiennent n'excède pas cinquante millions d'euros et dont les revenus bruts issus de la totalité des actifs incorporels mentionnés au présent I ne dépassent pas 7,5 millions d'euros par an, en moyenne sur les cinq derniers exercices.

D'après l'évaluation préalable du présent article, à ce jour, aucune entreprise n'a manifesté d'intérêt pour le dépôt de certificats de brevetabilité et le dispositif de certification par l'INPI de la brevetabilité des inventions en cause n'a pas été institué.

¹ Par l'article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² La notion de brevetabilité est définie à l'article L. 611-10 du code de la propriété intellectuelle, qui dispose que sont brevetables « les inventions nouvelles impliquant une activité inventive et susceptibles d'application industrielle », c'est-à-dire répondant aux trois critères de nouveauté, de non-évidence et d'utilité.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation du dispositif

Le 14° du I du présent article abroge le 5° du I de l'article 238 du code général des impôts.

*

* *

Le 14° du I n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

3. La position de la commission des finances : une mesure de simplification de la norme fiscale bienvenue s'agissant d'une mesure inefficace

Cette dépense fiscale n'ayant, d'après l'évaluation préalable du présent article, pas suscité de demande de la part d'entreprises potentiellement éligibles, elle n'a pas eu d'incidence budgétaire.

L'abrogation de cette disposition répond à un objectif de simplification de la norme fiscale en retirant une mesure inefficace.

F. L'ABROGATION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES MAÎTRES-RESTAURATEURS (2°, 3°, 11°, 13° ET 16° DU I)

1. Le droit existant: crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs applicable aux dépenses qui permettent de satisfaire aux normes d'aménagement et de fonctionnement prévues par le cahier des charges relatif au titre de maître-restaurateur

L'article 244 quater Q du code général des impôts, introduit en 2007¹, prévoit un crédit d'impôt pour les entreprises dont le dirigeant ou, depuis la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, un salarié a obtenu la délivrance du titre de **maître-restaurateur** entre le 15 novembre 2006 et le 31 décembre 2017.

¹ Par l'article 63 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Ce crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses qui permettent de satisfaire aux normes d'aménagement et de fonctionnement prévues par le cahier des charges relatif au titre de maître-restaurateur¹. Sont concernées :

- les dotations aux amortissements des immobilisations permettant d'adapter les capacités de stockage et de conservation de l'entreprise à un approvisionnement majoritaire en produits frais ;

- les dotations aux amortissements des immobilisations relatives à l'agencement et à l'équipement des locaux lorsqu'elles permettent d'améliorer l'hygiène alimentaire ;

- les dotations aux amortissements des immobilisations et les dépenses permettant d'améliorer l'accueil de la clientèle ;

- les dotations aux amortissements des immobilisations et les dépenses permettant l'accueil des personnes à mobilité réduite ;

- les dépenses d'audit externe permettant de vérifier le respect du cahier des charges relatif au titre de maître-restaurateur.

Seules sont prises en compte dans l'assiette du crédit d'impôt, dans la limite de 30 000 €, les dépenses exposées pendant l'année civile au titre de laquelle le dirigeant ou un salarié a obtenu le titre de maître-restaurateur et les deux années suivantes. Les dépenses ne doivent pas avoir été ou être comprises dans la base de calcul d'un autre crédit ou réduction d'impôt.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation du dispositif

Le 16° du I du présent article propose l'abrogation de l'article 244 quater Q.

En conséquence, les modifications de forme suivantes sont également proposées :

- l'abrogation de l'article 199 *ter* P (**2° du I** du présent article) ;

- l'abrogation de l'article 220 U (**11° du I** du présent article) ;

- les mentions de l'article 244 *quater* Q sont supprimées au sein des articles 199 *undecies* B, 244 *quater* Y (**3° du I** du présent article) et 223 O (**13° du I** du présent article).

¹ Le VI de l'article 244 quater Q du code général des impôts précise que « Les conditions dans lesquelles le titre de maître-restaurateur est délivré par l'autorité administrative aux dirigeants ou aux salariés et le cahier des charges est établi sont définies par décret en Conseil d'État ».

*

* *

Ces dispositions n'ont pas été modifiées par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

3. La position de la commission des finances : une mesure de simplification de la norme fiscale concernant un dispositif obsolète

Le crédit d'impôt est applicable pour les entreprises dont le dirigeant ou un salarié a obtenu la délivrance du titre de maître-restaurateur entre le 15 novembre 2006 et le 31 décembre 2017. Les dépenses éligibles sont celles de l'année civile au titre de laquelle le dirigeant ou un salarié a obtenu le titre de maître-restaurateur (soit au plus tard 2017) et les deux années suivantes (soit au plus tard 2018 et 2019).

En conséquence, le fait générateur ne peut être postérieur à 2019. La dépense fiscale a eu une incidence budgétaire de 2 millions d'euros en 2020 et n'en a pas eu les années suivantes¹.

L'abrogation de ce dispositif répond donc à un objectif de simplification de la norme fiscale en retirant une mesure obsolète.

III. LES SUPPRESSIONS DE DÉPENSES FISCALES INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'ABROGATION DES DISPOSITIONS AFFÉRENTES AUX ENGAGEMENTS D'ÉPARGNE À LONG TERME DEVENUES CADUQUES

1. Le droit existant : une exonération d'impôt sur le revenu sur les produits de placement en valeurs mobilières effectués en vertu d'engagements d'épargnes à long terme et sur les gains nets résultant de leur cession désormais sans objet

L'article 8 de la loi de finances pour 1966², codifié à l'article 163 bis A du code général des impôts prévoit que les personnes physiques qui prennent des engagements d'épargne à long terme sont exonérées de l'impôt sur le revenu à raison des **produits des placements en valeurs mobilières** effectués en vertu de ces engagements. Le bénéfice de ce

¹ *Projet de loi de finances pour 2022 - Évaluations des voies et moyens, Tome II, Les dépenses fiscales*

² *Loi n° 65-997 du 29 novembre 1965 de finances pour 1966.*

crédit d'impôt est subordonné à certaines conditions relatives à la fréquence des versements d'épargne et à l'indisponibilité de l'épargne en question. Selon le **5 du III de l'article 150-0 A du même code**, lorsque ces conditions sont respectées, les gains nets résultant de la cession de ces valeurs sont également exonérés d'impôt sur le revenu. Étant exonérés d'impôt sur le revenu, il devient inutile, pour calculer les gains nets, d'imputer les pertes, constatées en cas d'annulation de titres, sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année, comme le prévoit donc le **a du 12 de l'article 150-0 D du code général des impôts**.

Or l'article 34 de la loi du 13 juillet 1978 relative à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises, codifié au d du III et au IV bis de l'article **163 bis A** du code des impôts, dispose qu'à compter du 1^{er} juin 1978, les engagements d'épargne à long terme ne peuvent être contractés ou prorogés que pour une durée maximum de cinq ans, et qu'après le 31 décembre 1981, aucun engagement d'épargne à long terme ne peut plus être contracté ou prorogé.

Dans la mesure où aucune durée maximale n'avait été prévue pour les engagements souscrits avant le 1^{er} juin 1978, on aurait pu concevoir que des engagements d'épargne à long terme étaient en cours dans les livres des banques. Tel ne semble pas être le cas.

2. Le dispositif considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 3 : l'abrogation d'une dépense fiscale devenue sans objet

L'amendement déposé par le Gouvernement a introduit dans l'article 9 plusieurs alinéas :

- le 1^o *quinquies* abroge l'article 163 *bis A* du code général des impôts ;

- le 1^o *bis* abroge le 5 du III de l'article 150-0 A du même code ;

- le 1^o *ter* supprime, dans le a du 12 de l'article 150-0 D du même code, la référence aux engagements d'épargne à long terme définis à l'article 163 *bis A*.

- le 1^o *quater* se propose quant à lui de supprimer le 16^o de l'article 157 du code général des impôts, qui exclut de l'imposition des revenus les produits des placements effectués en vertu des engagements à d'épargne à long terme pris par les personnes physiques dans les conditions prévues à l'article 163 *bis A* du même code.

3. La position de la commission des finances : une mesure de toilettage bienvenue dans laquelle s'est toutefois glissée une erreur qu'il convient de corriger

La commission souscrit à la suppression de l'article 163 *bis* A du code général des impôts, devenu sans objet, et aux dispositions qui s'y rattachent.

B. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES ENTREPRISES NOUVELLEMENT CRÉÉES EN OUTRE-MER

1. Le droit existant : une exonération d'impôt sur les sociétés créées après 1960

L'article 208 *quater* du code général des impôts prévoit que les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés constituées postérieurement à la loi n° 60-1368 du 21 décembre 1960¹ et avant le 31 décembre 2006 peuvent bénéficier d'une **exonération partielle ou totale de l'impôt sur les sociétés pendant une durée de 10 ans à compter de la mise en marche effective de leurs installations.**

Ce régime d'exonération est réservé aux sociétés qui entreprennent, **dans le cadre des priorités définies par les pouvoirs publics, une activité nouvelle susceptible de concourir au développement des départements d'outre-mer et d'entraîner la création d'emplois nouveaux.**

Les secteurs d'activité concernés sont les suivants : agriculture, industrie, hôtellerie, tourisme à l'exclusion de la navigation de croisière, pêche, énergie nouvelle, bâtiment et travaux publics, transport, artisanat, services informatiques, production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques, maintenance au profit de l'ensemble des secteurs ouvrant droit à l'aide, concession de service public local à caractère industriel et commercial, logement intermédiaire.

Par ailleurs, les sociétés créées antérieurement à la loi du 21 décembre 1960 peuvent également bénéficier de cette exonération d'impôt pour leurs bénéfices réalisés **à raison d'une activité nouvelle mise en place postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 1960 précitée mais avant le 31 décembre 2006.**

Les exonérations mentionnées à l'article 208 *quater* du CGI ne sont possibles que si les sociétés bénéficiaires de l'exonération ont reçu l'agrément du ministère du budget et si elles satisfont aux obligations de déclaration et

¹ Loi n°60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application dans les DOM des dispositions de la loi 59-1472 du 28 décembre 1959 et portant divers aménagements fiscaux dans ces départements

de production de renseignements et documents prévues pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Les sociétés dont seulement une activité a reçu l'agrément doivent également mentionner, dans la déclaration annuelle de résultats, les éléments relatifs à la seule activité agréée lorsque celle-ci constitue une partie uniquement de l'activité exercée.

Enfin, l'exonération susmentionnée est également applicable, selon le II de l'article 208 *quater* du CGI, pour une durée de cinq ans, aux bénéfices retirés par des entreprises industrielles métropolitaines des opérations de franchisage réalisées à compter du 1^{er} janvier 1983 (et avant le 31 décembre 2006) avec des entreprises nouvelles à caractère industriel exploitées dans les départements d'outre-mer.

Cette extension du dispositif a pour objet de favoriser les transferts de technologie vers l'outre-mer, en permettant d'exonérer l'ensemble des profits retirés d'une activité nouvelle comme ils le seraient en vertu du 1 de l'article 208 *quater* du CGI s'ils étaient réalisés sans contrat de franchise par la seule entreprise exploitante.

2. Les modifications considérées comme adoptées par l'assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la constitution : l'abrogation d'une dépense fiscale dont le fait générateur est éteint

Le 9° *bis* du I de l'article 9 retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement déposé par la députée Perrine Goulet et certains de ses collègues.

Il supprime le dispositif d'exonération d'impôt sur les sociétés pour les entreprises créées entre la loi du 21 décembre 1960 et le 31 décembre 2006.

3. La position de la commission des finances : une suppression sans conséquence

Cette dépense fiscale est devenue **sans objet, dès lors que le fait générateur de cette dépense fiscale est éteint depuis le 31 décembre 2006.**

En effet, seules les sociétés créées entre 1960 et le 31 décembre 2006 pouvaient en bénéficier dans les conditions susmentionnées.

Cette dépense fiscale apparaissant comme obsolète et sans objet depuis l'extinction de son fait générateur, **la commission est favorable à cette suppression** qui relève **d'une simplification de la législation fiscale.**

C. L'ABROGATION DE LA TAXE SUR LES HYDROFLUOROCARBONES

1. Le droit existant : une taxe sur les hydrofluorocarbones, puissants gaz à effet de serre, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2023

a) *Les HFC, de puissants gaz à effet de serre réglementés au niveau européen*

Les **hydrofluorocarbones (HFC)¹**, qui font partie de la famille des **gaz à effet de serre fluorés**, sont des **fluides frigorigènes** principalement utilisés pour le froid domestique (réfrigérateurs et congélateurs), le froid commercial (dans les supermarchés), les aérosols, la climatisation ou les produits d'isolation. Ils peuvent également être utilisés pour produire de la chaleur par des pompes à chaleur et des chauffe-eau thermodynamiques.

Ces fluides sont de puissants gaz à effet de serre, dont le pouvoir de réchauffement est considéré comme de **700 à 15 000 fois plus important que celui du dioxyde de carbone (CO₂)**. Leurs émissions représentent actuellement environ **4 % des émissions totales de gaz à effet de serre de la France**.

Le règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006, dit règlement « F-Gaz II » vise à réduire les émissions de ces gaz à la fois en définissant des règles relatives à **leur confinement, à leur utilisation, à leur récupération et à leur destruction** et en imposant des **conditions à la mise sur le marché de certains produits et équipements contenant ces gaz** ainsi qu'en réglementant certaines de leurs utilisations spécifiques.

Ce règlement fixe également des **limites quantitatives pour la mise sur le marché des hydrofluorocarbones (HFC)** afin de parvenir à une **diminution de 80 % de ces quantités d'ici 2030**. Il a notamment mis en place depuis le 1^{er} janvier 2015 un **dispositif de quotas** pour les acteurs économiques souhaitant mettre sur le marché des gaz HFC.

Ce règlement européen a précédé **l'accord de Kigali** (ou amendement de Kigali au protocole de Montréal), traité international signé le 15 octobre 2016 par les représentants de 197 États, qui vise l'élimination à terme des hydrofluorocarbones (HFC). Cet accord prévoit que les pays industrialisés s'engagent à **réduire de 45 % l'usage des HFC d'ici 2024 et de 85 % d'ici 2036**, par rapport à la période 2011-2013.

¹ Ils sont aussi appelés hydrofluorocarbures.

b) *La loi de finances pour 2019 a instauré une taxe sur les HFC, dont l'entrée en vigueur est prévue à compter de 2023*

L'article 197 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a instauré, **à compter de 2023, une taxe sur les hydrofluorocarbones (HFC)**, visés par le 2 de l'article 2 du règlement (UE) n° 517/2017 « F-Gaz II » précité.

Cette taxe est due par **la personne qui réalise la première livraison en France de gaz HFC**, à titre gratuit ou onéreux, à raison de cette première livraison. **La livraison d'équipements chargés de ces substances ainsi que leur utilisation dans le cadre d'une activité économique** sont assimilées à une livraison de cette substance.

Cette taxe est assise sur **le produit entre le poids net**, en tonnes, **des quantités livrées et le potentiel de réchauffement planétaire** mentionné à la section 1 de l'annexe I du règlement (UE) n° 517/2017 « F-Gaz II ».

Le tarif de la taxe, pour une tonne équivalent CO₂, est de **15 euros en 2023, 18 euros en 2024, 22 euros en 2025, 26 euros en 2026 et 30 euros à compter de 2027.**

Cet article prévoit un certain nombre **d'exonérations à cette nouvelle taxe sur les hydrofluorocarbones (HFC)**. Sont ainsi exonérées les livraisons de gaz HFC :

- destinées à **être détruites** ;
- utilisées par l'acquéreur comme **un intermédiaire de synthèse** ;
- **expédiées ou transportées hors de France** par le redevable, par l'acquéreur s'il est différent, ou pour leur compte ;
- utilisées par l'acquéreur dans **des équipements militaires** ;
- utilisées par l'acquéreur pour **la gravure de matériaux semi-conducteurs ou le nettoyage de chambre de dépôt en phase de vapeur** par procédé chimique dans l'industrie des semi-conducteurs ;
- utilisées par l'acquéreur pour **la production d'inhalateurs doseurs** pour l'administration de produits pharmaceutiques ;
- utilisées par l'acquéreur pour **le fonctionnement des unités de réfrigération des camions et remorques frigorifiques** ;
- utilisées par l'acquéreur dans des applications spécifiques ou dans des catégories spécifiques de produits ou d'équipements pour lesquels, d'une part, **des solutions de substitution n'existent pas** ou ne peuvent être mises en œuvre pour des raisons techniques ou de sécurité et, d'autre part, **une offre suffisante d'HFC ne peut être garantie sans entraîner des coûts disproportionnés.**

Enfin, l'article 197 de la loi de finances pour 2019 **prévoit les modalités de recouvrement de la taxe.**

- c) *L'entrée en vigueur de la taxe a été repoussée une première fois par la loi de finances pour 2021 car la filière avait atteint les objectifs d'émissions*

L'article 16 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a repoussé l'application de la taxe au 1^{er} janvier 2023, car la filière avait atteint les objectifs qui avaient été fixés pour 2021 : 12,5 millions de tonnes équivalents CO2 ont été émises sur le marché, quand l'objectif était fixé à 14,6 millions de tonnes.

La mise en œuvre ou non de la taxe sur les hydrofluorocarbones constitue en effet une **incitation pour les acteurs de la filière à réduire leurs émissions**. Le principe est que si les acteurs ont atteint les objectifs d'émissions, alors l'entrée en vigueur de la taxe est repoussée. En conséquence, il est possible que la taxe ne soit jamais appliquée, si tant est que les objectifs d'émissions soient à chaque fois remplis.

2. Le dispositif considéré comme adopté en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution : le report de l'entrée en vigueur de la taxe en 2025

Le présent article additionnel est issu d'un amendement n° 3616 déposé par notre collègue député Jean-Luc Fugit, que le Gouvernement a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. L'amendement n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le IV du présent article **modifie l'article 197 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, dans sa rédaction issue de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, pour repousser l'entrée en vigueur de la taxe de 2023 à 2025.**

3. La position de la commission des finances : un report de l'entrée en vigueur de la taxe justifié

La **réduction des émissions des hydrofluorocarbones (HFC)**, constitue un **impératif d'un point de vue écologique** et fait l'objet de **nombreux accords internationaux**, tant au niveau mondial qu'europpéen.

L'introduction d'une taxe **incitative** sur ces substances, basée sur le **principe du pollueur-payeur**, visait à **inciter les acteurs du secteur à réduire leurs émissions, afin d'anticiper les règles fixées au niveau européen**. Alors que sa mise en œuvre était prévue deux ans plus tard, soit au 1^{er} janvier 2021, afin de donner le temps à aux professionnels de se préparer et d'entreprendre des efforts de réduction de leur dépendance aux HFC, le **Gouvernement en propose aujourd'hui un décalage de son application, au**

motif que les professionnels, metteurs sur le marché et principaux émetteurs de ces gaz, ont tenu leurs objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La filière a en effet atteint les objectifs fixés en 2021 : 9,7 millions de tonnes équivalents CO₂ ont été mises sur le marché, quand l'objectif était fixé à 10,7 millions de tonnes.

Le rapporteur général estime que l'atteinte des objectifs fixés en 2021 justifie le rapport de son entrée en vigueur en 2025, de manière analogue à la mesure qui avait été prise dans la loi de finances pour 2021.

En effet, le report de l'entrée en vigueur de cette taxe vise à inciter les professionnels à maintenir la trajectoire de réduction de la consommation de HFC et à anticiper les interdictions fixées au niveau européen. La nouvelle cible d'émission est désormais de 6,05 millions de tonnes équivalent CO₂ à échéance 2024.

D'ici 2025, un accompagnement des professionnels vers l'adoption d'alternatives à faible pouvoir de réchauffement planétaire reste néanmoins nécessaire.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR L'ENSEMBLE DE L'ARTICLE

Le rapporteur général note que la portée du présent article est très limitée.

Si l'intitulé de l'article évoque la suppression de dépenses fiscales « inefficentes », l'examen du dispositif montre que ces suppressions se fondent moins sur une évaluation de leur manque d'efficacité que sur le constat de leur absence concrète de portée. La plupart des modifications proposées consistent en effet en des nettoyages de dispositifs obsolètes et aucune dépense fiscale importante n'est ici supprimée.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9 bis (nouveau)

**Nouveau zonage applicable à la taxe sur les logements vacants
et à la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires**

Le présent article, introduit dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, étend le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants.

Alors que cette taxe est actuellement applicable aux communes situées dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants connaissant un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, le seuil de 50 000 habitants serait levé pour des communes respectant un critère de tension sur le marché du logement, qui pourrait être apprécié notamment en fonction de la proportion de résidences secondaires.

Cette modification de périmètre permettrait aux communes concernées, notamment des communes touristiques, d'instaurer une majoration sur la taxe d'habitation applicable aux résidences secondaires. La taxe sur les logements vacants remplacerait la taxe d'habitation sur les logements vacants dans les communes ayant instauré cette dernière imposition.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS
ET LA MAJORATION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES
RÉSIDENCES SECONDAIRES S'APPLIQUENT DANS DES ZONES
D'URBANISATION DE PLUS DE 50 000 HABITANTS**

Le présent article porte sur plusieurs taxes portant sur les logements autres que des résidences principales :

- sur l'ensemble du territoire, la **taxe d'habitation**, désormais supprimée pour les résidences principales, s'applique aux **résidences secondaires** (THRS), c'est-à-dire des locaux meublés à usage de logements mais non utilisés comme résidence principale ;

- dans les communes appartenant à des **zones tendues de plus de 50 000 habitants**, une **taxe** s'applique sur les **logements vacants** (TLV), qui ne sont pas meublés. Les mêmes communes peuvent instaurer une **majoration sur la THRS** ;

- enfin, les communes **non soumises à la TLV** peuvent instaurer la **taxe d'habitation sur les logements vacants** (THLV).

Application de la TLV, de la THLV, de la THRS et de sa majoration

	Résidence secondaire	Logement vacant
Zone tendue de plus de 50 000 habitants	THRS + majoration	TLV
Autres zones	THRS	THLV

Source : commission des finances

A. LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS (TLV) VISE À INCITER LES PROPRIÉTAIRES À REMETTRE SUR LE MARCHÉ DES LOGEMENTS ACTUELLEMENT NON OCCUPÉS

L'article 232 du code général des impôts institue une **taxe annuelle sur les logements vacants (TLV)**.

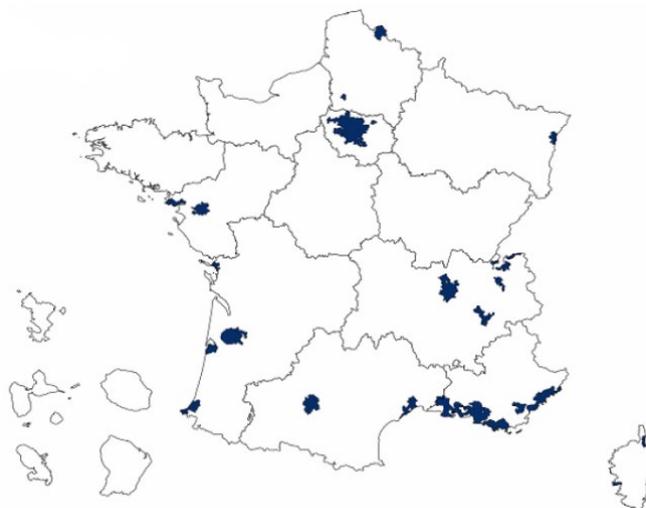
1. La taxe s'applique dans des communes définies selon la taille de l'agglomération et la tension sur le marché du logement

Cette taxe, qui revient à l'État, s'applique dans des communes remplissant deux conditions :

- elles appartiennent à une **zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants** ;

- ces zones connaissent un **déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements**, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Ces difficultés s'apprécient notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants



Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires¹

La liste des communes où la taxe est instituée est fixée par décret. Elle a été modifiée pour la dernière fois en 2015. Elle comprend plus de 1 100 communes dans 28 agglomérations situées dans le même nombre de départements.

¹ [Autres zonages des politiques du logement](#), 6 janvier 2022.

**Liste des agglomérations dans lesquelles
la taxe sur les logements vacants est instituée**

Agglomération	Départements	Agglomération	Départements
Ajaccio	2A	Lyon	1, 38 et 69
Annecy	74	Marseille - Aix-en-Provence	13 et 83
Arles	13 et 30	Meaux	77
Bastia	2B	Menton - Monaco	6
Bayonne	40 et 64	Montpellier	34
Beauvais	60	Nantes	44
Bordeaux	33	Nice	6
Draguignan	83	Paris	75, 77, 78, 91, 92, 93, 94 et 95
Fréjus	83	Saint-Nazaire	44
Genève (SUI) - Annemasse	1 et 74	Sète	34
Grenoble	38	Strasbourg	67
La Rochelle	17	Thonon-les-Bains	74
La Teste-de-Buch - Arcachon	33	Toulon	13 et 83
Lille	59	Toulouse	31

Source : décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts, modifié

L'assiette de la taxe est constituée par la **valeur locative** du logement et son **taux** est fixé à **12,5 %** la **première année** d'imposition et **25 %** à compter de la **deuxième**.

Le **produit** de la taxe sur les logements vacants a été de **93,9 millions d'euros en 2021** selon le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances, qui ne présente pas d'estimation pour les années 2022 et 2023¹.

2. Les modalités de la taxe ont été progressivement renforcées depuis sa création

La taxe sur les logements vacants, instituée en 1998, a été **progressivement renforcée**.

Si le critère de déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements a toujours été présent, la taille minimale des zones d'urbanisation était à l'origine de 200 000 habitants et la vacance devait être d'une durée de deux années au moins. Son taux était de 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année. Son produit était affecté à l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

¹ Le produit en 2021 est indiqué dans la section de ce document consacrée aux taxes affectées, en raison de son affectation jusqu'à cette année-là à l'Agence nationale de l'habitat.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2012¹ a porté le taux à 12,5 % la première année d'imposition, 15 % la deuxième année et 20 % à compter de la troisième année. La loi de finances initiale pour 2013² a ensuite ramené le seuil de taille de la zone d'urbanisation à 50 000 habitants et la durée de vacance déclenchant l'application de la taxe à une année ; elle a également porté le taux à 25 % à partir de la deuxième année.

Enfin, la loi de finances initiale pour 2022³ a mis fin à l'affectation d'une fraction du produit de la taxe à l'ANAH, en la compensant par un relèvement du plafond d'affectation à cette agence du produit de la vente des quotas carbone.

3. La notion de logement vacant a été précisée par le Conseil constitutionnel

L'application de la taxe sur les logements vacants nécessite de définir à quels logement elle s'applique.

Le II de l'article 232 précité du code général des impôts indique que la taxe est due pour **chaque logement vacant depuis au moins une année**, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources sont exclus de l'application de la taxe⁴.

Le V précise qu'un logement **n'est pas considéré comme vacant** si sa **durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs** au cours d'une année donnée.

Enfin, le VI indique que **la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable**.

Ce dernier point joue un rôle important dans la constitutionnalité de la taxe.

¹ [Loi n° 2012-958 du 16 août 2012](#) de finances rectificative pour 2012.

² [Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012](#) de finances pour 2013.

³ [Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021](#) de finances pour 2022.

⁴ Le Conseil constitutionnel, lors de la création de la taxe par la loi de finances pour 1999, a jugé que cette exception était justifiée par la différence de situation entre ces organismes et les autres bailleurs publics et privés, notamment en ce que l'affectation des logements en cause fait l'objet d'un contrôle particulier de la part des pouvoirs publics et que la vacance temporaire de certains de ces logements trouve son fondement dans la mise en œuvre de politiques spécifiques, liées notamment à des opérations d'urbanisme ou à la recherche de la mixité sociale des villes et des quartiers.

Le **Conseil constitutionnel** a noté, lors de la création de la taxe sur les logements vacants en 1998¹, que l'objet de la TLV est d'inciter les bailleurs à mettre en location des logements susceptibles d'être loués. En conséquence, **la différence de traitement fiscal** instaurée entre ces personnes n'est **conforme à la Constitution** que si les **critères d'assujettissement** retenus pour son application sont **en rapport direct avec cet objet**. Il en a conclu que la taxation ne peut frapper que des logements :

- **habitables**, c'est-à-dire qui peuvent être habités sans nécessiter des travaux importants dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;

- **vacants**, ce qui exclut les logements meublés affectés à l'habitation, qui sont, comme tels, assujettis à la taxe d'habitation ;

- **et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur** : la TLV ne peut s'appliquer à des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur. En particulier, doivent être exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur.

Cette jurisprudence a été réaffirmée par le Conseil, sans modification, en 2012².

B. DANS LES MÊMES COMMUNES, LE CONSEIL MUNICIPAL PEUT MAJORER LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES SECONDAIRES (THRS)

En application de l'article 1407 du code général des impôts, dans sa version en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023³, la **taxe d'habitation, qui est** entièrement supprimée pour les résidences principales à compter du 1^{er} janvier 2023, demeure applicable, sous le nom de **taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)** :

- à tous les locaux meublés affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale ;

- aux locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

¹ [Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998](#) « Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ».

² [Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012](#) « Loi de finances pour 2013 ».

³ Cette version résulte de l'[article 16](#) de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

- aux locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'État, des départements et des communes, ainsi que par certains établissements publics.

Certains locaux sont **exonérés de la THRS** : ceux passibles de la cotisation foncière des entreprises s'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables, les bâtiments servant aux exploitations rurales, les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats, les bureaux des fonctionnaires publics et les locaux affectés au logement des étudiants dans les résidences universitaires.

La THRS s'applique donc, de manière générale, à des **locaux** qui, sans être occupés en tant que résidence principale, **sont meublés et propres à l'habitation**, ce qui la distingue de la taxe d'habitation sur les logements vacants (voir *infra*).

La THRS peut être **majorée** à l'initiative des autorités locales dans les **zones géographiques définies pour l'application de la taxe sur les logements vacants**, en application de l'**article 1407 ter** du **code général des impôts** : le conseil municipal peut majorer la part lui revenant de la THRS d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 %.

Cette majoration n'est pas prise en compte pour l'application de la **règle de liaison des taux des impositions locales**, qui prévoit que les autorités locales ne peuvent pas augmenter les taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) et celui de la THRS dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux des taxes foncières¹. Toutefois, la somme du taux de taxe d'habitation de la commune et du taux de taxe d'habitation de la commune multiplié par le taux de la majoration ne peut excéder le taux plafond de taxe d'habitation²."

Selon les éléments recueillis par le rapporteur général, **255 communes**, dont plus de la moitié appartiennent aux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Île-de-France, **appliquaient en 2022 une majoration de THRS**, dont 73 au taux maximum de 60 % et 126 au taux de 20 %. La concentration géographique de la taxe résulte nécessairement du zonage de la TLV auquel elle est liée.

En 2021, le produit total du montant de la surtaxe a été de **136,0 millions d'euros**, dont 58,6 millions d'euros pour la seule Ville de Paris et 13,5 millions d'euros pour Nice, les autres communes recevant chacune un produit inférieur à 3 millions d'euros.

¹ [Article 1636 B sexies](#) du code général des impôts.

² Ce taux est, en application de l'[article 1636 B septies](#) du code général des impôts, égal à deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente pour la même taxe dans l'ensemble des communes du département, ou deux fois et demie le taux moyen constaté au niveau national s'il est plus élevé.

**C. LA TAXE D'HABITATION SUR LES LOGEMENTS VACANTS (THLV)
PEUT ÊTRE INSTAURÉE DANS LES COMMUNES OÙ NE S'APPLIQUE
PAS LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS**

L'article 1407 *bis* du code général des impôts permet aux **communes où ne s'applique pas la taxe sur les logements vacants** d'assujettir à la **taxe d'habitation**, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, **les logements vacants depuis plus de deux années** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La vacance s'apprécie au sens des V et VI de l'article 232, c'est-à-dire que n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs, et que la taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent établir la THLV lorsqu'ils ont adopté un programme local de l'habitat. La délibération prise par l'EPCI n'est toutefois pas applicable sur le territoire de ses communes membres qui ont délibéré pour instaurer cette même taxe ou qui sont soumises à la taxe sur les logements vacants.

Sont **exonérés de la THLV** les logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte, destinés à être attribués sous conditions de ressources.

Le **taux** applicable est, selon le cas, le taux de taxe d'habitation de la commune, majoré le cas échéant du taux des EPCI sans fiscalité propre dont elle est membre, ou de celui de l'EPCI à fiscalité propre ayant délibéré afin d'assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants. Des frais de gestion s'ajoutent à ce taux.

Le **produit total de la THLV** a été de 84 millions d'euros en 2020 et de 82 millions d'euros en 2021, entièrement pour les communes à l'exception de 2,1 à 2,2 millions d'euros pour les syndicats de communes et les groupements de communes à fiscalité propre¹.

¹ La fiscalité directe locale en 2020, *Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 151, avril 2021*, et La fiscalité directe locale en 2021, *Bulletin d'information statistique de la DGCL n° 164, juillet 2022*.

D. LE ZONAGE DE LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS EST ÉGALEMENT UTILISÉ POUR D'AUTRES DISPOSITIFS

Le zonage TLV emporte certains effets par rapport à d'autres dispositifs.

Ainsi, l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que **le programme local de l'habitat (PLH) doit obligatoirement prévoir une offre de logements intermédiaires** dans un certain nombre de communes, déterminées par décret parmi celles appartenant aux zones donnant lieu à l'instauration de la taxe sur les logements vacants. Cette disposition a été introduite par la loi ELAN du 23 novembre 2018¹ et un décret du 21 mai 2019² a fixé cette liste, qui correspondent aux communes de plus de 10 000 habitants situées dans les zones A et A bis définies pour certains dispositifs fiscaux d'aide à l'investissement locatif privé.

Enfin, l'**article L. 631-9** du même code prévoit que **le changement d'usage** des locaux destinés à l'habitation **peut être soumis à autorisation** par décision de l'autorité administrative sur proposition du maire ou, pour les communes faisant l'objet de la taxe sur les logements vacants, par une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal³.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DE LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS À L'ENSEMBLE DES COMMUNES CONNAISSANT UN MARCHÉ DE L'IMMOBILIER TENDU, NOTAMMENT LES COMMUNES TOURISTIQUES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue député Xavier Roseren et plusieurs de ses collègues, tendant à élargir le périmètre de l'application de la taxe sur les logements vacants et de la taxe d'habitation sur les logements vacants.

¹ [Article 148 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018](#) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

² [Décret n° 2019-483 du 21 mai 2019](#) fixant la liste des communes sur lesquelles le programme local de l'habitat précise l'offre de logements intermédiaires.

³ Le changement d'usage est en tout état soumis à autorisation préalable, en application de l'article L. 631-7 du même code, dans toutes les communes de plus de 200 000 habitants ou situées dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

Le I et le 2° du II procèdent à des modifications de coordination dans les articles L. 302-1 et L. 631-9 précités du code de la construction et de l'habitation, ainsi que dans l'article 1407 *ter* du code général des impôts.

Le 1° du II modifie les **règles de zonage** de la taxe sur les logements vacants. Il prévoit que cette taxe est applicable dans deux catégories de communes :

- d'une part, **celles qui sont compris dans le zonage existant**, c'est-à-dire qui appartiennent à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements :

- d'autre part, **celles qui n'appartiennent pas à une zone d'urbanisation continue plus de 50 000 habitants**, mais qui connaissent un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Ce déséquilibre est toutefois **caractérisé différemment** : le critère du nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social est remplacé par celui d'une **proportion élevée de résidences secondaires**. Les deux critères alternatifs du niveau élevé des loyers et du niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens sont conservés.

Le décret de zonage devra être modifié afin d'inclure les nouvelles communes concernées.

Enfin, le III permet aux communes de délibérer jusqu'au 28 février 2023 pour instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants ou la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Le tableau qui suit donne une vision schématique de l'évolution proposée par le présent article.

**Fiscalité existante et proposée par le présent article
pour la TLV, la THLV, la THRS et sa majoration**

	Résidence secondaire	Logement vacant
Zone tendue de plus de 50 000 habitants	THRS + majoration	TLV
Zone tendue de moins de 50 000 habitants	aujourd'hui : THRS proposé : THRS + majoration	aujourd'hui : THLV proposé : TLV
Zone non tendue	THRS	THLV

Source : commission des finances

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TENTATIVE DE RÉPONSE À L'ACCÈS AU LOGEMENT DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS QUI N'EST PAS SANS EFFET DE BORD

Le présent article propose une extension mesurée d'un dispositif qui fait l'objet de nombreuses propositions tendant à renforcer l'incitation à mieux utiliser le parc de logements dans les centres urbains, aussi bien pour satisfaire aux besoins de logement que pour réduire l'extension urbaine.

S'il est regrettable qu'aucune étude d'impact n'accompagne une telle réforme, on peut constater que cette mesure présente des aspects distincts selon la catégorie de logements, pour les particuliers comme pour les communes.

A. LA COMPLEXITÉ ET LES EFFETS NON DÉSIRÉS DE LA TAXATION DES LOGEMENTS AUTRES QUE LES RÉSIDENCES PRINCIPALES ONT SUSCITÉ DE NOMBREUSES PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Le rapport d'Alain Richard et Dominique Bur sur la réforme de la fiscalité locale¹ considérait en 2018 que « *la multiplicité des taxes conduit les propriétaires à pratiquer des choix d'optimisation* ». Il est souvent plus intéressant de déclarer un logement comme logement vacant plutôt que comme résidence secondaire, compte tenu des majorations qui s'appliquent à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dans certaines communes. Le rapport en concluait sur la nécessité d'unifier la fiscalité afférente aux logements vacants ou occupés temporairement, afin d'éviter ces comportements d'optimisation.

À ces taxes s'ajoute d'ailleurs une **dotation de compensation** versée par l'État à des communes qui, suite à l'extension progressive du zonage de la TLV, ont perdu la possibilité d'instaurer la THLV : **le présent article ne prévoit pas une telle dotation**. La question mérite d'être posée puisque les communes ayant des difficultés de logements vacants n'ont pas nécessairement l'opportunité d'instituer une THRS. Ainsi, **le gain sur la recette liée aux résidences locales ne compense pas forcément la perte sur la recette liée aux logements vacants**, en fonction des conditions locales et de la proportion respective de résidences secondaires et de logements vacants.

Le rapport Richard-Bur, réalisé pour préparer la suppression de la taxe d'habitation, concluait que cette disparition « *impose donc de réfléchir à une rationalisation de la fiscalité des logements occupés de manière intermittente, qu'il s'agisse de résidences secondaires, de logements vacants ou de logements loués* ». Ce n'est pas malheureusement pas ce qui a été fait par le précédent

¹ Mission « Finances locales », présidée par Alain Richard et Dominique Bur, Rapport sur la réforme de la fiscalité locale, remis au Premier ministre, mai 2018.

Gouvernement, qui s'est contenté de maintenir la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, de sorte que **la fiscalité des logements autres que les résidences principales est toujours aussi peu lisible.**

Il était alors proposé par la mission de remplacer les taxes sur la sous-occupation des logements par deux taxations simplifiées, prenant la forme d'une contribution complémentaire sur les résidences secondaires appliquée aux propriétaires et d'une majoration dans les zones urbaines tendues, qui serait adjointe à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Trois ans plus tard, la commission pour la relance de la construction durable, présidée par François Rebsamen, proposait en septembre 2021 de **fusionner la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en une seule contribution additionnelle à la taxe foncière, majorée en zone tendue.** La commission cherchait à « *libérer le foncier* » en luttant contre la rétention foncière et proposait pour cette raison de corriger et d'augmenter la fiscalité sur le stock de foncier détenu.

Le **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)**, dans le rapport remis le 26 octobre 2022 à la commission des finances du Sénat sur la fiscalité locale dans la perspective de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN), propose pour sa part :

- d'une part, de **supprimer le critère de la zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants**, tout en conservant le critère de tension sur le marché immobilier, pour la taxe sur les logements vacants et la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;

- d'autre part, de **fusionner la taxe sur les logements vacants avec la taxe d'habitation sur les logements vacants** et d'en affecter le rendement au bloc communal.

La perspective du CPO était, comme le lui avait demandé la commission des finances, de proposer des évolutions de la fiscalité locale susceptible d'inciter ou d'aider les collectivités dans la politique de **sobriété foncière**, donc de **favoriser l'implantation de logements dans des zones déjà artificialisées** plutôt qu'en extension urbaine.

Le présent article correspond à la première proposition du CPO.

B. LES EFFETS ET LE CARACTÈRE INCITATIF SONT CONTRASTÉS DU POINT DE VUE DES PARTICULIERS...

Du point de vue des particuliers, dans les zones tendues de moins de 50 000 habitants, notamment les zones touristiques, les propriétaires de **résidences secondaires** subiraient une **hausse conséquente de la taxe d'habitation**, si la commune décide d'instaurer la majoration de THRS.

Ils pourraient donc être incités à mettre le bien en location à titre de résidence principale (ou à l'occuper eux-mêmes de manière permanente),

mais aussi d'acquérir une résidence secondaire dans une commune n'ayant pas instauré la majoration. Ils pourraient enfin être incités à classer leur logement en tant que logement vacant (par exemple en retirant les meubles), si le taux de la TLV est, dans leur commune, inférieur à celui de la THRS, surtout majorée.

Dans les mêmes zones, les propriétaires d'un **logement vacant**, dans les communes n'ayant pas instauré la THLV, se verraient imposer une nouvelle taxe, à savoir la TLV. Dans les communes ayant précédemment instauré la THLV, la taxe s'appliquerait dès une année de vacance, au lieu de deux.

Le propriétaire d'un logement vacant serait donc incité à mettre le logement en location, sauf dans les cas où la commune avait déjà instauré la THLV avec un taux supérieur à la TLV. Il pourrait également meubler le logement afin d'être plutôt redevable de la THRS, si le taux de cette dernière taxe est inférieur à celui de la TLV. Il pourrait enfin être incité à vendre le logement.

Un retour des logements sur le marché en tant que résidence principale contribuerait à **satisfaire les besoins en logement** et, dans le cas où le logement nécessite des travaux, pourrait **améliorer sa performance énergétique** par la même occasion, d'autant que les « passoires thermiques » seront interdites progressivement de location dans les années à venir¹. Ce dernier effet serait limité par le fait que la TLV ne s'applique pas à des logements nécessitant des travaux très importants pour être rendus habitables.

L'importance de la fiscalité des résidences principales et des logements vacants sur les choix des propriétaires ne doit toutefois pas être surévaluée, ceux-ci se déterminant en fonction d'autres éléments tels que le souhait de conserver une résidence secondaire, même rarement occupée ou, au contraire, les difficultés pratiques inhérentes à la mise en location d'un logement non utilisé. Il est en effet établi que certains logements restent inhabités compte tenu de leur vétusté et des travaux de rénovation, coûteux, à réaliser.

C. ... COMME DU POINT DE VUE DES COMMUNES

Du point de vue des communes situées dans les zones concernées par l'extension du périmètre de la TLV, l'effet en termes de recettes est incertain :

- leurs recettes fiscales pourraient augmenter sur les résidences secondaires si elles décidaient d'appliquer la majoration de THRS ;

¹ Les logements de classe énergétique G, F et E seront interdits de location à partir, respectivement, de 2025, 2028 et 2034.

- celles relatives aux logements vacants, en revanche, disparaîtraient pour celles qui avaient précédemment instauré la THLV, puisque la TLV est un impôt d'État.

Cette **bascule de fiscalité entre logements vacants et résidences secondaires** pourrait pousser les communes à lutter de manière plus forte contre les logements vacants, tout en rendant les résidences secondaires plus désirables du point de vue des recettes fiscales locales.

D. L'ARTICLE APPORTE UNE AVANCÉE MESURÉE AU DISPOSITIF DE TAXATION DES LOGEMENTS PEU OCCUPÉS

Au total, le présent article ne contribue pas à simplifier et harmoniser la fiscalité applicable aux logements sous-occupés et l'ampleur de ses effets sur le comportement des propriétaires de résidences secondaires ou de logements vacants devra être vérifiée en pratique.

Il apporte une **première réponse, sans certitude sur son impact réel, aux difficultés de plus en plus importantes** rencontrées dans les **communes touristiques** où les populations locales peinent à trouver un logement à l'année, alors que des logements existent mais sont rarement occupés.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9 ter (nouveau)

Hausse des taux de la taxe sur les logements vacants

Le présent article, introduit dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, augmente de 36 % les taux de la taxe sur les logements vacants, applicable actuellement dans près de trente agglomérations françaises de plus de 50 000 habitants marquées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Ces taux seraient portés à 17 % la première année et 34 % la deuxième année.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS EST INSTITUÉE DANS LES AGGLOMÉRATIONS DE PLUS DE 50 000 HABITANTS CONNAISSANT UN DÉSÉQUILIBRE MARQUÉ ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE DE LOGEMENTS

L'article 232 du code général des impôts institue une **taxe annuelle sur les logements vacants** (TLV).

Le dispositif de cette taxe a été présenté de manière détaillée dans le commentaire de l'article précédent 9 bis¹, qui étend le périmètre de la taxe sur les logements vacants à des communes appartenant à des zones d'urbanisation de moins de 50 000 habitants, en conservant un critère de tension sur les marchés du logement.

Pour mémoire, l'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement et **son taux est fixé à 12,5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : AUGMENTER DE 36 % LE TAUX DE LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue

¹ Auquel le lecteur est invité à se reporter.

député Xavier Roseren et plusieurs de ses collègues, tendant à porter le taux de la taxe sur les logements vacants à 17 % la première année et 34 % la deuxième année, contre, respectivement, 12,5 % et 25 % dans le droit existant, soit une augmentation de chacun de ces deux taux de 36 %.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION

Au 1^{er} janvier 2019, 8,5 % des logements étaient vacants en France¹. Selon le Commissariat général du développement durable (CGDD), le nombre de logements vacants est passé de 1,9 million à 2,7 millions sur la période 2006-2015, soit une hausse du taux de vacance de 25 % (de 6,2 % à 7,9 % du parc)².

En conséquence, **un renforcement de cette taxation**, comme un élargissement de son périmètre d'application proposé par l'article 9 bis, **pourrait permettre de contribuer à la remise sur le marché de certains de ces logements**.

L'effet du renforcement de la taxe sur les logements vacants est toutefois incertain, et les réserves exprimées au sujet de l'extension du périmètre de la taxe à l'article 9 bis valent également pour l'augmentation de son taux.

Une augmentation trop importante du taux risquerait de présenter un caractère confiscatoire, ou en tout cas de favoriser des comportements d'évitement : il suffit par exemple de meubler l'habitation, ou de l'occuper à certaines périodes, pour échapper au paiement de la TLV, même si le logement peut alors devenir redevable de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS).

L'impact budgétaire, selon l'estimation faite par le Gouvernement dans l'article 26, relatif à l'équilibre budgétaire, serait un gain de 35 millions d'euros³.

Enfin, le présent article **ne modifie pas les autres modalités d'application de la taxe** et, en particulier, **ne remet pas en cause** la condition que le Conseil constitutionnel a placée au centre de sa jurisprudence, à savoir le **caractère involontaire de la vacance**.

¹ INSEE, *Tableaux de l'économie française*, édition 2020.

² Commissariat général au développement durable, *« Objectif « zéro artificialisation nette » : éléments de diagnostic »*, Théma, octobre 2018.

³ Texte de la première partie du projet de loi de finances considéré comme adopté lors de l'engagement de responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Au total, l'augmentation des taux pourrait avoir un effet incitatif sur la remise de certains logements sur le marché, sans constituer une solution majeure aux difficultés de logement dans les villes concernées.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 9 quater (nouveau)

Relèvement des plafonds du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers pour les aérodromes de classes 1 et 3

Le présent article prévoit :

- d'une part de relever de 1 euro les plafonds du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers (l'ancienne taxe d'aéroport) pour les aérodromes de classes 1 et 3 ;
- d'autre part d'aligner la périodicité de détermination de la classe d'appartenance des aéroports avec le début de la saison aéronautique d'été.

La première évolution doit participer à combler le déficit de financement des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires quant à la deuxième, elle a vocation, pour des enjeux de sécurité juridique et par souci de cohérence, à fixer la date de détermination des aéroports dans leur classe de référence au moment de celle de la publication effective (le 1^{er} avril) de l'arrêté annuel qui répartit les aérodromes entre les 4 classes existantes.

La commission propose d'adopter l'article sans modification

I. LE DROIT EXISTANT : LE FINANCEMENT DES MISSIONS DE SÛRETÉ ET SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRES PAR L'ANCIENNE TAXE D'AÉROPORT A ÉTÉ TRÈS AFFECTÉ PAR LA CRISE HISTORIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN

A. LE TARIF DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ DE LA TAXE SUR LE TRANSPORT AÉRIEN DE PASSAGERS (ANCIENNEMENT TAXE D'AÉROPORT) FINANCE LES MISSIONS DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRES

Le tarif de sûreté et de sécurité est mentionné à l'article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services (CIBS) en tant que **partie intégrante**¹ de la **taxe sur le transport aérien de passager**. Le régime juridique de ce tarif, qui correspond à l'**ancienne taxe d'aéroport**², est déterminé à l'article L. 422-23 du même code. Cet article prévoit que ce tarif est « *déterminé, pour chaque aérodrome ou groupement d'aérodromes des classes 1 à 3 au sens de l'article L. 6328-2 du code des transports* ».

¹ Au même titre que les tarifs de l'aviation civile, de solidarité et de péréquation aéroportuaire.

² Dont le régime juridique était prévu à l'article 1609 quater viciés du code général des impôts.

Les classes d'aéroports

L'article L. 6328-2 du code des transports prévoit la répartition des aéroports en **quatre classes** selon leur volume de trafic calculé en unités de trafic. 1 unité de trafic ou « UDT » correspond à 1 000 passagers ou 100 tonnes de fret ou de poste.

La première classe correspond à des volumes supérieurs à 20 millions d'unités de trafic, la deuxième classe à des volumes compris entre 5 millions et 20 millions d'unités de trafic, la troisième classe à des volumes situés entre 5 000 et 5 millions d'unités de trafic et la quatrième classe, qui ne se voit pas appliquer de tarif, correspond aux plus petits aérodromes qui totalisent moins de 5 000 unités de trafic par an.

Ce même article prévoit qu'un « *arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'aviation civile constate, pour chaque année civile, la liste des aérodromes relevant de chacune des classes 1 à 3* ».

L'arrêté du 23 mars 2022¹ a établi cette classification pour la saison 2022-2023. Seul le groupe Aéroports de Paris est catégorisé en classe 1. La classe 2 comporte quant à elle 6 aéroports (Bordeaux, Lyon, Nantes, Nice, Marseille et Toulouse) tandis que la classe 3 est composée de 53 aéroports.

Source : *commission des finances du Sénat*

Ce tarif de sûreté et de sécurité constitue une taxe collectée par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour le compte de tiers. À ce titre, cette dernière prélève des frais de gestion.

Conformément à l'article L. 6328-3 du code des transports, les **recettes** résultant de ce tarif sont **affectées aux exploitants d'aérodromes pour financer les missions** d'intérêt général qui leur sont confiées en matière **de sécurité-incendie-sauvetage, de sûreté, de lutte contre le péril animalier** et de mesures effectuées dans le cadre **des contrôles environnementaux**.

Article L. 6328-3 du code des transports

Sont éligibles au financement par des recettes fiscales les coûts directement imputables aux services de sécurité-incendie-sauvetage, de lutte contre le péril animalier, et de sûreté, ainsi qu'aux mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux :

1° À hauteur de 94 % pour les aérodromes ou groupements d'aérodromes des classes 1 et 2 pour lesquels ces coûts, rapportés par passager au titre de chacune des quatre dernières années civiles connues, sont au moins égaux à 9 euros ;

2° À hauteur de 100 % pour les autres aérodromes ou groupements d'aérodromes.

Source : *article L. 6328-3 du code des transports*

¹ Arrêté du 23 mars 2022 fixant la liste des aérodromes et groupements d'aérodromes et le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers applicable sur chacun d'entre eux, le taux de la minoration de ce tarif, ainsi que le tarif de péréquation aéroportuaire de cette même taxe.

L'article L. 422-23 du CIBS prévoit ainsi que les tarifs sont fixés de telle manière que le produit qui en résulte couvre, en complément du produit de la taxe sur le transport aérien de marchandises mentionnée à l'article L. 422-41 du même code, et compte tenu des besoins en financement de l'exploitation de chaque aéroport, les coûts mentionnés à l'article L. 6328-3 du code des transports.

La procédure annuelle de détermination des tarifs de sûreté et de sécurité par aéroport

Les tarifs de sûreté et de sécurité 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 l'article L. 422-23 du CIBS, à partir du 1^{er} avril de chaque année.

Pour la détermination du tarif passager, 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 le tarif de sûreté et de sécurité 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 le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers.

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

L'article L. 422-23 du CIBS précise ainsi que le tarif de sûreté et de sécurité est « déterminé par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'aviation civile *entre les limites inférieures et supérieures* » **fixées par le tableau** qui figure au deuxième alinéa de l'article (voir tableau ci-après), « *en fonction de la classe dont relève l'aérodrome ou le groupement d'aérodromes* ».

Tableau de l'article L. 422-23 du CIBS déterminant les niveaux planché et plafond des tarifs de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers selon les classes d'aérodromes

(en euros par passagers embarqués)

Classe de l'aérodrome	Tarif minimum	Tarif maximum
1	4,3	10,8
2	3,5	9,5
3	2,6	15

Source : article L. 422-23 du CIBS

B. LA CRISE SANS PRÉCÉDENT DU TRANSPORT AÉRIEN A TRÈS SENSIBLEMENT FRAGILISÉ LE FINANCEMENT DES MISSIONS DE SÛRETÉ ET SÉCURITÉ AÉROPORTUAIRES

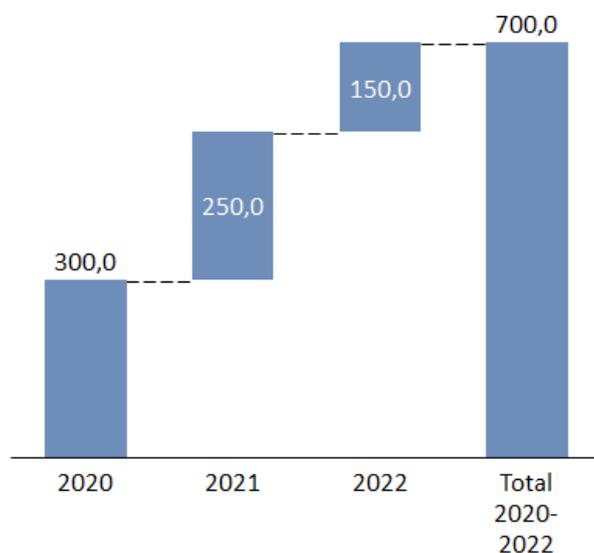
L'effondrement du trafic lié à la pire crise de l'histoire du transport aérien a stoppé net un processus au cours duquel les effets conjugués de la croissance du trafic aérien et d'une maîtrise renforcée des coûts des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires avait permis le **retour à un quasi équilibre du financement** de ces opérations par l'ancienne taxe d'aéroport (devenue le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers). Ainsi, au terme de l'année 2019, le déficit cumulé des aéroports, toutes classes confondues, s'établissait à seulement 16,5 millions d'euros et l'objectif était de le ramener à 9 millions d'euros en 2020. Néanmoins la crise en a décidé autrement et ce déficit a dépassé les 400 millions d'euros au 31 décembre 2020 en raison d'une chute de 75 % des recettes.

Aussi, **afin de garantir aux aéroports la capacité de préfinancer leurs investissements**, ces derniers se sont vus allouer en lois de finances **des avances remboursables pour 700 millions d'euros entre 2020 et 2022**. Une première avance de 300 millions d'euros a été votée dans le cadre de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, une seconde avance de 250 millions d'euros a été prévue par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Enfin, 150 millions d'euros

supplémentaires ont été alloués dans le cadre de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022. Ces avances sont retracées dans un programme budgétaire dédié, **le programme 826 « avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité »** suivi au sein du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

Avances remboursables versées aux aéroports depuis 2020

(en millions d'euros)



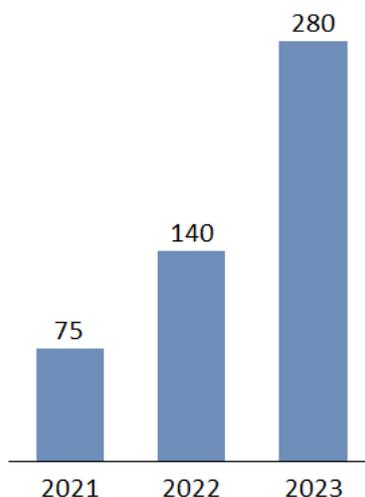
Source : commission des finances du Sénat

Les différés de remboursement de ces avances ont été fixés à deux ans, pour le dispositif de 2020, à trois ans, pour le dispositif de 2021 et à quatre ans pour les avances accordées en 2022, avec un échéancier de remboursement de sept ans. Aussi, **les échéances de remboursement s'étaleront de 2024 à 2032. Ces remboursements d'avance entreront dans le périmètre des coûts de sûreté-sécurité qui détermine le niveau du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers. Aussi, à compter de 2024, les échéances de remboursement doivent se traduire par des augmentations de ce tarif.**

Malgré le versement de ces avances, **à la fin de l'année 2022**, d'après les prévisions établies par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), **le déficit de financement cumulé** des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires devrait s'élever à environ **140 millions d'euros** (pour 75 millions d'euros à la fin de l'année 2021). En dehors de toute nouvelle mesure, la DGAC estime que le déficit cumulé prévisionnel à la fin de l'année **2023** pourrait avoisiner les **280 millions d'euros**.

Déficit cumulé du financement des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires depuis 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat
d'après les données de la DGAC

Si cette situation de déficit de financement est principalement due à l'effondrement des recettes de taxe d'aéroport du fait de la chute du trafic durant la crise inédite qu'a traversé le transport aérien à partir du printemps 2020, elle s'explique aussi par **une accélération notable de l'inflation des dépenses** liées aux missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires.

Plusieurs déterminants expliquent cette augmentation rapide des coûts de sûreté et de sécurité. Elle a notamment pour origine **l'inflation**, des **dépenses d'investissements** qui avaient été **reportées** depuis le début de la crise, la **renégociation de contrats** de sous-traitance, des **revalorisations salariales** ainsi que l'application d'**évolutions réglementaires** imposant des dépenses nouvelles en investissements et en équipements de sûreté.

L'article 117 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a procédé à **une augmentation d'un euro**, à compter du 1^{er} avril 2022, **du tarif applicable aux aéroports de catégorie 3**, catégorie pour laquelle le déficit de financement des missions de sûreté et sécurité était le plus prononcé et alors que le tarif de la plupart des aéroports de cette classe atteignait déjà le niveau plafond de 14 euros par passager.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : RELEVER LE PLAFOND DES TARIFS DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ DES AÉRODROMES DE CLASSES 1 ET 3 ET ALIGNER LA PÉRIODICITÉ DE DÉTERMINATION DE LA CLASSE D'APPARTENANCE DES AÉROPORTS AVEC LA SAISON AÉRONAUTIQUE D'ÉTÉ

A. LE RELEVEMENT D'UN EURO DU PLAFOND DES TARIFS DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ DE LA TAXE SUR LE TRANSPORT AÉRIEN DE PASSAGERS POUR LES AÉRODROMES DE CLASSES 1 ET 3

Le présent article additionnel est issu d'un amendement n° 3528 du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Il **entend relever de 1 euro le plafond des tarifs de sûreté et de sécurité** de la taxe sur le transport aérien de passager **pour les aéroports de classe 1 et 3**.

Pour ce faire, **son I. modifie**, pour une date d'entrée en vigueur eu **1^{er} avril 2023** (conformément au **III.** de l'article), la dernière colonne du **tableau** qui figure au deuxième alinéa de l'article **L. 422-23 du code des impositions sur les biens et services (CIBS)**. Le **1^o** de ce I. **relève le plafond** de tarif applicable **aux aéroports de classe 1** de 10,80 euros à 11,80 euros tandis que le **2^o** du même I. relève le **plafond des aéroports de classe 3** de 15 euros à 16 euros.

Modifications proposées par l'article 9 *quater* au tableau de l'article L. 422-23 du CIBS déterminant les niveaux plancher et plafond des tarifs de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers

(en euros)

Classe de l'aérodrome	Tarif minimum	Tarif maximum	Tarif minimum	Tarif maximum
1	4,3	10,8	4,3	11,8
2	3,5	9,5	3,5	9,5
3	2,6	15	2,6	16

Source : commission des finances du Sénat

B. ALIGNER LA PÉRIODICITÉ DE DÉTERMINATION DE LA CLASSE D'APPARTENANCE DES AÉROPORTS AVEC LA SAISON AÉRONAUTIQUE D'ÉTÉ

En modifiant l'article L. 6328-2 du code des transports, le II. de l'article 9 *quater* entend aligner la périodicité de détermination de la classe d'appartenance des aéroports avec le début de la saison aéronautique d'été.

Pour ce faire, les 1° et 2° du II. proposent de **supprimer les deux références à l'année « civile »** qui figuraient aux premier et dernier alinéa de l'article L. 6328-2 du code des transports.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN RÉHAUSSEMENT NÉCESSAIRE POUR CONTENIR LE DÉFICIT DE FINANCEMENT DE CES MISSIONS MAIS L'ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ DES COMPAGNIES AÉRIENNES NE DOIT PAS POUR AUTANT ÊTRE NÉGLIGÉ

Depuis 2020, en raison de l'effondrement du rendement de la taxe d'aéroport (devenue en 2022 le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers) mais aussi d'une hausse des dépenses, **le financement des missions de sûreté et de sécurité aéroportuaires est fortement déficitaire. En dépit des avances remboursables** versées aux aéroports, **le déficit cumulé de financement continue de se creuser.** Aujourd'hui, compte-tenu du niveau d'endettement des aéroports, le versement d'une nouvelle avance remboursable ne semble pas souhaitable.

La logique du système de financement, tel qu'il existe aujourd'hui, **induit donc un relèvement des tarifs de sûreté et de sécurité** de la taxe sur le transport aérien de passagers ce qui **conduit à faire supporter le poids de ce déficit aux compagnies aériennes et, *in fine*, aux passagers.**

Néanmoins, **ce modèle** de financement **n'avait évidemment pas été imaginé pour s'appliquer dans une situation d'effondrement du trafic** tel que le secteur aérien l'a connu au cours des années 2020 et 2021. **Une autre option** serait ainsi de considérer que **le caractère régalién de ces missions pourrait justifier une prise en charge partielle** de ce déficit par le budget général de l'État, dans la limite des conséquences directement induites par la baisse du trafic liée à la crise sans précédent qu'a connu le transport aérien. Ce n'est pas la voie qui a été choisie par le Gouvernement depuis 2020.

Si les augmentations des plafonds de tarifs prévus par le présent article peuvent paraître limitées, elles ne seront pas sans incidences sur la compétitivité des compagnies aériennes françaises¹.

Il conviendra d'être **vigilants** sur cet enjeu, **en particulier en 2024**, année où les tarifs de sûreté et sécurité pourraient connaître une augmentation inédite du fait du début du remboursement par les aéroports des 700 millions d'euros d'avances que l'État leur a accordées.

S'agissant du sujet de l'alignement de la périodicité de la détermination de la classe d'appartenance des aéroports avec le début de la saison aéronautique le 1^{er} avril et la publication de l'arrêté ministériel, cette évolution relève manifestement du bon sens et permettra de sécuriser juridiquement l'application des tarifs de sûreté et sécurité des aéroports au cours des premiers mois de l'année dans les cas de changement de catégorie d'une année sur l'autre.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter l'article sans modification.

¹ La compagnie Air-France évalue son coût annuel à 20 millions d'euros.

ARTICLE 10

**Mise en œuvre du transfert du recouvrement
de certaines impositions et amendes à la DGFIP**

Le présent article apporte plusieurs ajustements dans le cadre du transfert du recouvrement de certaines impositions, taxes et amendes à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Outre des décalages calendaires, notamment pour les amendes douanières prononcées par les juridictions, pour la taxe sur les conventions d'assurance et pour le prélèvement sur les contrats d'assurance de biens qui alimente le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, il clarifie les règles relatives à la liquidation de la taxe acquittée par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière.

Quatre changements d'ampleur sont également à noter.

Le présent article prévoit tout d'abord que les prérogatives de contrôle de la Douane soient pour partie maintenues pour l'accise sur les carburants. Le régime spécifique de gestion mis en place pour cette accise, s'il a pour inconvénient de conduire à renoncer à l'instauration d'un interlocuteur fiscal unique pour les redevables, a pour mérite de s'appuyer sur les compétences métier de chacune des administrations, Douane et DGFIP, et de garantir qu'un même niveau de contrôle sur ces produits soit assuré après le transfert du recouvrement à la DGFIP.

Ensuite, le présent article prévoit qu'un redevable puisse imputer une dette ou une créance afférente à une imposition ou à différentes impositions sur une dette ou une créance de TVA ou qu'il s'en acquitte par un règlement unique. Cette mesure est source de simplification pour les redevables, et en particulier pour les contribuables professionnels, qui verront leurs contraintes administratives et leurs charges de trésorerie allégées.

Le présent article revient également sur le transfert à la DGFIP de deux taxes jusqu'ici recouvrées par le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) : la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) et la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévision (TST-D). Peu d'explications sont données sur ce choix : ce retour en arrière semble peu justifié et va à l'encontre des objectifs de la réforme visant, pour des raisons d'efficacité et de simplification, à unifier le recouvrement de toutes les taxes et impositions par la DGFIP. La commission des finances propose donc, par un amendement FINC.32 (I-126), de maintenir le transfert du recouvrement de la TSA, de la TST-E et de la TST-D du CNC à la DGFIP, en reportant sa date au 1^{er} janvier 2024.

Enfin, le présent article propose de ratifier l'ordonnance du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et les services (CIBS). Cette ratification avait été refusée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2022, puisque non seulement elle avait été introduite au détour d'un amendement apportant des corrections matérielles mais elle porte surtout sur une ordonnance prise à partir d'une habilitation dont le champ extrêmement large avait été critiqué par la commission des finances. Ses craintes étaient fondées puisque, sous couvert d'unifier le recouvrement, elle a conduit le Gouvernement à créer un nouveau code, pas forcément à droit constant. C'est pour cette raison que l'amendement FINC.33 (I-127) supprime l'alinéa prévoyant de ratifier l'ordonnance.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT DES IMPOSITIONS ET DES AMENDES, ENTAMÉ EN 2019, SE POURSUIT EN PARALLÈLE DE LA CONSTRUCTION, PAR VOIE D'ORDONNANCE, D'UN NOUVEAU CODE DES IMPOSITIONS SUR LES BIENS ET LES SERVICES

A. UNE EXTENSION PROGRESSIVE DU PÉRIMÈTRE DES IMPOSITIONS ET DES AMENDES DONT LE RECOUVREMENT ET LA GESTION SONT TRANSFÉRÉS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

Le Gouvernement a amorcé en 2018 une **réforme du recouvrement des impositions et des amendes**, à la suite de plusieurs recommandations en ce sens de la Cour des comptes et après une mission confiée à Alexandre Gardette¹ pour la préparer. Elle s'articule autour d'un axe principal : le **transfert à la direction générale des finances publiques (DGFiP) du recouvrement et souvent de la gestion de la quasi-totalité des impositions et amendes** jusqu'ici recouvrées et gérées par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ou, dans une moindre mesure, par d'autres organismes tels que le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Des premiers transferts ont eu lieu par la voie législative ordinaire, dans le cadre de dispositions adoptées en loi de finances pour 2019² (taxe générale sur les activités polluantes, contributions sur les boissons non alcooliques).

¹ Alexandre Gardette a remis un rapport sur la « Réforme du recouvrement fiscal et social » le 1 juillet 2019 aux ministres des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, et de l'action et des comptes publics, Gérard Darmanin.

² Articles 193 et 199 de la [loi n° 2018-1317](#) du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

L'article 184 de la loi de finances pour 2020¹ a ensuite habilité le Gouvernement à **prendre par voie d'ordonnance** les mesures relevant du domaine de la loi et visant au transfert :

- de taxes sur les véhicules (1^{er} janvier 2021) ;

- des taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel et ses équivalents lorsqu'ils sont utilisés comme combustible, sur les houilles, les lignites et les coques destinées à être utilisés comme combustible ainsi que sur la consommation finale d'électricité. Étaient également concernés le **droit de francisation et de navigation** et le **droit attaché à la délivrance d'un nouvel acte de francisation ainsi que la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) et la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévision (TST-D), recouvrées par le CNC** (1^{er} janvier 2022) ;

- des **amendes autres que celles de nature fiscale** prévues par le code des douanes ou le code général des impôts (1^{er} janvier 2023) ;

- des accises sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés (1^{er} janvier 2024).

L'article 161 de la loi de finances initiale pour 2021² a complété l'article 184 de la loi de finances initiale pour 2020 en ajoutant aux impositions transférées à compter du 1^{er} janvier 2024 :

- la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** utilisés comme carburant ou combustible :

- la **taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques (TSC) dans les départements d'outre-mer** de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion ;

- la **taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB)**.

En complément, l'article 155 de la loi de finances pour 2021 a transféré la gestion des taxes d'urbanisme à la DGFIP à compter du 1^{er} janvier 2021, et l'article 180 lui a transféré, à compter du 1^{er} janvier 2023, la gestion de la taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière, gérée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

¹ [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² [Loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

L'article 128 de la loi de finances pour 2022¹ a de nouveau modifié l'article 184 de la loi de finances pour 2020, notamment pour procéder à des ajustements de calendrier. Il a également permis d'**octroyer au Gouvernement une nouvelle habilitation à légiférer par ordonnance** pour continuer à **procéder à l'organisation du transfert de la gestion de certaines taxes et impositions à la DGFIP ainsi qu'à la construction du code des impositions sur les biens et services**. Le travail de codification concernerait désormais :

- les impositions générales sur les biens et services (TVA, octroi de mer) ;
- les taxes annexes sur les produits soumis à accises ;
- les taxes sur les autres secteurs d'activité (alimentation-agriculture-pêche, environnement, numérique-communication-culture, paris et jeux de hasard, santé, finance).

Ce même article a **décalé au 1^{er} janvier 2023 le transfert du recouvrement des trois taxes (TSA, TST-E et TST-D) jusqu'ici recouvrées par le CNC**.

Le délai laissé au Gouvernement pour publier cette ordonnance est **extrêmement long**, puisqu'il s'établit à **deux ans** à compter de la promulgation de la loi de finances, le projet de loi de ratification devant ensuite être déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance, soit au plus tard le 30 mars 2024.

B. LES HABILITATIONS À RÉALISER LES TRANSFERTS AYANT ÉGALEMENT PERMIS LA CRÉATION D'UN NOUVEAU CODE, AVEC UN CALENDRIER AJUSTÉ ET L'APPORT DE CORRECTIONS MATÉRIELLES

Si quelques transferts ont fait l'objet de dispositions « en dur » en loi de finances, ce ne fut pas le cas pour les taxes et impositions visées par l'article 184 de la loi de finances pour 2020, l'article 161 de la loi de finances initiale pour 2021 et l'article 128 de la loi de finances pour 2022. **Le Gouvernement a été habilité à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et nécessaires à la refonte de l'ensemble des impositions, taxes et amendes transférées de la Douane à la DGFIP.**

Ces mesures doivent assurer le transfert du recouvrement de l'ensemble de ces droits à la DGFIP ; éventuellement en harmonisant les conditions dans lesquelles ces impositions sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées.

¹ [Loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Cependant, le Gouvernement s'est aussi appuyé sur cette habilitation pour **procéder à la recodification des dispositions ayant trait à ces impositions au sein d'un nouveau code, le code des impositions sur les biens et les services (CIBS) sans qu'il n'ait jamais clarifié ce point devant le Parlement.**

L'ordonnance devait initialement être prise **dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020, soit avant le 28 juin 2021.** Un projet de loi de ratification devait quant à lui être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

L'article 14 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19¹ a toutefois **prolongé de quatre mois les durées d'habilitation non expirées à sa date de publication**, ce qui a donc reporté l'échéance de l'habilitation prévue à l'article 184 de la loi de finances pour 2020 du 28 juin 2021 au 28 octobre 2021. La durée d'habilitation a enfin été **une nouvelle fois prolongée au 31 décembre 2021 par l'article 10 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2021**².

L'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne **a finalement été prise le 22 décembre 2021**³, et son projet de loi de ratification déposé sur le bureau du Sénat le 2 mars 2022.

Les dispositions du nouveau code sont donc entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022 - le code des impositions sur les biens et services regroupant désormais le régime général des accises sur les énergies, les alcools et les tabacs ainsi que les impositions liées à la mobilité (déplacements routiers, navigation) et aux activités industrielles et artisanales. **Il intégrera également, d'ici le premier trimestre 2024, les dispositions relatives aux impositions et taxes citées à l'article 128 de la loi de finances pour 2022.**

Enfin, l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2022⁴ a procédé à la correction d'erreurs matérielles commises dans le cadre de la publication de l'ordonnance portant partie législative du code des impositions sur les biens et les services. Il a également permis de tirer les conséquences, en modifiant le CIBS, des modifications apportées dans le cadre de la loi de finances pour 2022 aux dispositions trouvant désormais leur place dans ce nouveau code.

¹ [Loi n° 2020-290](#) du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

² [Loi n° 2021-1549](#) du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

³ [Ordonnance n° 2021-1843](#) du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

⁴ [Loi n° 2022-1157](#) du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ARTICLE COMPOSITE QUI AJUSTE LE PÉRIMÈTRE DES IMPOSITIONS ET DES AMENDES TRANSFÉRÉES, ORGANISE LE TRANSFERT DE CERTAINES IMPOSITIONS ET PRÉVOIT LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 22 DÉCEMBRE 2021

Dans le cadre de la poursuite de l'unification du recouvrement et de la construction du code des impositions sur les biens et les services (CIBS), le présent article comprend des **dispositions aux objectifs différents**, qui ont tant trait au périmètre des impositions et des amendes transférées qu'aux modalités de ces transferts. Il prévoit en outre une ratification de l'ordonnance du 22 décembre 2021 portant partie législative du CIBS. Il est également procédé à la correction d'une erreur rédactionnelle (1° du I du présent article).

A. L'AJUSTEMENT DU PÉRIMÈTRE ET DU CALENDRIER DU TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE PLUSIEURS TAXES À LA DGFIP

1. Des précisions apportées aux modalités de la taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière

Le 1° du III du présent article modifie l'article L. 436-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Céséda), relatif à la taxe à acquitter par l'employeur d'un travailleur étranger ou accueillant un salarié détaché temporairement par une entreprise non établie en France. La principale modification provient de la **suppression de l'alinéa confiant à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) la mission de constater, de liquider et de recouvrer cette taxe pour le compte de l'État** (e du 1° du III).

Outre plusieurs **modifications rédactionnelles et de coordination**, quatre précisions sont apportées :

- le **fait générateur** de la taxe est précisé au sein de l'article L. 436-10 du Céséda. Il est constitué de la délivrance du visa du contrat de travail par l'autorité administrative ou de l'obtention de l'autorisation de travail (a du 1° du III) ;

- le montant de la taxe est désormais nul pour les emplois temporaires d'assistant de langue (c du 1° du III) ;

- les particuliers employeurs sont également exonérés de la taxe (d du 1° du III) ;

- la taxe est exigible à la fin du mois au cours duquel intervient le premier jour d'activité professionnelle en France du travailleur étranger ou du salarié détaché (e du 1° du III).

Le 2° du III du présent article complète le Céséda de trois nouveaux articles visant à préciser les modalités de gestion et de recouvrement de la taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère :

- l'article L. 436-11 précise que la taxe est déclarée, liquidée et acquittée par le redevable à des dates déterminées par arrêté du ministre chargé du budget, selon une périodicité au moins annuelle et au plus mensuelle. Si le redevable cesse son activité, le montant est dû immédiatement et peut, le cas échéant, être régularisé selon les modalités prévues pour la TVA dont il est redevable ou, à défaut, dans les 60 jours suivant la cessation de l'activité ;

- l'article L. 436-12 impose au redevable de la taxe de tenir un état récapitulatif des admissions de travailleurs soumises à la taxe ;

- l'article L. 436-13 dispose que la taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que celles relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Concrètement, cela signifie que **le recouvrement et le contrôle sont confiés à la DGFIP.**

Le 3° du III du présent article précise que l'ensemble des dispositions précédemment décrites sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon (nouvel article L. 441-6-1 du Céséda).

Le A du IX du présent article prévoit que l'ensemble de ces dispositions s'appliquent aux impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2023.

2. Une exclusion des taxes recouvrées par le CNC du périmètre des transferts à la DGFIP

Le 2° du V du présent article abroge l'article 184 de la loi de finances pour 2020, qui prévoyait le calendrier des premiers transferts et qui portait la première demande du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et permettant de mettre en œuvre ces transferts (ordonnance du 22 décembre 2021 précitée). Par coordination, le VIII du présent article abroge la mention de l'article 184 de la loi de finances pour 2020 au sein du champ de l'habilitation portée par l'article 128 de la loi de finances pour 2022.

Tous les transferts prévus ont eu lieu ou ont été repris dans des dispositions ultérieures, à l'exception du transfert à la DGFIP du recouvrement de la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) et de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévision (TST-D), recouvrées par le CNC. Le recouvrement de ces taxes ne serait donc plus transféré du CNC à la DGFIP.

3. Des ajustements de calendrier pour les taxes et prélèvements sur les conventions et contrats d'assurance

Le *a* du 1° du V du présent article procède au report du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} janvier 2025 de la mise en œuvre de la dématérialisation (télédéclaration et télèglement) de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), recouvrée par la DGFIP.

Par conséquent, le *b* du 1° du V du présent article reporte du 1^{er} janvier 2023 à une date fixée par décret et au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025 l'entrée en vigueur des dispositions prévoyant que le prélèvement sur les contrats d'assurance de biens qui alimente le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (taxe FGTI) soit recouvré selon les mêmes modalités que la TSCA, qui en deviendra le support. Partant, le transfert du recouvrement de la taxe FGTI à la DGFIP est reporté à une date fixée par décret et au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025.

B. L'ORGANISATION DES MODALITÉS DE TRANSFERT DE L'ACCISE SUR LES CARBURANTS ET DES AMENDES, AINSI QUE DES MODALITÉS DE REMBOURSEMENT DES CRÉANCES ET DETTES POUR LES CONTRIBUABLES

1. Le maintien des prérogatives de contrôle de la Douane pour l'accise sur les carburants et les taxes qui lui sont associées

Le VII du présent article précise les modalités de transfert de l'accise sur les carburants (ex-TICPE) et des taxes qui lui sont associées, à savoir la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT) et la rémunération due au titre du stockage stratégique des produits pétroliers.

Le C du VII du présent article modifie l'article L. 312-106 du code des impositions sur les biens et les services (CIBS) afin de prévoir que, par dérogation à l'article L. 180-1 du même code, le contrôle des mesures de suivi et de gestion des produits soumis à accise, la vérification que l'utilisation effective d'un produit est la même que celle au titre de laquelle un remboursement d'accise est obtenu ou sollicité et la répression

de l'inobservation des obligations précitées sont régies par les dispositions du code des douanes.

L'article 180-1 du CIBS dispose en effet que, par défaut, les règles relatives aux pouvoirs des personnes chargées du contrôle, aux procédures de contrôle, aux procédures d'établissement de l'impôt en cas de méconnaissance par le redevable de ses obligations, au recouvrement autre que le paiement spontané par le redevable, aux sanctions et aux contentieux déterminés sont déterminées par les dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales propres à l'imposition concernée et par celles qui sont applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires. L'article L. 312-106 du CIBS tel que modifié prévoit donc une **exception pour l'accise sur les carburants, en maintenant la compétence de la Douane et les dispositions du code des douanes en matière de contrôle.**

Dès lors, le 2° du A du VII du présent article supprime le a du 5° de l'article 37 de l'ordonnance précitée du 22 décembre 2021, qui devait abroger à compter du 1^{er} janvier 2024 l'article L. 312-106 du CIBS. Concrètement, ces changements signifient que, même après le 1^{er} janvier 2024, date du transfert de la gestion de l'accise sur les énergies à la DGFIP, le contrôle de l'accise sur les carburants continuera à relever des prérogatives de la Douane.

En conséquence, le **b du 1° du A du VII** du présent article abroge la disposition qui prévoyait, au sein de l'ordonnance précitée du 22 décembre 2021, d'abroger à compter du 1^{er} janvier 2024 le 6° de l'article 427 du code des douanes, relatif aux infractions douanières résultant de l'importation, sans déclaration, de marchandises prohibées. L'abrogation s'expliquait par le fait que le 6° de l'article 427 du code des douanes confiait à la Douane le contrôle du détournement de produits pétroliers d'une destination privilégiée au point de vue fiscal, et notamment l'utilisation des carburants agricoles à des usages autres que ceux fixés par la loi. Son abrogation était donc conforme avec le transfert initialement prévu des prérogatives de contrôle à la DGFIP.

Le maintien des prérogatives de la Douane conduit donc à ce que le 6° de l'article 427 du code des douanes soit maintenu, dans une version modifiée par le **a du 3° du B du VII du présent article, prévoyant que tout changement de destination d'un produit** soumis à l'accise sur les énergies¹ et susceptible d'impliquer le paiement d'un complément d'accise, hors charbons, gaz naturels, électricité, est réputé être **une importation sans déclaration de marchandises prohibées**. Est également ajoutée à la liste des faits réputés être une importation sans déclaration de marchandises prohibées l'utilisation d'un produit soumis à l'accise sur carburants, pour un

¹ Le changement de destination au sens de l'article L. 311-23 du code des impositions sur les biens et les services s'entend de l'affectation, de la mise en vente ou de la consommation du produit pour un usage autre que celui sur la base duquel les montants exigibles lors de la mise à la consommation, la détention à des fins commerciales, la vente à distance entre États membres de l'Union européenne ou un changement d'utilisation antérieur ont été établis.

usage différent de celui au titre duquel un remboursement d'accise a été obtenu ou sollicité par le contribuable (**b du 3° du B du présent article**).

De même, le **2° du B du VII** du présent article rétablit le g du 2 de l'article 411 du code des douanes, qui sanctionne d'une amende comprise entre une et deux fois le montant des droits et taxes éludés toute infraction aux mesures de suivi et de gestion applicables aux produits soumis à l'accise sur le carburant et ayant eu pour résultat de faire bénéficier indûment son auteur d'une exemption ou d'un tarif intérieur à celui qui est applicable. Par coordination, le **a du 1° du A du VII reporte du 1^{er} janvier 2024 au 1^{er} janvier 2025 l'abrogation de l'article 411 bis du code des douanes, ses dispositions étant réintégrées au sein de l'article 411¹.**

Le **1° du B du VII** du présent article précise en parallèle, en modifiant l'article 266 *quindecies* du code des douanes, que la TIRUERT est, elle, bien régie par l'article L. 180-1 du CIBS, à l'exception du contrôle des obligations liées à la prise en compte des produits dans la détermination de la part d'énergie renouvelable, régi par le code des douanes.

Ces modifications, qui définissent le schéma de transfert de l'accise sur les carburants à la DGFiP, avec le maintien des prérogatives de contrôle de la Douane, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (C du IX du présent article), c'est-à-dire avec un décalage d'un an par rapport au calendrier initial.

2. Une première étape pour le transfert du recouvrement des amendes douanières

Le **2° du I** du présent article insère un nouvel **article 345-0 bis** au sein du code des douanes afin de prévoir que **toutes les amendes, pénalités et confiscations** en valeur prévues par les dispositions législatives et réglementaires que l'administration des douanes est chargée d'appliquer **lorsqu'elles sont prononcées par une juridiction sont désormais recouvrées par la direction générale des finances publiques comme en matière d'amendes pénales**. Cette disposition s'applique sans préjudice de la compétence de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc).

Par coordination, le **II du présent article** modifie l'article 1754 du code général des impôts (CGI) relatif au recouvrement des pénalités et amendes. Il insert une disposition permettant de déroger au I et au II de l'article 1754 du CGI, qui prévoient respectivement que le recouvrement et le contentieux des pénalités calculées sur un impôt sont régis par les dispositions applicables à cet impôt et que le recouvrement et le contentieux

¹ L'article 411 bis sanctionne en effet d'une amende comprise entre une et deux fois le montant du remboursement indûment obtenu le fait d'avoir obtenu de manière indue le tarif réduit pour le gazole (tarif réduit « agricole »).

des autres pénalités sont régis par les dispositions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires (compétence de la DGFIP).

Deux situations sont dès lors distinguées, selon les caractéristiques des amendes infligées :

- les amendes, pénalités et confiscations prévues par le code des douanes sont recouvrées dans les conditions prévues par ce code ;

- les amendes, pénalités et confiscations réprimant des infractions recherchées, constatées et poursuivies comme en matière de contributions indirectes sont recouvrées selon les mêmes règles applicables à ces contributions. Toutefois, lorsque ces amendes sont prononcées par une juridiction, c'est sous réserve de l'article 345-0 *bis* du code des douanes, et elles sont donc recouvrées par la DGFIP.

Le **B du IX** du présent article précise que l'ensemble de ces dispositions s'appliquent aux amendes, pénalités et confiscations en valeur pour lesquelles les jugements sont rendus **à compter du 1^{er} avril 2023**, soit un **décalage de trois mois** par rapport au calendrier initial.

3. La possibilité de régulariser une imposition par règlement unique ou imputation sur une créance ou une dette de TVA

Le **IV du présent article** complète l'article L. 171-1 du code des impositions sur les biens et les services (CIBS), qui renvoie à un décret la détermination des modalités selon lesquelles les sommes dues au titre des impositions sont acquittées ou remboursées.

Le décret devra désormais également prévoir les conditions dans lesquelles les dettes ou les créances résultant pour un redevable des sommes dues au titre d'une imposition ou d'impositions différentes peuvent être **acquittées ou remboursées au moyen d'un règlement unique ou d'une imputation sur une créance ou une dette de TVA**.

C. LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 22 DÉCEMBRE 2021

Enfin, le **VI du présent article** ratifie l'ordonnance du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: DEUX AMENDEMENTS TECHNIQUES

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **deux amendements rédactionnel et de coordination** déposés par le rapporteur général de la commission des finances, Jean-René Cazeneuve, ont été retenus. Ces amendements n'avaient pas été examinés en séance par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE POURSUITE DE L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT QUI DOIT ÊTRE ENCOURAGÉE MAIS QUI NE DOIT CONDUIRE NI À REVENIR SUR LES TRANSFERTS ACQUIS, NI À JUSTIFIER LA RATIFICATION DE L'ORDONNANCE DU 22 DÉCEMBRE 2021

A. *DES AJUSTEMENTS APPORTÉS AU CALENDRIER ET AU PÉRIMÈTRE DES IMPOSITIONS TRANSFÉRÉES QUI SE JUSTIFIENT AU REGARD DES OBJECTIFS DE SIMPLIFICATION ET D'EFFICACITÉ DU RECOUVREMENT*

1. **Un décalage calendaire qui doit permettre d'assurer un transfert sécurisé des impositions, taxes et amendes concernées**

Les précisions apportées aux modalités de transfert de la taxe acquittée par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière, aux amendes douanières et aux taxes et prélèvements sur les conventions et contrats d'assurance n'appellent pas de remarque particulière. Elles sont **conformes aux finalités poursuivies par l'unification du recouvrement sous l'égide de la DGFIP, que la commission des finances a toujours soutenu dans son principe et dans ses objectifs, à savoir la recherche d'une plus grande efficacité du recouvrement.**

À cet égard, les décalages de calendrier opérés pour deux de ces produits apparaissent justifiés au regard de **l'impératif d'assurer un transfert sécurisé et source de simplification** pour les contribuables et les redevables. Décaler la date du transfert permet d'harmoniser les règles, de remédier à la multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion d'une taxe, de mieux informer les opérateurs ou encore d'adapter et de moderniser les systèmes d'information.

Le décalage du transfert du recouvrement des amendes douanières de trois mois, du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} avril 2023, répond ainsi à la nécessité d'accompagner ce changement pour les greffes des juridictions ainsi que d'adapter les processus mis en œuvre pour les échanges d'informations entre la DGFIP et la Douane, le recouvrement étant étroitement lié à la procédure contentieuse. À noter, **les modalités de ce transfert** pour les droits fiscaux liés aux amendes douanières, ainsi que celles du traitement des créances, **sont prévues à l'article 10 quinquies du présent projet de loi.**

Quant au décalage de deux ans, du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} janvier 2025, pour la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) et le prélèvement sur les contrats d'assurance de biens qui alimente le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, il tire les conséquences du retard pris dans la dématérialisation des déclarations, en partie dû à la crise sanitaire. De plus, la DGFIP ne dispose pas des moyens nécessaires pour conduire de front les chantiers informatiques liés, d'une part, à l'adaptation de ses systèmes au transfert de l'accise sur les carburants et, d'autre part, à la dématérialisation de la TSCA.

Enfin, si aucun décalage n'a été prévu pour la taxe acquittée par les employeurs de main-d'œuvre étrangère, les ajustements apportés par le présent article permettent de sécuriser le transfert de son recouvrement en mettant fin au cumul de deux faits générateurs distincts, en remédiant à la multiplicité des circuits de gestion induits par les différences de situation des travailleurs étrangers et en précisant la date d'exigibilité.

2. L'imputation des créances et des dettes, une mesure de simplification pour les contribuables

La possibilité pour un redevable de pouvoir imputer une dette ou une créance afférente à différentes impositions sur une dette ou créance de TVA ou qu'il s'en acquitte par un règlement unique est également une **mesure positive, source de simplification pour les redevables, et en particulier pour les contribuables professionnels.** Ces derniers seront en effet les premiers concernés puisqu'une expérimentation doit débuter en 2023 sur le remboursement de la taxe intérieure de consommation en matière de fourniture d'électricité (TICFE).

De pouvoir imputer plusieurs créances sur une même imposition ou sur la TVA **allégera les charges de trésorerie des entreprises ainsi que leurs contraintes administratives, notamment en matière d'accises, où coexistent plusieurs procédures de remboursement.**

B. LE MAINTIEN DES PRÉROGATIVES DE LA DOUANE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE L'ACCISE SUR LES CARBURANTS, UNE MESURE PERMETTANT DE TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DE CES PRODUITS ET DES PRÉROGATIVES DE LA DOUANE

Lors de l'examen de l'article 161 de la loi de finances initiale pour 2021, qui a validé le transfert de la gestion de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à la DGFIP, **la commission des finances s'était interrogée sur les modalités de ce transfert, eu égard aux spécificités de cette taxe.**

En effet, dans son rapport, Alexandre Gardette avait estimé que la spécificité de trois taxes, dont la TICPE, justifiait de ne pas les transférer à la DGFIP et de **conserver une « exception métier » à la DGDDI**. La TICPE, désormais accise sur les carburants, suppose en effet *« un contrôle continu de l'exploitation, de la circulation, de la mise en consommation et de l'usage final des produits concernés »*¹. De même, la Cour des comptes, qui recommande depuis plusieurs années de mener une revue des missions douanières en matière fiscale et de transférer progressivement le recouvrement des taxes et impositions de la DGDDI à la DGFIP, estimait que **la TICPE présentait des « particularités douanières »**², notamment en matière de contrôles physiques.

Le rapporteur général s'était donc enquis des raisons qui avaient pu conduire le Gouvernement à ne pas suivre ces deux recommandations et à proposer le transfert du recouvrement de la TICPE à la DGFIP. Il s'agissait notamment du fait que, dans d'autres pays, les accises sur l'énergie sont bien recouvrées par l'administration fiscale et non par la Douane, ou encore de l'expérience tirée des préparatifs au transfert de la TVA à l'importation pour les produits pétroliers, qui avaient montré que la DGFIP pouvait assumer le recouvrement de taxes portant sur ces produits. Enfin, ce transfert était envisagé comme une mesure de simplification pour les contribuables, avec l'attribution à une seule et même administration de la gestion de toutes les accises sur l'énergie.

Il lui avait toutefois été indiqué que **des aspects restaient à régler**, tel que la gestion des régularisations et la **rénovation des modalités de contrôle, point sur lequel la commission des finances s'est montrée vigilante.**

¹ Rapport sur la « Réforme du recouvrement fiscal et social » le 1 juillet 2019 aux ministres des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, et de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin.

² Cour des comptes. « La direction générale des douanes et droits indirects. Exercices 2013-2019. Un recentrage nécessaire », rapport public thématique (septembre 2020).

Le présent article apporte donc une réponse à ces préoccupations, en prévoyant **un régime spécifique de gestion pour l'accise sur les carburants**. Ce dernier s'appuie sur les conclusions de l'inspection générale des finances (IGF), à qui une mission avait été confiée en avril 2021 pour « *avancer des propositions de réingénierie dans la gestion de [cette taxe]* »¹. Il a pour mérite de **préserver les modalités de contrôle** de la TICPE et de **s'appuyer sur les compétences métier de chacune des administrations**, même s'il revient à **renoncer à l'instauration d'un interlocuteur fiscal unique pour les opérateurs économiques** en matière d'accise sur les énergies.

**Répartition des compétences entre la Douane et la DGFIP
concernant la gestion de l'accise sur les carburants**

Douane : contrôle des produits, avant la mise à la consommation	DGFIP : contrôle de l'accise en elle-même, à partir de la mise à la consommation
Agrément des opérateurs et des installations et cautionnement ; suivi de l'apurement des titres de mouvement ²	Établissement de l'assiette
Contrôles à la circulation	Gestion des déclarations et des paiements (liquidation, recouvrement)
Contrôle des déclarations périodiques de stock en entrepôt (rapprochement des stocks physiques et de la comptabilité-matière ³)	Contrôle fiscal de la taxe
Contrôle effectués en entrepôt fiscal de stockage et en usine	Gestion et contrôle des demandes de remboursement

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable du présent article

¹ Rapport confidentiel de l'Inspection générale des finances du mois de décembre 2021, « Transfert de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), de la taxe spéciale de consommation (TSC) et de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) à la direction générale des finances publiques (DGFIP) », cité dans l'évaluation préalable du présent article.

² Lorsqu'un opérateur envoie des marchandises soumises à accises en suspension, il doit en suivre la bonne réception, confirmée par un apurement des documents de transport. Le régime suspensif repose sur l'utilisation d'un entrepôt fiscal de stockage (EFS). Un EFS permet de stocker, de réceptionner et d'expédier des produits énergétiques en suspension de la fiscalité applicable à ces produits. La liquidation des impositions dues intervient après la mise en consommation.

³ Registre des mouvements de marchandises tenu par l'exploitant d'une installation agréée pour le stockage ou la transformation de marchandises sous douane.

L'objectif est de **construire un système de contrôle intégré** : les contrôles fiscaux réalisés par la DGFIP, relatifs au montant même de l'accise, s'appuieront sur les contrôles physiques et de comptabilité-matière réalisés par la Douane, tandis que des redressements d'accise sur les carburants pourront être effectués à la suite de contrôles douaniers à la circulation. **Les modalités de coopération et d'échange d'informations entre la DGFIP et la Douane seront régies par un protocole**, à l'instar de ce qui est par exemple prévu depuis le transfert de la gestion de la TVA à l'importation.

Le décalage de l'entrée en vigueur du transfert du recouvrement de l'accise sur les carburants et des taxes qui y sont liées, du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} janvier 2025, doit également permettre de sécuriser ce transfert : **mise à niveau des systèmes informatiques, accompagnement des professionnels concernés, adaptation des systèmes d'information des opérateurs**. Le délai de mise à jour et de préparation a été estimé à deux ans : **il apparaît plus que nécessaire de sécuriser le transfert d'un produit dont les recettes s'élèveraient, en brut et pour la seule TICPE, à 31,9 milliards d'euros en 2023¹**.

C. UNE RATIFICATION DE L'ORDONNANCE QUI NE SE JUSTIFIE PAS, PAS PLUS QUE LE RETOUR EN ARRIÈRE SUR LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES TAXES GÉRÉES PAR LE CNC

1. La ratification de l'ordonnance du 22 décembre 2021 a déjà été refusée par le Sénat

Lors de l'examen de l'article 9 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, le Sénat, à l'initiative de la commission des finances, avait refusé que soit ratifiée, au détour d'un amendement supposé apporter de simples corrections matérielles, l'ordonnance du 22 décembre 2021 portant partie législative du code de l'imposition sur les biens et les services (CBIS).

Cette ratification « à l'aveugle » d'une ordonnance était considérée comme ni souhaitable ni acceptable, alors que l'article n'avait pas été soumis au Conseil d'État et qu'il était toujours possible pour le Gouvernement de demander l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi ratifiant l'ordonnance déposé sur le bureau du Sénat. Un examen plus approfondi pourrait apparaître nécessaire au regard des nombreuses corrections apportées lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2022.

¹ Tome 1 « Voies et Moyens », annexé au projet de loi de finances pour 2023. La prévision s'entend toutes administrations publiques confondues.

La ratification apparaissait d'autant plus problématique que la commission des finances avait émis des critiques à l'encontre même de la demande d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020¹, elle avait en effet relevé que **le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement était extrêmement large**, ce qui l'avait d'ailleurs conduit à proposer au Sénat de supprimer l'article, ce qu'il avait fait, avant que l'Assemblée nationale ne le rétablisse en nouvelle lecture.

Les alertes de la commission des finances sur l'abandon de compétences très large concédé par le Parlement au Gouvernement se sont avérées fondées puisque ce dernier s'est appuyé sur cette habilitation pour **procéder à la recodification des dispositions ayant trait aux impositions « sectorielles » au sein d'un nouveau code, dédié aux impositions sur les biens et les services**. Si cette démarche peut se justifier, eu égard à la complexité du code général des impôts pour les agents économiques, la démarche interroge : **le Gouvernement n'a jamais clarifié ses intentions en séance et n'a pas fait preuve de toute la sincérité qui pouvait être attendue sur un tel sujet**, alors même qu'il savait très bien quels étaient les buts poursuivis par cette habilitation.

Le transfert à la DGFIP du recouvrement de certaines impositions jusqu'ici recouvrées par la DGDDI a donc finalement davantage servi de prétexte au lancement de cet important chantier de codification des impositions sectorielles, à rebours des intentions exprimées par le Gouvernement devant le Parlement. **Elle ne s'est pas non plus totalement effectuée à droit constant**.

Le Gouvernement défend désormais cette ratification en affirmant, dans l'évaluation préalable du présent article, qu'à défaut, *« les redevables et l'administration seraient confrontés à une forte complexité résultant de la combinaison de dispositions de niveau règlementaire, résultant de l'ordonnance non ratifiée, et de dispositions de niveau législatif, résultant des modifications adoptées depuis le 1^{er} janvier 2022, déjà en vigueur ou à venir »*.

Il convient toutefois de préciser que, d'une part, une fois passé le délai d'habilitation, **les dispositions de l'ordonnance ne peuvent être modifiées que par la loi, même si elles peuvent toujours être contestées devant le Conseil d'État, et, d'autre part, qu'il est impossible de déduire de l'absence de ratification que le contenu de l'ordonnance ait intégralement une valeur règlementaire. En témoigne une jurisprudence récente du Conseil constitutionnel², qui indique qu'à « l'expiration du délai de**

¹ Se reporter au commentaire de l'article 61 dans le tome III du [Rapport général n° 140](#) (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2020, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019

² Décision du Conseil constitutionnel n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 dite « Force 5 ». Voir également [l'étude](#) de la division des lois et de la légistique - Direction de la Séance, Sénat (juin 2022).

l'habilitation [...], les dispositions de cette ordonnance [non ratifiée] ne pouvaient plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. Dès lors, à compter de cette date, elles doivent être regardées comme des dispositions législatives.» Il est en revanche exact qu'en l'absence de ratification, il coexisterait au sein du CIBS des dispositions législatives et réglementaires, mais qui ne pourraient être distinguées qu'à raison de la matière dont elles traitent (domaine législatif ou réglementaire au sens des articles 34 et 37 de la Constitution).

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances propose, par un amendement FINC.33 (I-127), de supprimer la ratification de l'ordonnance du 22 décembre 2021.

2. L'abandon du transfert du recouvrement de deux taxes affectées au CNC n'apparaît que peu justifié

Le Gouvernement donne peu de détails dans l'évaluation préalable du présent article sur les raisons qui l'ont conduit, après l'avoir décalé, à **proposer de définitivement supprimer le transfert du recouvrement de la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA) et de la taxe sur les services de télévision due par les éditeurs (TST-E) et par les distributeurs de services de télévision (TST-D) du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) à la DGFIP.**

D'après les informations obtenues par le rapporteur général, l'exclusion de ces taxes du périmètre de l'unification du recouvrement serait due à leur très forte spécificité. Pour autant, cette justification apparaît très fragile : cet argument aurait pu conduire à ne pas transférer le recouvrement d'autres impositions et taxes à la DGFIP en raison d'une apparente compétence « métier » ou « sectorielle » et, d'autre part, la DGFIP recouvre déjà la taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (TSV). Elle dispose donc des compétences nécessaires et d'une première connaissance des acteurs impliqués.

Dès lors, la commission des finances propose par un **amendement FINC.32 (I-126) de maintenir le transfert du recouvrement de la TSA, de la TST-E et de la TST-D du CNC à la DGFIP, tout en le décalant une dernière fois au 1^{er} janvier 2024, afin de laisser le temps à l'administration fiscale et au CNC d'organiser le transfert de la gestion de ces taxes.**

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

ARTICLE 10 bis (nouveau)

Droit de communication à la douane des données non nominatives

Le présent article prévoit d'étendre le droit de communication des données non nominatives pour l'établissement de l'assiette, le contrôle des impôts, droits et taxes relevant de la compétence de l'administration des douanes et des droits indirects.

Cette extension ouvre le champ du droit de communication au profit de la DGDDI, tout en apportant des garanties indispensables : le dispositif renvoie à un décret en Conseil d'État et à un avis de la commission nationale informatique et libertés (CNIL).

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE DROIT DE COMMUNICATION DE DONNÉES NON NOMINATIVES EST DÉJÀ CONSACRÉ EN MATIÈRE FISCALE ET AU PROFIT DES AGENTS DES ORGANISMES CHARGÉS DE LA GESTION DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE

A. LE DROIT DE COMMUNICATION AU PROFIT DES AGENTS DES DOUANES EST CONSACRÉ PAR L'ARTICLE 65 DU CODE DES DOUANES ET FAIT L'OBJET D'UN ENCADREMENT CONSTITUTIONNEL

Le droit de communication est un héritage du Directoire. D'abord confié à la Régie d'enregistrement¹, il est sous l'Empire attribué à la Régie des contributions indirectes². L'attribution aux services des douanes est consacrée par l'article 17 de la loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1896³, au titre duquel « *les employés supérieurs et receveurs des douanes pourront exiger, dans les gares de chemin de fer, la communication des papiers et documents de toute nature (lettres de voiture, factures, feuilles de chargement, livres, registres, etc.) relatifs au transport de marchandises.* »

¹ *Loi du 22 fructidor an VII.*

² *Loi du 15 ventôse an XII.*

³ [*Article 17 de la loi du 28 décembre 1895.*](#)

L'article 13 de la loi du 31 décembre 1963 modifiant diverses dispositions du code des douanes¹, crée l'article 65 du code des douanes, celui-ci reprenant les termes de la loi de 1895. Le droit de communication concerne désormais, outre les gares de chemin de fer, les locaux portuaires et aéroportuaires.

Le législateur, à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2001², a étendu le droit de communication aux opérateurs de télécommunications et aux prestataires visés par les 1 et 2 de l'article 6 de la loi du 21 juin 2004³ pour la confiance dans l'économie numérique⁴, pour les données traitées dans le cadre de l'article L34-1 du code des postes et des communications électroniques.

Le dispositif a été réformé à l'occasion de la loi n° 2018-898 relative à la lutte contre la fraude pour soumettre la demande à l'autorisation du procureur de la République. Le nouveau régime est désormais défini à l'article 65 *quinquies* du code des douanes. Cette évolution est intervenue en parallèle de la censure du dispositif antérieur par le Conseil constitutionnel⁵, ce dernier estimant que « *le législateur n'a pas entouré la procédure prévue par les dispositions contestées de garanties propres à assurer une conciliation équilibrée entre, d'une part, le droit au respect de la vie privée et, d'autre part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions* » (considérant 8). Ainsi, l'article 65 du code des douanes ne concerne pas les communications électroniques et les plateformes.

Le droit de communication des douanes a fait l'objet d'une importante décision QPC du Conseil constitutionnel en 2012, qui rappelle le cadre de ce droit de communication : « *les dispositions [de l'article 65 du LPF] imposent aux personnes intéressées de remettre aux agents de l'administration des douanes les documents dont ces derniers sollicitent la communication, elles ne confèrent pas à ces agents un pouvoir d'exécution forcée pour obtenir la remise de ces documents ; qu'elles ne leur confèrent pas davantage un pouvoir général d'audition⁶ ou un pouvoir de perquisition ; qu'en l'absence d'autorisation préalable de l'autorité judiciaire, seuls les documents qui ont été volontairement communiqués à l'administration peuvent être saisis ; [...] qu'enfin, elles ne portent aucune atteinte aux droits des personnes intéressées de faire contrôler, par les juridictions compétentes, la régularité des opérations conduites en application des dispositions précitées.* »⁷

¹ [Loi n° 63-1351 du 31 décembre 1963, modifiant diverses dispositions du code des douanes.](#)

² [Article 62 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001.](#)

³ Qui étaient alors « les prestataires mentionnés aux articles 43-7 et 43-8 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ».

⁴ [Article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.](#)

⁵ Cons. const. [15 février 2019, n° 2018-764 QPC.](#)

⁶ Reprend la jurisprudence de la Cour de cassation, chambre commerciale, 8 octobre 2022.

⁷ [Décision n° 2011-214 QPC du 27 janvier 2012 Société COVED SA, considérant 6.](#)

Ainsi, le droit de communication conféré aux agents de douanes, dès lors que les demandes ne sont pas soumises à une autorisation préalable de l'autorité judiciaire, suppose que les personnes remettent volontairement les documents demandés à l'administration. Cependant, lorsque les personnes ne répondent pas à la demande de communication, « *les contrevenants doivent être condamnés à représenter les livres, pièces ou documents non communiqués, sous une astreinte de 150 € au minimum par chaque jour de retard.* »¹

B. LE DROIT DE COMMUNICATION DE DONNÉES NON NOMINATIVES A DÉJÀ ÉTÉ CONSACRÉ EN MATIÈRE FISCALE ET AU PROFIT DES ORGANISMES DE GESTION DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Le développement des marchés sur internet a favorisé l'émergence de nouvelles formes de fraude, incluant notamment le recours à des pseudonymes pour effectuer des transactions.

C'est la raison pour laquelle l'article 21 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2014 a modifié l'article L81 du livre des procédures fiscales, ouvrant un droit de communication à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) portant sur des informations relatives à des personnes non identifiées. Ce droit « *s'exerce sur place ou par correspondance, y compris électronique, et quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents.* »

Il est exercé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce droit ne peut s'appliquer qu'à l'occasion de l'établissement de l'assiette et le contrôle de l'impôt.

L'article L114-19 du code de la sécurité sociale consacre le droit de communication concernant des personnes non identifiées des organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale.

¹ Article 431 du code des douanes.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'EXTENSION DU CHAMP DU DROIT DE COMMUNICATION SUR DES INFORMATIONS CONCERNANT DES PERSONNES NON IDENTIFIÉES AU PROFIT DE LA DOUANE

Le présent article, issu d'un amendement porté par Louis Margueritte et retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, prévoit d'étendre le champ du droit de communication au profit de la direction générale des douanes et des droits indirects.

Ainsi, le I de l'article propose la création d'un nouvel article 65 *bis* A au sein de code des douanes, créant un droit de communication sur des informations relatives à des personnes non identifiées au profit de la DGDDI avec un champ aussi large que celui de l'article 65 du code des douanes auquel il renvoie, à savoir la communication des « *papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service* ».

Le nouvel article prévoit de renvoyer ce droit de communication à des conditions fixées en décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le II précise que les dispositions introduites au I sont également applicables à Wallis et Futuna.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION LARGE MAIS SANS GARANTIES DE PROTECTIONS DES DONNÉES PERSONNELLES DU CHAMP DES INFORMATIONS SUSCEPTIBLES DE FAIRE L'OBJET D'UN DROIT DE COMMUNICATION À LA DGDDI

Le chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (art. L81 à L102 AH) permet déjà un droit de communication au profit des agents de la direction générale des finances publiques et de la DGDDI, mais se limite à l'établissement de l'assiette et au contrôle de l'impôt et renvoie à une liste définie de documents pouvant faire l'objet d'une communication.

Les évolutions **proposées au présent article conduisent à la fois à faire évoluer les conditions dans lesquelles ces documents peuvent être demandés (recherche de fraude), le champ des documents sur lesquels peuvent porter les demandes de l'administration, et le champ des personnes concernées par le droit de communication.** En effet, au titre de l'article 65 le droit de communication vise, « *en général, [...] toutes les personnes physiques ou morales directement ou indirectement intéressées à des*

opérations régulières ou irrégulières relevant de la compétence du service des douanes. »

Cependant, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de la loi précitée relative à la lutte contre la fraude, les « *opérateurs de télécommunications et les prestataires mentionnés aux 1 et 2 du I de l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, pour les données conservées et traitées par ces derniers, dans le cadre de l'article L. 34-1 du code des postes et télécommunications* » n'entrent pas dans le champ de l'article 65 du code des douanes, et ne sont donc pas visés par les dispositions prévues au présent article.

En ce sens, les garanties apportées au présent article – à savoir le fait que les conditions de ce droit de communication soient fixées par un décret en Conseil d'État après avis de la Cnil - sont indispensables au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

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

ARTICLE 10 ter (nouveau)

Échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la douane

Le présent article actualise l'article 343 *bis* du code des douanes, qui prévoit que l'autorité judiciaire communique à l'administration des douanes toute information recueillie lors d'une procédure judiciaire de nature à faire présumer une infraction commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement de droits et taxes prévus par le code des douanes. L'actualisation permet de préciser que l'information en question peut être recueillie à l'occasion de toute procédure judiciaire, quelle que soit sa forme et quelle que soit son instance - civile, pénale ou commerciale.

La nouvelle rédaction de l'article 343 *bis* du code des douanes vise à améliorer les échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la douane et de renforcer la lutte contre la fraude douanière. Pour aller plus loin dans la poursuite de ces objectifs, et sur le modèle de ce qui est prévu à l'article L. 101 du livre des procédures fiscales (LPF) pour la transmission d'informations de l'autorité judiciaire à l'administration fiscale, la commission des finances propose d'adopter un amendement FINC.34 (I-128) précisant que l'administration des douanes doit informer le ministère public des suites données à ces indications, c'est-à-dire de l'avancement des recherches puis, à leur issue, de leur résultat définitif.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TRANSMISSION PAR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE DES INFORMATIONS DONT ELLE DISPOSE DE NATURE À FAIRE PRÉSUMER UNE FRAUDE DOUANIÈRE

Aux termes de l'article 343 *bis* du code des douanes, l'autorité judiciaire doit transmettre au service des douanes toute indication qu'elle peut recueillir de nature à faire présumer une fraude commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant pour objet ou ayant eu pour résultat d'enfreindre les dispositions législatives ou réglementaires se rattachant à l'application du code des douanes. L'obligation de transmission de ces informations s'applique qu'il s'agisse d'une **instance civile ou commerciale ou d'une information**.

Créé par l'article 39 de la loi du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964, le dispositif prévu au code des douanes est **similaire dans son objet à ce qui prévaut pour la transmission d'informations de l'autorité judiciaire à l'administration fiscale** :

- **l'article L. 82 C du livre des procédures fiscales (LPF)** prévoit qu'à l'occasion de **toute procédure judiciaire, le ministère public peut communiquer les dossiers à l'administration des finances**. Cette dernière doit en retour porter à la connaissance du ministère public, dans un délai de six mois, l'état d'avancement des recherches de nature fiscale auxquelles elle a procédé à la suite de la communication de ces dossiers, puis le résultat de leur traitement définitif ;

- **l'article L. 101 du LPF** impose à l'autorité judiciaire de communiquer à l'administration des finances **toute indication qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt**. Les mêmes obligations que celles prévues à l'article L. 82 C du LPF s'imposent pour les informations transmises en retour par l'administration fiscale sur l'avancement du traitement des indications effectuées par l'autorité judiciaire et leur traitement définitif.

Ces trois dispositions, du code des douanes comme du LPF, sont généralement considérées comme le **corolaire de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP)**, qui impose aux fonctionnaires acquérant la connaissance de faits délictueux de porter spontanément et sans délai à la connaissance du procureur de la République tous renseignements et documents relatifs à ces faits.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA MODERNISATION DES MODALITÉS DE TRANSMISSION À LA DOUANE DES INFORMATIONS DONT DISPOSE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **reprend un amendement de notre collègue député Louis Margueritte**. Cet amendement n'a pas été examiné en séance par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article procède à une **nouvelle rédaction globale de l'article 343 bis du code des douanes**, inspirée de l'article L. 101 du LPF relatif aux renseignements communiqués par l'autorité judiciaire à l'administration fiscale sans demande préalable de sa part.

Il est ainsi prévu que l'autorité judiciaire communique à l'administration des douanes toute information qu'elle recueille, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de nature à faire présumer une infraction commise en matière douanière ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre le recouvrement de droits ou taxes prévus au code des douanes.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODERNISATION QUI DOIT PERMETTRE D'ACCROÎTRE LA PORTÉE DES INFORMATIONS TRANSMISES À LA DOUANE PAR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

L'actualisation des dispositions de l'article 343 bis du code des douanes par le présent article est **bienvenue**, pour un dispositif qui n'a fait l'objet que d'une seule modification substantielle depuis 1964¹.

La principale évolution porte sur le fait que l'autorité judiciaire devra communiquer les informations de nature à faire présumer une fraude douanière recueillies **à l'occasion de toute procédure judiciaire**, et non plus seulement en instance civile ou commerciale ou lors d'une information. La précédente rédaction apparaissait en ce sens datée et ne permettait pas de tenir compte des évolutions apportées aux procédures judiciaires ni de l'ensemble de ces procédures, par exemple les enquêtes préliminaires ou les flagrances, prévues au code de procédure pénale. La nouvelle rédaction permet également de **couvrir les procédures judiciaires pénales**, et non plus seulement civiles ou commerciales.

Les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) peuvent déjà par ailleurs accéder à tout ou partie des informations contenues dans le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « dossier pénal numérique » et mis en place par le ministère de la justice pour rassembler les données et les informations collectées tout au long du processus judiciaire pénal². Il en était de même pour le précédent traitement mis en place par le ministère de la justice, dénommé « numérisation des procédures pénales »³.

¹ La seule évolution par rapport au dispositif introduit par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 1964 provient de la suppression du fait que les dispositions de l'article 343 bis du code des douanes s'appliquent même lorsque l'information judiciaire a abouti à un non-lieu.

² [Décret n° 2020-767](#) du 23 juin 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « dossier pénal numérique ».

³ [Arrêté du 16 janvier 2008](#) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « numérisation des procédures pénales ».

L'actualisation de l'article 343 *bis* du code des douanes doit dès lors permettre **d'améliorer les échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la Douane** et de **renforcer la lutte contre la fraude douanière**, en signalant à la Douane certaines manœuvres ayant pour but de frauder ou de compromettre le recouvrement de droits ou taxes prévus au code des douanes et en lui donnant accès à de nouvelles informations pour conduire ces contrôles et investigations.

Pour aller plus loin dans la poursuite de ces objectifs, **la commission des finances a adopté un amendement FINC.34 (I-128) disposant**, à l'instar de ce qui est prévu à l'article L. 101 du LPF, que **l'administration des douanes porte à la connaissance du ministère public, spontanément dans un délai de six mois après leur transmission ou à sa demande, l'état d'avancement des recherches** auxquelles elle a procédé à la suite de la communication des informations par l'autorité judiciaire. Le résultat du traitement définitif de ces dossiers par l'administration des douanes devra également faire l'objet d'une communication au ministère public.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10 quater (nouveau)

**Abrogation du droit de suite au privilège spécial mobilier du Trésor
en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière**

Le présent article prévoit de supprimer le droit de suite au privilège spécial du Trésor, qui permet à l'État de recouvrer la fiscalité afférente à un immeuble directement sur les revenus issus de cet immeuble, indépendamment des évolutions intervenues dans sa détention.

Cette modification tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 13 mai 2022, qui déclare contraire à la Constitution le privilège spécial du Trésor dans une rédaction antérieure à celle actuellement applicable.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE PRIVILÈGE SPÉCIAL DU TRÉSOR A
FAIT L'OBJET D'UNE CENSURE DU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL AU PRINTEMPS DERNIER**

**A. LE PRIVILÈGE SPÉCIAL DU TRÉSOR, HÉRITAGE IMPÉRIAL,
CONDUIT À FAIRE PORTER SUR LES REVENUS D'UN IMMEUBLE LA
CHARGE DES IMPÔTS QUI LUI SONT AFFÉRENTS,
INDÉPENDAMMENT DES CHANGEMENTS INTERVENUS DANS LA
DÉTENTION DE CELUI-CI**

L'article 1^{er} de la loi du 12 novembre 1808, dispose que le « *privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit, et s'exerce avant tout autre [...] pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution.* »

Cette règle est reprise à l'article 1920 du code général des impôts, créé par la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985. Ce privilège spécial du Trésor offre à l'État un droit de suite et permet de poursuivre le recouvrement de la créance sur les revenus d'un bien immobilier, y compris après la cession de celui-ci.

Ainsi, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation¹, « le privilège spécial de la taxe foncière comporte un droit de suite que le comptable du Trésor peut exercer en adressant un avis à tiers détenteur au locataire de l'immeuble en cause [...] par l'effet du droit de suite, le nouveau propriétaire de l'immeuble était lui-même devenu débiteur direct et, par conséquent, redevable des droits garantis au sens de l'article L. 262 du livre des procédures fiscales. »

Ce dispositif se trouvait justifié par le fait qu'il revient au notaire de verser les fonds remis en paiement du prix de la vente, uniquement « après avoir vérifié et justifié que les impôts directs dus par les personnes et dont ils détiennent les fonds ont été payés. »

Ainsi, il pouvait apparaître légitime que le privilège du Trésor s'exerce au détriment des nouveaux propriétaires d'immeuble sur les impositions qui n'ont pas été payées par les propriétaires antérieurs dès lors que la vérification et la justification du règlement des impôts directs n'a pas été réalisé au moment de la vente.

B. LA CENSURE DU PRIVILÈGE SPÉCIAL DU TRÉSOR PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, UNE DÉCISION QUI FAIT PRIMER LE DROIT DE PROPRIÉTÉ DES PERSONNES PRIVÉES SUR L'OBJECTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DE RECOUVREMENT DES CRÉANCES PUBLIQUES

Dans une décision du 13 mai 2022, le Conseil constitutionnel relève que, « en cas de transfert de propriété de l'immeuble, la créance de taxe foncière de l'ancien propriétaire [peut] être recouvrée sur les loyers dus au nouveau propriétaire. »

À ce titre, le Conseil constitutionnel juge que, « en mettant cette créance à la charge de ce dernier, alors qu'il n'est ni le redevable légal de cet impôt ni tenu solidairement à son paiement, ces dispositions portent à son droit de propriété une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. » Le Conseil estime **ainsi que l'objectif d'intérêt général de recouvrement des créances publiques porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété.**

Ainsi, la décision censure le 2° du 2 de l'article 1920, dans sa rédaction issue de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985. Cette rédaction n'étant plus en vigueur au moment de la décision, la déclaration d'inconstitutionnalité est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de la publication de la décision.

¹ Cass. com., 28 mars 2006, n° 03-13.822, Bull. civ. 2006, IV, n° 80.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'ABROGATION DU PRIVILÈGE SPÉCIAL MOBILIER DU TRÉSOR

Le présent article, repris par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de la procédure prévue à l'alinéa 3 de l'article 49, est issu d'un amendement de notre collègue député, Louis Margueritte.

Le **2 du I** de l'article abroge le 2 de l'article 1920, soit le droit de suite au privilège spécial du Trésor en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière. Il tire en cela les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel.

Le **1 du I** supprime la référence au privilège spécial du Trésor à l'article 231 *ter* du CGI, relatif à la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement est perçue, dans les limites territoriales de la région d'Île-de-France et à l'article 1599 *quater* C, relatif à la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement perçue dans les limites territoriales de la région d'Île-de-France.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE QUI SE CONTENTE DE TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le présent article supprime le droit de suite au privilège spécial du Trésor, suivant en cela la décision du Conseil constitutionnel du 13 mai dernier. Le rapporteur général prend acte de cette évolution.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 10 quinquies (nouveau)

Ajustements techniques concernant la TVA

Le présent article prévoit de réaliser divers ajustements techniques sur la taxe sur la valeur ajoutée, concernant en particulier le régime de la TVA « de groupe », les régimes suspensifs, la liste des assujettis qui ne sont pas tenus de s'identifier par un numéro individuel d'identification et les règles relatives aux états récapitulatifs pour les assujettis identifiés réalisant des livraisons de biens et de prestations de services.

Le rapporteur général prend acte de ces différentes modifications n'intervenant qu'à la marge sur ces différents régimes.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : PLUSIEURS RÉFORMES IMPORTANTES ONT CONCERNÉ LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

A. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU RÉGIME DE GROUPE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020

L'article 162 de la loi de finances initiale pour 2021 a créé un **nouvel article 256 C du Code général des impôts** qui crée un régime TVA « de groupe ».

Il dispose que « *les personnes assujetties qui ont en France le siège de leur activité économique [...] et qui sont étroitement liées entre elles sur les plans financier, économique et de l'organisation peuvent demander, pour l'application des dispositions du présent chapitre, à constituer un seul assujetti* ». Il convient de noter que **la constitution d'un assujetti unique ne concerne que la TVA** et n'a aucun impact sur les autres impositions des membres du groupe, en particulier au regard de la taxe sur les salaires.

L'article **dispose que ce nouveau dispositif est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022** en vue d'une **application au 1^{er} janvier 2023**, l'année 2022 devant permettre aux assujettis de faire jouer l'option de constitution du groupe.

B. LA RÉFORME DES RÉGIMES SUSPENSIFS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020

La TVA due en sortie des « régimes suspensifs » est recouvrée par la Direction générale des douanes et droits indirects en vertu de l'article 1695 du code général des impôts. **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.

L'article 181 de la loi de finances initiale pour 2020 a ainsi modifié le régime pour prévoir que le paiement-déduction simultanés (ou « auto-liquidation ») auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) soit généralisée en sortie de régimes suspensifs.

Par ailleurs, l'article crée un nouvel article 286 ter A du CGI, qui regroupe toutes les dérogations aux obligations d'identification par un numéro individuel de TVA.

C. LA LOI DE FINANCES POUR 2022 A OPÉRÉ PLUSIEURS MESURES DE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 30 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 comprend plusieurs mesures de mise en conformité avec le droit européen en matière d'exonérations concernant les achats de certaines structures.

Il comprend également plusieurs dispositions relatives aux taux réduits de TVA, en particulier s'agissant des produits agricoles alimentaires, des dispositifs innovants pour les personnes en situation de handicap et des produits sanguins.

Enfin, cet article contient diverses mesures relatives au recouvrement de la TVA :

- il met en place des critères de santé financière pour l'accréditation des représentants fiscaux ;

- il modifie le régime du recouvrement de la TVA à l'importation pour les non assujettis disposant d'un numéro d'identification ;

- il décale l'exigibilité de la TVA en cas d'acompte lors du versement et non lors du fait générateur.

Enfin, l'article met en conformité le droit interne avec le droit de l'Union européenne en matière de collecte des statistiques relatives aux échanges de biens intracommunautaires, et complète l'article 289 B du CGI pour préciser que l'état récapitulatif est transmis par défaut par voie électronique.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : DIVERS AJUSTEMENTS TECHNIQUES

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

Le **1 du I** modifie la date à laquelle le représentant du régime de TVA « de groupe » doit transmettre à l'administration la liste de ses membres. Elle passe ainsi du 31 au 10 janvier. Le **II** prévoit que cette modification n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2024.

Le **a du 2 du I** supprime l'autorisation préalable pour regrouper les informations en comptabilité matières, c'est-à-dire le registre des mouvements de marchandises tenu par l'exploitant d'une installation agréée pour le stockage ou la transformation de marchandises sous douane, dans les registres des régimes suspensifs.

Le **b du 2 du I** supprime l'obligation de transmission entre administrations des informations relatives à la liquidation de la taxe et au contrôle de son application dans le cadre des régimes suspensifs.

Le **3 du I** complète la liste des assujettis qui ne sont pas tenus de s'identifier par un numéro individuel d'identification en ajoutant les assujettis réalisant exclusivement « *des importations de biens ne donnant lieu à aucun paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, déterminées par décret.* »

Le **4 du I** prévoit que les états récapitulatifs relatifs aux livraisons de biens et de prestations de services doivent faire l'objet d'une communication par voie électronique mais que seuls les assujettis bénéficiant du régime de franchise prévu à l'article 293 B au titres de prestations de services peuvent souscrire cet état récapitulatif en format papier. La modification exclut la possibilité de souscrire une déclaration papier pour les livraisons de biens bénéficiant du régime de franchise.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES QUI NE SOULÈVENT PAS DE DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES

Le présent article prévoit de réaliser des ajustements techniques sur plusieurs régimes de TVA. Le rapporteur général prend acte de ces différentes modifications n'intervenant qu'à la marge sur les régimes en cause.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 10 sexies (nouveau)

Transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement

Le présent article transpose les dispositions de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement.

Pour ce faire, le présent article insère au sein du code général des impôts (CGI) un nouvel article 286 *sexies*, qui impose aux prestataires de services de paiement (PSP) de tenir un registre détaillé des paiements transfrontaliers et de transmettre ces informations à l'administration fiscale. À défaut, le PSP s'expose, aux termes de l'article 1736 du CGI tel que modifié par le présent article, à une amende de 15 euros par paiement non déclaré ou déclaré tardivement ou par inexactitude, dans la limite de 500 000 euros par PSP et par trimestre civil auquel l'information se rattache.

La commission des finances, attentive à la juste transposition des dispositions de la directive, à l'équilibre du régime de sanctions et à la protection des données des consommateurs finals, est favorable au dispositif introduit par le présent article, qui permettra d'améliorer la lutte contre la fraude à la TVA. Les informations transmises par les PSP à l'administration fiscale seront utiles pour, d'une part, identifier des opérations frauduleuses qui n'auraient sinon pas pu être détectées, ou très difficilement, et, d'autre part, contrôler les montants de TVA exigibles.

En plus d'un amendement rédactionnel FINC.35 (I-129), la commission a adopté un amendement FINC.36 (I-130) visant à prévoir que le décret pris pour l'application du nouvel article 286 *sexies* du CGI soit un décret en Conseil d'État. Il permettra de s'assurer que les informations contenues sur le registre et transférées à l'administration fiscale sont bien celles prévues par la directive et sont limitées à la seule nécessité de lutter contre la fraude à la TVA.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ADOPTION, AU NIVEAU EUROPÉEN, DE DEUX DIRECTIVES POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE À LA TVA PAR LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE

A. LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE, UN « GISEMENT DE FRAUDE FISCALE » IDENTIFIÉ DE LONGUE DATE

Le commerce électronique sur les plateformes en ligne constitue un **facteur important du dynamisme de la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**¹, d'autant plus qu'il est en pleine expansion, y compris pour sa part transfrontalière. Le commerce électronique transfrontalier désigne les livraisons ou prestations pour lesquelles la TVA est due dans un État membre alors que le fournisseur ou prestataire est établi dans un autre État membre, dans un territoire tiers ou dans un pays tiers.

Selon les données publiées par la Douane, la France est le 2^e marché européen pour le commerce électronique après l'Allemagne : il y a eu **1,8 milliard de transactions en ligne en 2020** (+ 5,8 % par rapport à 2019), **pour un chiffre d'affaires de 112 milliards d'euros**². 22 % des acheteurs en ligne résidents français ont effectué des achats auprès de vendeurs étrangers. Dans le même temps, **28 000 infractions sont constatées chaque année** dans les envois de l'e-commerce³.

Or, au moins deux types de fraude peuvent se cumuler lors de l'achat d'un bien en ligne : le non-paiement de la TVA à l'importation, par des moyens de fraude classiques de type « fraude au régime 42 »⁴, puis le non-paiement de la TVA lors de la vente au consommateur. L'inspection générale des finances (IGF) avait ainsi relevé, dans un rapport publié à la fin de l'année 2019, que 98 % des vendeurs sur les plateformes en ligne n'étaient pas immatriculés à la TVA.

Ces constats ont conduit à l'adoption, au niveau national comme européen, de plusieurs mesures visant à mieux lutter contre la fraude transfrontalière à la TVA par l'intermédiaire du commerce électronique.

¹ Pour davantage de détails, se reporter au [rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales](#).

² Direction générale des douanes et des droits indirects, « [Bilan annuel de la Douane 2021](#) », 14 février 2022.

³ [Stratégie 2022-2025 de la direction générale des douanes et des droits indirects](#).

⁴ 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.

La France a par exemple mis en place, dans le cadre de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude¹, un **mécanisme de responsabilité solidaire des plateformes dans le paiement de la TVA**. Comme le relève la **mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales de la commission des finances**, le mécanisme de responsabilité a eu un vrai effet dissuasif et a conduit, d'une part, à l'immatriculation de la majeure partie des vendeurs établis hors de l'Union européenne à la TVA et, d'autre part, au déréférencement de plusieurs vendeurs non-immatriculés².

Au niveau européen, la Commission européenne a proposé plusieurs textes **pour réviser les règles applicables aux transactions afin de mieux lutter contre la fraude transfrontalière à la TVA**. Deux directives sont plus particulièrement pertinentes : celle du 5 décembre 2017 relative au régime de TVA du commerce électronique et celle du 18 février 2020 relative aux exigences applicables aux prestataires de services de paiement.

B. LA DIRECTIVE DU 5 DÉCEMBRE 2017 RELATIVE AU RÉGIME DE TVA DU COMMERCE ÉLECTRONIQUE

La directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 relative au régime de TVA du commerce électronique³ a conduit à **réformer en profondeur les règles d'imposition à la taxe sur la valeur ajoutée applicables à plusieurs types de ventes transfrontalières de biens et de services**.

La transposition de la directive a été opérée par l'article 72 de la loi de finances pour 2019⁴ ainsi que par l'article 147 de la loi de finances pour 2020⁵ pour ce qui relevait des volets de ventes à distance de biens et d'assujettissement des interfaces numériques facilitant la livraison des biens de territoires tiers ou dans l'Union européenne.

¹ [Loi n° 2018-898](#) du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² *Rapport précité de la mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.*

³ [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.

⁴ [Loi n° 2018-1317](#) du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁵ [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020. Pour plus de détails, se reporter au commentaire de l'article 53 du projet de loi de finances pour 2020 dans le [rapport général n° 140](#) (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

La transposition de cette directive a conduit :

- à réviser les règles relatives au principe de taxation à la TVA dans les États membres de destination et à la redevabilité des plateformes pour certaines opérations ;

- à supprimer la franchise sur les envois de valeur négligeable (EVN) au profit d'un dispositif de guichet unique pour les biens de moins de 150 euros importés de pays ou territoires tiers (article 256 du code général des impôts [CGI]). La Commission européenne avait estimé à cinq milliards d'euros par an les pertes enregistrées sur les livraisons de biens de faible valeur en provenance de pays tiers. En France, ce sont 300 millions à 400 millions de colis qui arrivent chaque année en provenance de pays non-européens¹ ;

- à imposer la tenue d'un registre par les assujettis qui facilitent, par l'utilisation d'une plateforme en ligne, d'une place de marché, d'un portail ou d'un dispositif similaire, la livraison de biens ou la prestation de services à une personne non assujettie. Les assujettis doivent ainsi consigner dans un registre ces livraisons et ces prestations. Conservé pendant dix ans, ce registre doit être suffisamment détaillé pour permettre de vérifier que la TVA a été correctement appliquée (article 286 *quinquies* du CGI, tel que modifié par l'article 147 de la loi de finances pour 2020).

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021, le Conseil de l'Union européenne ayant décidé le 20 juillet 2020 et compte tenu du contexte de crise sanitaire d'autoriser les États membres à décaler l'entrée en vigueur des dispositions du paquet TVA relatives au commerce électronique, initialement prévue le 1^{er} janvier 2021.

La commission des finances avait soutenu les modifications apportées par la directive, en relevant qu'elles permettraient d'**apporter une première réponse aux difficultés rencontrées par l'administration fiscale pour répondre aux risques de fraude dans le cas des vendeurs établis dans un pays tiers**, et très présents sur les places de marché en ligne (*marketplaces*).

C. LA DIRECTIVE DU 18 FÉVRIER 2020 RELATIVE AUX EXIGENCES APPLICABLES AUX PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT

Au mois de décembre 2018, la Commission européenne a **publié une nouvelle proposition pour mieux lutter contre la fraude à la TVA par le commerce électronique transfrontalier, concernant cette fois-ci les prestataires de services de paiement (PSP)**. À l'issue de l'adoption par le Conseil de ce paquet législatif, la **directive 2020/284** concernant l'instauration

¹ [Stratégie 2022-2025 de la direction générale des douanes et des droits indirects.](#)

de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement¹ a été publiée le 18 février 2020.

L'objectif est donc similaire à celui poursuivi par la directive du 5 décembre 2017, même si la nouvelle directive concerne des **intermédiaires participant à la transaction**, à savoir les PSP. En effet, lorsque le consommateur fait un achat en ligne, le paiement s'effectue dans la très grande majorité des cas par l'intermédiaire d'un PSP. Pour pouvoir fournir des services de paiement, le prestataire détient des informations sur l'identité du destinataire, sur la date, sur le montant et sur l'État membre d'origine du paiement, ainsi que des informations indiquant si le paiement a été initié dans les locaux du commerçant.

La directive instaure donc de **nouvelles exigences pour les PSP et entend renforcer la coopération entre les administrations fiscales et les PSP**. Les informations que détiennent en effet les prestataires sur les paiements par carte peuvent **donner aux administrations fiscales un tableau complet des achats en ligne, leur permettant d'identifier des opérations qui ne seraient sinon pas détectables, ou très difficilement**. Les administrations pourraient alors être plus facilement en mesure de détecter les entreprises qui fraudent et de contrôler les montants de TVA exigible.

Pour ce faire, la directive impose aux PSP de **tenir des registres suffisamment détaillés et de déclarer certains paiements transfrontaliers** déterminés comme tels en raison du lieu où se trouvent le payeur et le bénéficiaire du paiement.

Ces obligations ne devraient toutefois **s'appliquer que pour les PSP établis dans l'Union** : lorsque les PSP du bénéficiaire se situent hors du territoire de l'Union, il revient aux PSP du payeur de tenir les registres et de déclarer les informations relatives au paiement transfrontalier. En revanche, lorsque les PSP du payeur et du bénéficiaire se situent sur un territoire de l'Union, ces obligations s'appliquent aux seuls PSP du bénéficiaire.

Pour déterminer les lieux où se trouvent le bénéficiaire et le payeur, les PSP devront s'appuyer sur l'identifiant du compte de paiement du payeur ou du bénéficiaire, ou sur tout autre identifiant indiquant sans équivoque le lieu où ils se trouvent. À défaut, les lieux devront être déterminés au moyen du code d'identification d'entreprise du PSP agissant au nom du payeur ou du bénéficiaire lorsque 1) les fonds sont transférés à un bénéficiaire sans qu'il n'y ait eu besoin de créer un compte ou nom du payeur ; 2) les fonds ne sont crédités à aucun compte de paiement du bénéficiaire ; 3) il n'existe aucun autre identifiant du payeur ou du bénéficiaire.

¹ [Directive \(UE\) 2020/284](#) du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement.

Conformément aux dispositions du **règlement général sur la protection des données**¹, l'obligation faite aux PSP de conserver et de fournir des informations relatives à un paiement transfrontalier devra être **proportionnée et limitée à ce qui est nécessaire aux États membres pour lutter contre la fraude à la TVA.**

Une règle est donc introduite pour **exclure les paiements effectués à des fins non commerciales**, avec l'instauration d'un plafond pour le nombre de paiements reçus par un bénéficiaire au cours d'un trimestre civil. Le **franchissement du seuil de 25 paiements reçus par un même bénéficiaire** indiquera en revanche l'exercice d'une activité économique et donc la nécessité pour les PSP de consigner ces opérations sur le registre.

Les informations conservées **au sujet du payeur** ne pourront par ailleurs concerner que **le lieu où il se trouve**, tandis que celles relatives au **bénéficiaire** ne pourront concerner que **celles nécessaires pour détecter d'éventuels fraudeurs et effectuer des contrôles fiscaux.** L'ensemble des registres sera **conservé pour une durée de trois ans** par les PSP.

Les États membres doivent **appliquer l'ensemble de ces dispositions à partir du 1^{er} janvier 2024.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE DU 18 FÉVRIER 2020 INSTAURANT DE NOUVELLES EXIGENCES À L'ÉGARD DES PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Il n'a pas été examiné en séance par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Il vise à **transposer les dispositions de la directive (UE) 2020/284** du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE **en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement** (ci-après « directive 2020/284 »).

¹ [Directive \(UE\) 2020/284](#) du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement.

A. L'OBLIGATION FAITE AUX PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT DE TENIR UN REGISTRE DES PAIEMENTS TRANSFRONTALIERS

1. Les prestataires de services de paiement soumis à l'obligation de tenir un registre des paiements transfrontaliers

Le 1° du I du présent article insère, au sein du A *quater* du I de la section VII du chapitre I^{er} du titre II de la première partie du livre I du code général des impôts (CGI) un **nouvel article 286 *sexies***.

Aux termes du **A du I de l'article 286 *sexies* du CGI**, doivent tenir un registre détaillé des bénéficiaires et des paiements les prestataires de services de paiement (PSP) mentionnés au I de l'article L. 521-1 du code monétaire et financier (CMF), à savoir les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique et les établissements de crédit. Les prestataires de services d'information sur les comptes en sont en effet explicitement exemptés, tout comme les offices de chèques postaux.

Cette obligation de tenir un registre s'applique aux prestataires de paiement :

- dont le **siège social est situé en France** ou qui, n'ayant pas de siège social conformément à leur droit national, y ont leur administration centrale ;
- ou qui ont en France un agent, y détiennent une succursale ou y fournissent des services de paiement.

Le **II de l'article 286 *sexies* du CGI** précise que, pour un paiement donné, lorsque l'un des PSP du bénéficiaire ayant fourni le service du paiement se trouve dans un État membre de l'Union européenne, **l'obligation de tenir le registre ne s'applique pas au PSP du payeur**. Le PSP du bénéficiaire est réputé se trouver dans l'État ou le territoire déterminé par son code d'identification des banques ou par tout autre code d'identification d'entreprise qui identifie sans équivoque le PSP et le lieu où il se situe.

Le registre doit être tenu **sous format électronique** et **conservé pendant une période de trois années civiles** à compter de la fin de l'année civile de la date du paiement.

2. Les paiements concernés par la consignation sur le registre des paiements transfrontaliers

a) L'identification du payeur et du bénéficiaire dans un paiement transfrontalier

Le 2° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI définit plus précisément ce qui constitue un **paiement transfrontalier**, c'est-à-dire un paiement pour lequel le payeur se trouve dans un État membre de l'Union européenne et le bénéficiaire se situe dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État ou territoire tiers.

Dans cette situation :

- le payeur est la personne physique ou morale, titulaire d'un compte de paiement, qui autorise un ordre de paiement à partir de ce compte ou, en l'absence de compte, qui donne un ordre de paiement (3° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI).

- le bénéficiaire est la personne physique ou morale destinataire des fonds ayant fait l'objet d'une opération de paiement (4° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI).

Le payeur et le bénéficiaire sont réputés se trouver dans l'État membre de l'Union européenne ou, pour le bénéficiaire, l'État ou le territoire tiers, correspondant au **numéro de compte bancaire international (code BIC) de leur compte de paiement ou à tout autre identifiant qui les identifie et donne le lieu où ils se trouvent**. À défaut de tels identifiants, ils sont réputés se trouver dans l'État membre de l'Union ou, pour le bénéficiaire, tout autre territoire ou État correspondant au **code d'identification des banques (numéro IBAN) ou à tout autre code d'identification d'entreprise qui identifie le PSP agissant en leur nom et qui donne le lieu où ils se trouvent** (5° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI pour le payeur, 6° du B du I du même article pour le bénéficiaire).

S'agissant de la France, le territoire des États membres de l'Union européenne s'entend du territoire métropolitain, de La Réunion et du territoire de la Guadeloupe et de la Martinique (7° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI).

b) Les services de paiement concernés

Les services de paiement concernés par le registre sont ceux définis aux 3° à 6° du II de l'article L. 314-1 du CMF :

- les opérations de paiement associées à un compte de paiement (prélèvements, opérations de paiement effectuées avec une carte de paiement ou un dispositif similaire, virements) ;

- les opérations de paiements associées à une ouverture de crédit (prélèvements, opérations de paiement effectuées avec une carte de paiement ou un dispositif similaire, virements) ;

- l'émission d'instruments de paiement et/ou l'acquisition d'opérations de paiement ;

- les services de transmission de fonds.

Le 1° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI ajoute expressément que **constitue également un paiement la transmission de fonds**. Cette dernière est définie par le service pour lequel les fonds sont reçus de la part d'un payeur sans création d'un compte de paiement¹ au nom du payeur ou du bénéficiaire, à la seule fin de transférer un montant correspondant vers un bénéficiaire ou autre PSP agissant pour le compte du bénéficiaire, et pour lequel ou pour lequel de tels fonds sont reçus pour le compte du bénéficiaire et mis à la disposition de celui-ci.

Le A du I de l'article 286 *sexies* du CGI reprend également la règle du seuil prévue par la directive 2020/284 pour **exclure les paiements à des fins non-commerciales**. Ainsi, les PSP ne sont concernés par l'obligation d'inscrire les opérations d'un même bénéficiaire sur le registre que lorsqu'ils lui **fournissent des services de paiement correspondant à plus de 25 paiements transfrontaliers au cours d'un trimestre civil**.

Le nombre de paiements est calculé sur la base des services de paiement fournis par PSP, par État membre de l'Union européenne et par identifiant mentionné aux 5° et 6° du B du I de l'article 286 *sexies* du CGI (code BIC, numéro IBAN ou tout autre identifiant).

Lorsque le PSP dispose d'informations quant au fait que le bénéficiaire possède plusieurs identifiants, **le calcul est effectué par bénéficiaire**. Il inclut également les paiements pour lesquels le PSP a été dispensé de tenir un registre en application du II de l'article 286 *sexies* du CGI, relatif aux règles de répartition de tenue du registre lorsque les PSP du bénéficiaire sont établis sur un territoire membre de l'Union européenne.

¹ Au sens du I de l'article L. 314-1 du code monétaire et financier, à savoir un compte détenu au nom d'une ou de plusieurs personnes, utilisé aux fins de l'exécution d'opérations de paiement.

B. L'OBLIGATION FAITE AUX PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT DE DÉCLARER LES PAIEMENTS TRANSFRONTALIERS À L'ADMINISTRATION FISCALE

Le **III du nouvel article 286 *sexies* du CGI**, tel que créé par le **1° du I du présent article**, dispose que **les PSP soumis à l'obligation de tenir un registre des paiements transfrontaliers transmettent à l'administration**, au plus tard à la fin du mois suivant le trimestre civil auquel les données de paiement se rapportent, **les informations figurant sur le registre**.

Le **2° du I du présent article** complète l'article 1736 du CGI relatif aux sanctions en cas d'infractions commises par les tiers déclarants. Ainsi, le **défaut de transmission** dans les délais prescrits des informations mentionnées au **III de l'article 286 *sexies* du CGI** ainsi que **les inexactitudes ou les omissions relevées dans le registre seraient sanctionnés d'une amende de 15 euros par paiement non déclaré ou déclaré tardivement ou par inexactitude, dans la limite de 500 000 euros par PSP et par trimestre civil auquel l'information se rattache**.

L'amende ne serait toutefois pas applicable en cas de première infraction commise sur l'année civile en cours et sur les trois années précédentes, lorsque les intéressés ont réparé leur omission soit spontanément, soit à la première demande de l'administration avant la fin de la période de transmission des registres, ce qui laisse donc un délai de 30 jours.

Les modalités d'application de l'article 286 *sexies* du CGI seraient définies par décret (IV de l'article précité). Ce dernier pourrait notamment lister les informations que doit contenir le registre en application de l'article 243 *quinquies* de la directive 2006/112/CE¹ tel que modifiée par la directive 2020/284, en particulier celles relatives aux détails des paiements transfrontaliers (date, heure, montant, référence).

*

Aux termes du **II du présent article**, le **I du présent article**, créant l'**article 286 *sexies* du CGI** et modifiant l'**article 1736 du même code**, entrerait en vigueur le **1^{er} janvier 2024** : les dispositions de ces articles s'appliqueraient donc aux paiements réalisés à compter de cette date.

¹ Directive « cadre » relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée de l'Union européenne ([directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006](#)).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE TRANSPOSITION ADÉQUATE DES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE DU 18 FÉVRIER 2020 AU SERVICE DE L'AMÉLIORATION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA

En tout premier lieu, **d'un point de vue formel**, la transposition de la directive 2020/284 instaurant de nouvelles exigences à l'égard des prestataires de services de paiement, ne soulève pas d'objection. L'adoption d'un texte européen était tout d'abord justifié par le caractère transfrontalier de la fraude à la TVA : toute disposition nationale risquerait de conduire à des arbitrages règlementaires, les prestataires choisissant le territoire avec les règles qui lui sont le plus favorables.

L'entrée en vigueur, prévue au 1^{er} janvier 2024, permet de **respecter le délai laissé aux États membres pour appliquer les dispositions de la directive. Il n'y a pas non plus de sur-transposition** quant aux obligations des prestataires de services de paiement (PSP) en matière de tenue des registres des paiements transfrontaliers et de transmission de ces informations à l'administration fiscale.

Le dispositif de sanction n'était en revanche pas prévu dans le cadre de la directive mais il permet de s'assurer du respect par les PSP de leurs obligations déclaratives et de la pleine effectivité des dispositions de la directive. Le régime de sanctions est par ailleurs similaire à celui instauré pour d'autres infractions commises par les tiers déclarants et **prend en compte la bonne foi des acteurs en cas d'omission**, en ne prévoyant pas une application automatique des amendes.

Ensuite, sur le fond, la commission des finances est **favorable à tout dispositif permettant de mieux lutter contre la fraude fiscale, sans alourdir pour autant de manière disproportionnée les contraintes des acteurs économiques et des prestataires ou nuire à la protection des données personnelles des payeurs et des bénéficiaires.**

Le seuil de 25 paiements transfrontaliers reçus par un même bénéficiaire par trimestre permet d'exclure les activités non-économiques et le décret permettra de lister les **informations précisément retracées sur les registres**, en s'appuyant sur l'article 243 *quinquies* de la directive 2006/112/CE tel que modifiée par la directive 2020/284.

Le fait que le registre détaillé tenu par les PSP porte sur les **bénéficiaires et les paiements, et non sur les payeurs**, avait été l'une des recommandations du **contrôleur européen de la protection des données (CEPD)** dans son avis sur le projet de directive¹. Ce dernier relevait qu'une telle mesure « *limiterait le risque que les informations soient utilisées à d'autres fins, telles que le contrôle des habitudes d'achat des consommateurs* ». Le CEPD avait souligné la nécessité de **limiter strictement les opérations de traitement aux fins de lutter contre la fraude fiscale et de limiter la collecte et l'utilisation des données à caractère personnel à ce qui est nécessaire et proportionné à une telle finalité**.

Au regard des informations concernées, relatives à l'identification et de la localisation du payeur et des bénéficiaires, ainsi qu'aux caractéristiques du paiement et du bénéficiaire, les dispositions de la directive et celles transposées dans le code général des impôts apparaissent respecter les conditions édictées par le CEPD.

Pour le garantir pleinement, la commission des finances a **adopté un amendement FINC.36 (I-130) visant à prévoir que le décret pris pour l'application du nouvel article 286 *sexies* du CGI soit un décret en Conseil d'État. Il permettra de s'assurer que les informations contenues sur le registre et transférées à l'administration fiscale sont bien celles prévues par la directive et sont limitées à la seule nécessité de lutter contre la fraude à la TVA.**

Comme l'a par ailleurs rappelé la mission d'information de la commission sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales², **la lutte contre la fraude à la TVA demeure un enjeu majeur. C'est une fraude dynamique, favorisée par la persistance de schémas de fraude complexes et par l'expansion du commerce électronique.**

Dans une étude publiée au mois de juillet 2022, l'Insee estime que **les montants manquants de versements de TVA seraient de l'ordre de 20 à 25 milliards d'euros³. L'écart de TVA de la France, une notion plus large qui désigne la différence entre les recettes prévisionnelles et les recettes effectivement constatées de TVA mais qui englobe la fraude, s'élève à 7,4 % en 2019 selon la Commission européenne, ce qui place la France au 10^e rang des pays européens⁴.**

Les informations transmises par les PSP à l'administration fiscale pourraient donc se révéler précieuses pour, d'une part, identifier des opérations frauduleuses qui n'auraient sinon pas pu être détectées, ou très

¹ *Contrôleur européen de la protection des données*, « [Avis n° 1/2019 sur deux propositions législatives relatives à la lutte contre la fraude à la TVA](#) », 15 mars 2019.

² *Rapport précité*.

³ *Insee*, « [Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal](#) », 25 juillet 2022.

⁴ *Commission européenne*, « [Écart de TVA : même si l'écart continue de régresser, les pays de l'Union européenne ont perdu 134 milliards d'euros de recettes de TVA en 2019](#) », 2 décembre 2021.

difficilement et, d'autre part, contrôler les montants de TVA exigibles.

Le Parlement européen a en effet rappelé dans son avis sur le projet de directive que **plus de 90 % des achats en ligne effectués par des clients européens sont réalisés au moyen de virements, de prélèvements et de paiements par carte, c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un PSP**¹.

Le présent article pourrait donc permettre, par la transposition de la directive 2020/284, de **donner à l'administration fiscale davantage de moyens et d'informations pour lutter contre la fraude à la TVA par le biais du commerce électronique transfrontalier**. L'accès aux données des paiements transfrontaliers permettra de mieux identifier les entreprises qui peuvent masquer leur identité en ligne, leur localisation réelle ou leur chiffre d'affaires dans un État membre. La Commission européenne, dans sa proposition², cite l'exemple de l'administration fiscale finlandaise, qui aurait recouvert 16 millions d'euros en 2016 en coopérant avec les PSP.

Comme l'explique également la Commission³, en l'absence de ces informations sur le bénéficiaire du paiement d'un achat en ligne, **il est quasiment impossible pour les autorités fiscales d'ouvrir une enquête ou d'engager une coopération administrative au niveau de l'Union européenne ou au niveau international**, en l'absence de connaissances précises sur le territoire de localisation. Or, il serait disproportionné d'imposer aux consommateurs finals de conserver les informations pour tous leurs achats en ligne et de s'appuyer sur eux pour enquêter sur les soupçons de fraude à la TVA d'un ou de plusieurs vendeurs.

La tenue d'un registre des paiements transfrontaliers par les PSP et la transmission des informations à l'administration fiscale répond à cette difficulté, y compris **en permettant de localiser le bénéficiaire**.

La commission des finances a enfin adopté un **amendement rédactionnel FINC.35 (I-129)**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Parlement Européen, commission des affaires économiques et monétaires, « [Rapport sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement \(COM\(2018\)0812 – C8-0015/2019 – 2018/0412\(CNS\)\)](#) », 6 décembre 2019.

² Commission européenne, « [Proposition de directive du conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement](#) », 12 décembre 2018.

³ Ibid.

ARTICLE 10 septies (nouveau)

Correction d'une erreur matérielle

Le présent article prévoit de corriger une erreur matérielle, comprise dans l'article 26 de la première loi de finances rectificative pour 2022, du 16 août 2022, qui a involontairement supprimé deux cas de dispense d'amendes prévues lorsque des infractions aux règles de facturation de TVA ont été commises.

Le présent article permet ainsi aux entreprises de corriger leurs manquements sans application d'amende, dès lors qu'aucune infraction n'a été constatée au cours de l'exercice en cours et des trois exercices précédents, ce régime semble proportionné.

Cependant, pour assurer la cohérence du texte, la commission propose, par l'amendement FINC.37 (I-131), de supprimer le présent article et d'intégrer la correction au sein de l'article 5 *sexies* qui traite également de la facturation électronique.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ARTICLE 1737 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS DÉTERMINE LE RÉGIME DES AMENDES APPLICABLES AUX INFRACTIONS AUX RÈGLES DE FACTURATION

A. LA RÉFORME DE LA FACTURATION ÉLECTRONIQUE

La réforme de la facturation électronique de TVA a été portée par l'ordonnance du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à la transmission des données de transaction.

La généralisation de la facturation électronique, applicable aux seules transactions entre assujettis à la TVA établis en France, doit permettre d'alléger la charge administrative des entreprises et leurs coûts de gestion « papier ».

Elle entrera en vigueur progressivement, au 1^{er} juillet 2024 pour les grandes entreprises, au 1^{er} janvier 2025 pour les entreprises de taille intermédiaire et au 1^{er} janvier 2026 pour les petites et les moyennes entreprises.

Ces délais ont été reportés d'un an par rapport au calendrier initialement proposé, et ce pour tenir compte des effets de la crise sanitaire sur les entreprises et des retards qui ont pu être pris dans leur préparation à la dématérialisation des factures.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RÉGIME DES AMENDES EN CAS D'INFRACTION AUX RÈGLES DE FACTURATION

L'article 26 de la loi de finances rectificative du 16 août 2022 a complété l'article 1737 du CGI afin de sanctionner d'une amende de 15 euros par facture le non-respect par l'assujetti de l'obligation d'émission d'une facture sous forme électronique, sans que le total des amendes appliquées au titre d'une même année civile puisse être supérieur à 15 000 euros.

L'amende ne sera toutefois pas appliquée s'il s'agit de la première infraction commise sur l'année civile en cours et sur les trois années précédentes, lorsque l'infraction a été réparée spontanément ou dans les trente jours d'une première demande de l'administration.

Cependant, à l'occasion de cette modification, qui reprend un dispositif antérieur, **deux situations n'ont pas été reprises pour écarter l'amende** dans les conditions ci-dessus :

- le fait de ne pas délivrer une facture ou la note prévue à l'article 290 *quinquies* et de ne pas comptabiliser la transaction (3 du I de l'article 1737 du CGI). Le client professionnel est solidairement tenu au paiement de cette amende, qui ne peut excéder 375 000 € par exercice. Toutefois, lorsque la transaction a été comptabilisée, l'amende est réduite à 5 % et ne peut excéder 37 500 € par exercice ;

- toute omission ou inexactitude constatée dans les factures ou documents en tenant lieu mentionnés aux articles 289 et 290 *quinquies* et qui donne lieu à l'application d'une amende de 15 € (II de l'article 1737 du CGI). Toutefois, le montant total des amendes dues au titre de chaque facture ou document ne peut excéder le quart du montant qui y est ou aurait dû y être mentionné.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA CORRECTION D'UNE ERREUR DE RENVOI

Le présent article est issu d'un amendement de Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, repris par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

Le présent article rétablit le renvoi antérieur à la loi n° 2020-1900 18 août 2022 au 3 du I et II de l'article 1737 du CGI pour écarter l'application d'amende « *en cas de première infraction commise au cours de l'année civile en cours et des trois années précédentes, lorsque l'infraction a été réparée spontanément ou dans les trente jours d'une première demande de l'administration.* »

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CORRECTION BIENVENUE

Alors que le présent article vise à rétablir un régime moins sévère pour les entreprises qui commettent pour la première fois une infraction et qui la réparent rapidement, le rapporteur général ne peut qu'être favorable à cette évolution.

En effet, certaines erreurs en matière de facturation doivent ne pas donner lieu à une sanction automatique des entreprises. Le régime applicable est, de ce point de vue, équilibré.

Le présent article se contente ainsi de corriger une erreur de renvoi dans le CGI, pour permettre l'application d'une mesure plus douce en cas d'infraction.

Sur la forme, pour assurer la cohérence du texte, la commission propose d'intégrer les dispositions de l'article à l'article 5 *sexies* du présent projet de loi de finances qui traite également de facturation électronique, en supprimant de fait le présent article par l'amendement FINC.37 (I-131).

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 10 octies (nouveau)

**Invalidation du numéro individuel d'identification à la TVA
en cas de fraude**

Le présent article vise à étendre le champ d'application de la procédure d'invalidation du numéro individuel d'identification à la TVA intracommunautaire prévue à l'article L.10 BA du livre des procédures fiscales.

Ce nouveau dispositif permettrait en effet à l'administration de procéder, sur la base d'un faisceau d'indices, à l'invalidation du numéro de TVA d'un opérateur qui savait ou ne pouvait ignorer être impliqué dans une fraude à la TVA. Les délais de réponses accordés aux opérateurs, modulables selon la gravité de l'infraction, permettent par ailleurs d'assurer la réactivité de l'administration pour lutter la fraude, et notamment les schémas de type « carrousel » impliquant systématiquement des entreprises « éphémères ».

Les auteurs de l'amendement à l'origine du présent article se sont appuyés, pour justifier l'extension de cette procédure, sur les marges de manœuvre accordées par la directive « TVA » de 2006 aux États membres de l'Union européenne pour prendre des mesures au niveau national afin de lutter contre la fraude à la TVA.

Il ressort toutefois de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) que le recours à la procédure d'invalidation du numéro de TVA par l'administration fiscale doit s'inscrire dans une logique de stricte proportionnalité entre un objectif légitime de lutte contre la fraude et la préservation du droit de déduction à la TVA des assujettis, nécessaire au bon fonctionnement du système de la TVA. L'administration fiscale doit dès lors fonder sa décision d'invalidation sur des motifs suffisamment sérieux et objectifs.

La commission des finances propose donc d'adopter un amendement visant à garantir le caractère proportionné du dispositif, en prévoyant que l'administration devra se fonder, pour invalider le numéro de TVA d'un assujetti, sur une présomption caractérisée de fraude.

I. LE DROIT EXISTANT: L'INVALIDATION DU NUMÉRO INDIVIDUEL D'IDENTIFICATION À LA TVA, UNE PROCÉDURE UTILE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE, MALGRÉ UN CHAMP D'APPLICATION RESTREINT

A. L'INVALIDATION DU NUMÉRO DE TVA INTRACOMMUNAUTAIRE : UN OUTIL UTILISÉ PAR L'ADMINISTRATION FISCALE POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE « CARROUSEL »

La délivrance d'un numéro d'identification individuel à la TVA intracommunautaire par le service des impôts est obligatoire pour toute entreprise souhaitant réaliser des ventes de biens et prestations de service sur le marché européen. Il en résulte une obligation, prévue par l'article 214 directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 dite « directive TVA », pour les États membres de l'Union européenne de mettre en œuvre un tel système d'identification. Cette obligation se traduit au niveau national à **l'article 286 ter du code général des impôts (CGI)**.

Les États membres disposent de la faculté de refuser voire d'invalider la délivrance de ce numéro de TVA. Cette possibilité est prévue par le règlement n° 904/2010 du 7 octobre 2010¹, qui définit des **critères non limitatifs sur la base desquels les États membres peuvent invalider un numéro de TVA intracommunautaire**. Ainsi, un tel numéro peut être invalidé **au moins** lorsqu'une des conditions suivantes est satisfaite :

- lorsque les personnes identifiées ont déclaré **avoir cessé toute activité économique** ou lorsque l'administration fiscale compétente considère qu'elles ont cessé cette activité ;

- lorsque les personnes ont **communiqué de fausses données afin d'obtenir une identification à la TVA** ou n'ont pas signalé les **modifications de leurs données** et que, si l'administration fiscale en avait eu connaissance, cette dernière aurait refusé l'identification à la TVA ou aurait radié le numéro.

La procédure d'invalidation du numéro de TVA trouve sa traduction en droit national à l'article L. 10 BA du Livre des procédures fiscales (LPF), qui prévoit une faculté pour l'administration d'invalider *a priori* ou *a posteriori* ce numéro dans certains cas.

Le I de l'article L.10 BA du LPF prévoit ainsi la faculté pour l'administration de solliciter la transmission d'informations complémentaires de la part de l'opérateur concerné, **en vue de statuer sur l'attribution ou le maintien de son numéro individuel d'identification à la TVA**. Ces informations doivent être transmises par l'opérateur, au titre du II de cet article, **dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la demande**.

¹ [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.

D'après le IV de ce même article, le numéro de TVA peut être invalidé, ou ne pas être attribué, dans les cas suivants :

- lorsqu'aucune réponse n'a pas été reçue dans le délai de 30 jours aux demandes d'informations de l'administration fiscale ;

- lorsque les conditions prévues à l'article 286 *ter* du CGI, qui précise les conditions requises pour obtenir un numéro de TVA intracommunautaire, ne sont pas remplies ;

- lorsque de données erronées ont été communiquées afin d'obtenir une identification à la TVA ;

- lorsque des modifications de ces données n'ont pas été communiquées.

La décision de l'administration d'accepter, rejeter, ou invalider l'attribution du numéro de TVA doit ensuite être notifiée à l'opérateur dans un délai d'un mois à compter de la réception des informations en question, d'après le III de l'article L.10 BA du LPF.

L'article 273 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 prévoit par ailleurs la faculté pour les États membres de prendre « *d'autres obligations qu'ils jugeraient nécessaires pour assurer l'exacte perception de la TVA et pour éviter la fraude* ». Ces mesures peuvent toutefois être appliquées sous réserve « *de l'égalité de traitement des opérations intérieures et des opérations effectuées entre États membres par des assujettis* » et ne doivent pas donner lieu à la création de « *formalités liées au passage d'une frontières* » dans le cadre des échanges entre États membres.

La suspension du numéro de TVA intracommunautaire peut permettre à l'administration de mettre fin à certaines transactions douteuses, notamment lorsqu'elles concernent des schémas de fraude de type « carrousel ». Ces systèmes frauduleux se traduisent par la création de droits fictifs au remboursement de la TVA.

Ainsi, dans un schéma classique de ce type de fraude, une société fournisseur vend une marchandise sur le territoire français, dans le cadre d'une livraison intracommunautaire exonérée de TVA, à une société fictive ou « éphémère »¹. Cette société fictive émet ensuite des fausses factures à destination d'une société tierce, afin que celle-ci puisse bénéficier par la suite du remboursement ou d'une déduction de TVA. Parallèlement, la société fictive ne reverse pas la TVA collectée à l'administration fiscale. **Il en résulte donc une perte de recettes fiscales pour l'État concerné.**

¹ Il convient toutefois de souligner que la société fournisseur peut parfois être impliquée dans ce schéma à son insu.

La suspension du numéro d'identification individuel à la TVA intracommunautaire constitue dans ce cadre **un véritable levier de lutte contre la fraude, puisqu'en l'absence de ce numéro, les entreprises concernées ne peuvent plus émettre de factures, ou bénéficier d'achats facturés hors taxe par leurs fournisseurs intracommunautaires.**

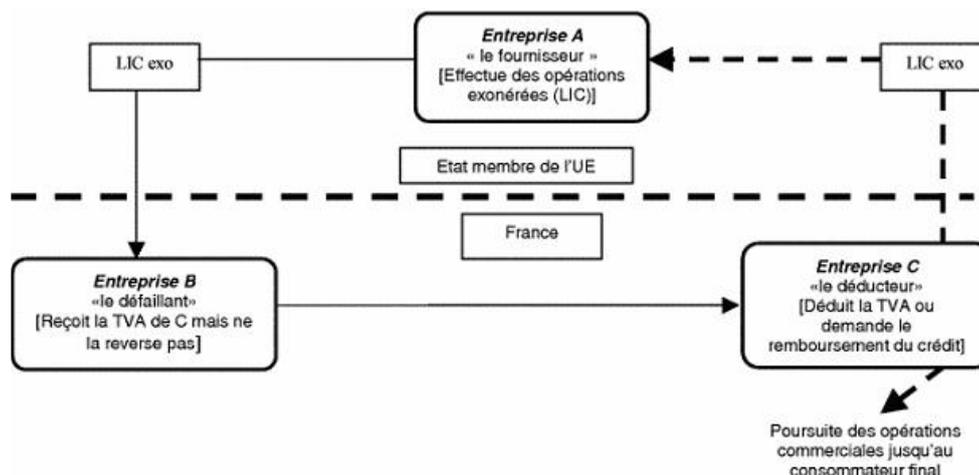
Le « carrousel » : une fraude en (au moins) 3 étapes

Étape 1 : la **société fournisseur**, située dans un autre État membre, vend une marchandise hors taxe (les livraisons intracommunautaire sont exonérées) à une société fictive et/ou éphémère « taxi » en France ;

Étape 2 : la **société « taxi »**, en France, est fiscalement défaillante et ne dispose d'aucun moyen matériel ou humain. Elle est simplement chargée de créer, facture par facture, une créance sur le Trésor, qui représente la TVA soi-disant facturée, mais jamais reversée au Trésor ;

Étape 3 : l'**entreprise déductrice**, installée en France et « en bout de chaîne » finalise le schéma. Elle peut demander le remboursement de la TVA déductible à partir des (fausses) factures émises par la société « taxi », et/ou bénéficier d'une rétention abusive de TVA (la société « taxi » a refacturé le produit à un coût inférieur au prix d'achat tel qu'inscrit sur les factures du fournisseur). Il est par ailleurs possible que la marchandise revienne à son point de départ, à un prix inférieur (*d'où le nom de carrousel*).

Le bénéfice de cette fraude à la TVA est partagé entre tous les intervenants. Dans les faits, de nombreuses autres entreprises peuvent s'insérer dans ce schéma frauduleux.



Source : Rapport d'information n° 72 (2022-2023) fait par M. Jean-François HUSSON au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

B. UN CHAMP D'APPLICATION QUI APPARAÎT TOUTEFOIS TROP RESTREINT

Le droit existant permet d'invalider le numéro individuel d'identification à la TVA notamment **lorsqu'une entreprise ne remplit pas les conditions nécessaires à l'obtention d'un tel numéro, faute d'activité économique réelle sur le territoire de l'Union européenne**. Or, si les schémas de fraude « carrousel », impliquent effectivement des entreprises fictives, ils bénéficient également à d'autres acteurs, **qui exercent par ailleurs une activité réelle sur le territoire**.

Il apparaissait donc nécessaire, afin de sécuriser cette procédure d'invalidation du numéro de TVA, et de s'assurer que tout opérateur prenant part délibérément à des schémas de fraude « carrousel », voire à d'autres types de fraude, puisse effectivement être sanctionné, **d'élargir le champ d'application de l'article L.10 BA du LPF**.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA PROCÉDURE, ASSORTIE DE GARANTIES CONCERNANT LE DROIT DE RÉPONSE DES OPÉRATEURS CONCERNÉS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue Louis Margueritte.

Cet article prévoit d'étendre la possibilité pour l'administration d'invalider le numéro individuel d'identification à la TVA intracommunautaire d'un opérateur.

Il complète tout d'abord le IV de l'article L.10 BA du LPF par un 5°, qui permet à l'administration de suspendre ce numéro d'identification dès lors qu'un opérateur établi hors de l'Union européenne n'a pas respecté son obligation de désignation d'un représentant fiscal auprès du service des impôts compétent.

Le V de l'article L.10 BA du LFP prévoit en outre que l'administration fiscale pourra invalider, sur la base d'un faisceau d'indices, le numéro de TVA intracommunautaire d'un opérateur impliqué dans une fraude à la TVA, dès lors que celui-ci « savait » ou « ne pouvait ignorer » y être impliqué.

Dès lors qu'une telle situation est identifiée par l'administration fiscale, elle peut solliciter auprès de l'opérateur, d'après le **1 du V** :

- **une demande de régularisation de défaillances déclaratives en matière de TVA** par des entreprises réalisant des acquisitions intracommunautaires ou des importations leur permettant d'introduire des marchandises sur le territoire ;

- **une demande de régularisation du défaut de dépôt de l'état récapitulatif des clients** d'un fournisseur réalisant des livraisons intracommunautaires.

Les opérateurs en question disposent d'un **délai de 30 jours** pour répondre à ces demandes. **Ce délai peut être ramené à 15 jours**, au titre du **2**, lorsqu'il est avéré que l'opérateur a **porté de façon répétée des informations inexactes** dans l'état récapitulatif précité, dans les déclarations de TVA ou tout autre document commercial, conduisant de fait à une minoration de la TVA due.

Il peut également être procédé, **sans délai**, à une l'invalidation du numéro de TVA d'un opérateur lorsque ce-dernier **fait l'objet d'un signalement au sein du réseau d'échange d'information Eurofisc**, ou en provenance de **toute autorité ou service de renseignement chargé de la lutte contre la fraude fiscale**.

Le **VI** de l'article L10 BA du LPF introduit par le présent article se réfère aux cas où l'opérateur, outre le fait de participer à un système frauduleux, chercherait à **faire obstacle aux opérations de contrôle de l'administration** ou à **l'exercice du droit d'enquête** lui permettant de rechercher les manquements aux règles de facturation des assujettis à la TVA. **Dans ce cas, le numéro d'identification individuel peut également être invalidé sans délai.**

La décision de suspendre le numéro d'identification à la TVA doit être motivée et faire l'objet d'une notification auprès des opérateurs, au titre du VII, ce qui leur permet de faire valoir leurs observations auprès de l'administration fiscale, lesquelles peuvent éventuellement conduire à une levée des sanctions. L'invalidation est ainsi levée dès lors que les opérateurs **régularisent leur situation déclarative, mettent fin aux obstacles à l'exercice des prérogatives de contrôle et d'enquête** de l'administration fiscale, ou transmettent **toute information permettant de justifier le rétablissement du numéro d'identification.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF CONFORTÉ, MAIS DONT LA CONFORMITÉ AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DOIT ÊTRE ASSURÉE

A. UN RENFORCEMENT DU DISPOSITIF, CONFORMÉMENT À LA RECOMMANDATION DE LA MISSION D'INFORMATION DE LA COMMISSION SUR LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALES

1. Une extension bienvenue du périmètre de la procédure d'invalidation du numéro de TVA intracommunautaire

La commission des finances du Sénat, dans le cadre des travaux de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, avait également recommandé une intervention du législateur afin d'élargir le périmètre de la procédure d'invalidation du numéro de TVA¹. Le présent article constitue en ce sens une extension bienvenue d'une procédure largement utilisée pour sanctionner les entreprises impliquées dans des schémas de fraude de type « carrousel », en reconnaissant la possibilité pour l'administration d'y recourir pour sanctionner toute entreprise qui pourrait y être délibérément impliqué. Le dispositif proposé permettrait en effet de sanctionner, outre les entreprises fictives qui n'auraient pas d'activité réelle sur le territoire, les sociétés fournisseur et les entreprises déductrices qui auraient bénéficié de ce schéma.

La possibilité de suspendre le numéro de TVA d'un opérateur établi hors de l'Union européenne pour défaut de désignation d'un représentant fiscal peut également être saluée. Cette obligation de désigner un représentant fiscal permet en effet de faciliter le recouvrement de la TVA auprès d'opérateurs profitant de leur lieu d'établissement hors de l'Union européen pour échapper à leurs obligations de déclaration et de paiement de la taxe².

2. Un dispositif qui garantira une meilleure réactivité de l'administration contre la fraude, tout en préservant le droit de réponse des opérateurs concernés

Le présent article prévoit de moduler les délais de réponse accordés à l'opérateur par l'administration selon la gravité de l'infraction constatée. Cette nouveauté permettra à l'administration de disposer de davantage de réactivité en cas de fraude manifeste, en permettant par exemple de suspendre sans délai le numéro d'identification d'un opérateur

¹ Recommandation n° 9 du rapport d'information n° 72 (2022-2023) fait par Jean-François Husson au nom de la commission des finances par la mission d'information sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

² Inspection générale des finances, [Sécurisation du recouvrement de la TVA](#), 2019.

dès lors que celui-ci fait l'objet d'un signalement dans le cadre du réseau de coopération *Eurofisc*. **Cette capacité de réaction de l'administration est en effet décisive, en particulier dans les schémas de fraude « carrousel », qui impliquent systématiquement des sociétés éphémères susceptibles de disparaître très rapidement après que les opérations frauduleuses aient été réalisées.**

Le présent article prévoit cependant de **préserver le droit de réponse des opérateurs dont le numéro individuel est invalidé**, en prévoyant dans la plupart des cas un délai de réponse de 15 ou 30 jours, et en leur offrant la possibilité, quelle que soit la gravité de la fraude constatée, et dès lors que les informations transmises ont permises de les disculper, de faire annuler immédiatement la suspension de leur numéro d'identification individuel.

B. LA NÉCESSITÉ DE SÉCURISER LE DISPOSITIF PROPOSÉ AU REGARD DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les auteurs de l'amendement se sont fondés, pour étendre le champ d'application du dispositif prévu par l'article L. 10 BA du LPF, sur les marges de manœuvre offertes par l'article 273 de la directive « TVA » de 2006 permettant aux administrations fiscales des États membres de prendre des mesures de sanctions à l'égard d'opérateurs frauduleux¹.

La Cour de justice de l'Union européenne a en effet considéré, dans un arrêt du 14 mars 2013², **que ces marges de manœuvre ne sont pas illimitées**. Dans la mesure où l'exigence d'identification à la TVA d'un assujetti constitue une condition du bon fonctionnement du système de la TVA³, les États membres ne sauraient ainsi prendre des mesures qui conduiraient à une remise en cause excessive du droit de déduction à la TVA par une suspension abusive du numéro individuel.

Dès lors, les mesures d'invalidation du numéro de TVA intracommunautaire doivent reposer sur des motifs légitimes, sérieux et objectifs, s'inscrivant dans le respect d'un principe de proportionnalité entre objectif légitime de lutte contre la fraude, et garantie du bon fonctionnement du système de la TVA.

La Cour a ainsi estimé que, « pour être proportionné à l'objectif de prévention de la fraude », l'invalidation du numéro de TVA « doit reposer sur des indices sérieux permettant objectivement de considérer qu'il est probable que le numéro d'identification à la TVA attribué à cet assujetti sera utilisé de manière

¹ Exposé sommaire de l'amendement [n° I-3291](#) déposé à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2023.

² Cour de Justice de l'Union européenne, deuxième chambre, 14 mars 2013, *Valsts ienēmumu dienests contre Ablessio SIA*, [C-527/11](#).

³ Cour de Justice de l'Union européenne, 22 décembre 2010, *Dankowski*, [C-438/09](#).

frauduleuse ». Elle a en outre considéré que cette décision d'invalidation doit être fondée « sur une appréciation globale de toutes les circonstances de l'espèce et des preuves qui ont été réunies dans le cadre de la vérification des renseignements fournis par l'entreprise concernée ».

L'administration fiscale a ainsi été récemment condamnée par le juge administratif pour avoir recouru abusivement à cette procédure. Dans un arrêt du 23 novembre 2021¹, la Cour administrative d'appel de Versailles a ainsi estimé que l'administration fiscale n'était pas fondée à invalider le numéro individuel d'identification à la TVA d'une entreprise qui, sur la base de fausses déclarations, aurait procédé à une application abusive de la TVA sur marge bénéficiaire².

Or, le **dispositif proposé par l'Assemblée nationale ne semble pas apporter toutes les garanties nécessaires à la sécurisation de la procédure d'invalidation du numéro de TVA**, au regard des réserves formulées par la jurisprudence européenne. **Il convient certes de souligner que les infractions susceptibles** de donner lieu à une telle invalidation relèvent toutes d'infractions graves au sens du droit fiscal, ce qui constitue un motif de satisfaction du point de vue du caractère proportionné du dispositif présenté.

Un renforcement des exigences du dispositif apparaît toutefois nécessaire. Dans la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, la caractérisation de la fraude reposant sur l'existence d'« indices concordants » qui ne semblent pas présenter toutes les garanties d'objectivité pourtant nécessaires à la sécurisation du dispositif. Ainsi, **l'amendement FINC.38 (I-132) de la commission propose d'inscrire explicitement dans le dispositif que l'administration fiscale devra se fonder sur une présomption caractérisée de fraude.** Cette formulation apporterait, au regard des réserves formulées par CJUE, davantage de garanties que celle proposée par l'Assemblée nationale.

¹ Cour administrative d'appel de Versailles, 1^{ère} chambre, 23 novembre 2021, [19VE03276](#).

² La TVA sur marge bénéficiaire permet d'appliquer un taux de TVA sur la revente, notamment sur des biens d'occasion.

Cette nouvelle rédaction permettrait, tout en préservant les avancées introduites par l'Assemblée nationale, de s'assurer que la suspension du numéro de TVA découle bien d'une présomption de fraude reposant sur des éléments sérieux, et non sur une simple suspicion. Elle permet ainsi de préserver un équilibre, dans la droite ligne de la jurisprudence de la CJUE, entre un objectif de lutte contre la fraude à la TVA, et les droits des assujettis, dont l'activité économique pourrait être considérablement affectée par une suspension abusive de ce numéro par l'administration fiscale.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10 nonies (nouveau)

**Demande auprès des banques de la communication
des comptes bancaires connus dès l'engagement de la procédure d'examen
de la situation fiscale personnelle**

Le présent article prévoit que, dans le cadre d'une procédure d'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP), l'administration fiscale mentionne désormais dans l'avis de vérification la liste des comptes connus de l'administration et pour lesquels elle demande aux établissements financiers de produire les relevés. Il ne sera dès lors plus nécessaire de demander au contribuable concerné qu'il les lui communique. Ce dernier devra toutefois toujours lui fournir, le cas échéant, la liste des comptes non mentionnés dans l'avis de vérification ainsi que les relevés de ces comptes.

Cette mesure de simplification n'amointrissant pas la portée du contrôle de l'administration fiscale, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT: LES DÉLAIS DE LA PROCÉDURE
D'EXAMEN DE LA SITUATION FISCALE PERSONNELLE D'UN
CONTRIBUABLE SONT STRICTEMENT ENCADRÉS, Y COMPRIS
POUR LA COMMUNICATION DES DOCUMENTS BANCAIRES**

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, **l'administration fiscale peut procéder à des « vérifications »**, à l'encontre des contribuables particuliers comme professionnels. Une vérification est une opération consistant à **s'assurer de la sincérité d'une déclaration fiscale en la confrontant à des éléments extérieurs**. Pour les particuliers, elle prend la forme d'un **examen de la situation fiscale personnelle (ESFP)**, qui peut soit déboucher sur une proposition de rectification, soit sur un avis d'absence de rectification.

Aux termes de **l'article L. 12 du livre des procédures fiscales (LPF)**, l'administration fiscale peut procéder à **l'examen contradictoire de la situation fiscale des personnes physiques au regard de l'impôt sur le revenu**. Elle peut notamment contrôler la cohérence entre les revenus déclarés et la situation patrimoniale, la situation de trésorerie et les éléments du train de vie des membres du foyer fiscal.

L'article L. 47 du LPF précise qu'**aucune procédure d'ESFP ne peut être engagée sans que le contribuable en ait été informé par l'envoi ou la remise d'un avis de vérification**, qui précise les années soumises à vérification et mentionne expressément que le contribuable a la faculté de se faire assister par un conseil de son choix. L'avis informe également le contribuable que la charte des droits et obligations du contribuable vérifié peut être consultée en ligne ou lui être remise à sa demande.

D'autres garanties sont prévues pour le contribuable, dont **l'encadrement de la durée de la procédure de contrôle**. L'article L. 12 du PLF prévoit ainsi que, sous peine de nullité de l'imposition, **l'ESFP ne peut s'étendre sur une période supérieure à un an à compter de la réception de l'avis de vérification**.

Cette période peut toutefois être prorogée :

- **du délai écoulé entre la date de réception de l'avis de vérification et l'enregistrement ou la révélation de l'information selon laquelle un contrat de fiducie ou les actes le modifiant n'ont pas été enregistrés dans les conditions prévues à l'article 2019 du code civil**, à savoir un enregistrement dans un délai d'un mois à compter de leur date au service des impôts du siège du fiduciaire ou à la direction des impôts des non-résidents (DINR) si le fiduciaire n'est pas domicilié en France ;

- **du délai accordé au contribuable, éventuellement à sa demande, pour répondre aux demandes d'éclaircissements ou de justifications pour la partie qui excède les deux mois prévus à l'article L. 16 A du LPF**. Cet article prévoit en effet que le contribuable dispose d'au moins 60 jours pour répondre aux demandes d'éclaircissements et de justifications de l'administration fiscale exercées dans les conditions de **l'article L. 16 du LPF**. S'il répond de façon insuffisante, l'administration peut lui adresser une mise en demeure d'avoir à compléter sa réponse dans un délai de trente jours en précisant les compléments de réponse souhaités ;

- **des trente jours prévus à l'article L. 16 A du PLF, des délais nécessaires à l'administration pour obtenir les relevés de compte** lorsque le contribuable ne les a pas produits dans le délai de 60 jours qui lui avait été laissé par l'administration, **ainsi que des délais nécessaires à l'administration pour recevoir les renseignements demandés aux autorités étrangères**, lorsque le contribuable a pu disposer de revenus à l'étranger ou en provenance directe de l'étranger ;

- **d'un an en cas de découverte, en cours de contrôle, d'une activité occulte**. La même prorogation s'applique lorsque, dans le délai initial d'un an, **les articles L. 82 C et L. 101 du LPF ont été mis en œuvre**. Ils concernent respectivement la possibilité pour le ministère public, à l'occasion de toute procédure judiciaire, de communiquer les dossiers à l'administration fiscale et l'obligation faite à l'autorité judiciaire de communiquer à l'administration fiscale toute indication recueillie à l'occasion de toute procédure judiciaire,

de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt.

Aux termes de l'article L. 69 du LPF, **les contribuables qui se sont abstenus de répondre aux demandes d'éclaircissements ou de justifications de l'administration fiscale** en application de l'article L. 16 du LPF, dans les délais prévus à l'article L. 16 A du même code, **sont taxés d'office à l'impôt sur le revenu.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA FACULTÉ POUR L'ADMINISTRATION FISCALE DE DEMANDER AUX ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS LES RELEVÉS DES COMPTES CONNUS DES CONTRIBUABLES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **reprend un amendement de notre collègue député Louis Margueritte**. Cet amendement n'avait pas été examiné en séance par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le I du présent article modifie les dispositions de l'article L. 12 du livre des procédures fiscales (LPF) relatives à la production des relevés de compte par le contribuable dans le cadre d'une procédure d'examen de la situation fiscale personnelle.

Le 1° du I du présent article prévoit tout d'abord que l'avis de vérification mentionne désormais la **liste des comptes connus de l'administration** et pour lesquels **elle demande aux établissements financiers de produire les relevés.**

Le 2° du I modifie en conséquence les conditions de prorogation de la période d'un an sur laquelle peut s'étendre l'ESFP dans le cas où l'administration fiscale demande les relevés de compte. Par définition, la période ne sera plus prorogée du délai de 30 jours laissé au contribuable pour transmettre ces relevés ou du délai nécessaire à l'administration pour obtenir les relevés auprès des établissements financiers lorsque le contribuable n'a pas usé de sa faculté de les produire, puisque l'administration les aura déjà demandés, pour les comptes connus. En revanche, la période d'un an pourra toujours être prorogée des délais nécessaires à l'administration fiscale pour obtenir des établissements financiers les relevés des comptes pour lesquels le contribuable **n'aura pas fait usage de sa faculté de produire la liste des comptes non mentionnés dans l'avis de vérification ainsi que leurs relevés.**

Le II du présent article précise que le I, et donc les modifications apportées à l'article L. 12 du LPF, s'applique aux ESFP engagés à compter du 1^{er} janvier 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION POUR LES CONTRIBUABLES ET POUR L'ADMINISTRATION FISCALE, QUI DOIT CONDUIRE À RÉDUIRE LA PÉRIODE D'EXAMEN DE LA SITUATION FISCALE PERSONNELLE

Le présent article porte, tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale, **une mesure de simplification en cas de procédure d'examen de la situation fiscale personnelle (ESFP).**

Ainsi, l'administration fiscale pourra solliciter auprès des établissements financiers les relevés des comptes connus des contribuables, et ce dès l'envoi de l'avis de vérification au contribuable et donc dès l'engagement du contrôle. Il ne lui sera dès lors plus nécessaire, le cas échéant, de demander au contribuable concerné qu'il les lui communique dans un délai de 60 jours ou, à défaut, de les demander aux établissements financiers. Or, **les délais nécessaires à l'obtention de ces documents prorogent la durée maximale d'un an prévue pour les ESFP**, prolongeant de fait la procédure ouverte à l'égard du contribuable. De plus, il peut être difficile ou coûteux pour le contribuable d'obtenir ces documents.

Le fait que l'administration fiscale dispose de ces relevés **ne dispensera toutefois pas le contribuable de lui fournir la liste et les relevés des comptes qui ne seraient pas connus de l'administration fiscale** et qui ne seraient donc pas mentionnés dans l'avis de vérification. À défaut de leur production par le contribuable, la période d'ESFP pourra également toujours être prolongée des délais nécessaires à l'administration fiscale pour obtenir auprès des établissements financiers la liste des comptes non mentionnés dans l'avis de vérification et les relevés de ces comptes.

De cette façon, la mesure de simplification ne conduit pas à un amoindrissement de la procédure de contrôle.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10 decies (nouveau)

**Coordination entre l'étendue de l'obligation déclarative
et celle du pouvoir de contrôle de l'administration**

Le présent article prévoit de mettre fin à une divergence entre, d'une part, la portée des obligations déclaratives des contribuables en matière de contrats de capitalisation ou de placements de même nature détenus à l'étranger, définies à l'article 1649 AA du code général des impôts (CGI), et, d'autre part, la portée de la possibilité donnée à l'administration fiscale de demander des informations ou des justifications supplémentaires sur l'origine et les modalités d'acquisition des avoirs figurant sur des contrats à l'étranger, prévue à l'article L. 23 C du livre des procédures fiscales (LPF). Cette possibilité ne s'applique aujourd'hui qu'aux contrats d'assurance vie, le présent article prévoyant qu'elle s'applique aux contrats de capitalisation et aux placements de même nature.

La commission des finances est favorable à ce dispositif, qui ne peut que renforcer les prérogatives de contrôle de l'administration fiscale en matière d'avoirs détenus à l'étranger. Elle propose également, par l'amendement FINC.39 (I-133), qu'une même harmonisation sur les produits visés soit effectuée à l'article 755 du CGI, qui prévoit la taxation d'office des avoirs détenus à l'étranger au taux le plus élevé de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en cas d'absence de réponse ou de réponse insuffisante du contribuable sur l'origine de ces avoirs en réponse à une demande en ce sens de l'administration fiscale au titre de l'article 23 C du LPF.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES DISPOSITIFS DÉCLARATIFS, DE
CONTRÔLE ET DE TAXATION D'OFFICE ONT ÉTÉ MIS EN PLACE
POUR LUTTER CONTRE L'ÉVASION FISCALE PAR LE
TRANSFERT D'AVOIRS À L'ÉTRANGER**

**A. DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES RENFORCÉES POUR LES
COMPTES ET LES CONTRATS DÉTENUS À L'ÉTRANGER**

Le cadre régissant les déclarations relatives aux comptes financiers, aux contrats d'assurance vie, aux trusts et aux dispositifs frontières est défini aux articles 1649 A à 1649 AH du code général des impôts (CGI).

S'agissant plus particulièrement des **obligations déclaratives des personnes domiciliées ou établies en France** sur leurs comptes et leurs produits financiers, le **deuxième alinéa de l'article 1649 A du CGI** impose aux personnes physiques, aux associations, aux sociétés n'ayant pas la forme

commerciale de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, **les références des comptes ouverts, détenus, utilisés ou clos à l'étranger.**

Les obligations déclaratives portent donc, à la suite de l'adoption de l'article 7 de la loi relative à la lutte contre la fraude¹, **autant sur les comptes actifs que « dormants »**. L'article 344 A de l'annexe 3 du CGI précise qu'un compte est réputé détenu par le contribuable déclarant dès lors qu'il en est le titulaire, le co-titulaire, le bénéficiaire économique ou l'ayant droit économique. Les comptes à déclarer sont ceux ouverts auprès de toute personne de droit privé ou public qui reçoit habituellement en dépôt des valeurs mobilières, titres ou fonds.

L'article 1649 AA du CGI complète ces obligations déclaratives pour ce qui concerne **les contrats de capitalisation ou des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance vie, souscrits auprès d'entreprises d'assurance, d'institutions de prévoyance, de mutuelles et d'organismes assimilés² établis hors de France**. Les souscripteurs doivent dès lors déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus, les références des contrats ou placement concernés, la date d'effet et la durée de ces contrats ou placements, les opérations de remboursement et de versement des primes effectuées au cours de l'année précédente et, le cas échéant, la valeur de rachat ou le montant du capital garanti, y compris sous forme de rente, au 1^{er} janvier de l'année de déclaration.

La liste des éléments devant figurer dans la déclaration est définie à **l'article 344 C de l'annexe 3 du CGI**. Outre les éléments précédemment listés concernant les contrats, la déclaration doit indiquer l'identité du souscripteur, l'adresse du siège de l'organisme d'assurance ou assimilé et les dates d'effet des avenants survenus au cours de l'année concernée.

Les manquements à ces obligations sont sanctionnés d'une amende de 1 500 euros par compte ou par contrat non déclaré, porté à 10 000 euros par compte ou par contrat non déclaré lorsque l'obligation déclarative concerne un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux données bancaires (IV de l'article 1736 du CGI pour les comptes et article 1766 du CGI pour les contrats de capitalisation ou placements de même nature).

¹ *Loi n° 2018-998 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.*

² *La liste des entités est définie par renvoi au I de l'article 1649 ter du code général des impôts.*

B. L'APPLICATION D'UNE PROCÉDURE DE TAXATION D'OFFICE ET DE MAJORATIONS POUR LES AVOIRS DÉTENUS À L'ÉTRANGER SUR DES COMPTES OU CONTRATS NON DÉCLARÉS

L'article L. 23 C du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que, dès lors que les obligations déclaratives prévues au deuxième alinéa de l'article 1649 A ou à l'article 1649 AA du CGI n'ont pas été respectées au moins une fois au cours des dix années précédentes, **l'administration fiscale peut demander à la personne physique soumise à cette obligation de fournir dans un délai de 60 jours toutes informations ou justifications sur l'origine et les modalités d'acquisition des avoirs figurant sur le compte ou le contrat d'assurance vie**. Cette demande est indépendante de toute procédure d'examen de situation fiscale personnelle engagée à l'encontre du contribuable.

Si l'administration fiscale estime que la personne n'a pas répondu de manière suffisante aux demandes d'informations ou de justifications, elle lui adresse une **mise en demeure pour compléter sa réponse dans un délai de 30 jours**, en précisant les compléments de réponse attendus.

L'article L. 71 du LPF sanctionne l'absence de réponse ou le défaut de réponse suffisante aux demandes d'informations ou de justifications d'une **taxation d'office de la personne dans les conditions prévues à l'article 755 du CGI**. Concrètement, aux termes de cet article, les avoirs figurant sur un compte ou un contrat d'assurance vie étranger et dont l'origine et les modalités d'acquisition n'ont pas été justifiées sont réputés **constituer un patrimoine acquis à titre gratuit assujetti aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG) au taux le plus élevé** prévu au tableau III de l'article 777 du CGI, à savoir 60 %¹.

Par ailleurs, l'article 1729-0-A du CGI prévoit qu'une **majoration de 80 % est automatiquement appliquée aux droits dus en cas de rectification liée à des sommes figurant ou ayant figuré sur un ou plusieurs comptes ou un ou plusieurs contrats de capitalisation ou placement de même nature qui auraient dû être déclarés** en application respectivement du deuxième alinéa de l'article 1649 A et de l'article 1649 AA du CGI. Le montant de la majoration ne peut être inférieur aux amendes prévues au IV de l'article 1736 et à l'article 1766 du CGI.

L'article L. 10-0 A du LPF permet en outre à **l'administration fiscale d'examiner l'ensemble des relevés de compte du contribuable sur les années au titre duquel il n'a pas respecté ses obligations déclaratives pour les comptes et les contrats détenus à l'étranger**. Les relevés de comptes peuvent avoir été transmis à l'administration fiscale par des tiers, spontanément ou à sa demande. Cet examen ne constitue toutefois pas le

¹ Cette taxation d'office a été déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, [décision n° 2021-939 QPC du 15 octobre 2021](#).

début d'une procédure de vérification de comptabilité ou d'une procédure d'examen de situation fiscale personnelle.

Ces relevés de compte ne sont pas opposables au contribuable hors procédure de contrôle, sauf pour l'application du troisième alinéa de l'article 1649 A et du second alinéa de l'article 1649 AA du CGI, qui disposent que **les sommes, titres ou valeurs transférés à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes ou de contrats non déclarés constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables**. Dans ce cas de présomption de revenus, l'article 1758 du CGI prévoit que **le montant des droits sur ces revenus est assorti d'une majoration de 40 %**.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE HARMONISATION ENTRE LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES PRÉVUES À L'ARTICLE 1649 AA DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS ET CELLES PRÉVUES À L'ARTICLE L. 23 C DU LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend **un amendement de notre collègue député Jean-René Cazeneuve**, rapporteur général de la commission des finances. Cet amendement portant article additionnel n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article **modifie l'article L. 23 C du livre des procédures fiscales (LPF)** afin de prévoir que lorsque l'obligation prévue à l'article 1649 AA du code général des impôts (CGI) n'a pas été respectée au moins une fois au titre des dix années précédentes, **l'administration fiscale peut demander à la personne physique soumise à cette obligation de fournir dans un délai de 60 jours des informations complémentaires sur les avoirs figurant sur le contrat de capitalisation ou le placement de même nature, et donc plus seulement sur le contrat d'assurance vie**.

Il s'agit donc d'une **harmonisation dans la désignation des produits** entre les obligations déclaratives prévues à l'article 1649 AA du CGI, qui portent déjà sur les contrats de capitalisation ou les placements de même nature, et les dispositions de l'article L. 23 C du LPF.

Pour mémoire, les contrats de capitalisation sont un produit d'épargne et non d'assurance. S'ils sont proches dans leur fonctionnement de l'assurance vie, ils en diffèrent en matière de fiscalité, notamment pour la transmission. Les contrats de capitalisation sont souscrits auprès d'un organisme d'assurance et comprennent les mêmes supports d'investissement que l'assurance vie (fonds en euros ou unités de compte).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CLARIFICATION DES PRÉROGATIVES DE L'ADMINISTRATION FISCALE POUR POUVOIR CONTRÔLER LES AVOIRS DÉTENUS À L'ÉTRANGER

La commission est favorable au présent dispositif, qui apporte une **clarification bienvenue aux prérogatives de l'administration fiscale au titre de l'article L. 23 C du livre des procédures fiscales (LPF)**.

La divergence entre, d'une part, la portée des obligations déclaratives des contribuables en matière de contrats de capitalisation ou de placements de même nature détenus à l'étranger, définies à l'article 1649 AA du code général des impôts (CGI), et, d'autre part, la portée de la possibilité donnée à l'administration fiscale de demander des informations ou des justifications supplémentaires sur l'origine et les modalités d'acquisition des avoirs figurant sur des contrats à l'étranger n'apparaissait pas justifiée et devait être rectifiée.

L'harmonisation prévue par le présent article est donc souhaitable, **dans la mesure où elle est de nature à renforcer les prérogatives de l'administration fiscale en matière de contrôle sur les avoirs détenus à l'étranger**. La possibilité, pour les personnes physiques résidant en France, de transférer librement des capitaux à l'étranger et d'y détenir des avoirs ne doit pas être une **source d'évasion fiscale**.

Pour cette même raison, la commission des finances a adopté un amendement FINC.39 (I-133) modifiant l'article 755 du CGI qui prévoit, en lecture combinée avec l'article L. 71 du LPF, la taxation d'office au taux le plus élevé de DMTG en cas d'absence de réponse ou de réponse insuffisante du contribuable sur l'origine des avoirs à la suite de la demande en ce sens de l'administration fiscale au titre de l'article 23 C du LPF. **L'article 755 du CGI ne fait en effet référence qu'aux comptes et aux contrats d'assurance vie, et non aux comptes et aux contrats de capitalisation ou placements de même nature, désormais visés à l'article L. 23 C du LPF.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10 undecies (nouveau)

**Aménagement des modalités de contrôle des membres
d'un assujetti unique à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**

Le présent article apporte des ajustements à la procédure de vérification de comptabilité pour les assujettis à la TVA appartenant à un groupe.

D'une part, il prévoit que l'administration fiscale, dans le cadre d'une vérification de comptabilité, ne communique plus à l'assujetti à la TVA contrôlé les conséquences financières des rectifications sur les montants dont il aurait été redevable en l'absence d'appartenance à un groupe, mais bien les rectifications qu'il encourt du fait de son appartenance à un assujetti unique. Cette mesure est source de simplification et de lisibilité pour les assujettis concernés.

D'autre part, le présent article prévoit que l'administration fiscale puisse toujours procéder à une nouvelle vérification de comptabilité, sur un même impôt et sur une même période déjà contrôlés, lorsque la vérification a porté sur un représentant de l'assujetti unique à la TVA ou sur l'un de ses membres. Cette mesure sécurise les prérogatives de contrôle de l'administration fiscale en matière de TVA.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ENCADREMENT DE LA PROCÉDURE
DE VÉRIFICATION DE COMPTABILITÉ D'UN ASSUJETTI À LA
TVA**

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, l'administration fiscale peut procéder à des « vérifications » à l'encontre des contribuables particuliers comme professionnels. Une **vérification** est une opération consistant à s'assurer de la sincérité d'une déclaration fiscale en la confrontant à des éléments extérieurs. Pour les professionnels, elle prend la forme d'une **vérification de comptabilité**, dont l'exercice est encadré par le livre des procédures fiscales (LPF).

Ainsi, aux termes de l'article L. 48 du LPF, lorsque des rectifications sont envisagées, **l'administration fiscale doit indiquer le montant des droits, taxes et pénalités résultant de ces ratifications**, et ce avant que le contribuable ne présente ses observations ou accepte les rehaussements proposés.

Cette obligation d'information prend une forme particulière pour **les assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) membre d'un groupe** mentionné à l'article 1693 ter du code général des impôts (CGI). *Le redevable de la TVA membre d'un groupe peut choisir d'acquitter la TVA et les taxes, contributions et redevances dues par les membres du groupe qu'il constitue avec des assujettis dont il détient directement ou indirectement plus de la moitié du capital ou des droits de vote. Il peut également obtenir le remboursement des excédents de taxe déductible dont ces assujettis bénéficient.*

Dans le cas de la vérification de comptabilité d'un assujetti membre d'un groupe, l'information de l'administration fiscale doit porter, en ce qui concerne la TVA, les taxes, contributions et redevances mentionnées à l'article 1693 ter et les pénalités correspondantes, sur les montants dont l'assujetti aurait été redevable s'il n'avait pas appartenu au groupe, et sauf pour les livraisons et prestations à un autre membre de cet assujetti unique.

L'article L. 51 du LPF prévoit par ailleurs que, lorsqu'une vérification de comptabilité est achevée, l'administration fiscale ne peut pas en déclencher une nouvelle portant sur les mêmes impôts et sur la même période. Des exceptions sont toutefois prévues et, par exemple, ce principe ne s'applique pas aux cas de vérification ou d'examen de la comptabilité d'un assujetti unique mentionné à l'article 256 C du CGI. Ce dernier encadre la constitution de plusieurs personnes assujetties en un assujetti unique à la TVA. L'une des conditions est notamment que les assujettis soient contrôlés en droit, directement ou indirectement, par une même personne, condition satisfaite lorsqu'un assujetti ou une personne morale non assujettie détient 50 % du capital ou plus de 50 % des droits de vote¹.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: DES AMÉNAGEMENTS RELATIFS AUX OBLIGATIONS ET AU CONTRÔLE DES ASSUJETTIS À LA TVA DE GROUPE

Le présent article additionnel est issu **d'un amendement du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Le **I du présent article** modifie l'article L. 48 du livre des procédures fiscales (LPF) afin de supprimer l'alinéa relatif aux obligations d'informations spécifiques pour un assujetti à la TVA membre d'un groupe. Ainsi, l'administration fiscale n'aurait plus à informer le redevable à la TVA des conséquences financières des rectifications envisagées en matière de TVA et des pénalités correspondantes sur les montants dont il aurait été redevable en l'absence d'appartenance à un groupe.

¹ Pour plus de précisions sur le régime de TVA « de groupe », le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 10 quinquies du présent projet de loi.

Le **II du présent article** modifie quant à lui l'article L. 51 du LPF afin de bien préciser que **l'administration fiscale est autorisée à conduire une vérification de comptabilité sur les mêmes impôts et sur la même période déjà vérifiés lorsque la vérification ou l'examen de comptabilité a porté sur l'un des membres de l'assujetti unique**, et non plus seulement sur le représentant de cet assujetti.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DOUBLE MESURE DE SIMPLIFICATION ET DE SÉCURISATION POUR LES ASSUJETTIS À LA TVA ET POUR L'ADMINISTRATION FISCALE

Le présent article porte une **double mesure de simplification et de sécurisation**, tant pour les contribuables professionnels que pour l'administration fiscale.

D'une part, le fait que l'administration fiscale doive communiquer à un assujetti à la TVA membre d'un groupe non plus les conséquences financières des rectifications sur les montants dont il aurait redevable en l'absence d'appartenance à un groupe, mais bien les rectifications qu'il encourt du fait de son appartenance à un assujetti unique, est source de simplification. **L'information serait ainsi plus lisible pour les assujettis** faisant l'objet d'une vérification de comptabilité.

Ensuite, le fait que l'exception au principe d'interdiction de contrôler deux fois une même personne pour le même impôt sur la même période soit étendue aux membres de l'assujetti unique à la TVA, et non plus à son seul représentant, est **source de sécurisation pour l'administration fiscale**. En effet, lors de la vérification de comptabilité d'un représentant unique, l'administration fiscale peut obtenir des informations justifiant la conduite de nouvelles investigations chez un ou plusieurs membres de l'assujetti unique. Elle doit donc pouvoir les mener même si elles portent sur le même impôt et sur la même période ayant déjà fait l'objet d'une vérification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 10 duodecies (nouveau)

**Actualisation du régime applicable au droit de communication
dont disposent les administrations fiscale et douanière
auprès des dépositaires de documents publics**

Le présent article modifie l'article L. 92 du livre des procédures fiscales (LPF), relatif au droit de communication de l'administration fiscale à l'égard des dépositaires de documents publics.

Il prévoit tout d'abord que ce droit de communication ne puisse plus seulement s'exercer sur place, mais aussi par correspondance, y compris par voie électronique. Il ajoute également à la liste des dépositaires de documents publics les commissaires de justice, afin de tenir compte de l'exercice, depuis le 1^{er} juillet 2022, de cette nouvelle profession qui regroupe les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires.

Ces modifications ne soulèvent aucune difficulté et sont à même de garantir la pleine effectivité du droit de communication de l'administration fiscale à l'égard des dépositaires de documents publics.

Enfin, le présent article supprime, au sein de l'article L. 92 du LPF, des dispositions redondantes par rapport au cadre général de l'exercice par l'administration fiscale de son droit de communication, défini à l'article L. 81 du LPF.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN DROIT DE COMMUNICATION
ÉTENDU DE L'ADMINISTRATION FISCALE, QUI S'EXERCE
ÉGALEMENT À L'ÉGARD DES DÉPOSITAIRES DE DOCUMENTS
PUBLICS**

**A. LE DROIT DE COMMUNICATION DES AGENTS DE
L'ADMINISTRATION FISCALE, UNE PRÉROGATIVE ESSENTIELLE
POUR LEURS MISSIONS DE CONTRÔLE**

Les dispositions relatives au droit de communication de l'administration fiscale sont regroupées au sein du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (LPF, articles L. 81 à L. 102 AH). Comme le relève le Conseil d'État dans son étude sur les pouvoirs d'enquête des administrations, le droit de communication

est « le pouvoir de base des autorités chargées de contrôler la sincérité des déclarations des administrés »¹, en l'occurrence des contribuables.

L'article L. 81 du LPF pose à cet égard une disposition de portée générale quant au droit de communication de l'administration fiscale. Il dispose que « le droit de communication permet aux agents de l'administration, pour l'établissement de l'assiette, le contrôle et le recouvrement des impôts, d'avoir connaissance des documents et des renseignements mentionnés aux articles du présent chapitre dans les conditions qui y sont précisées. »

Plusieurs **conditions et garanties** encadrant l'exercice du droit de communication sont prévues et inscrites à l'article L. 81 du LPF :

- le droit de communication à l'égard d'informations relatives à des personnes non identifiées pour l'établissement de l'assiette et le contrôle de l'impôt ne peut s'exercer que dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

- **le droit de communication s'exerce sur place ou par correspondance, y compris électronique**, et ce quel que soit le support utilisé pour la conservation des documents ;

- les agents de l'administration peuvent **prendre copie des documents communiqués**.

Parmi les entités visées par le droit de communication de l'administration fiscale figurent les personnes versant des honoraires ou des droits d'auteur (article L. 82 A du LPF), les employeurs et débirentiers (article L. 82 B du LPF), le ministère public sous certaines conditions (article L. 82 C du LPF), les administrations et les entreprises publiques, les établissements ou les organismes contrôlés par l'autorité administrative (articles L. 83 à L. 84 du LPF), ainsi que diverses autorités administratives indépendantes et professions (articles L. 84 A à L. 96 K du LPF). Chaque article précise également le type de renseignements concernés.

L'article 1734 du code général des impôts (CGI) précise **que le refus de communication des documents et renseignements demandés par l'administration fiscale dans l'exercice de son droit de communication, ou tout comportement faisant obstacle à ce droit de communication, entraînent l'application d'une amende de 10 000 euros**. La même amende est applicable en l'absence de tenue de ces documents ou s'ils ont été détruits avant l'expiration des délais prescrits en la matière.

¹ Conseil d'État, « [Étude sur les pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'administration vis-à-vis des entreprises et des citoyens](#) », 6 juillet 2021.

B. LE DROIT DE COMMUNICATION À L'ÉGARD DES DÉPOSITAIRES DE DOCUMENTS PUBLICS

Aux termes de l'**article L. 92 du LPF**, le droit de communication de l'administration fiscale s'exerce, **sur place et à sa demande**, à l'égard des **registres et des actes** :

- des dépositaires des **registres de l'état civil** et de toutes les autres personnes chargées des **archives et dépôts de titres publics** ;

- des **notaires, des huissiers de justice, des secrétaires greffiers et des autorités administratives pour les actes qu'ils rédigent ou reçoivent en dépôt**, à l'exception des testaments et des autres actes de libéralités à cause de mort tant que leurs auteurs sont encore en vie.

Il est précisé que la communication est gratuite et qu'elle peut s'accompagner de la prise d'extraits et de copies. Elle ne peut pas en revanche être exigée les jours de fermeture des bureaux.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: L'ACTUALISATION DU DROIT DE COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE AUPRÈS DES DÉPOSITAIRES DE DOCUMENTS PUBLICS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, **représume un amendement de la commission des finances**. Il n'a pas été examiné en séance par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article apporte plusieurs modifications à l'article L. 92 du livre des procédures fiscales (LPF), relatif au droit de communication à l'égard des dépositaires de documents publics :

- il supprime le fait que l'exercice du droit de communication doit se faire « sur place », conduisant de fait à ce qu'**il puisse s'exercer sur place ou par correspondance, y compris par voie électronique (1° du présent article)** ;

- il ajoute à la liste des dépositaires de documents publics à l'égard desquels s'exerce le droit de communication **les commissaires de justice (2° du présent article)** ;

- il **supprime les deux derniers alinéas de l'article L. 92 du LPF** prévoyant, d'une part, que la communication peut s'accompagner de la prise d'extraits et de copies et qu'elle est gratuite et, d'autre part, que les communications ne peuvent pas être exigées les jours de fermeture des bureaux (**3° du présent article**).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ACTUALISATION DU DROIT DE COMMUNICATION À L'ÉGARD DES DÉPOSITAIRES PUBLICS QUI GARANTIT LA PLEINE EFFECTIVITÉ DU DISPOSITIF

Les dispositions du présent article visent à **actualiser l'exercice du droit de communication de l'administration fiscale à l'égard des dépositaires de documents publics**, prévu à l'article L. 92 du LPF.

Ainsi, prévoir que le droit de communication puisse s'exercer **sur place ou par correspondance, y compris par voie électronique, ce qui est déjà le cas pour l'exercice du droit de communication à l'égard d'autres organismes et entités**, vient simplement placer les dispositions de l'article L. 92 du LPF **en conformité avec les dispositions de portée générale inscrites à l'article L. 81 du LPF**.

De même, il n'est effectivement pas nécessaire d'inscrire à l'article L. 92 du LPF le droit de l'administration fiscale de copier les documents, étant entendu que ce droit est prévu dans la disposition de portée générale. Supprimer sa mention au sein de l'article ne porte donc pas atteinte à l'effectivité du droit de communication de l'administration fiscale à l'égard des dépositaires de documents publics.

En revanche, il n'est pas écrit ailleurs que la communication est gratuite ou qu'elle ne peut pas être exigée les jours de fermeture des bureaux, **deux conditions spécifiquement inscrites à l'article L. 92 du LPF**.

Il a toutefois été indiqué au rapporteur général qu'il est de jurisprudence constante et établie que le droit de communication en général, et pas seulement celui prévu à l'article L. 92 du LPF n'emporte **pas obligation de prévoir une contrepartie financière, même lorsqu'il fait supporter des charges particulières à certaines personnes, si c'est pour un motif d'intérêt général tel l'objectif à valeur constitutionnelle de la lutte contre la fraude fiscale**, et à la condition que ces charges n'emportent que des sujétions qui ne sont pas d'une importance telle qu'elles mettraient en péril la viabilité économique de ces personnes. Concernant ensuite les horaires de fermeture des bureaux, outre le fait que cette précision ne relève pas du domaine de la loi, elle est de pratique constante pour l'exercice des autres dispositions relatives au droit de communication.

Concernant enfin **l'ajout des commissaires de justice** à la liste des dépositaires publics auprès desquels peut s'exercer le droit de communication de l'administration fiscale, **il tire les conséquences de l'ordonnance du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice**¹. Prise sur le fondement du III de l'article 61 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques², l'ordonnance aménage la

¹ [Ordonnance n° 2016-728](#) du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice.

² [Loi n° 2015-990](#) du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

création progressive de la profession de commissaire de justice, qui regroupe les professions d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire. La nouvelle profession de commissaire de justice peut être exercée depuis le 1^{er} juillet 2022 et sera exclusive au 1^{er} juillet 2026.

Son ajout à la liste permet donc de s'assurer de la **pleine effectivité du droit de communication de l'administration fiscale à l'égard des dépositaires des documents publics**, quelle que soit leur profession.

Enfin, cet article est l'occasion pour le rapporteur général d'indiquer qu'il partage l'une des recommandations du Conseil d'État dans son étude sur les pouvoirs d'enquête de l'administration, à savoir celle de **disposer d'outils de suivi permettant de recenser le nombre de recours annuels au droit de communication**. Les dispositions régissant les droits de communication sont en effet de plus en plus nombreuses, sans qu'il ne soit pleinement possible d'en assurer un suivi ou de mesurer leur utilisation.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10 terdecies

**Possibilité pour l'administration de disposer rapidement
des marchandises saisies impropres à la consommation**

Le présent article prévoit d'étendre le dispositif actuel de destruction des saisies à l'ensemble des saisies réalisées en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées en transposant au sein du livre des procédures fiscales le régime prévu au sein de l'article 389 *bis* du code des douanes.

Ce nouveau régime permettra la destruction de biens saisis en matière de contributions indirectes et de droits assimilées, lorsqu'ils sont impropres à la consommation ou ne peuvent être conservés sans risque de détérioration, dont la vente est soumise à monopole ou dont la commercialisation est interdite.

Le présent article assortit ces destructions des garanties nécessaires, de sorte que le régime prévu au présent article apparaît équilibré.

La commission propose d'adopter le présent article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ DE DÉTRUIRE LES
MARCHANDISES SAISIEN EN APPLICATION DU CODE DES
DOUANES**

L'article 389 *bis* du code des douanes prévoit **qu'en cas de saisie de marchandises dangereuses, nuisibles ou dont la détention est illicite, ainsi que les marchandises impropres à la consommation ou ne peuvent être conservées sans risque de détérioration, celles-ci peuvent être détruites.** Cette destruction requiert l'autorisation du juge des libertés et de la détention ou du juge d'instruction et est soumise à un prélèvement d'échantillon dans les conditions prévues au décret du 30 août 2002¹. L'ordonnance rendue par le juge **doit être motivée et notifiée au propriétaire des biens en question.** Il peut déférer cette ordonnance dans les dix jours qui suivent la notification et cet appel est suspensif.

¹ Décret n° 2002-1110 du 30 août 2002, relatif aux modalités de prélèvement d'échantillons prévu par l'article 389 *bis* du code des douanes.

Alors que la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-203 QPC du 2 décembre 2011 avait validé, pour l'article 389 du code des douanes, le principe des destructions de saisies, **il avait en revanche indiqué qu'il résultait d'une exigence constitutionnelle de prévoir un recours suspensif contre l'ordonnance rendue par le juge.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DU CHAMP DES DESTRUCTIONS DE SAISIE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue Louis Margueritte.

L'article crée un nouvel article au sein du livre des procédures fiscales, l'article L 245 A. **Celui-ci vise à étendre le dispositif de destruction à l'ensemble des saisies réalisées en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées.**

Ainsi, le dispositif prévoit qu'en « matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées, le juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les biens, produits ou marchandises saisis en infraction ou le juge d'instruction saisi de l'affaire peut, à la requête de l'administration, sous réserve d'un prélèvement préalable d'échantillons et selon des modalités fixées par décret, autoriser la destruction des biens saisis qui sont impropres à la consommation, qui ne peuvent être conservés sans risque de détérioration, dont la vente est soumise à monopole ou dont la commercialisation est interdite. »

D'après les deuxième et troisième alinéas de l'article, **les décisions doivent être motivées et notifiées aux propriétaires des biens.** Ces derniers peuvent déférer l'ordonnance à la chambre d'instruction du tribunal judiciaire dans le ressort duquel sont situés les biens saisis.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DE DESTRUCTION DES SAISIES QUI GARANTIT UN RECOURS AUX PROPRIÉTAIRES

Le présent article répond aux exigences posées par le Conseil constitutionnel en prévoyant que la décision de destruction des saisies peut faire l'objet d'un recours devant la chambre d'instruction du tribunal judiciaire.

Alors que la conservation des saisies peut parfois poser des difficultés à l'administration des douanes, il est nécessaire de permettre un régime de destruction des saisies, dans les cas limitatifs mentionnés par l'article, à savoir pour les biens saisis qui sont « *impropres à la consommation ou ne peuvent être conservés sans risque de détérioration, dont la vente est soumise à monopole ou dont la commercialisation est interdite.* » Alors que les destructions sont étendues aux biens soumis à monopole, l'article permet également de répondre aux situations dans lesquelles les saisies ne peuvent être vendues.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 10 quaterdecies (nouveau)

**Élargissement de la possibilité d'utilisation du numéro d'inscription
au répertoire d'identification des personnes physiques**

Le présent article prévoit d'autoriser la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à collecter, conserver et échanger entre elles les numéros d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) pour les utiliser à des fins de recouvrement de toute créance publique. Pour les traitements de données relatives à l'établissement de l'assiette et au contrôle, l'utilisation des NIR ne demeure possible que pour les impôts, les taxes, les droits, les redevances et les amendes.

La modification ainsi portée à l'article L. 287 du livre des procédures fiscales (LPF), qui encadre l'usage des NIR, vise à tenir compte de l'instauration de la saisie administrative à tiers détenteur (SATD). La SATD a conduit à unifier sous une seule procédure le recouvrement forcé des créances publiques, un champ plus large que celui des impôts, droits, taxes, amendes et redevances.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT: L'UTILISATION DU NUMÉRO
D'INSCRIPTION AU RÉPERTOIRE D'IDENTIFICATION DES
PERSONNES PHYSIQUES À DES FINS DE RECOUVREMENT PAR
L'ADMINISTRATION FISCALE**

**A. L'ADMINISTRATION FISCALE ET LA DOUANE PEUVENT, DANS
LE CADRE DE CERTAINES DE LEURS OPÉRATIONS FISCALES,
RECOURIR AUX NUMÉROS D'IDENTIFICATION DES PERSONNES
PHYSIQUES**

Aux termes de l'article L. 287 du livre des procédures fiscales (LPF), la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) **collectent, conservent et échangent entre elles les numéros d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) pour les utiliser exclusivement dans le traitement des données relatives à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de tous impôts, droits, taxes, redevances ou amendes.**

Le NIR, qui contient les date et lieu de naissance, est un numéro unique, qui **permet d'identifier avec certitude la personne concernée**. Tout enregistrement ou utilisation du NIR nécessite donc une autorisation par un texte juridique spécifique, motivée par un impératif d'intérêt général.

Son utilisation par les agents en charge de la liquidation, du contrôle et du recouvrement des impositions de toute nature vise exclusivement, aux termes de l'article R. 287-1 du LPF :

- à **vérifier la fiabilité des éléments d'identification des personnes physiques** figurant dans les traitements de données relatives à l'assiette, au contrôle et au recouvrement de tous impôts, droits, taxes, redevances ou amendes ;

- à **exercer le droit de communication auprès des personnes énumérées à l'article R. 81 A-1 du LPF**, à savoir les employeurs, les organismes et services chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, les institutions de retraite complémentaire et le régime de l'assurance chômage.

L'article R. 287-1 précise également que l'administration fiscale ne peut demander son NIR à un contribuable qu'à l'occasion de la première souscription d'une déclaration d'impôt sur le revenu ou par une **demande spécifique motivée par l'insuffisance ou la contradiction des éléments d'identification de l'intéressé dont elles disposent**¹.

Chaque traitement de données utilisant les NIR nécessite, pour sa mise en œuvre, une autorisation prise par arrêté ministériel après **avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**.

La CNIL avait ainsi été saisie du projet de traitement automatisé de données à caractère personnel de la DGFIP à fins de fiabilisation des états civils et de gestion des anomalies dans l'identification des usagers (FIABPERS). Elle a notamment vérifié que le traitement s'inscrivait bien dans les conditions d'utilisation expressément prévues à l'article L. 287 du LPF². Ce traitement est maintenant repris dans le « **décret-cadre du NIR** »³, qui retrace, en application de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978⁴, l'ensemble des conditions spécifiques du traitement du NIR en déterminant les

¹ Un troisième cas est prévu mais ne trouve plus à s'appliquer, il s'agit de la demande à l'occasion du paiement de la taxe d'habitation et des taxes foncières établies au titre des années 2000 et 2001.

² Commission nationale de l'informatique et des libertés, [« Délibération n° 2017-269 du 5 octobre 2017 portant avis sur un projet d'arrêté portant création à la direction générale des finances publiques d'un traitement automatisé de données à caractère personnel de fiabilisation des états civils et de gestion des anomalies dans l'identification des usagers »](#).

³ [Décret n° 2019-341](#) du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire.

⁴ [Loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

catégories de responsables de traitement et les finalités au vu desquelles ces traitements peuvent être mis en œuvre.

Au regard de la sensibilité des NIR, l'article L. 287 du LPF prévoit enfin que **l'obligation du secret professionnel prévue à l'article L. 103 du LPF¹ s'étend à toutes les informations recueillies à l'occasion des opérations de collecte, de conservation et d'échange des NIR entre la DGFIP et la DGDDI.** L'article 1753 *bis* du code général des impôts (CGI) sanctionne tout contrevenant à cette obligation des peines mentionnées à l'article 226-21 du code pénal, à savoir cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

B. L'INSTAURATION DE LA SAISIE ADMINISTRATIVE À TIERS DÉTENTEUR VISE À UNIFIER LE RECOUVREMENT DES CRÉANCES PUBLIQUES

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et prévue aux articles L. 262 et suivants du LPF, **la saisie administrative à tiers détenteur (SATD) a été introduite par la loi de finances rectificative pour 2017².** Procédure **la plus utilisée et la plus simple pour le recouvrement forcé des créances publiques**, elle dispense le comptable public de recourir au cadre des procédures de droit commun et lui **permet, sur simple demande, d'obliger un tiers à lui verser les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard du redevable ainsi visé.** Elle peut être notifiée par lettre simple.

Elle s'inspire du mécanisme de saisie-attribution (article L. 211-2 du code des procédures civiles d'exécution), puisqu'ils ont en commun l'effet **d'attribution immédiate des sommes au profit du créancier**, ici le comptable public. La SATD peut donc produire son effet avant même que le débiteur n'en soit informé et, surtout, elle confère au comptable public un **droit exclusif sur les sommes saisies**, opposables aux autres créanciers du redevable³.

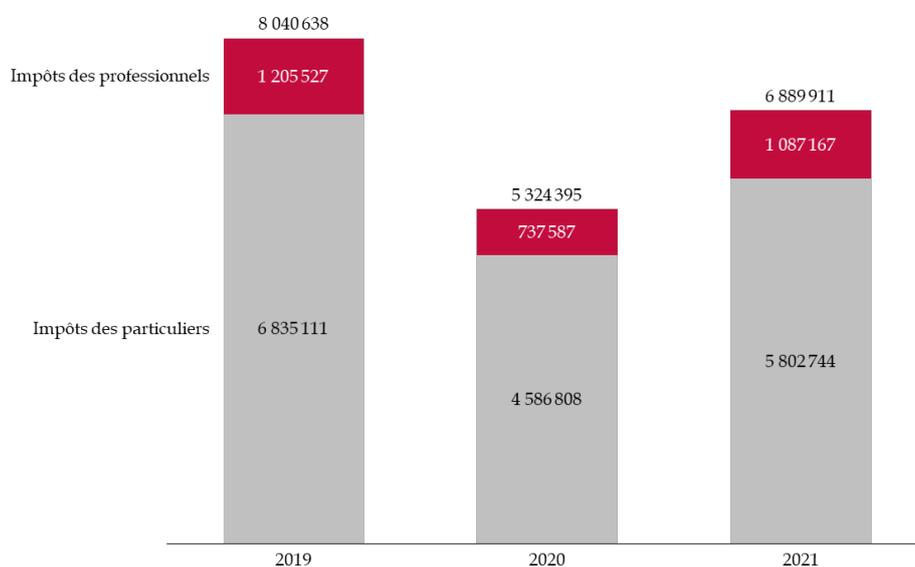
¹ *L'article L. 103 du livre des procédures fiscales vise à préciser que l'obligation de secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal, s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts.*

² Article 73 de la [loi n° 2017-1775](#) du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

³ *En cas de notification de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur, des règles spécifiques s'appliquent pour déterminer l'ordre de saisie.*

Son instauration relève d'une mesure de simplification puisqu'elle s'est substituée à six procédures distinctes, chacune valable pour un type de créances¹. Elle peut donc être utilisée pour quasiment tous les types de créances publiques : impositions, amendes et condamnations pécuniaires², recettes non fiscales de l'État, créances des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, créances des établissements publics et des groupements d'intérêt public de l'État, créances des autorités publiques indépendantes dotées d'un agent comptable et enfin créances douanières et contributions indirectes.

Évolution du nombre de SATD émises par l'administration fiscale depuis 2019



Source : commission des finances, d'après les cahiers statistiques de la DGFIP annexés à ses rapports annuels sur la période 2019-2021

¹ Il s'agit de l'avis à tiers détenteur pour les impôts, de l'opposition à tiers détenteur pour les recettes des collectivités territoriales, de la saisie à tiers détenteur pour les créances de l'État, de l'opposition administrative pour les amendes et condamnations pécuniaires, de la saisie de créance simplifiée pour les établissements publics et autorités publiques indépendantes et de l'avis de saisie pour les contributions indirectes. Pour une description détaillée de ces dispositifs ainsi que du fonctionnement de la saisie administrative à tiers détenteur, se reporter au commentaire de l'article 29 du [rapport n° 158](#) (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2017.

² Article 128 de la [loi n° 2014-1485](#) du 30 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Avec l'introduction de la SATD, cet article a donc été modifié pour à la fois reprendre les procédures civiles d'exécution de droit commun et la SATD.

La SATD n'entraîne pas de frais à la charge du débiteur¹, ce dernier pouvant toutefois se voir appliquer des frais bancaires, dans la double-limite de 10 % du montant dû au Trésor public et d'un plafond fixé par décret (article L. 262 du LPF). La SATD n'est applicable ni lorsque les poursuites sont suspendues, ni lorsque le contribuable bénéficie d'un sursis de paiement, ni même lorsque ses impositions font l'objet d'un plan de règlement échelonné qu'il respecte.

Tout tiers saisi est tenu de déclarer immédiatement « par tous moyens » l'étendue de ses obligations envers le redevable et, dans les 30 jours suivant la réception de la SATD, de verser, en lieu et place du redevable, les fonds qu'il détient ou qu'il doit, à concurrence des sommes dues. Lorsqu'il est saisi de plusieurs SATD et en cas d'insuffisance des fonds, le tiers saisi exécute ces saisies en proportion de leurs montants respectifs.

Afin d'accélérer la dématérialisation des échanges entre les comptables publics des administrations saisissantes et les employeurs à tiers détenteurs, les « tiers saisis tenus à la déclaration sociale nominative (DSN) », à savoir les employeurs, devront, à compter du 1^{er} janvier 2024, répondre par voie dématérialisée aux SATD adressées par cette voie (article 130 de la loi de finances pour 2022²). Ensuite, et dès lors que la SATD lui est notifiée par voie électronique, l'employeur devra verser les sommes saisies à des dates fixées par décret, et au plus tard lors de la DSN déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.

L'objectif de cette dématérialisation et du rattachement à la DSN est, à terme, de renforcer l'efficacité du recouvrement forcé par la fiabilisation des données résultant de la DSN, qui permet de présumer de l'existence d'une obligation du tiers saisi envers le redevable³.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DE L'ACCÈS DE L'ADMINISTRATION FISCALE ET DE LA DOUANE AUX NIR POUR LE RECOUVREMENT DE TOUTES LES CRÉANCES PUBLIQUES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend, sous réserve de modifications rédactionnelles, un amendement de notre collègue député Louis Margueritte (Renaissance).

¹ Comme le précise le bulletin officiel des finances publiques, elle peut toutefois être utilisée pour recouvrer des frais générés antérieurement par d'autres mesures d'exécution.

² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

³ Selon les informations transmises dans le cadre de l'évaluation préalable de l'article 34 du projet de loi de finances pour 2022.

Le **I du présent article** modifie l'article L. 287 du livre des procédures fiscales (LPF) afin de **prévoir que la DGFIP et la DGDDI puissent collecter, conserver et échanger entre elles les NIR pour les utiliser dans les traitements des données relatives au recouvrement de toutes les créances publiques dont ces administrations ont la charge**, en plus que pour ceux relatifs à l'assiette et au contrôle de tous impôts, droits, taxes, redevances ou amendes,.

Dans la rédaction actuelle de l'article L. 287 du LPF, le recouvrement ne concerne en effet que les impôts, droits, taxes, redevances ou amendes, et non l'ensemble des créances publiques.

Le **II du présent article** précise que cette modification **entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODIFICATION DU DROIT D'ACCÈS DE LA DGFIP ET DE LA DOUANE AUX NIR QUI ENTEND TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA SATD

Concrètement, les modifications apportées par le présent article à l'article L. 287 du LPF **tirent les conséquences de l'entrée en vigueur et du déploiement des saisies administratives à tiers détenteur (SATD)**. Ces dernières, dans un souci de simplification et d'unification des instruments de recouvrement forcé, **portent sur l'ensemble des créances publiques**, et pas seulement sur les impôts, taxes, droits, redevances ou amendes.

L'objectif poursuivi est compréhensible : il s'agit d'accroître l'efficacité des procédures de recouvrement forcé, en s'assurant que les destinataires des SATD ont été correctement identifiés. La dématérialisation du traitement des STAD par les employeurs poursuit le même objectif et les deux doivent par ailleurs entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Les données de la SATD et de la déclaration sociale nominative (DSN) pourraient ensuite être comparées, voire croisées.

Le rapporteur général rappelle toutefois qu'il convient de faire preuve d'une **très grande prudence dans le maniement et dans le traitement des NIR** qui constituent des données très sensibles. Ainsi, il faut bien rappeler ici que l'accès aux NIR pour l'ensemble des créances publiques ne concerne que les opérations de recouvrement, et certainement pas d'établissement de l'assiette ou de contrôle. Tout nouveau traitement mis en place devra également être soumis à l'avis motivé et public de la CNIL.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10 quindecies (nouveau)

**Poursuite de l'unification du recouvrement de certaines impositions
à la DGFIP avec les amendes douanières et les droits fiscaux**

Le présent article apporte des ajustements aux dispositions de l'article 130 de la loi de finances pour 2022, dont le IV porte sur le transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement des créances non soldées et afférentes aux impositions et aux taxes dont le recouvrement et/ou la gestion ont été transférés de la Douane à la DGFIP.

Le présent article prévoit également, en complétant l'article 130 de la loi précitée, d'établir la compétence des comptables publics de la DGFIP pour le recouvrement des droits fiscaux liés aux amendes douanières prononcées par les juridictions, le recouvrement de ces dernières étant déjà transféré à la DGFIP à compter du 1^{er} avril 2023.

L'ensemble de ces modifications s'inscrit dans le cadre de l'unification du recouvrement des taxes, impositions et amendes sous l'égide de la DGFIP. Elles visent à prévenir tout risque que le transfert du recouvrement des impositions précédemment recouvrées par la Douane ne se traduise par une rupture dans les procédures de recouvrement et donc par des pertes de recettes pour l'État.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES
AMENDES, DES IMPOSITIONS ET DES TAXES DE LA DOUANE À
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES**

**A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE LA PLUPART DES TAXES
ET IMPOSITIONS DE LA DOUANE À LA DGFIP DEPUIS 2019 A POSÉ
LA QUESTION DE LA GESTION DES RESTES À RECOUVRER**

**1. L'unification du recouvrement des taxes et impositions sous
l'égide de la direction générale des finances publiques**

Le rapporteur général invite à se reporter au commentaire de l'article 10 du présent projet de loi pour une description détaillée des réformes visant à **unifier le recouvrement des taxes et des impositions** et à **construire, en parallèle, un nouveau code des impositions sur les biens et les services (CIBS)**.

La réforme du recouvrement des taxes et des impositions s'articule autour d'un axe principal : le **transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement et souvent de la gestion de la quasi-totalité des impositions et amendes** jusqu'ici recouvrées et gérées par la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**.

Le champ des impositions et taxes transférées s'est progressivement étendu¹ avec :

- la taxe générale sur les activités polluantes, la TVA sur les produits pétroliers et les contributions sur les boissons non alcooliques (articles 193 et 199 de la loi de finances pour 2019²) ;

- les taxes sur les véhicules, les taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel et ses équivalents ainsi que sur la consommation finale d'électricité, le droit de francisation et de navigation et la taxe sur les conventions d'assurance ainsi que le prélèvement sur les contrats d'assurance de biens qui alimente le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (articles 166 et 184 de la loi de finances pour 2020³) ;

- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, la taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion, la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants⁴, les taxes d'urbanisme et la taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière (articles 155, 161 et 180 de la loi de finances initiale pour 2021⁵).

2. La gestion des « restes à recouvrer »

L'article 130 de la loi de finances pour 2022⁶ a, parmi d'autres dispositions relatives au recouvrement forcé des créances publiques, défini **les modalités du transfert à la DGFIP des « restes à recouvrer », c'est-à-dire des créances impayées au jour du transfert du recouvrement et/ou de la gestion d'une imposition de la Douane à la DGFIP.**

¹ Pour le calendrier de ces transferts, se reporter au commentaire de l'article 10 du présent projet de loi.

² [Loi n° 2018-1317](#) du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ [Loi n° 2019-1479](#) du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁴ Renommée au 1^{er} janvier 2022 « taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports » (TIRUERT).

⁵ [Loi n° 2020-1721](#) du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

⁶ [Loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Concrètement, l'article 130 précité procède au transfert du stock de créances impayées de la Douane à la DGFIP, et à l'harmonisation des procédures applicables. Sans ces évolutions, **les taxes et droits impayés et restant à recouvrer relatifs à une période d'imposition antérieure au transfert d'une imposition de la Douane à la DGFIP auraient continué à relever de la compétence de la Douane.** Un double système de recouvrement forcé des créances aurait donc été amené à se déployer selon la période d'imposition concernée, ce qui aurait été **contraire aux finalités poursuivies par l'unification du recouvrement** sous l'égide de la DGFIP, une réforme porteuse d'efficacité et de simplification pour les contribuables.

Le A du IV de l'article 130 de la loi de finances pour 2022 prévoit donc que **sont transférées, pour prise en charge et recouvrement par les comptables publics de la DGFIP, les créances recouvrées par les comptables publics de la Douane et non soldées qui se rapportent aux impositions transférées, ainsi que les majorations et les intérêts de retard y afférents.**

Non seulement ce transfert vaut à compter du transfert de l'imposition ou de la taxe en elle-même à la DGFIP, mais il est précisé que **la compétence des comptables publics de la DGFIP s'exerce également sur le recouvrement des créances se rapportant aux impositions ainsi qu'aux majorations et aux intérêts de retard y afférents dont le fait générateur est antérieur aux dates de transfert de l'imposition et de la taxe,** lorsque ces créances sont issues d'un contrôle réalisé par la DGDDI dans le cadre de son délai de reprise.

Les comptables de la DGFIP seront dès lors compétents pour recouvrer les créances authentifiées par un titre exécutoire, le cas échéant en poursuivant les actions en recouvrement préalablement engagées par les comptables publics de la DGDDI, mais également pour émettre un titre exécutoire pour recouvrer les créances dont le fait générateur est antérieur au transfert de l'imposition. Ce dernier cas vaut même si, à la date du transfert, les créances n'avaient pas été identifiées par un titre exécutoire émis par les comptables publics de la DGDDI.

Concernant les modalités de recouvrement des créances à proprement dit, le D du I de l'article 130 de la loi précitée prévoit :

- que les créances authentifiées par une décision de justice exécutoire sont recouvrées par les comptables publics de la DGFIP comme en matière d'amendes et de condamnations pécuniaires ;

- que les créances authentifiées par un avis de mise en recouvrement sont recouverts par les comptables publics de la DGFIP comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est prévue à des dates fixées par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

B. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DES AMENDES AUTRES QUE CELLES DE NATURE FISCALE

L'article 184 de la loi de finances pour 2020 avait également acté le **transfert à la DGFIP, au 1^{er} janvier 2023, du recouvrement des amendes autres que celles de nature fiscale** prévues par le code des douanes ou le code général des impôts (CGI).

L'article 10 du présent projet de loi crée ainsi un nouvel article 345-0 *bis* au sein du code des douanes afin de prévoir que **toutes les amendes, pénalités et confiscations en valeur** prévues par les dispositions législatives et règlementaires **que l'administration des douanes est chargée d'appliquer lorsqu'elles sont prononcées par une juridiction sont désormais recouvrées par la direction générale des finances publiques comme en matière d'amendes pénales**. Pour les autres amendes, pénalités et confiscations prévues par le code des douanes, elles sont recouvrées dans les conditions prévues par ce code.

Cette modification s'appliquerait aux amendes, pénalités et confiscations en valeur pour lesquelles les jugements sont rendus **à compter du 1^{er} avril 2023, soit un décalage de trois mois par rapport au calendrier initial**. Ce décalage se justifierait par le temps nécessaire pour adapter les processus mis en œuvre pour les échanges d'informations entre la Douane et la DGFIP, le recouvrement étant étroitement lié à la procédure contentieuse.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : AJUSTER LE TRAITEMENT DES RESTES À RECOUVRER ET ORGANISER LE TRANSFERT À LA DGFIP DU RECOUVREMENT DES DROITS FISCAUX LIÉS AUX AMENDES DOUANIÈRES

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Cet amendement n'a pas été examiné en séance publique par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article apporte des **modifications tant sur la gestion des créances afférentes aux impositions transférées mais non soldées** (« restes à recouvrer ») **que sur le transfert de la gestion et du recouvrement des droits fiscaux liés aux amendes prononcées par une juridiction en réponse aux infractions constatées par la Douane**.

**A. DES AMÉNAGEMENTS AU TRANSFERT DE LA GESTION DES
« RESTES À RECOUVRER »**

Le *a)* du 1° du présent article modifie le A du IV de l'article 130 de la loi de finances pour 2022 afin de **prévoir que le transfert du recouvrement des « restes à recouvrer » des comptables publics de la DGDDI aux comptables publics de la DGFIP s'applique aux créances qui se composent exclusivement des impositions inscrites au même A, ainsi qu'aux majorations, intérêts de retard et frais de poursuite y afférents.**

En l'état du droit, le périmètre de transfert n'incluait pas les frais de poursuites, qui sont liés aux mesures d'exécution éventuellement exercées par les comptables de la Douane pour recouvrer la créance de nature fiscale. Par ailleurs, l'ajout « d'exclusivement » indique que, pour les créances afférentes à la fois à des impositions dont le recouvrement incombe à la DGDDI et à la fois à des impositions dont les faits générateurs sont antérieurs au transfert du recouvrement, le recouvrement des créances demeure de la compétence de la Douane.

Le *a)* du 1° du présent article supprime également le 7° du A du IV de l'article 130 précité, qui prévoyait que soient concernées par ce transfert les créances relatives à la TVA à l'importation des assujettis pour des faits générateurs antérieurs à la généralisation de son auto-liquidation. **La gestion et le recouvrement de ces créances demeurent donc de la compétence de la Douane pour les faits générateurs antérieurs à la généralisation de l'auto-liquidation et à son transfert à la DGFIP.**

Le *b)* du 1° du présent article abroge le 1° du D de l'article 130 de la loi de finances pour 2022, qui disposait que les créances authentifiées par une décision de justice exécutoire étaient recouvrées par les comptables publics de la DGFIP comme en matière d'amendes et de condamnations pécuniaires. De nouvelles modalités sont prévues et sont décrites ci-après, dans la partie relative aux droits fiscaux liés aux amendes douanières.

**B. DES PRÉCISIONS SUR LES MODALITÉS DU TRANSFERT À LA DGFIP
DU RECOUVREMENT DES AMENDES DOUANIÈRES ET DES DROITS
FISCAUX QUI Y SONT LIÉS**

Le *c)* du 1° du présent article ajoute un F au IV de l'article 130 de la loi de finances pour 2022. Ce F prévoit que :

- les comptables publics de la DGFIP sont compétents pour recouvrer les droits prononcés par une juridiction lorsque ces droits et les majorations et les intérêts de retard qui y sont afférents se rapportent aux impositions mentionnées au A du IV de l'article 130 précité, à savoir les impositions dont le recouvrement est transféré à la DGFIP, à l'exception de la TVA à l'importation pour les faits antérieurs à la généralisation de son

auto-liquidation. **En plus des amendes douanières, la DGFIP devient donc compétente pour le recouvrement des droits fiscaux qui y sont liés ;**

- les droits prononcés par une juridiction ainsi que les majorations et les intérêts de retard qui y sont liés sont recouverts comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, **sur le fondement d'un avis de mise en recouvrement émis par le comptable public de la DGFIP**. L'avis de recouvrement doit comporter : a) le nom de la juridiction ayant prononcé le jugement ainsi que sa date ; b) le montant total des droits, majorations et intérêts de retard dus, tel qu'il résulte du jugement ; c) le cas échéant, les délais de paiement accordés par la juridiction, ces délais s'imposant au comptable public dès lors qu'ils sont respectés ;

- l'avis de recouvrement émis par le comptable public pour recouvrer les droits prononcés par une juridiction ainsi que les majorations et les intérêts de retard y afférents peut faire l'objet d'une **contestation sur la régularité en la forme ;**

- les mesures conservatoires¹ initialement prises par les comptables publics de la DGDDI peuvent être converties par les comptables publics de la DGFIP devenus compétents après la prise de ces mesures.

Le 2^o du présent article modifie le V de l'article 130 de la loi de finances pour 2022 afin de prévoir que les dispositions (nouvelles) du F du IV du même article **s'appliquent aux jugements prononcés à compter du 1^{er} avril 2023 lorsque les droits qu'ils constatent se rapportent à des impositions dont le recouvrement relève de la compétence des comptables publics de la DGFIP**, quelle que soit la date du fait générateur de ces impositions. Elles s'appliquent donc dès que la gestion et le recouvrement d'une imposition ont effectivement été transférés à la DGFIP.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MESURES EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DES RESTES À RECOUVRER ET DES DROITS FISCAUX LIÉS AUX AMENDES DOUANIÈRES QUI S'INSCRIVENT DANS LE CADRE DE L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT

Lors de l'examen des différentes dispositions visant à étendre le périmètre des taxes et des impositions dont le recouvrement est ou sera transféré de la Douane à la DGFIP, la commission des finances s'était régulièrement **inquiétée du traitement des « restes à recouvrer », c'est-à-dire des créances non soldées sur des impositions transférées.**

¹ Une mesure conservatoire peut prendre la forme d'une saisie conservatoire ou d'une sûreté judiciaire.

L'une des craintes était que le transfert du recouvrement conduise à ne plus poursuivre les démarches entamées pour recouvrer ces créances ainsi que les majorations et intérêts de retard y afférents, et donc à procéder à des admissions en non-valeur (ANV), synonymes de pertes nettes de recettes fiscales. Les ANV sont en effet proposées lorsque les poursuites se révèlent improductives ou impossibles. L'article 130 de la loi de finances pour 2022 a donc permis d'apporter une réponse à ces interrogations et les ajustements apportés dans le cadre du présent article ne soulèvent pas de difficultés particulières *a priori*.

Par ailleurs, selon les informations transmises au rapporteur général, **les seuils de la DGDDI en matière de sélectivité de l'action en recouvrement, pour les restes à recouvrer, sont alignés sur ceux de la DGFIP, avant leur transfert**, ce qui permet une première harmonisation. La DGDDI a effectué une simulation, à partir de ces seuils, du montant total qui pourrait être admis en non-valeur à l'issue d'une campagne d'apurement et selon l'hypothèse qu'aucune des diligences conduites par les comptables de la DGDDI n'aboutît au moindre recouvrement. Ainsi, sur l'ensemble des fiscalités transférées, avec les nouveaux seuils de sélectivité, la campagne d'apurement pourrait conduire à l'ANV **d'environ 32 000 créances** sur un total de plus de 72 500, **pour un montant de 10,2 millions d'euros** sur un total de 2,8 milliards d'euros. Le risque pourrait dès lors s'avérer limité.

Concernant ensuite **le recouvrement des droits fiscaux liés aux amendes douanières**, prononcées par les juridictions à l'encontre des redevables, il est certes curieux que les modalités de leur transfert à la DGFIP ne figurent pas à l'article 10 du présent projet de loi, qui reporte le transfert du recouvrement des amendes douanières du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} avril 2023. Toutefois, **les dispositions prévues au présent article répondent de manière satisfaisante aux interrogations soulevées sur les modalités et l'organisation du transfert de leur recouvrement.**

Les dispositions prévues au présent article, qui s'inscrivent dans le cadre de l'unification du recouvrement, entendent prévenir le risque que le transfert à la DGFIP du recouvrement des impositions précédemment recouvrées par la Douane ne se traduise par des pertes de recettes pour l'État.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10 sexdecies (nouveau)

**Report de la réforme des modalités de transmissions
des déclarations relatives aux rentes viagères**

Le présent article prévoit de reporter de quatre ans maximum l'entrée en vigueur d'une disposition adoptée en loi de finances pour 2022 et visant à moderniser les modalités de déclaration des rentes viagères à titre gratuit et à titre onéreux dans le cadre de leur imposition sur le revenu. L'argument mobilisé pour justifier ce report est la longueur du chantier informatique à mettre sur pied à la DGFIP pour mettre en œuvre cette réforme, pourtant acceptée en 2021 par le Gouvernement, et ce malgré la hausse des crédits informatiques alloués à la DGFIP.

La commission propose d'avancer ce report par un amendement FINC.40 (I-134) pour que l'article entre en vigueur au 1^{er} janvier 2025 au plus tard.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉFORME DES MODALITÉS DE DÉCLARATION DES RENTES VIAGÈRES QUI DEVAIT ENTRER EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2023

Les rentes viagères peuvent être reçues à titre gratuit, à la suite d'une donation ou d'un testament, ou à titre onéreux, à la suite d'un contrat par lequel le crédientier a volontairement accepté de se dessaisir d'un élément de son patrimoine en contrepartie de versements en espèces échelonnés dans le temps. D'autres rentes viagères peuvent être versées à la sortie d'un produit d'épargne retraite, et sont imposées comme des pensions.

Ces rentes viagères sont soumises à l'impôt sur le revenu et doivent donc être déclarées dans ce cadre. L'article 88 du code général des impôts dispose ainsi que **toute personne physique et morale payant des pensions ou rentes viagères** est tenue de **déclarer les sommes versées** et de fournir les indications relatives aux titulaires de ces pensions ou rentes. Il précise que cette déclaration est souscrite auprès de l'administration fiscale, au plus tard le 31 janvier de l'année civile suivant celle au cours de laquelle ces sommes ont été versées. Cela permet à l'administration fiscale de renseigner les déclarations de revenus préremplies des contribuables qui les ont perçus et de contrôler les éléments déclarés. Il faut noter que, aux termes du III de l'article 1736 du CGI, le non-respect de ces obligations déclaratives entraîne, s'agissant des seules rentes viagères à titre onéreux, l'application d'une amende égale à 5 % des sommes non déclarées.

Or ces revenus entrent également dans le champ du prélèvement à la source¹.

Ce prélèvement prend la forme, **pour les pensions et rentes viagères à titre gratuit**, d'une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement de ces revenus, liquidée et payée au moyen de la déclaration « PASRAU » (passage des revenus autres). Le débiteur déclare ainsi chaque mois à l'administration fiscale des informations relatives au montant prélevé sur le revenu versé à chaque bénéficiaire².

Pour les rentes viagères à titre onéreux – ainsi que pour les pensions et rentes viagères de source étrangère versées par un débiteur établi hors de France –, le prélèvement à la source prend la forme d'un **acompte acquitté par le contribuable**.

Face à l'inconfort généré, pour le débiteur, par les deux déclarations (système dit de « collecte bilatérale ») prévues par les articles 88 et 87-0 A du CGI pour les rentes viagères à titre gratuit et les pensions, l'article 132 de la loi de finances initiale pour 2022³, issu d'une initiative de plusieurs de nos collègues députés, a prévu une réforme du régime jusqu'alors en vigueur.

Tout d'abord, cet article restreint l'application de l'article 88 du CGI aux seules rentes viagères à titre onéreux. Par coordination, il supprime la restriction aux « seules rentes viagères à titres onéreux » de l'amende prévue au III de l'article 1736 du CGI, dans la mesure où celui-ci renvoie à l'article 88 du CGI qui ne concerne plus que les rentes de cette nature.

Il prévoit également que **la déclaration**, n'existant désormais plus que pour ces seules rentes, **prendra la forme** de celle prévue à l'article 87-0 A du code général des impôts, soit une déclaration « PASRAU ». **Cela permet** d'unifier les conditions de déclaration pour les payeurs, habitués à utiliser le « PASRAU » pour déclarer les pensions ou rentes viagères à titre gratuit.

S'agissant des rentes viagères à titre gratuit et des pensions, la seule obligation persistante sera celle prévue par l'article 87-0 A du code général des impôts, soit une déclaration mensuelle des informations relatives au montant prélevé sur le revenu versé à chaque bénéficiaire. Il s'agit donc d'un **allègement par rapport aux obligations déclaratives en vigueur**.

L'entrée en vigueur de ces dispositions était prévue pour le 1^{er} janvier 2023.

¹ Articles 204 A, 204 B et 204 C du code général des impôts.

² Article 87-0 A du code général des impôts.

³ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances initiale pour 2022.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LE REPORT AU PLUS TARD DE QUATRE ANS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE 132 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2022

Le présent article, issu d'un amendement du rapporteur général Jean-René Cazeneuve, vise à **permettre un report d'au plus quatre ans de l'entrée en vigueur de l'article 132 de la loi de finances initiale pour 2022**. Celle-ci serait en effet prévue à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2027.

Ce report est justifié par l'importance des travaux informatiques nécessaires à l'intégration dans le système d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP) de ces dispositions, s'agissant en particulier de la collecte des rentes viagères à titre onéreux.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LIMITER À UN AN LE REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR D'UN DISPOSITIF UTILE DE MODERNISATION

Si la commission se félicite de la simplification et de la modernisation des procédures de collecte et de déclaration des pensions et rentes par les payeurs prévue par l'article 132 de la loi de finances initiale pour 2022, **il est regrettable qu'au moment où il a donné son avis sur l'amendement qui a donné lieu à cet article, le Gouvernement n'ait pas pris la peine d'examiner sa faisabilité**, à tel point qu'il estime aujourd'hui nécessaire de reporter de quatre ans son entrée en vigueur.

Si le chantier informatique à mener pour mettre en œuvre ces dispositions est si complexe, cela aurait pu être invoqué dès l'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale.

Le report de quatre ans ici proposé paraît au demeurant excessif, d'autant que la DGFIP a bénéficié, en 2022, d'une hausse de ses crédits informatiques, à hauteur de 245 millions d'euros¹. Elle se poursuit, en 2023, avec 253 millions d'euros octroyés en crédits de paiement².

¹ *Projet annuel de performance « Gestion des finances publiques », PLF 2022.*

² *Projet annuel de performances « Gestion des finances publiques », PLF 2023.*

Afin toutefois de tenir compte des contraintes de développement informatiques, l'amendement FINC.40 (I-134) de la commission des finances propose une entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2025.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 10 septdecies (nouveau)

**Suppression de « gages » non levés
dans la loi de finances rectificative pour 2022**

Le présent article vise à supprimer les « gages », destinés à compenser des baisses de ressources publiques adoptées par voie d'amendement parlementaire, qui n'ont pas été levés lors de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2022.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA PRATIQUE DU « GAGE »

L'article 40 de la Constitution prévoit que les amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables dès lors que leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

L'utilisation du pluriel par le constituant pour interdire la diminution des ressources publiques n'est pas sans incidence sur l'application de l'article 40. Il conduit en effet le juge de la recevabilité financière à vérifier que, du point de vue des ressources publiques prises dans leur ensemble, l'amendement prévoit une compensation permettant un maintien de leur niveau global. Ainsi, si l'amendement prévoit **une baisse des ressources publiques**, il doit également intégrer un gage prenant la forme d'une **hausse à due concurrence d'autres ressources publiques**.

Cette compensation est recevable dès lors qu'elle remplit les trois principaux critères fixés par le Conseil constitutionnel¹ :

- la suffisance ;
- la conséquence ;
- l'immédiateté.

La création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services constitue, s'agissant des recettes de l'État, le gage le plus utilisé.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.

Si l'initiative parlementaire est adoptée, le gage peut être « levé » par le Gouvernement en séance publique, ce qui se traduit par sa suppression.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE SUPPRESSION DES « GAGES » NON LEVÉS

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Il propose de **supprimer les « gages » non levés** qui figurent dans la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN « TOILETTAGE » NÉCESSAIRE

Le rapporteur général ne peut que soutenir le présent article, dès lors qu'il vise à supprimer des dispositions superfétatoires n'ayant pas vocation à être appliquées.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 10 octodécies (nouveau)

**Habilitation à réformer par ordonnance le régime
du droit de visite des douanes**

Le présent article porte une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour modifier l'article 60 du code des douanes, relatif au droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes. Les dispositions de cet article ont en effet été déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (22 septembre 2022). Leur abrogation prendra effet au 1^{er} septembre 2023.

Le droit de visite, c'est-à-dire le droit de procéder à la fouille des marchandises, moyens de transports et personnes, est une prérogative ancienne et essentielle des agents de la Douane. Ils peuvent user de cette prérogative à la fois dans l'exercice de leurs missions d'établissement de l'assiette et de contrôle des impôts et taxes indirects et pour la lutte contre le trafic de marchandises illicites ou le blanchiment d'argent. Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que le législateur n'avait pas suffisamment précisé le cadre applicable à la conduite des opérations relevant de l'exercice du droit de visite et n'avait donc pas assuré une « conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée ».

Le dispositif prévu à l'article 60 du code des douanes, qui n'a pas été modifié depuis 1948, n'est effectivement pas assorti, dans la loi, de garanties spécifiques, même s'il convient de préciser que la Cour de cassation a encadré par voie jurisprudentielle l'exercice du droit de visite par les agents des douanes.

Eu égard à la sensibilité du dispositif et aux enjeux qu'il porte en termes de libertés individuelles et d'exercice de la lutte contre les fraudes et trafics, la solution proposée par le présent article, avec une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, n'est pas satisfaisante pour le Parlement, ne pouvant concevoir de se dessaisir entièrement de ce sujet. La commission des finances propose donc d'adopter un amendement FINC.50 (I-945) visant à réécrire entièrement l'article 60 du code des douanes en assortissant le droit de visite des garanties nécessaires à son exercice. Le champ de l'habilitation est en conséquence réduit aux mesures de coordination qui devront être prises pour tirer les conséquences de la modification de l'article 60 sur les contrôles et les enquêtes douanières ainsi que sur leur application en Outre-mer.

Il est également proposé, par l'amendement FINC.51 (I-946), de ramener les délais laissés au Gouvernement pour prendre l'ordonnance et pour déposer le projet de loi de ratification de respectivement huit mois et quatre mois dans le texte initial à six mois et deux mois, et ce afin de laisser la possibilité au Parlement d'examiner ces dispositions et, le cas échéant, de les modifier dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : JUGÉ NON CONFORME À LA CONSTITUTION DANS SES DISPOSITIONS ACTUELLES, LE DROIT DE VISITE DES AGENTS DE LA DOUANE EST UNE PRÉROGATIVE ESSENTIELLE POUR CONTRÔLER LES MARCHANDISES ET LA PERCEPTION DES TAXES

A. LE DROIT DE VISITE DES AGENTS DE LA DOUANE, UNE PRÉROGATIVE HISTORIQUE ET ESSENTIELLE POUR L'EXERCICE DES MISSIONS DE LA DOUANE

1. Une prérogative ancienne de la Douane, aujourd'hui reprise à l'article 60 du code des douanes

Dans son étude sur les pouvoirs d'enquête et de contrôle des administrations¹, le Conseil d'État relève que **le droit de visite est une prérogative ancienne de l'administration en charge des impositions indirectes et du contrôle des marchandises** : une ordonnance de 1687 sur « *le fait des Cinq grosses fermes* » fixait le cadre des pouvoirs délégués à la ferme générale pour la collecte des impôts royaux indirects qui frappaient le transport et la vente de marchandises, ainsi que pour la lutte contre la contrebande. Parmi ces pouvoirs figuraient les visites et saisies des marchandises, les visites des locaux professionnels et les visites domiciliaires sous le contrôle d'un juge.

La loi des 6 et 22 août 1791 pour l'exécution des droits d'entrée et de sortie dans les relations entre le royaume et l'étranger ainsi que la loi de finances du 28 avril 1816, à l'origine du code des douanes de 1934 et 1948, ont conduit à remplacer la ferme générale par la **régie nationale des douanes**, en reprenant et en encadrant les prérogatives de la ferme générale. Les attributions des agents sont alors centrées sur les pouvoirs de visite et de saisie des marchandises, d'interpellation et de visite des véhicules, d'accès aux locaux professionnel et de visite domiciliaire.

Ces différentes prérogatives ont été reprises dans le code des douanes, et notamment le droit de visite. Ainsi, aux termes de l'article 60 du code des douanes, « *pour l'application des dispositions du même code et en vue de la recherche de la fraude, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des marchandises et des moyens de transport et à celle des personnes* ». Issu d'un décret du 8 décembre 1948² et non modifié depuis, ce droit de visite doit s'entendre d'un **droit de procéder à la fouille des marchandises, des moyens de transport et des personnes**.

¹ Pour davantage de détails sur l'historique du droit de visite, se reporter à [l'étude du Conseil d'État sur les pouvoirs de contrôle et d'enquête de l'administration](#) (avril 2021).

² Décret n° 48-1985 du 8 décembre 1948 pris sur le fondement de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier.

Sont également prévus, au sein du code des douanes, la possibilité de faire réaliser des examens médicaux de dépistage de produits stupéfiants (article 60 *bis*), le droit de visite des navires en zone maritime du rayon des douanes¹, en zone contiguë², sur les voies navigables, dans un port ou à quai (articles 62 et 63), le droit de visite des îles artificielles, installations et ouvrages du plateau continental et de la zone économique exclusive (article 63 *bis*), le droit de visite des locaux professionnels (article 63 *ter*) et les visites domiciliaires (article 64).

2. Une prérogative liée à la nature même des missions exercées par la Douane

Ainsi que le rappelle le Conseil d'État dans l'étude précitée, les « *particularités marquées* » des pouvoirs d'investigation dont sont dotés les agents de la Douane tiennent à la nature même des infractions douanières, « *qui se caractérisent par leur caractère fugace et le fait que les contrevenants sont davantage susceptibles de porter sur eux des indices matériels de fraude* »³.

Le droit de visite peut **s'exercer de jour comme de nuit** à l'égard de toute personne se trouvant sur place et sur la voie publique – l'accès aux locaux professionnels et privés étant régi par d'autres dispositions du code des douanes. Par ailleurs, si la jurisprudence a constamment admis qu'il n'était pas nécessaire que les agents des douanes relèvent l'existence d'indices laissant présumer la commission d'une infraction préalablement à l'exercice du droit de visite, sa mise en œuvre doit toutefois être **motivée par la recherche ou le constat d'une infraction relevant du domaine de compétence des agents des douanes**⁴.

Comme l'a rappelé dans ses conclusions la mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales⁵, le droit de visite est une prérogative dont les agents de la Douane peuvent à la fois user pour **leurs missions d'établissement de l'assiette et de contrôle des impôts et taxes indirects** et pour **la lutte contre le trafic de marchandises illicites ou le blanchiment d'argent**.

¹ Zone comprise entre le littoral et une limite extérieure située en mer à 12 miles marins.

² Zone d'une largeur maximale de 12 miles au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale.

³ Conseil d'État, étude précitée.

⁴ Ces éléments sont rappelés dans le [commentaire de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#).

⁵ [Rapport de la mission d'information de la commission des finances du Sénat relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales](#).

La Douane dispose également d'une compétence en matière d'établissement de l'assiette et de contrôle de la perception des **ressources propres de l'Union européenne**, notamment en ce qui concerne les droits de douanes et la TVA¹. Elle peut donc mobiliser ses prérogatives spécifiques pour la perception de ces recettes. Elle a même l'obligation de le faire, au risque sinon que la Commission européenne n'introduise un recours auprès de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et que cette dernière ne condamne *in fine* **la France à compenser les pertes constatées**, par un rehaussement de sa contribution nationale.

La Commission européenne dispose en effet de la faculté d'introduire un recours auprès de la CJUE tendant à faire **constater qu'un État a manqué aux obligations lui incombant en vertu de la réglementation de l'Union relative au contrôle et à la surveillance en matière de recouvrement des ressources propres, au droit douanier et à la TVA**. Pour apprécier ce recours, la CJUE s'attache notamment à examiner si l'État concerné a bien appliqué des mesures de contrôle douanier efficaces².

L'article 65 B du code des douanes prévoit d'ailleurs que la Douane peut mettre en œuvre les dispositions prévues par les articles 60, 61, 63 *ter* et 65³ afin d'assurer le respect des prescriptions spéciales applicables aux échanges de certaines marchandises communautaires avec les autres États membres.

De même, l'article L. 80 J du livre des procédures fiscales (LPF) autorise les agents des douanes, dans le cadre des dispositions de l'article 60 du code des douanes, à procéder au contrôle des moyens de transport à usage professionnel et de leur chargement, et ce pour prévenir les manquements aux règles de facturation afférentes aux acquisitions et livraisons dans le cadre de l'établissement de la TVA (article L. 80 I du LPF).

3. Une prérogative progressivement encadrée par la jurisprudence

Si le droit de visite des douanes peut s'exercer partout sur le territoire douanier⁴ et aux fins d'application de tout article du code des

¹ Une partie des ressources propres de l'Union européenne repose sur le transfert d'une part du montant estimé de la TVA perçue par les États membres.

² Voir par exemple l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 8 mars 2022, *Commission européenne contre Royaume-Uni*, [C 213/19](#).

³ Droit des agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur d'exiger la communication des papiers et documents de toute nature relatifs aux opérations intéressant leur service, quel qu'en soit le support, dans les gares, les locaux de compagnies de navigation aérienne, les locaux des entreprises de transport par route, les locaux des agences, etc.

⁴ Défini à l'article 1^{er} du code des douanes comme comprenant les territoires et les eaux territoriales de la France continentale, de la Corse, des îles françaises voisines du littoral, et des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion.

douanes en vue de rechercher la fraude, **il a été progressivement encadré, notamment par voie jurisprudentielle.**

La Cour de cassation a ainsi assorti l'exercice de cette prérogative de garanties¹ en prévoyant que :

- **le droit de visite ne peut s'exercer que le temps strictement nécessaire à la réalisation des opérations de visite**, qui comprennent le contrôle de la marchandise, du moyen de transport ou de la personne, la consignation, dans un procès-verbal, des constatations faites et renseignements recueillis, ainsi que, le cas échéant, les saisies et la rédaction du procès-verbal afférent ;

- les agents des douanes peuvent recueillir des déclarations en vue de la reconnaissance des objectifs découverts mais **ils ne disposent pas d'un pouvoir général d'audition de la personne contrôlée** ;

- les agents des douanes ne peuvent pas procéder à la visite d'un véhicule stationné sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public libre de tout occupant ;

- la visite des personnes peut consister en la palpation ou la fouille de leurs vêtements et de leurs bagages mais **elle ne saurait inclure une fouille à corps, impliquant le retrait des vêtements** ;

- les agents des douanes peuvent appréhender matériellement les indices recueillis lors du contrôle, mais à la stricte condition de procéder à leur inventaire immédiat, de s'abstenir de tout acte d'investigation les concernant, de les transmettre dans les meilleurs délais à l'officier de police judiciaire compétent pour qu'il procède à leur saisie et à leur placement sous scellés et de s'assurer, dans l'intervalle, qu'ils ne puissent faire l'objet d'aucune atteinte à leur intégrité ;

- la personne concernée par le contrôle peut faire valoir, par voie d'exception, la nullité de ces opérations si elle fait l'objet de poursuites.

Si elle a pu considérer antérieurement qu'une question portant sur la conformité à la Constitution de l'article 60 du code des douanes n'était pas sérieuse – arguant du fait que le droit de visite répondait « *sans disproportion, aux objectifs de valeur constitutionnelle de lutte contre les fraudes transfrontalières et les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne* »², la Cour de cassation a toutefois modifié sa jurisprudence au mois de juin 2022 et transmis une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) au Conseil constitutionnel.

¹ [Décision de renvoi de la Cour de cassation](#), 22 juin 2022, n° de pourvoi : 22-90.008 et [commentaire de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#).

² [Cour de cassation, arrêt du 13 juin 2012, n° 12-90025](#).

B. LES DISPOSITIONS ACTUELLES DU DROIT DE VISITE ONT ÉTÉ JUGÉES NON CONFORMES À LA CONSTITUTION PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. Une déclaration de non-conformité à la Constitution des dispositions de l'article 60 du code des douanes

Dans sa **décision QPC du 22 septembre 2022¹**, le Conseil constitutionnel a considéré que **le législateur n'avait pas assuré une « conciliation équilibrée entre, d'une part, la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée » en ne « précisant pas suffisamment le cadre applicable à la conduite de ces opérations »,** pour lesquelles il n'est pas tenu compte « des lieux où elles sont réalisées ou de l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction ».

Ainsi, nonobstant les garanties apportées par la jurisprudence de la Cour de cassation, le Conseil constitutionnel a estimé que **« les dispositions ne soumettaient la mise en œuvre du pouvoir de visite à aucune condition propre à en circonscire l'application »²** et les a déclarées non conformes à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision que **la lutte contre la fraude en matière douanière participe de l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions** et justifie donc l'exercice de leur droit de visite par les agents de la Douane. Il a néanmoins considéré que **le cadre mis en place par le législateur n'était pas suffisant pour assurer la conciliation entre, d'une part, la lutte contre la fraude, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis,** et notamment la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée.

2. Un effet de la déclaration de non-conformité reporté dans le temps

Considérant que l'abrogation immédiate des dispositions de l'article 60 du code des douanes entraînerait des **conséquences manifestement excessives, le Conseil constitutionnel a décidé de reporter l'effet de sa décision au 1^{er} septembre 2023.** Une abrogation immédiate aurait eu pour effet d'interdire toute opération de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes par les agents des douanes³, amoindrissant de fait la capacité de la Douane à continuer d'assurer ses

¹ Conseil constitutionnel, [décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#).

² [Commentaire de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#).

³ *Ibid.*

missions de contrôle de perception des taxes et impositions et de lutte contre le trafic de marchandises illicites.

Par ailleurs, les mesures prises avant la publication de cette décision ne peuvent pas être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE HABILITATION DU GOUVERNEMENT À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE POUR RÉVISER LE CADRE RÉGISSANT LE DROIT DE VISITE DES AGENTS DES DOUANES

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3 de la Constitution. Cet amendement n'a pas été examiné en séance publique par l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le présent article **habilite, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi pour :**

- **modifier l'article 60 du code des douanes** afin de préciser le cadre applicable à la conduite des opérations des opérations de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes sur l'ensemble du territoire douanier (1°) ;

- **actualiser et modifier toutes les dispositions du code des douanes permettant d'assurer la mise en œuvre des modifications de l'article 60 du même code et d'en tirer les conséquences sur les contrôles et les enquêtes douanières** (2°) ;

- sous réserve d'ajustements, rendre applicable ces dispositions dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon (3°) ;

- prendre toutes les mesures de cohérence résultant de la mise en œuvre des 1° à 3° (4°).

L'ordonnance devra être prise dans un délai de huit mois à compter de la promulgation de la loi et un projet de loi de ratification déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : RECOURIR À UNE ORDONNANCE POUR ASSORTIR L'EXERCICE DU DROIT DE VISITE DES GARANTIES NÉCESSAIRES N'APPARAÎT NI SOUHAITABLE NI NÉCESSAIRE

A. UN DROIT DE VISITE QUI DOIT ÊTRE ENTOURÉ DE TOUTES LES GARANTIES NÉCESSAIRES

Si le droit de visite est une prérogative essentielle des agents des douanes pour assurer leurs missions fiscales et de contrôle des marchandises, force est d'admettre qu'il **fait aussi partie des prérogatives d'enquête et de contrôle des administrations parmi les plus intrusives : son exercice doit donc être entouré de toutes les garanties nécessaires.**

En l'occurrence, sur le contenu de l'article 60 du code des douanes, qui n'avait fait l'objet d'aucune modification depuis 1949, le Conseil constitutionnel a estimé que les garanties consacrées par voie jurisprudentielle par la Cour de cassation n'étaient pas suffisantes au regard des atteintes portées à la liberté d'aller et venir et au droit au respect de la privée. Il a donc renvoyé au législateur le soin d'assortir l'exercice du droit de visite des garanties nécessaires.

Or, au regard des enjeux et de la nécessité de concilier la lutte contre la fraude et la préservation des droits et libertés constitutionnellement garantis, il est impossible pour la commission des finances de concevoir et d'accepter un dessaisissement total du Parlement sur ce sujet. Le seul recours à une habilitation à légiférer par ordonnance n'est pas le véhicule le plus approprié pour répondre aux critiques du Conseil constitutionnel. La mission d'information de la commission sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales avait d'ailleurs, dans l'une de ses recommandations, proposé une modification « en dur », en assortissant l'exercice du droit de visite des garanties nécessaires¹.

B. AU REGARD DE LA SENSIBILITÉ DU SUJET ET DE L'ÉQUILIBRE À TROUVER, LE CHOIX D'INSCRIRE UNE PARTIE DES DISPOSITIONS DIRECTEMENT DANS LA LOI

1. Un précédent : le droit de visite des navires

Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion, par une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) examinée en 2013, de se prononcer sur le **droit de visite de la Douane concernant plus spécifiquement les navires**. Il avait alors **déclaré les dispositions des articles 62 et 63 du code des**

¹ [Recommandation n° 12 du rapport de la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.](#)

douanes non conformes à la Constitution¹. Leur abrogation avait été reportée au 1^{er} janvier 2015.

Ces dispositions avaient été réécrites « en dur » dans le cadre de l'examen de la loi du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires².

L'article 62 du code des douanes relatif au droit de visite des navires en mer dispose désormais que :

- **le droit de visite s'exerce pour l'application du code des douanes et en vue de la recherche de la fraude ;**

- **la visite du navire se déroule en présence du capitaine du navire ou de son représentant.** Si la visite concerne les locaux affectés à un usage privé ou d'habitation, la visite est effectuée **en présence de l'occupant des lieux** et, en son absence, du capitaine du navire ou de son représentant ;

- **chaque visite fait l'objet d'un procès-verbal** relatant le déroulement des opérations de contrôle, dont une copie est immédiatement remise au capitaine de navire ou à son représentant et à l'occupant des locaux affectés à un usage privé ou d'habitation ;

- l'occupant des locaux à usage privé ou d'habitation visités dispose d'un **recours contre le déroulement des opérations de visite, qui doit être exercé devant le premier président de la cour d'appel du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure.** Le procès-verbal doit mentionner le délai et la voie de recours, les parties n'étant pas tenues de constituer avocat. Il est précisé que le recours est exclusivement formé par déclaration remise ou adressée, par pli recommandé, au greffe de la cour dans un délai de 15 jours. L'ordonnance du premier président de la cour d'appel est susceptible d'un pourvoi en cassation, dans un délai de 15 jours.

¹ Conseil constitutionnel, [décision n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013](#).

² Article 28 de la [loi n° 2014-742](#) du 1^{er} juillet 2014 relative aux activités privées de protection des navires.

L'article 63 du code des douanes prévoit que le droit de visite des navires à quai, dans un port ou dans une rade se déroule dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article 62 s'il concerne des navires présents depuis moins de 72 heures. À défaut, et lorsque la visite concerne des locaux affectés à un usage privé ou d'habitation, elle ne peut être effectuée qu'après autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal judiciaire du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure, en cas de refus de l'occupant des lieux. Pour le procès-verbal et le recours, les modalités sont celles prévues à l'article 62.

2. Assortir l'exercice du droit de visite des agents de la Douane des garanties nécessaires en tenant compte des précédents et de la jurisprudence de la Cour de cassation

La commission des finances a adopté un amendement FINC.50 (I-945) visant, d'une part, à **modifier directement l'article 60 du code des douanes** et, d'autre part, à **aménager en conséquence le champ de la demande d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance.**

a) La modification « en dur » de l'article 60 du code des douanes

Le raisonnement du Conseil constitutionnel l'ayant conduit à déclarer les dispositions de l'article 60 du code des douanes non conformes à la Constitution repose sur le fait que **ces dispositions permettent, en toutes circonstances, à tout agent des douanes de procéder aux opérations de visite pour la recherche de toute infraction douanière, sur l'ensemble du territoire douanier** et à l'encontre de toute personne se trouvant sur la voie publique. Or, le législateur n'a pas suffisamment précisé le cadre applicable à la conduite de ces opérations - par exemple les **lieux où elles sont réalisées** ou **l'existence de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction** - et n'a donc pas assuré une conciliation équilibrée entre la recherche des auteurs d'infractions d'une part et la liberté d'aller et venir et le droit au respect de la vie privée d'autre part.

La **réécriture de l'article 60 du code des douanes** à laquelle procède l'amendement de la commission des finances entend tenir compte des motivations de cette déclaration de non-conformité à la Constitution et prévoit que :

- **le droit de visite s'exerce sur le territoire douanier pour l'application du code des douanes et en vue de la recherche de la fraude, et notamment des infractions les plus graves prévues par le code douanier.** Le Conseil constitutionnel tient en effet compte, dans l'appréciation des mesures de contrôle telles que le droit de visite, des conditions fixées par le législateur pour leur exercice, dont font partie les motifs de mise en œuvre. Ces motifs peuvent notamment être liés à la suspicion de commission d'une infraction, à la recherche d'infractions particulières ou au risque de troubles

à l'ordre public¹. La mise en œuvre du droit de visite peut dès lors être **motivée par la recherche ou le constat d'une infraction relevant du domaine de compétence des agents des douanes**² ;

- **le droit de visite des marchandises et des moyens de transport s'exerce sur la voie publique et en présence de la personne en leur possession**. Il est également ajouté que, pour l'exercice du droit de visite des personnes, la fouille à corps au sens de l'article 63-7 du code de procédure pénale est interdite. Ces précisions permettent de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de cassation. Il n'est pas prévu de restriction horaire : la jurisprudence du Conseil constitutionnel indique que ce dernier a pu admettre des visites à toute heure au regard des impératifs liés à la lutte contre la fraude douanière ;

- **les opérations de visite font l'objet d'une consignation, dans un procès-verbal, des constatations faites et des renseignements recueillis**, une copie de ce procès-verbal étant ensuite remis à la personne présente lors de l'exercice du droit de visite. Les agents des douanes ne peuvent en aucun cas procéder à une audition libre au sens de l'article 61-1 du code de procédure pénale ;

- sans préjudice des dispositions relatives aux retenues douanières, **les agents des douanes peuvent appréhender matériellement les indices recueillis lors de la visite, mais ne peuvent effectuer une saisie, qui relève d'un officier de police judiciaire**. Les conditions dans lesquelles les agents des douanes devront dans l'intervalle procéder à l'inventaire de ces indices et s'assurer de leur intégrité pourront éventuellement être définies par décret.

b) L'ajustement du champ de l'habilitation demandé par le Gouvernement

Afin de tirer les conséquences de la réécriture globale de l'article 60 du code des douanes, **l'amendement FINC.50 (I-945) supprime le 1° du champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement**, relatif à la modification de l'article 60. Plusieurs modifications rédactionnelles sont également prévues pour tenir compte de la suppression de cette disposition. La demande d'habilitation est maintenue pour les mesures de coordination qui devront être prises afin de tirer les conséquences de la modification de l'article 60 sur les contrôles et les enquêtes douaniers ainsi que sur leur application en outre-mer.

Par ailleurs, il convient de noter que, dans sa décision, le Conseil constitutionnel ne fait **pas référence à un éventuel rôle de l'autorité judiciaire en matière de droit de visite**. Alors que la question transmise par la Cour de cassation³ portait tant sur la conformité du droit de visite à la

¹ [Commentaire de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022](#).

² *Ibid.*

³ [Décision de renvoi de la Cour de cassation, 22 juin 2022, n° de pourvoi : 22-90.008](#).

liberté d'aller et venir et au respect du droit à la vie privée qu'au respect des droits de la défense et de la liberté individuelle que l'article 66 de la Constitution place sous la surveillance de l'autorité judiciaire, **ces deux derniers motifs n'ont pas été retenus par le Conseil dans sa décision.**

Dans le commentaire de la décision, il est expliqué que le champ d'application de l'article 66 de la Constitution ayant été resserré à compter de 1999, le Conseil opère depuis cette date son contrôle des mesures de contrôle d'identité, de fouille et de visite de bagages, véhicules ou personnes sur le fondement de la liberté d'aller et venir et du droit au respect de la vie privée¹.

Dès lors, ainsi qu'indiqué dans le commentaire, **le Conseil constitutionnel n'exige pas nécessairement l'intervention d'un juge judiciaire pour la conduite des opérations de visites de véhicules ou de personnes** mais il prend en compte la nature des moyens de contrôle conférés à l'autorité publique et s'assure qu'ils ne permettent pas de contrôles généralisés et discrétionnaires. Pour ce faire, il tient compte des conditions particulières fixées par le législateur pour l'exercice de ces moyens de contrôle : périmètre, durée, motifs de mise en œuvre – autant d'éléments qui n'apparaissent pas au sein de l'article 60 du code des douanes tel que résultant de sa rédaction de 1948.

Eu égard à la spécificité des infractions douanières et aux exigences en matière de contrôle des flux, il aurait en effet été **difficile, sans dénaturer totalement cette prérogative essentielle de la Douane, d'envisager que les agents des douanes dussent, pour chaque droit de visite, solliciter l'autorisation de l'autorité judiciaire. L'objectif de lutte contre la fraude douanière en aurait été considérablement amoindri.**

La commission des finances propose toutefois d'introduire, dans le champ de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, **la possibilité d'instaurer une procédure de recours**, par exemple sur le modèle de celle prévue à l'article 62 du code des douanes.

Enfin, **l'amendement FINC.51 (I-946) modifie les délais prévus pour la publication de l'ordonnance et le dépôt du projet de loi de ratification.** Pour rappel, les dispositions de l'article 60 du code des douanes seront, dans leur rédaction actuelle, abrogées au 1^{er} septembre 2023.

Or, le délai de huit mois laissé au Gouvernement pour prendre l'ordonnance, qui correspond à la fin du mois d'août 2023, est trop proche de cette échéance. Surtout, **il n'est pas concevable que le Gouvernement dispose encore de quatre mois ensuite pour déposer le projet de loi de ratification, ce qui amènerait au maximum à la fin du mois de décembre 2023. Le Parlement serait donc privé de toute possibilité d'examiner ces dispositions et d'y apporter le cas échéant les modifications souhaitables lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.** Il ne

¹ [Commentaire de la décision n° 2022-1010 QPC du 22 septembre 2022.](#)

pourrait donc pas s'assurer de la conciliation, dans les modifications apportées par l'ordonnance, des principes mis en exergue par le Conseil constitutionnel.

La commission des finances propose dès lors de **ramener le délai laissé au Gouvernement pour prendre l'ordonnance prévue par le présent article à six mois et le délai de dépôt du projet de loi de ratification à deux mois, soit au plus tard à la fin du mois d'août 2023.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 11

Relèvement du taux de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance applicable aux exploitations agricoles

Le présent article prévoit de doubler le taux de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance applicable aux exploitations agricoles, de 5,5 à 11 %, affectée au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), ce qui correspond au doublement, prévu à l'article 15 du présent projet de loi, du plafond de cette taxe affectée de 60 à 120 millions d'euros. Ce relèvement s'inscrit dans un contexte d'augmentation des dotations de l'État et du Fonds européen agricole pour le développement rural au FNGRA, qui disposerait à terme d'une enveloppe de 600 millions d'euros.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉFORME DE L'ASSURANCE RÉCOLTE NON FINANCÉE

A. LA LOI DU 2 MARS 2022 VISE À ADAPTER LE RÉGIME DE L'ASSURANCE RÉCOLTE AUX CONDITIONS CLIMATIQUES DU XXI^{ÈME} SIÈCLE EN PARTAGEANT MIEUX LE RISQUE ET EN INCITANT LES AGRICULTEURS À S'ASSURER

1. Un système devenu inadapté

Pour rappel, en plus de l'assurance « monorisque » contre le risque de grêle ou de tempête, la gestion des risques climatiques en agriculture mobilise deux outils principaux :

- **l'assurance multirisque climatique (MRC)** contre les pertes de récoltes pour les **cultures jugées assurables**. Reposant sur des contrats d'assurance récolte contractés par les exploitants, les primes auxquelles elle donne lieu font l'objet d'une **subvention publique** ;

- **un système public d'indemnisation des calamités agricoles** pour les cultures considérées comme non-assurables, déployé en cas d'événement climatique exceptionnel et si l'agriculteur justifie d'une assurance incendie ou, à défaut, d'une assurance grêle ou mortalité du bétail.

La subvention soutenant l'assurance multirisque climatique est prise en charge depuis 2015 par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), relevant du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Elle consiste en un **niveau socle de garantie versé à partir d'un certain seuil de perte**¹.

Les financements publics dédiés à **l'indemnisation des calamités agricoles** transitent par le **fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), lui-même financé par les contributions additionnelles des agriculteurs aux primes ou cotisations afférentes sur plusieurs conventions d'assurance, ainsi que par des abondements de l'État**².

Celui-ci est organisé en trois sections :

- la **première** indemnise les **pertes liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale, ou à un incident environnemental** : elle présente des versements occasionnels et faibles ;

- la **deuxième** portait les **subventions à l'assurance récolte mais ne verse plus rien** depuis 2017 puisque le FEADER a pris le relais ;

- la **troisième** porte spécifiquement sur les **calamités agricoles** : elle verse entre 150 et 200 millions d'euros depuis 2018 pour des récoltes non engrangées et les cultures non assurables ou non exclues du Fonds. Les calamités agricoles, reconnues par arrêté ministériel, sont des dommages résultant de risques autres que ceux considérés comme assurables.

Couvrant initialement l'ensemble des filières, **le champ d'application du système d'indemnisation des calamités agricoles a été progressivement réduit** à mesure du déploiement de la couverture de l'assurance MRC pour certaines filières.

Le système dual mis en place en 2010 avait rendu inéligibles à l'indemnisation par le FNGRA au titre des calamités agricoles les cultures et risques dits « assurables ». En particulier, pour les pertes de récolte, la viticulture et les grandes cultures n'étaient plus couvertes, étant considérées comme assurables. Le régime des calamités agricoles restait cependant ouvert pour les prairies, l'arboriculture ou les légumes dès lors qu'elles n'avaient pas souscrit de contrats d'assurance récolte : cela n'incitait pas les exploitants à recourir à l'assurance MRC, en dépit de la subvention dont elle faisait l'objet. Celle-ci s'avérait peu efficace puisque moins de 20 % des surfaces agricoles françaises sont couvertes par l'assurance MRC.

¹ Avant la réforme de 2022, pouvait être pris en charge jusqu'à 65 % des primes d'assurance, à partir de 30 % de pertes.

² Article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime.

2. La réforme de mars 2022

Face à la **conjonction d'événements climatiques majeurs et de plus en plus fréquents et d'une trop faible couverture assurantielle des exploitations en matière de pertes de récolte**, la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture visait à adapter le système d'indemnisation des pertes de récolte aux enjeux du XXIème siècle¹.

Cette réforme visait ainsi à améliorer l'articulation entre les différents régimes pour augmenter une couverture assurantielle des exploitations en matière de pertes de récolte située à un niveau trop faible.

Elle a mis en œuvre un **nouveau partage des risques liés aux aléas climatiques**, en introduisant un système à 3 niveaux :

- les **risques de faible intensité** sont à la charge de l'exploitant ;

- les **risques d'intensité moyenne** sont mutualisés entre les territoires et les filières et **absorbés par l'assurance MRC**, dont la diffusion est encouragée par **l'augmentation des subventions** : l'article 3 de la loi fait passer, pour le niveau socle de garantie, le taux de subvention de 65 % à 70 % et diminue le seuil de déclenchement de 30 à 20 % de pertes (par rapport au rendement historique). Il déclenche en cela les possibilités prévues par règlement européen « omnibus » de 2017² ;

- **la solidarité nationale prend en charge, à partir du 1^{er} janvier 2023, les risques catastrophiques**, mais à un degré moindre dans le cas où l'exploitant agricole ne disposerait pas d'une couverture assurantielle MRC subventionnée – en cas de pertes de récolte de plus de 30 %, l'aide apportée dans le cadre de la solidarité nationale serait réduite de moitié.

En outre, une meilleure articulation est prévue entre l'assurance MRC et FNGRA puisque l'article 2 permet aux agriculteurs de percevoir, en complément des indemnités liées à des contrats d'assurance subventionnés, des indemnités fondées sur la solidarité nationale, ce qui n'était pas le cas auparavant.

¹ Voir notamment l'avis n° 386 (2021-2022) présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture par MM. Patrice Joly et Claude Nougein, déposé le 25 janvier 2022.

² Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux.

Enfin, la deuxième section du FNGRA serait mobilisée, afin de compléter les fonds du FEADER fléchés sur la subvention à l'assurance récolte.

B. LE FINANCEMENT DE LA RÉFORME, ET EN PARTICULIER L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU FNGRA, ONT ÉTÉ RENVOYÉS AU PRÉSENT PROJET DE LOI

1. Des besoins en augmentation

Comme cela était déjà prévu au moment de l'examen du projet de loi, et conformément aux paramètres proposés dans le rapport du groupe de travail « gestion des risques et développement de l'assurance récolte » du « Varenne de l'eau », **le budget public alloué à la subvention à l'assurance et à l'indemnisation augmenterait fortement pour atteindre 600 millions d'euros.**

a) Le financement des trois niveaux

Le premier niveau d'assurance, pour les risques de faible intensité, est à la charge de l'exploitant et ne nécessite donc pas d'intervention de l'État.

La mise en place d'un **second niveau**, qui vise les risques d'intensité moyenne, s'accompagne d'un **relèvement des subventions à l'assurance MRC¹** pour encourager celle-ci. Lors de l'examen du projet de loi, il était prévu que les subventions à l'assurance MRC *via* le FEADER passeraient **de 153 millions à 184,5 millions d'euros** en moyenne entre 2023 et 2027. C'est le montant mentionné dans le plan stratégique national (PSN) transmis par la France à la Commission européenne. Il était également prévu **que ces subventions soient financées par la mobilisation de la deuxième section du FNGRA.**

Enfin, **le troisième niveau**, visant les risques catastrophiques, **serait financé par la troisième section du FNGRA.** En effet, conformément à l'article L. 361-4-2 du code rural et de la pêche maritime introduit par une ordonnance du 29 juillet 2022², cette troisième section pourra à partir du 1^{er} janvier 2023 financer les indemnisations liées aux pertes de récolte « catastrophiques » du dispositif universel.

¹ Article 3 de la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

² Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

b) *L'augmentation des ressources du FNGRA pour financer les deuxième et troisième niveaux*

Pour augmenter les ressources du FNGRA, dont les deuxième et troisième sections seraient davantage mises à contribution avec la réforme, il avait été alors annoncé que **le produit des contributions additionnelles des agriculteurs aux primes ou cotisations afférentes sur plusieurs conventions d'assurance finançant le FNGRA passerait de 60 à 120 millions d'euros**. Dans le cadre du « Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique », cette proposition avait déjà été faite par le député Frédéric Descrozaille dans son rapport résultant des travaux du Groupe de Travail sur la gestion des risques climatiques.

L'évaluation préalable du projet de loi « assurance récolte » se contentait d'annoncer une « *mobilisation de moyens publics complémentaires à ceux engagés au travers de la PAC pour la subvention des primes et du FNGRA pour l'indemnisation des pertes des seuls agriculteurs non assurés sur les cultures considérées comme non-assurable* », sans que les montants soient déterminés à l'époque.

2. La contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance : une composante de moins en moins déterminante du financement du FNGRA

La contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance présente la nature d'une taxe affectée. Elle est prévue par l'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime, qui détermine les ressources du FNGRA et prévoit également pour cela une contribution additionnelle particulière applicable aux exploitations conchylicoles et une subvention inscrite au budget de l'État.

Elle couvre, à titre exclusif ou principal, d'une part, les dommages aux bâtiments et au cheptel mort affectés aux exploitations agricoles et, d'autre part, les risques de responsabilité civile et de dommages relatifs aux véhicules utilitaires affectés aux exploitations agricoles.

Elle est assise sur la totalité des primes ou cotisations versées.

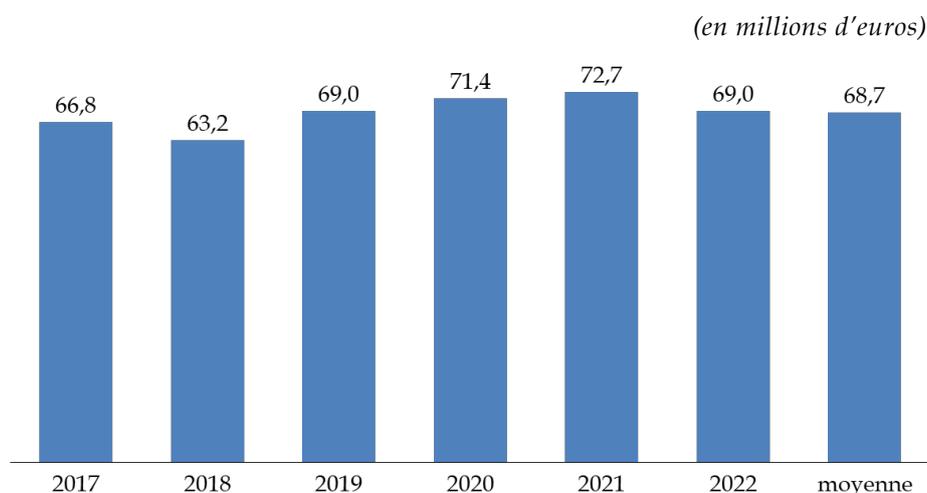
Son taux a été fixé à 11 % par l'article 97 de la loi de finances pour 2001¹, avant de subir une **baisse significative pour atteindre 5,5%** par le biais de l'article 41 de la loi de finances pour 2016², **diminution qu'accompagnait celle du plafond de cette taxe affectée à 60 millions d'euros**. Cela suppose donc que, si le rendement de la taxe dépasse les 60 millions, la part en excédent soit reversée au budget de l'État. Outre un contexte favorable à la diminution générale des taxes affectées, le

¹ Ancien article L. 361-5 du code rural et de la pêche maritime tel que modifié par la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

gouvernement justifiait à l'époque cette réduction par le fait que la recette de la contribution additionnelle en question était supérieure aux besoins moyens du FNGRA hors crise exceptionnelle de nature systémique¹. La recette correspondant à cette taxe est évaluée à 69 millions d'euros en 2022 et, de façon générale, son rendement a systématiquement été supérieur au plafond depuis 2017. En moyenne, il s'élève à 68,7 millions d'euros entre 2017 et 2022.

Rendement de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance entre 2017 et 2022



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

La commission des finances remarquait déjà à l'époque que, en cas de crise systémique, le fonds n'avait jamais été suffisant et que le recours à une indemnisation étatique s'était avéré chaque fois nécessaire, la diminution du taux de la taxe ayant donc pour conséquence **d'augmenter les besoins pesant sur l'État en cas de crise systémique**.

Cela s'est vérifié depuis puisqu'en 2019, les dépenses du fonds se sont élevées à 155 millions d'euros pour des recettes de 60 millions d'euros, et en 2020 à 194 millions d'euros, dont 185 millions d'euros au titre des calamités agricoles.

¹ Evaluation préalable de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2016.

Évolution des ressources et des charges du FNGRA depuis 2014

(en millions d'euros)

Année	Emplois (M€)					Ressources (M€)					
	Calamités agricoles	Assurance récolte	FMSE	Frais	Prélèvement Etat	Total	Solde au 31/12 année N-1	Contribution additionnelle	Abondement Etat	Autres produits	Total
2014	21,6	19,2		5,9		46,7	134,3	122,5	19,2	2,6	278,6
2015	49,9	24,3	1,1	6,1	255	336,4	231,7	124,5	25,4	2,3	383,9
2016	115,8	15,8		3,7		135,3	47,5	61,1	81	2,3	191,9
2017	43,7			3,6		47,3	56,5	60		1,4	117,9
2018	161,3		17,75	3,36		182,41	70,66	60	75	0,9	206,56
2019	150,7			4		154,7	22	60	87,5	6	175,5
2020	184,5		5,7	3,5		193,7	20,8	60	150	4,5	235,3

Source : avis de MM. Patrice Joly et Claude Nougein sur le projet de loi portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : AUGMENTER LE TAUX DE LA CONTRIBUTION ADDITIONNELLE AUX PRIMES OU COTISATIONS AFFÉRENTES AUX CONVENTIONS D'ASSURANCE POUR CONTRIBUER AU FINANCEMENT DE LA RÉFORME

Le présent article vise à **doubler le taux de la contribution additionnelle de 5,5 à 11 %**, ce qui correspond, parallèlement, aux moyens nécessaires pour le doublement, prévu à l'article 15 du présent projet de loi, du plafond de cette taxe affectée de 60 à 120 millions d'euros.

Selon l'évaluation préalable, **cette augmentation s'accompagnerait également d'une hausse de la dotation de l'État au profit du FNGRA**. Ainsi, alors que les versements de l'État au FNGRA n'étaient jusqu'à présent pas budgétés, ils sont désormais retracés dans l'action 22 « Gestion des crises et des aléas de la production agricole » du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ». Elle pourrait atteindre, si nécessaire, jusqu'à 255,5 millions d'euros en 2023.

L'évaluation préalable mentionne quant à elle 295,5 millions en 2025, ce qui ferait un total de 315,5 millions en 2023 et 355,5 millions en 2025. Avec l'enveloppe FEADER de 184,5 millions d'euros, le soutien public au régime renoué de l'assurance récolte atteindrait donc **560 millions d'euros en 2023 et 600 millions d'euros en 2025**.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

Cet article, qui n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER LE DISPOSITIF, TOUT EN SURVEILLANT SON CALIBRAGE DANS LES ANNÉES À VENIR

Il est regrettable que le vote des conditions de financement d'une réforme adoptée en mars 2022 en ait été dissocié pour être renvoyé au présent projet de loi, sans connaissance plus précise des moyens alloués jusque-là.

La commission note également **un certain décalage entre le schéma simplifié à trois étages** - dans lequel la contribution des exploitants agricoles n'est soulignée qu'au premier niveau - **et la réalité du dispositif**, qui conduit finalement ces exploitants à supporter une partie du coût des deuxième et troisième niveaux *via cette* augmentation de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance qui vient abonder le FNGRA. **Ils ne le font toutefois que de façon marginale**, car les dotations budgétées dans le cadre du programme 149 sont bien plus conséquentes et atteindraient à terme près de 300 millions d'euros.

Il convient également de rappeler que **le taux de la contribution additionnelle visée était fixé, jusqu'en 2016, à 11 %**. L'augmentation prévue par le présent article n'aboutirait finalement qu'à revenir à ce niveau.

Par ailleurs, la justification de sa diminution à 5,5 %, ainsi que de celle de son plafond à 60 millions d'euros en loi de finances pour 2016, ne peut qu'être remise en cause à l'heure actuelle, en raison des épisodes liés au changement climatique et de la réforme de mars 2022 :

- d'une part, **le montant de 60 millions d'euros se fondait sur une estimation mal calibrée des besoins du FNGRA** « hors crise exceptionnelle de nature systémique ». Depuis 2016, le budget de l'État a ainsi dû abonder de façon conséquente le FNGRA chaque année, sauf en 2017. Les événements climatiques extrêmes deviennent de plus en plus fréquents, ce qui entraîne mécaniquement une augmentation des indemnisations par la troisième section du FNGRA. Ce système est baroque puisque si les besoins du FNGRA sont supérieurs à 60 millions d'euros et que le rendement de la taxe dépasse le plafond de 60 millions d'euros, l'excédent est reversé à l'État, qui

abonde parallèlement le FNGRA pour répondre à ses besoins. Même sans réforme, une augmentation du taux de cotisation et du plafond de la taxe pouvait donc se justifier pour éviter un recours par trop systématique à des abondements non budgétés en loi de finances.

- d'autre part, **la réforme vient augmenter les besoins du FNGRA**, car elle mobilise non seulement sa 3^{ème} section, mais également sa 2^{ème} section, en sommeil depuis 2017. Des ressources supplémentaires sont donc particulièrement nécessaires pour le financer. Une contribution significative au titre de l'action 22 du programme 149 est apportée sur le budget de l'État : elle atteindra, en rythme de croisière, près de 300 millions d'euros. Une augmentation concomitante du taux de la contribution paraît à ce titre justifiée.

Si le relèvement du plafond de la taxe à 120 millions d'euros paraît cohérent avec l'architecture du dispositif réformant l'assurance récolte, le taux de 11 % est légèrement surdimensionné par rapport à ce plafond.

En effet, avec un plafond de 60 millions, le taux de 5,5 % générerait un rendement systématiquement supérieur, indiquant un surdimensionnement de la taxe par rapport à son plafond. Sur la base d'un rendement moyen observé de 68,7 millions d'euros entre 2017 et 2022, on peut calculer que **l'assiette moyenne de cette taxe s'élevait à 1,25 milliard d'euros**. Le taux permettant d'atteindre le plafond de 120 millions d'euros prévu à l'article 15 du présent projet de loi serait, dans ces conditions, autour de 9,6 % et non pas 11 %.

Compte tenu des variations d'assiette et donc de rendement d'une année à l'autre, il est à ce stade plus prudent de conserver le taux prévu. Toutefois, la commission suivra avec attention les évolutions à venir du rendement de la taxe pour vérifier que son rendement n'est pas systématiquement supérieur au plafond. Le cas échéant, il pourra être envisagé de légèrement diminuer son taux.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 bis (nouveau)

Suppression de la redevance due lors de toute augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique modifiant l'équilibre initial du contrat de concession

Le présent article prévoit de supprimer la redevance due lors de toute augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique modifiant l'équilibre initial du contrat de concession.

Actuellement, l'article L. 511-6-1 du code de l'énergie dispose que si l'augmentation par le concessionnaire de la puissance d'une installation hydroélectrique conduit à modifier l'équilibre économique du contrat initial de concession, alors une redevance s'applique sur les recettes de l'installation.

Cependant, cette condition s'est révélée trop restrictive dans la pratique. En effet, depuis la création de l'article L. 511-6-1 du code de l'énergie en 2019, aucune augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique n'a été mise en œuvre.

Alors qu'il est urgent de favoriser les énergies renouvelables, il convient d'éviter que cette redevance constitue un frein au développement du secteur de l'hydroélectricité. La procédure d'autorisation de l'autorité concédante prévue à l'article L. 511-6-1 est quant à elle maintenue, ce qui permet de préserver les intérêts de l'autorité concédante.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'AUGMENTATION DE PUISSANCE D'UNE INSTALLATION HYDROÉLECTRIQUE ENTRAÎNE L'APPLICATION D'UNE REDEVANCE À LA CHARGE DU CONCESSIONNAIRE SI ELLE CONDUIT À MODIFIER L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE DU CONTRAT INITIAL

L'article L. 511-6-1 du code de l'énergie distingue le cas où l'augmentation par le concessionnaire de la puissance d'une installation hydroélectrique implique la soumission des recettes de l'installation à une redevance, et le cas où cette augmentation est possible sans redevance.

La puissance d'une installation hydroélectrique¹ concédée peut être augmentée sans application de redevance, lorsque les modifications sur le contrat initial de concession qui résulte de cette augmentation **ne sont pas substantielles**. Dans ce cas, le concessionnaire doit tout de même déclarer l'augmentation de la puissance de l'installation à l'autorité administrative ayant octroyé la concession, qui peut la refuser.

En revanche, si l'augmentation de puissance **modifie l'équilibre économique du contrat en faveur du concessionnaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le contrat de concession initial**, la concession est **soumise à la redevance** prévue à l'article L. 523-2 du code de l'énergie.

Ainsi, en vertu de l'article L. 523-2, la redevance est proportionnelle aux recettes de la concession, et le taux de cette redevance est déterminé par l'autorité concédante, qui doit chercher à garantir l'équilibre économique du contrat initial.

Une part de cette redevance est affectée à certaines collectivités territoriales sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés : un tiers aux départements, un douzième aux communes, et un douzième aux groupements de communes².

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA SUPPRESSION DE LA REDEVANCE DUE LORS DE L'AUGMENTATION DE PUISSANCE D'UNE INSTALLATION HYDROÉLECTRIQUE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement (n° I-3295) du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

L'article prévoit de modifier l'article L. 511-6-1 du code de l'énergie pour **supprimer toute application de redevance à la suite de l'augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique**, même si cette augmentation de puissance conduit à modifier l'équilibre initial du contrat de concession.

¹ La puissance d'une installation hydroélectrique est calculée en multipliant la hauteur de chute et le débit qui transite dans la turbine par la constante gravitationnelle (9,81m/sec²). La puissance est exprimée en kilowatt.

² La répartition de cette part entre plusieurs collectivités de même catégorie est proportionnelle à la puissance moyenne hydraulique devenue indisponible dans les limites de chaque collectivité du fait de l'ouvrage hydroélectrique.

L'augmentation de puissance des installations hydroélectriques reste néanmoins **soumise à l'autorisation de l'autorité concédante**.

L'article précise ainsi qu'un décret en Conseil d'État devra déterminer les modalités d'application de l'article, et notamment les règles relatives à la décision d'acceptation de l'augmentation de puissance par l'autorité administrative concédante.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION DE L'APPLICATION DE CETTE REDEVANCE EST JUSTIFIÉE

L'article L. 511-6-1 a été créé par la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat. Il devait permettre de faciliter l'augmentation de la puissance des installations hydroélectriques, tout en préservant les intérêts de l'administration en imposant l'application d'une redevance si l'augmentation de puissance venait à modifier l'équilibre économique du contrat initial de concession.

Le dispositif s'est toutefois révélé trop restrictif dans la pratique : depuis 2019, aucune augmentation de puissance d'une installation électrique n'a été mise en œuvre. La modification de l'équilibre économique du contrat de concession initial peut en effet être provoquée par des modifications de faible ampleur.

Par ailleurs, dans le contexte de la crise énergétique actuelle, **il est urgent de favoriser le développement des énergies renouvelables, dont la filière de l'hydroélectricité.**

L'article L. 511-6-1 prévoit déjà l'autorisation de l'autorité concédante pour toute augmentation de la puissance d'une installation hydroélectrique. **La suppression de l'application de la redevance dans ce cadre ne conduira donc pas à léser les intérêts de l'administration.**

Enfin, la mesure prévue à l'article L. 511-6-1 n'ayant jamais été mise en œuvre, la suppression de l'application de cette redevance ne conduit pas à une diminution des ressources de l'État ou des collectivités territoriales.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 ter (nouveau)

Exonération des terrains de sport attenants à un local commercial de la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France (TSB)

Le présent article exonère les terrains de sport attenants à un local commercial de la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LES BUREAUX ET AUTRES LOCAUX FINANCE NOTAMMENT LA RÉALISATION D'INFRASTRUCTURES EN ÎLE-DE-FRANCE

L'article 231 *ter* du code général des impôts institue une **taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement**, dite « taxe sur les bureaux » (TSB), applicable dans la seule région d'Île-de-France.

L'objectif de la TSB est de participer au rééquilibrage de l'offre de locaux entre bureaux et logements en Île-de-France et de contribuer au financement du réseau de transport Grand Paris Express.

Le produit de la taxe est affecté sous certains plafonds à la région d'Île-de-France, au fonds national d'aide au logement (FNAL) et à la Société du Grand Paris (SGP), le reliquat éventuel étant reversé au budget général de l'État.

A. LA TAXE PORTE SUR PLUSIEURS CATÉGORIES DE LOCAUX À VOCATION ÉCONOMIQUE ET PROFESSIONNELLE

La taxe s'applique aux **locaux à usage de bureaux, aux locaux commerciaux, aux locaux de stockage et aux surfaces de stationnement**.

Les surfaces de stationnement taxées sont celles qui font l'objet d'une exploitation commerciale ou qui sont attenantes aux locaux soumis à la taxe.

En application du V de l'article 231 *ter* précité, les catégories de locaux suivantes sont exonérées de la TSB :

- les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur (ZFU-TE)¹ ;

- les locaux et les surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations, reconnues d'utilité publique, dans lesquels elles exercent leur activité ;

- les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

- les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degré et des établissements privés sous contrat avec l'État ;

- les locaux faisant partie d'une catégorie taxée, mais de faible superficie² ;

- les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions ;

- les locaux et aires des parcs relais, ainsi que les seules places de stationnement qui sont utilisées en tant que parc relais au sein des parcs de stationnement soumis à la TSB.

B. LA TARIFICATION EST DIFFÉRENCIÉE SELON LA LOCALISATION

Le VI du même article 231 *ter* définit les **tarifs au mètre carré** en fonction de la catégorie de locaux et de la localisation.

Quatre circonscriptions sont définies :

- première circonscription : neuf arrondissements de la moitié ouest de Paris³ et certaines communes proches situées également à l'ouest⁴ ;

- deuxième circonscription : autres arrondissements de Paris et autres communes du département des Hauts-de-Seine ;

¹ Les ZFU-TE sont définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les entreprises qui s'y implantent et y embauchent une main-d'œuvre locale peuvent, sous conditions, bénéficier d'exonération fiscales.

² Locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés.

³ Soit les 1^{er}, 2^e, 7^e à 10^e et 15^e à 17^e arrondissements.

⁴ Soit les communes de Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux.

- troisième circonscription : unité urbaine de Paris, hors Paris et Hauts-de-Seine ;

- quatrième circonscription : reste de la région d'Île-de-France.

Toutefois, si une commune est éligible à la fois, pour l'année précédant celle de l'imposition, à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, alors :

- si elle fait partie de la troisième circonscription, elle est soumise au tarif prévu pour la quatrième circonscription ;

- si elle fait partie de la deuxième circonscription, elle bénéficie d'une réduction du tarif de 10 %.

Enfin, un **tarif réduit** est appliqué pour les locaux possédés par l'État, les collectivités territoriales, les organismes ou les établissements publics sans caractère industriel ou commercial, les organismes professionnels ainsi que les associations ou organismes privés sans but lucratif à caractère sanitaire, social, éducatif, sportif ou culturel et dans lesquels ils exercent leur activité.

TSB : tarifs au mètre carré en 2022

(en euros par mètre carré)

Circonscription	1^e	2^e	3^e	4^e
Locaux à usage de bureaux (tarif normal)	23,67	19,93	10,90	5,26
Locaux à usage de bureaux (tarif réduit)	11,76	9,90	6,55	4,75
Locaux commerciaux	8,11	8,11	4,21	2,14
Locaux de stockage	4,22	4,22	2,14	1,10
Surfaces de stationnement	2,87	1,44	0,75	0,75

Source : article L. 231 ter du code général des impôts

Ces tarifs sont actualisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

C. LE PRODUIT CONTRIBUE PRINCIPALEMENT AU FINANCEMENT DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

Le produit de la taxe est réparti entre trois affectataires :

- la région d'Île-de-France reçoit 50 % des produits perçus, dans la limite d'un plafond annuel de 212,9 millions d'euros¹ ;

¹ [Article L. 4414-7](#) du code général des collectivités territoriales.

- le fonds national d'aide au logement (FNAL) est le deuxième affectataire, recevant un montant de 66,2 millions d'euros¹ ;

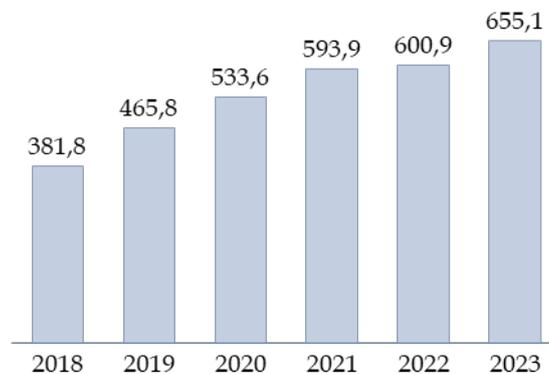
- enfin la Société du Grand Paris (SGP) reçoit une fraction du produit dans un plafond de 601 millions d'euros, porté à 664 millions d'euros par l'article 15 du présent projet de loi de finances.

Le reliquat éventuel est versé au budget général de l'État.

Le plafond d'affectation de la TSB à la SGP a été réhaussé à plusieurs reprises au cours des années récentes, conduisant à une hausse constante des ressources perçues par l'organisme.

Évolution du montant effectif de TSB reversé à la Société du Grand Paris depuis 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des annexes « Voies et moyens » aux projets de loi de finances

¹ L'affectation au FNAL et à la SGP est prévue par le A du XI de l'article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Les plafonds d'affectation au FNAL et à la SGP sont inscrits à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Pour mémoire, **cette taxe ne constitue que l'une des ressources de la SGP, dont le modèle est essentiellement basé sur l'emprunt.** Or ce modèle a été constitué à une période de taux bas, ce qui conduit à s'interroger sur les effets de l'augmentation actuelle des taux sur le modèle de financement du réseau de transports du Grand Paris. Un groupe de travail constitué en 2020 au sein de la commission des finances du Sénat indiquait, alors que les taux n'avaient pas encore commencé à remonter, qu'un scénario de remontée progressive des taux vers des niveaux de 3,5 % autour de 2030 entraînerait un allongement de la durée de remboursement de près de 19 ans soit à horizon 2089, contre 2070 actuellement¹.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: EXONÉRER LES TERRAINS DE SPORT ATTENANTS À DES LOCAUX COMMERCIAUX SOUMIS À LA TAXE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement de notre collègue députée Marie Lebec.

Il **exonère** de la taxe sur les bureaux les **emplacements attenants à un local commercial imposable** à cette taxe et **aménagés pour l'exercice d'activités sportives.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: APPROUVER CETTE EXONÉRATION DE BON SENS

Aux termes du 2° du III de l'article 235 *ter* du code général des impôts, les locaux commerciaux soumis à la TSB « *s'entendent des locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations de services à caractère commercial ou artisanal ainsi que de leurs réserves attenantes couvertes ou non et des emplacements attenants affectés en permanence à ces activités de vente ou de prestations de service* ».

Comme l'a fait observer notre collègue Catherine Dumas dans une question écrite posée au Gouvernement le 14 juillet dernier et restée sans réponse à ce jour², il semble que les services fiscaux considèrent que les terrains de sports extérieurs relèvent du champ d'application de la taxe.

¹ [Le coût et le financement du Grand Paris Express](#), rapport d'information n° 44 (2020-2021) fait au nom de la commission des finances, déposé le 14 octobre 2020.

² [Application de la taxe annuelle sur les bureaux aux terrains de sport extérieurs en Île-de-France](#), question écrite n° 01128 de Mme Catherine Dumas, 14 juillet 2022.

C'est la raison pour laquelle l'amendement déposé à l'Assemblée nationale, puis repris par le Gouvernement, exonère ces surfaces de la TSB, afin d'éviter qu'ils soient imposés en tant qu'emplacements attenants à des locaux commerciaux. L'objet de cet amendement faisait observer que le chiffre d'affaires par mètre carré d'un terrain de sport est bien évidemment très inférieur à celui des autres locaux commerciaux.

Cette exonération paraît être de bon sens, voire constituer une simple clarification, et ne devrait avoir qu'un impact mineur sur le produit de la taxe.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 quater (nouveau)

**Suppression des conditions requises
pour le bénéfice d'allègements de la taxe foncière sur les propriétés bâties
et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en cas de
cohabitation**

Le présent article prévoit de supprimer les conditions de cohabitations posées pour le bénéfice de certains allègements de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation sur les résidences secondaire applicables à certains redevables de condition modeste. Les collectivités territoriales seraient compensées de cet élargissement de l'exonération par l'attribution d'un prélèvement sur les recettes de l'État.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXISTENCE DE PLUSIEURS
ALLÈGEMENTS DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE QUI NE SONT
PAS INTÉGRALEMENT COMPENSÉS AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

**A. CINQ DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE TFPB ET DE THRS EN
FAVEUR DE CERTAINS REDEVABLES DE CONDITION MODESTE**

**1. L'exonération de TFPB des personnes bénéficiaires de certains
minima sociaux**

En application du I de l'article 1390 du code général des impôts (CGI), les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)¹ ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité² sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre de leur habitation principale.

¹ Prestation sociale prévue par l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale, accordée aux retraités ayant de faibles ressources.

² Prestation sociale prévue par l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale, accordée aux personnes en situation d'invalidité et n'ayant pas l'âge d'obtenir l'allocation de solidarité aux personnes âgées (en principe 65 ans).

Le bénéfice de l'exonération est par ailleurs étendu aux contribuables percevant l'allocation aux adultes handicapés (AAH)¹ et dont le revenu fiscal de référence² n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI, qui fixe le barème de revenus permettant de déterminer l'éligibilité aux divers allègements de TFPB et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)³ (voir tableau *infra*).

Les quatre derniers alinéas du même I posent cependant des conditions de cohabitation à cette exonération. Aussi son bénéfice est-il subordonné à la condition que les personnes concernées occupent cette habitation :

- soit seuls ou avec leur conjoint ;
- soit avec des personnes qui sont à leur charge au sens des dispositions applicables en matière d'impôt sur le revenu⁴ ;
- soit avec d'autres personnes titulaires de la même allocation.

La doctrine fiscale admet que l'exonération est également applicable aux redevables qui vivent avec des personnes autres que celles susmentionnées, sous réserve que leur revenu fiscal de l'année n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI précité⁵.

¹ Prestation sociale prévue par l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, accordée aux personnes en situation de handicap ayant de faibles ressources.

² Le revenu fiscal de référence est défini au IV de l'article 1417 du CGI et s'entend du montant net des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente, majoré, le cas échéant, de certains revenus exonérés ou faisant l'objet d'un report ou d'un sursis d'imposition, de certains abattements appliqués pour la détermination du revenu catégoriel, de certains revenus soumis à prélèvement libératoire et de certaines charges déductibles du revenu global.

³ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-TFB-10-55-10, I-B § 40.

⁴ Soit les personnes visées aux articles 196 et 196 A bis du code général des impôts et au 3 de l'article 6 du même code, qui sont considérées comme étant à la charge du contribuable, de plein droit ou à la suite d'une option ainsi que les personnes titulaires de la carte mobilité inclusion avec la mention invalidité prévue à l'article L 241-3 du code de l'action sociale et des familles lorsqu'elles vivent au foyer du contribuable et peuvent être considérées comme étant fiscalement à sa charge au sens de l'article 196 A bis précité.

⁵ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-TFB-10-55-10, II-B § 100 et 110.

**Revenu fiscal de référence limite pour le bénéfice des allègements de TFPB
prévus aux articles 1390, 1391, 1391 B et 1391 B bis du CGI
en application du I de l'article 1417 du même code**

Impôts fonciers 2018 (revenus perçus en 2017)	Métropole	Martinique, Guadeloupe et La Réunion	Guyane	Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	10 815 €	12 798 €	13 380 €	20 052 €
Majoration pour la 1 ^{ère} demi-part supplémentaire	2 888 €	3 057 €	3 683 €	5 518 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	2 888 €	2 888 €	2 888 €	4 326 €
Majoration en cas de 1 ^{er} quart de part supplémentaire	1 444 €	1 529 €	1 842 €	2 759 €
Majoration en cas de quarts de part suivants	1 444 €	1 444 €	1 444 €	2163 €
Impôts fonciers 2019 (revenus perçus en 2018)	Métropole	Martinique, Guadeloupe et La Réunion	Guyane	Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	10 988 €	13 003 €	13 594 €	20 373 €
Majoration pour la 1 ^{ère} demi-part supplémentaire	2 934 €	3 106 €	3 742 €	5 606 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	2 934 €	2 934 €	2 934 €	4 395 €
Majoration en cas de 1 ^{er} quart de part supplémentaire	1 467 €	1 553 €	1 871 €	2 803 €
Majoration en cas de quarts de part suivants	1 467 €	1 467 €	1 467 €	2 198 €
Impôts fonciers 2020 (revenus perçus en 2019)	Métropole	Martinique, Guadeloupe et La Réunion	Guyane	Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	11 098 €	13 133 €	13 730 €	20 577 €
Majoration pour la 1 ^{ère} demi-part supplémentaire	2 963 €	3 137 €	3 779 €	5 662 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	2 963 €	2 963 €	2 963 €	4 439 €
Majoration en cas de 1 ^{er} quart de part supplémentaire	1 482 €	1 569 €	1 890 €	2 831 €
Majoration en cas de quarts de part suivants	1 482 €	1 482 €	1 482 €	2 220 €

Source : Bulletin officiel des finances publiques

2. L'exonération de TFPB des personnes âgées de plus de 75 ans et de condition modeste

En application du I de l'article 1391 du CGI, les redevables âgés de plus de 75 ans sont exonérés de la TFPB lorsque le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI.

Cette exonération est toutefois conditionnée au fait que l'immeuble soit occupé exclusivement par le bénéficiaire.

La doctrine fiscale a étendu le bénéfice de l'exonération aux personnes remplissant les conditions d'âge et de ressources mais vivant soit avec leur conjoint, soit avec des personnes à charge pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, soit avec des personnes dont le revenu fiscal de référence est également inférieur à la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI¹.

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-TFB-10-55-20, III-A § 40.

3. le dégrèvement d'office de TFPB au profit des personnes âgées de plus de 65 ans et de condition modeste n'étant pas déjà exonérées

L'article 1391 B du CGI institue un **dégrèvement d'office de TFPB à hauteur de 100 euros** au profit des **personnes âgées de plus de 65 ans** lorsque le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas la limite prévue au I de l'article 1417 du CGI, à condition qu'ils ne bénéficient pas déjà de l'exonération prévue à l'article 1391 précité du même code.

Ce dégrèvement est toutefois **conditionné à des conditions de cohabitation** identiques à celles posées pour le bénéfice de l'exonération des personnes bénéficiaires de certains minima sociaux prévue à l'article 1390 précité du même code.

4. Les allègements de TFPB et de THRS au titre de l'ancien domicile des personnes hébergées en maison de retraite ou dans un établissement de soins de longue durée

a) Les allègements en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties

L'article 1391 B bis du CGI prévoit que les **personnes qui conservent la jouissance de l'habitation qui constituait leur résidence principale avant d'être hébergées durablement dans une maison de retraite¹ ou dans un établissement de santé autorisé à dispenser des soins de longue durée²**, puissent également bénéficier ou continuer de bénéficier, sous réserve de respecter leurs conditions d'âge, de revenus et de cohabitation :

- de l'exonération de TFPB en faveur des personnes bénéficiaires de certains minima sociaux prévue à l'article 1390 précité du CGI ;

- de l'exonération de TFPB en faveur des personnes âgées de plus de 75 ans et de condition modeste prévue à l'article 1391 précité du CGI ;

- du dégrèvement de TFPB en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans et de condition modeste, prévu à l'article 1391 B précité du CGI.

Le bénéfice de cette exonération est toutefois également soumis à des conditions relatives au logement quitté par le redevable :

- ce dernier doit conserver la jouissance exclusive de cette habitation, c'est-à-dire que le logement ne doit pas constituer la résidence d'une autre personne, même à titre gratuit ;

- le logement doit demeurer libre de toute occupation.

¹ Soit un établissement ou service mentionné au 6° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

² Soit un établissement mentionné au dixième alinéa du 3° de l'article L. 6143-5 du code de la santé publique.

Toutefois, la doctrine fiscale admet que cette condition est remplie lorsque les membres du foyer fiscal de la personne entrée dans un établissement (conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou personnes à charge) ou son concubin, qui résidaient dans le logement au jour de son départ, continuent à l'occuper¹.

b) En matière de taxe d'habitation sur les résidences secondaires

L'article 1414 B du CGI prévoit un dispositif identique pour les redevables de la THRS qui conservent la jouissance de l'habitation qui constituait leur résidence principale avant d'être hébergées durablement dans une maison de retraite ou un établissement de santé autorisé à dispenser des soins de longue durée.

Sous réserve du respect des mêmes conditions de revenus, à savoir un revenu de référence n'excédant pas la limite prévue au 2 du II *bis* de l'article 1417 du CGI (voir tableau *infra*), les personnes concernées peuvent bénéficier de l'exonération de THRS prévue à l'article 1414 C du CGI.

Les mêmes conditions que celles applicables au titre des allègements de TFPB prévus par l'article 1391 B *bis* précité du CGI doivent être remplies s'agissant du logement quitté par le redevable.

Revenu fiscal de référence maximal pour le bénéfice des exonérations de THRS prévus aux articles 1414 B et 1414 C du CGI en application du 2 du II *bis* de l'article 1417 du même code

Taxe d'habitation 2018 (revenus perçus en 2017)	Métropole, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane et Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	28 000 €
Majoration pour chacune des deux 1 ^{ères} demi-parts supplémentaires	8 500 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	6 000 €
Majoration pour chacune des deux 1 ^{ers} quarts de part supplémentaires	4 250 €
Majoration en cas de quarts de part suivants	3 000 €
Taxe d'habitation 2019 (revenus perçus en 2018)	Métropole, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane et Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	28 448 €
Majoration pour chacune des deux 1 ^{ères} demi-parts supplémentaires	8 636 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	6 096 €
Majoration pour chacune des deux 1 ^{ers} quarts de part supplémentaires	4 318 €
Majoration en cas de quarts de part suivants	3 048 €
Taxe d'habitation 2020 (revenus perçus en 2019)	Métropole, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane et Mayotte
Plafond de revenu pour la 1 ^{ère} part de quotient familial	28 732 €
Majoration pour chacune des deux 1 ^{ères} demi-parts supplémentaires	8 722 €
Majoration pour les demi-parts supplémentaires suivantes	6 157 €
Majoration pour chacune des deux 1 ^{ers} quarts de part supplémentaires	4 361 €
Majoration en cas de quarts de part suivants	3 079 €

Source : Bulletin officiel des finances publiques

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IF-TFB-10-55-50, I-A § 10.

B. DES DISPOSITIFS D'ALLÈGEMENT DE FISCALITÉ LOCALE QUI NE SONT PAS QUE TRÈS PARTIELLEMENT COMPENSÉS PAR L'ÉTAT

Les dispositifs d'exonérations en faveur des personnes bénéficiaires de certains minima sociaux et des personnes âgées de plus de 75 ans sous condition de ressources, respectivement au titre des articles 1390 et 1391 du CGI, font l'objet d'une compensation partielle par prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État au titre de l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992. Ces allocations compensatrices subissent en effet des minorations dans les conditions prévues à cet article.

En 2020, cette compensation s'élevait¹ :

- à 17,8 millions d'euros pour les communes, pour un coût total de l'exonération de 330,6 millions d'euros ;

- à 124 588 euros pour les EPCI, pour un coût total de l'exonération de 37,4 millions d'euros ;

- à 10 millions d'euros pour les départements², pour un coût total de l'exonération de 295,3 millions d'euros.

Le tome II de l'évaluation des voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances pour 2023 prévoit un montant stable à **28 millions d'euros** pour ces trois allocations en 2021, 2022 et 2023.

Par ailleurs, les exonérations de TFPB et de THRS en faveur des personnes parties en maisons de retraite ou en établissement de santé autorisé à dispenser des soins de longue durée, respectivement au titre des articles 1391 B bis et 1414 B du CGI, ne font l'objet d'aucun dispositif de compensation.

L'extension de l'allègement prévu en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans sous conditions de ressources au titre de l'article 1391 B du même code n'appelle pas, quant à lui, de mesure de compensation puisqu'il s'agit d'un dégrèvement directement assuré par l'État. Ce dispositif représente un coût pour l'État de 37 millions d'euros en 2021 et estimé à 39 millions d'euros en 2022 et 2023³.

¹ Coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux, Rapport annuel du Gouvernement au Parlement, 2021.

² Depuis 2021, les départements ne perçoivent plus de recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties, dont le produit a été transféré aux communes en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

³ Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2023.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA SUPPRESSION DES CONDITIONS DE COHABITATION

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

A. LA SUPPRESSION DES CONDITIONS RELATIVES À LA COHABITATION DES BÉNÉFICIAIRES DE L'EXONÉRATION

Le I du présent article prévoit de supprimer l'ensemble des conditions de cohabitation fixées pour le bénéfice des quatre dispositifs d'allègements mentionnés *supra* :

- **le 1°** du même I supprime ces conditions s'agissant de l'exonération de TFPB en faveur des personnes bénéficiaires de certains minima sociaux prévue à l'article 1390 du CGI ;

- **le 2°** du même I supprime ces conditions s'agissant de l'exonération de TFPB en faveur des personnes âgées de plus de 75 ans et de condition modeste prévue à l'article 1391 du CGI ;

- **le 3°** du même I supprime ces conditions s'agissant du dégrèvement de TFPB en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans et de condition modeste, prévu à l'article 1391 B du CGI.

Dans la mesure où les conditions de cohabitation posées aux trois articles susmentionnés servaient de référence s'agissant des conditions d'éligibilité aux allègements de TFPB prévus en faveur des personnes parties en maisons de retraite ou en établissement de santé autorisé à dispenser des soins de longue durée en application de l'article 1391 B *bis* du CGI, leur suppression vaut également pour ce dispositif.

Enfin, **le 5°** du même I supprime les conditions applicables au logement quitté par le redevable pour le bénéfice des allègements de TFPB prévus par l'article 1391 B *bis* précité du CGI et de l'exonération de THRS prévue par l'article 1414 B du même code, soit le caractère exclusif de la conservation de la jouissance du logement par le redevable et la nécessité que celui-ci demeure libre de toute habitation.

B. L'INSTITUTION D'UN MÉCANISME DE COMPENSATION AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le **II** du présent article prévoit d'instituer un nouveau **prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État** en faveur des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre au titre des exonérations de TFPB et de THRS applicables aux personnes parties en maisons de retraite ou en établissement de santé autorisé à dispenser des soins de longue durée, respectivement au titre des articles 1391 B *bis* et 1414 B du CGI.

L'entrée en vigueur du présent article aurait mécaniquement pour effet de majorer les PSR existants au titre des exonérations en faveur des personnes bénéficiaires de certains minima sociaux et des personnes âgées de plus de 75 ans sous condition de ressources, respectivement au titre des articles 1390 et 1391 du CGI.

Au total, le présent dispositif représenterait un coût pour l'État estimé à **30 millions d'euros**.

Le **III** du présent article mentionne le gage financier pour l'État, qui a vocation à être supprimé par le Gouvernement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE DES EXONÉRATIONS APPLICABLES AUX PERSONNES MODESTES

Le rapporteur général ne peut qu'**approuver la simplification et l'élargissement proposé des dispositifs d'allègement de fiscalité en faveur de nos concitoyens les plus modestes**.

Comme l'indique l'exposé sommaire de l'amendement dont l'article est issu, les exigences de cohabitation qui étaient posées pouvaient conduire à ce qu'une personne âgée aux revenus modestes puisse, par exemple, continuer d'être assujettie si elle habite avec un jeune actif dont les revenus excède le plafond de ressources prévu à l'article 1417 du CGI.

Il était néanmoins indispensable, comme le propose le présent article, de compenser les collectivités territoriales de cette nouvelle mesure. Le rapporteur ne peut toutefois que déplorer, à cet égard, le mécanisme de minorations d'allocations compensatrices qui a conduit à une forte érosion du montant des compensations des exonérations existantes.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 quinquies (nouveau)

Report à 2025 de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels

Le présent article prévoit de reporter de deux ans la mise en œuvre de l'actualisation sexennale des paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels, qui servent d'assiette pour l'établissement des impôts directs locaux. Initialement prévue pour 2023, cette actualisation devrait donc intervenir en 2025.

Compte tenu des difficultés remontées du terrain par les commissions locales dans leurs travaux d'actualisation, ce report est bienvenu.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES RÈGLES D'ÉVALUATION DE LA VALEUR LOCATIVE CADASTRALE DES LOCAUX PROFESSIONNELS DOIT FAIRE L'OBJET D'UNE ACTUALISATION EN 2023

A. LA VALEUR LOCATIVE CADASTRALE CONSTITUE L'ASSIETTE DE DIVERS IMPÔTS DIRECTS LOCAUX

La valeur locative cadastrale s'entend de la valeur locative établie conformément aux règles fixées pour la détermination de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ainsi que de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ou de certaines taxes annexes telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont la base est la même que celle de la taxe foncière.

Le régime d'évaluation de la valeur locative cadastrale prévu par les articles 1494 et suivants du code général des impôts (CGI) pour trois types de locaux :

- les locaux d'habitation et à usage professionnel ;
- les locaux professionnels ;
- les locaux industriels.

Initiée en 2010¹, la révision des valeurs locatives des locaux professionnels a permis, pour la première fois en 2017, l'entrée en vigueur des nouvelles bases d'imposition au titre des impôts locaux payés par les entreprises (TFPB, CFE, TEOM).

L'évaluation des valeurs locatives repose sur l'état du marché locatif et elle tient compte « de la nature, de la destination, de l'utilisation, des caractéristiques physiques, de la situation et de la consistance de la propriété » considérée. Ainsi, les locaux ont été classés en sous-groupes en fonction de leur nature et de leur destination (par exemple les magasins et lieux de vente), puis en catégorie en fonction de leur utilisation (par exemple les boutiques et magasins sur rue). **La valeur locative correspond à la surface pondérée du local à laquelle est appliqué un tarif par mètre carré**, propre à chaque catégorie de local : ce tarif est déterminé « sur la base des loyers moyens constatés » dans un **secteur d'évaluation** présentant un marché locatif homogène. Un **coefficient de localisation** (à la hausse ou à la baisse) peut être appliqué aux tarifs pour destiné à tenir compte de la situation particulière (favorable ou défavorable) d'une parcelle au regard des autres parcelles du secteur d'évaluation.

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 (CDVL) établit des projets sur la base d'avant-projets élaborés par l'administration fiscale. Ces projets sont transmis aux commissions intercommunales des impôts directs (CIID) et aux commissions communales des impôts directs (CCID), qui donnent un avis. En cas d'accord, la CDVL « 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).

La composition des CDVL

En application de l'article 1650 B du CGI, les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVL) 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 ;
- l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département.

¹ Article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

B. LE PRINCIPAL MÉCANISME D'ACTUALISATION DES VALEURS LOCATIVES DOIT PRODUIRE SES EFFETS POUR LA PREMIÈRE FOIS SUR LES IMPÔTS ÉTABLIS EN 2023

Un triple mécanisme d'évolution des valeurs locatives professionnelles a également été institué dans le cadre de la réforme entrée en vigueur en 2017.

D'abord, un mécanisme de mise à jour annuelle des tarifs. Depuis 2019, en application **du I de l'article 1598 ter du CGI**, les tarifs sont mis à jour chaque année par l'administration fiscale à partir de l'évolution des loyers constatés.

Ensuite, au cours de la troisième ou de la cinquième année suivant le renouvellement des conseils municipaux, la CDVL peut en outre modifier l'application des coefficients de localisation après avis des CCID ou des CIID.

Enfin, un mécanisme d'actualisation sexennale de la délimitation des secteurs, des tarifs et des coefficients de localisation est prévu : le A du III du même article dispose que cette actualisation est réalisée l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux, et que ses résultats sont pris en compte pour l'établissement des bases d'imposition de l'année suivante.

L'article 134 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a précisé la nature des travaux d'actualisation sexennale à réaliser en prévoyant que, en application **du 1° du A du III de l'article 1518 ter précité du CGI**, tous les douze ans, l'actualisation s'effectue à partir des données relatives aux changements fonciers, aux limites administratives et évolutions cadastrales ainsi qu'aux loyers pratiqués, qui sont à la disposition de l'administration. **Par dérogation, cette actualisation serait effectuée pour la première fois en 2022 et non en 2021, année suivant le renouvellement des conseils municipaux de 2020, pour être pris en compte dans les bases d'imposition de l'année 2023.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN REPORT DE DEUX ANS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTUALISATION SEXENNALE DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES

Le présent article additionnel, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° I-3348 déposé par la députée Félicie Gérard et plusieurs de ses collègues.

Le I du présent article propose, par dérogation au 1° du A du III de l'article 1518 *ter* du CGI, de **reporter de deux ans, soit de 2023 à 2025, l'intégration des résultats de l'actualisation sexennale menée en 2022 dans les bases d'impositions** relatives aux locaux professionnels.

Le II prévoit donc que ce soit le mécanisme de mise à jour annuel des tarifs prévu au I de l'article 1518 *ter* du CGI qui s'applique aux bases d'imposition de l'année 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REPORT BIENVENU

De nombreuses remontées du terrain ont mis en avant certaines difficultés rencontrées par les CDVL pour leurs travaux d'actualisation. Selon l'exposé sommaire de l'amendement dont cet article est issu, celles-ci portent notamment sur la représentativité des données utilisées pour l'actualisation des paramètres collectifs d'évaluation et d'un besoin de plus forte visibilité sur les conséquences de leurs décisions sur les bases d'imposition pour l'année 2023.

Ces difficultés avaient déjà été soulevées à l'occasion de l'examen au Sénat du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 et le Gouvernement s'était engagé à étudier le sujet en vue du projet de loi de finances pour 2023.

Ce report implique néanmoins qu'un travail soit conduit pour définir les modalités selon lesquelles ces travaux d'actualisation pourront être poursuivis dans la perspective de leur intégration aux bases d'imposition pour l'année 2025. Elles restent à définir. **En tout état de cause, il est nécessaire d'associer étroitement les élus locaux et les entreprises contribuables à cette démarche.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 sexies (nouveau)

Correction d'une erreur de référence

Le présent article vise à corriger une erreur de référence dans le code général des impôts

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

L'article 1640 du code général des impôts (CGI) fixe les conditions dans lesquelles peuvent se maintenir, au sein des communes nouvelles et en l'absence de délibération spécifique de cette dernière, des délibérations prises antérieurement par des communes participant à sa création.

Le a du 1° du II du même article fixe les règles relatives aux exonérations de durée limitée.

Le b du 1° du même II fixe les règles relatives aux dispositifs pérennes.

Or, l'article 1382 E du CGI, qui prévoit un dispositif pérenne d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties au bénéfice des grands ports maritimes et fluviomaritimes, est mentionné aux a et au b du 1° du II de l'article 1640 précité du CGI.

Afin de corriger cette incohérence, le présent article vise à supprimer la référence à l'article 1382 E du CGI mentionnée au a du 1° du II de l'article 1640 du même code.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 septies (nouveau)

**Prolongation de l'expérimentation du régime
de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe
et en Martinique dans le cadre de croisières maritimes**

Le présent article prévoit la prolongation de deux ans soit jusqu'au 1^{er} janvier 2026 du dispositif de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique dans le cadre de croisières maritimes.

De surcroît, il prévoit que la remise du rapport du Gouvernement au Parlement sur ce dispositif, initialement prévue au plus tard le 1^{er} juillet 2023 est reportée, au plus tard, au 1^{er} juillet 2025.

Cette prolongation se justifie par l'absence de mise en œuvre jusqu'à présent de ce dispositif faute de publication du décret d'application. En effet, ce décret nécessitait une décision de la Commission européenne considérant l'aide comme conforme au droit de l'Union. Or, en raison de la crise sanitaire, les échanges avec la Commission ont été interrompus et la décision n'a pas été rendue à ce jour. Elle devrait intervenir prochainement dans un sens favorable ce qui rend cette prolongation nécessaire afin de mettre en place cette expérimentation.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXPÉRIMENTATION DU RÉGIME DE
VENTE HORS TAXES AU BÉNÉFICE DES TOURISTES ARRIVANT
EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE DANS LE CADRE DE
CROISIÈRES MARITIMES ARRIVANT À TERME EN 2024**

L'article 78 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé un dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes.

Ces dispositions ont été intégrées à la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer par création des articles 41 *bis* à 41 *octies*.

A. L'EXONÉRATION DE L'OCTROI DE MER ET DE L'OCTROI DE MER RÉGIONAL DE CERTAINES OPÉRATIONS

1. Des exonérations d'octroi de mer, de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'accises sur les alcools et tabacs...

Conformément aux dispositions des articles 41 bis et 41 ter de la loi relative à l'octroi de mer, **les ventes de biens** au détail réalisées, dans les communes de Guadeloupe ou de Martinique disposant d'un port d'accueil de navires de croisière touristique, par des vendeurs autorisés, **auprès de particuliers n'ayant pas leur domicile ou leur résidence habituelle dans ces mêmes collectivités, effectuant une croisière touristique maritime et qui emportent ces biens dans leurs bagages personnels hors de ces collectivités sont exonérées de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional.**

Sont également exonérées les livraisons réalisées par les fournisseurs et les importations réalisées par les vendeurs autorisés de biens qui sont destinées à faire l'objet d'une vente aux particuliers croisiéristes susmentionnés.

Sont, enfin, exonérés les livraisons aux fournisseurs et les importations par les fournisseurs de biens destinés à être livrés aux vendeurs autorisés en vue de la vente à des particuliers croisiéristes.

Cependant, ne sont pas exonérées de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional :

- les livraisons de tabacs manufacturés ;
- les livraisons de biens pour lesquels la sortie du territoire de Guadeloupe ou de Martinique est prohibée ;
- les livraisons qui, compte tenu de la nature des biens ou des quantités livrés, ne sont pas destinées aux besoins propres d'un particulier.

Les opérations éligibles sont, par ailleurs, exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée et ouvrent droit à déduction dans les mêmes conditions que si elles étaient soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, les ventes de tabacs, d'alcools et de boissons alcooliques sont exonérées des accises y afférentes (article 41 *octies* de la loi du 2 juillet 2004) si elles sont réalisées à destination de particuliers croisiéristes.

2. ...à la condition que les ventes soient réalisées par des vendeurs autorisés

Les ventes doivent être réalisées par des vendeurs autorisés pour bénéficier des exonérations.

Les vendeurs autorisés s'entendent des vendeurs autorisés par l'administration afin de réaliser les opérations éligibles.

Un décret précise les conditions d'octroi de cette autorisation, les obligations attachées à son exploitation ainsi que les justificatifs devant être apportés par les destinataires des opérations éligibles.

B. UNE EXPÉRIMENTATION SOUMISE À UNE DÉCISION DE CONFORMITÉ AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE ET LIMITÉE DANS LE TEMPS

1. La nécessaire décision de conformité de l'Union européenne pour mettre en place le dispositif d'exonération

Le IV de l'article 78 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 instituant cette expérimentation précise que le **dispositif ne peut entrer en vigueur** qu'à une date fixée par décret qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer cette disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne.

2. Une expérimentation limitée dans le temps

Le III de l'article 78 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 précise que **ce dispositif doit être abrogé le 1^{er} janvier 2024**.

Avant, son abrogation, il est prévu que le Gouvernement devait remettre au Parlement, **au plus tard le 1^{er} juillet 2023, un rapport dressant le bilan de ce dispositif**.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROLONGATION DU DISPOSITIF DE VENTE HORS TAXES AU BÉNÉFICE DES TOURISTES ARRIVANT EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE DANS LE CADRE DE CROISIÈRES MARITIMES

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement du député Olivier Serva et plusieurs de ses collègues.

Le 2^o du II du présent article prévoit **la prolongation de deux ans soit jusqu'au 1^{er} janvier 2026** du dispositif de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique dans le cadre de croisières maritimes.

De surcroît, le 1^o du II prévoit que **la remise du rapport du Gouvernement au Parlement**, initialement prévue au plus tard le 1^{er} juillet 2023 et **reportée au 1^{er} juillet 2025** (au plus tard).

Le I de l'article concerne une coordination avec le code des impositions sur les biens et services.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION BIENVENUE SI ET SEULEMENT SI CETTE EXPÉRIMENTATION ENTRE EN VIGUEUR

Les dispositions de l'article 78 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, intégrées aux articles 41 *bis* à 41 *octies* de la loi relative à l'octroi de mer ne pouvaient entrer en vigueur qu'avec la publication de deux décrets :

- **le premier décret devait préciser les conditions d'octroi de l'autorisation pour les vendeurs**, les obligations attachées à leur exploitation ainsi que les justificatifs devant être apportés par les destinataires des opérations éligibles ;

- **le deuxième décret devait fixer la date d'entrée en vigueur**, date qui ne pouvait être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer cette disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne.

Le Gouvernement a effectué une pré-notification le 4 mai 2020 à laquelle la Commission européenne a répondu le 4 septembre 2020 en demandant des compléments d'information. Un projet de note des autorités françaises a été transmis le 27 octobre 2020 à la Commission européenne.

Les autorités européennes ont, par la suite, adressé aux autorités françaises une lettre datée du 13 octobre 2021 aux termes de laquelle elles considéraient que le dispositif n'était pas constitutif d'une aide d'État.

En outre, le décret d'application du dispositif, conditionnant notamment l'entrée en vigueur du dispositif, a fait l'objet d'échanges interministériels, la DGDDI estimant, dans le cadre de ces échanges que le fait de prévoir des décisions administratives individuelles (en l'occurrence des autorisations pour les commerçants installés dans les ports de Martinique et de Guadeloupe de proposer certaines de leurs ventes en exonération de taxe sur la valeur ajoutée, octroi de mer et accises) imposerait de soumettre le projet de décret à l'examen du Conseil d'État.

La crise sanitaire a cependant eu pour conséquence l'arrêt des négociations avec la Commission européenne, le secteur de la croisière étant fortement affecté et l'expérimentation perdant alors de son intérêt dans cette période particulière.

À l'issue de la crise sanitaire, une décision devrait intervenir prochainement actant que cette disposition est conforme au droit de l'Union européenne.

Aussi, la prolongation du dispositif d'exonération s'avère nécessaire pour que cette expérimentation soit réellement mise en œuvre sur une durée suffisamment longue permettant ainsi de connaître les effets du dispositif sur la situation des commerces habilités à pratiquer certaines de leurs ventes en exonération d'octroi de mer, de TVA et d'accises.

Pour rappel, en 2019, au moment de l'examen de cette expérimentation, la commission avait souscrit au principe de favoriser les achats dans les commerces de centre-ville pour les touristes de croisière. Cependant, elle avait mis en exergue les difficultés générées par ces dispositions.

Premièrement, leur application entraînait la perte d'une partie de l'octroi de mer pour les collectivités concernées, dont la situation financière était déjà tendue ce qui est toujours vrai actuellement.

Deuxièmement, le risque de fraude suscitait de nombreuses interrogations.

Enfin, un tel dispositif aboutissait à ce que des produits, par exemple le rhum, soient beaucoup moins chers pour les touristes que pour les locaux, qui eux continuaient de payer les taxes.

Ces remarques sont toujours d'actualité. Cependant, cette expérimentation est une demande forte. Elle a été instaurée il y a deux ans mais n'a jamais pu être mise en œuvre dans un contexte de crise sanitaire.

Pour ces raisons, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 11 octies (nouveau)s

Décalage de deux ans du calendrier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

Le présent article prévoit de décaler de deux ans le calendrier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, qui servent d'assiette aux impôts directs locaux.

Ce report semble prématuré, alors même que les élus locaux sont dans l'attente d'une telle modernisation de leurs bases fiscales. La remise d'un rapport au Parlement prévue pour le 1^{er} septembre 2024 permet déjà d'envisager d'apporter des ajustements si nécessaire au dispositif en projet de loi de finances pour 2025.

La commission propose par conséquent d'adopter son amendement FINC.41 (I-135) de suppression de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE FINANCES POUR 2020 AVAIT PRÉVU LA MISE EN ŒUVRE D'UNE RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION DEVANT PRODUIRE SES PREMIERS EFFETS À COMPTER DE 2026

La valeur locative cadastrale s'entend de la valeur locative établie conformément aux règles fixées pour la détermination de l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), ainsi que de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et de certaines taxes annexes telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont la base est la même que celle de la taxe foncière.

Le régime d'évaluation de la valeur locative cadastrale prévu par les articles 1494 et suivants du code général des impôts (CGI) pour trois types de locaux :

- les locaux d'habitation et à usage professionnel ;
- les locaux professionnels ;
- les locaux industriels.

Suite à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP) lancée en 2010¹ et produisant des effets depuis 2017, **l'article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux servant l'exercice d'une activité salariée à domicile (RVVLH).**

Le B du II de l'article 146 précité de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit que la valeur locative de chaque propriété soit déterminée en fonction de l'état du marché locatif à la date de référence du 1^{er} janvier 2023. Celle-ci est obtenue par l'application d'un tarif par mètre carré, lui-même déterminé en fonction de secteurs d'évaluation, qui regroupent des communes ou sections cadastrales de communes présentant dans le département un marché locatif homogène. Ces tarifs peuvent toutefois être modulés (à la hausse ou à la baisse) par l'application d'un coefficient de localisation destiné à tenir compte de la situation particulière (favorable ou défavorable) d'une parcelle au regard des autres parcelles du secteur d'évaluation.

Le C du même II prévoit que la valeur locative des locaux d'habitation qui présentent des caractéristiques exceptionnelles soit déterminée par voie d'application directe, en retenant un taux de 8 % à la valeur vénale de la propriété telle qu'elle serait constatée si elle était libre de toute location ou occupation à la date de référence du 1^{er} janvier 2023.

Le III du même article prévoit que, à compter de 2025, pour délimiter les secteurs, déterminer les tarifs ainsi que les parcelles auxquelles peut s'appliquer un coefficient de localisation, la commission départementale des valeurs locatives (CDVL) établit des projets sur la base d'avant-projets élaborés par l'administration fiscale. Ces projets sont transmis aux commissions intercommunales des impôts directs (CIID) et aux commissions communales des impôts directs (CCID), qui donnent un avis. En cas d'accord, la CDVL « 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).

¹ Article 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

La composition des CDVL

En application de l'article 1650 B du CGI, les commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVL) 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 ;
- l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département.

Le IV du même article prévoit un triple mécanisme d'évolution annuelle des valeurs locatives des locaux d'habitation : que les tarifs soient mis à jour annuellement :

- d'abord, **un mécanisme de mise à jour annuelle des tarifs par l'administration fiscale à partir de l'évolution des loyers constatés ;**

- ensuite, **au cours de la troisième ou de la cinquième année suivant le renouvellement des conseils municipaux, la CDVL peut en outre modifier l'application des coefficients de localisation** après avis des CCID ou des CIID ;

- enfin, à compter de 2029, un mécanisme de révision sexennal général de la délimitation des secteurs, des tarifs et des coefficients de localisation l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux.

Le V du même article prévoit que les résultats de la RVLLH soient pris en compte à compter de l'établissement des bases au titre de l'année 2026. Afin de limiter les risques de ressaut d'imposition, le même V institue un coefficient de neutralisation calculé à partir du rapport entre les sommes des valeurs locatives non révisées au 1^{er} janvier 2026 d'une commune et les sommes des valeurs locatives révisées de cette même commune à la même date.

Pour la mise en œuvre de la réforme, **le VI du même article** prévoit l'obligation pour les propriétaires de biens donnés en location de déclarer à l'administration fiscale les informations relatives à leur propriété avant le 1^{er} juillet 2023. De même, le B du IX du même article, qui entre en vigueur à compter de 2024 en application **du A du X** du même article, pérennise cette obligation au 1^{er} juillet de chaque année. L'article 114 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 complète ce dispositif en prévoyant une obligation de transmission, au 1^{er} juillet 2023, des éléments constitutifs de la valeur vénale des biens.

Le VII du même article prévoit en outre la remise avant le 1^{er} septembre 2024 d'un rapport au Parlement retraçant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pour les contribuables, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et l'État.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: UN DÉCALAGE DE DEUX ANS DU CALENDRIER DE RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES DES LOCAUX D'HABITATION

Le présent article additionnel, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° I-3485 déposé par le député Jean-Paul Mattei et plusieurs de ses collègues.

Il vise à décaler de deux ans le calendrier de la RVLLH détaillé *supra*. L'ensemble des échéances reportées est résumée dans le tableau ci-dessous.

Liste des reports proposés par l'article 11 *octies*

Division article 11 <i>octies</i>	Point d'impact	Dispositif concerné	Date initialement prévue	Report proposé
I-1°	Article 146 de la LFI 2020 II-B et II-C	Date de référence de l'état du marché locatif pour la RVLLH	1 ^{er} janvier 2023	1 ^{er} janvier 2025
I-2°	Article 146 de la LFI 2020 III-E	Entrée en vigueur des dispositions précisant les modalités de la RVLLH et des travaux de la CDVL pour sa mise en œuvre	1 ^{er} janvier 2023	1 ^{er} janvier 2025
I-3°	Article 146 de la LFI 2020 IV-C	Entrée en vigueur du mécanisme de révision sexennale des valeurs locatives	1 ^{er} janvier 2029	1 ^{er} janvier 2031
I-4°	Article 146 de la LFI 2020 V-A	Prise en compte des résultats de la RVLLH dans l'établissement des bases d'imposition	Année 2026	Année 2028
	Article 146 de la LFI 2020 V-B	Date de référence de révision des valeurs locatives pour le calcul du coefficient de neutralisation	1 ^{er} janvier 2026	1 ^{er} janvier 2028

I-5°	Article 146 de la LFI 2020 VI	Date limite pour l'obligation de déclarer à l'administration fiscale les informations relatives aux propriétés données en location pour la mise en œuvre de la RVVLH	1 ^{er} juillet 2023	1 ^{er} juillet 2025
II	Article 114 de la LFI 2022	Date limite pour l'obligation de déclarer à l'administration fiscale les éléments constitutifs de la valeur vénale des biens donnés en location pour la mise en œuvre de la RVVLH	1 ^{er} juillet 2023	1 ^{er} juillet 2025
I-7°	Article 146 de la LFI 2020 X-A	Entrée en vigueur de l'obligation annuelle de déclaration à l'administration fiscale des informations relatives aux propriétés données en location au 1 ^{er} juillet	2024	2026
I-6°	Article 146 de la LFI 2020 VII	Date limite pour la remise du rapport au Parlement retraçant les conséquences de la RVLLH	1 ^{er} septembre 2024	1 ^{er} septembre 2026

Source : commission des finances du Sénat

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REPORT PRÉMATURÉ

Si le report de deux ans, soit de 2023 à 2025, de la mise en œuvre de la révision sexennale des valeurs locatives des locaux professionnels proposé à l'article 11 *quinquies* du présent projet de loi de finances¹ était justifié par l'existence d'importantes difficultés techniques remontées du terrain, il n'en est rien à ce stade s'agissant de la RVVLH. L'ampleur du report proposé au présent article est en outre bien plus large puisqu'il porte sur l'ensemble des paramètres de la RVVLH, de telle sorte que ses premiers effets ne seraient perceptibles qu'à compter de l'établissement des bases d'imposition 2028.

Les élus locaux sont pourtant dans l'attente de la modernisation de leurs impôts. L'établissement de bases reflétant mieux la valeur des locaux est un impératif de justice fiscale et un élément essentiel pour préserver le consentement à l'impôt et le lien fiscal entre le citoyen et sa commune. Plusieurs associations d'élus entendues par le rapporteur général ont donc vivement déploré ce report.

¹ Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 11 *quinquies*.

Il semble ainsi prématuré de reporter la réforme, alors même que l'article 146 de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit déjà la remise d'un rapport complet au Parlement sur les effets attendus de la réforme avant le 1^{er} septembre 2024, par conséquent en temps utile pour ajuster le dispositif à l'horizon du projet de loi de finances pour 2025. Il sera alors encore possible, si nécessaire, de tenir compte des travaux qui devront être menés dans le cadre du report de deux ans de la mise en œuvre du mécanisme d'actualisation sexennale de la valeur locative des locaux professionnels prévue par l'article 11 *quinquies*.

Pour cette raison, le rapporteur général propose un amendement FINC.41 (I-135) de suppression de cet article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 11 nonies (nouveau)

Prorogation d'une exonération de forfait social sur certains abondements versés par l'employeur sur les plans d'épargne salariale

Le présent article prévoit de proroger en 2023 une exonération temporaire de forfait social dus sur les versements des employeurs, lorsqu'ils abondent la contribution des salariés - ou anciens salariés - à leur plan d'épargne d'entreprise.

Cette exonération était initialement prévue pour seulement 2 ans, à savoir pour 2021 et 2022.

Désireuse d'encourager le développement de l'actionnariat salarié et consciente des difficultés que pourraient affronter les entreprises en 2023 à la suite de la crise énergétique et après deux ans de crise sanitaire, la commission propose d'adopter cet article modifié par un amendement visant à assurer l'évaluation du dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION TEMPORAIRE DE FORFAIT SOCIAL SUR CERTAINS VERSEMENTS DES EMPLOYEURS SUR LES PLANS D'ÉPARGNE SALARIALE

A. UN FORFAIT SOCIAL AVEC DIVERS TAUX

L'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale prévoit que **les revenus d'activités assujettis à la contribution sociale généralisée mais exonérés de cotisations de sécurité sociale sont soumis à une contribution à la charge de l'employeur : le forfait social**. Les sommes versées aux salariés au titre de l'intéressement, de la participation, et les abondements de l'entreprise aux plans d'épargne salariale (plans d'épargne d'entreprise, plans d'épargne interentreprises et plans d'épargne retraite collectifs) y sont donc soumis. De nombreuses exonérations sont toutefois prévues. La LFSS pour 2019 a ainsi supprimé à partir du 1^{er} janvier 2019 le forfait social sur les sommes issues d'accords de participation dans les entreprises de moins de 50 salariés et sur les sommes issues des accords d'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés.

L'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale définit les taux de forfait social applicables. Si **le taux de droit commun est fixé à 20 %, des taux dérogatoires réduits sont prévus**, notamment un **taux de 10 %** pour les entreprises qui effectuent des versements sur les plans d'épargne d'entreprise, lorsque ces derniers proposent des actions ou des certificats d'investissement émis par l'entreprise ou par le groupe auquel elle appartient¹.

B. UNE EXONÉRATION TEMPORAIRE POUR LES VERSEMENTS ABONDANT LES CONTRIBUTIONS DES SALARIÉS SUR LES PLANS D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE INTRODUITE EN LOI DE FINANCES POUR 2021

L'article 207 de la loi de finances initiale pour 2021² est venu affecter ces dispositions en prévoyant deux choses :

- **la soumission au forfait social au taux de 10 % des versements « unilatéraux » des employeurs sur le plan d'épargne entreprise³**, au même titre que les versements visant à abonder une contribution du salarié au plan d'épargne d'entreprise⁴;

- **une exonération temporaire de forfait social pour 2021 et 2022 sur les abondements de l'employeur venant compléter les versements volontaires des salariés et anciens salariés⁵** sur un plan d'épargne entreprise pour acquérir des actions ou des certificats d'investissement émis par l'entreprise, ou par une entreprise incluse dans le même périmètre de consolidation ou de combinaison des comptes. Ces abondements sont soumis, en temps normal, au taux réduit de 10 %, conformément au 1° de l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale.

Le Gouvernement avait alors estimé que la soumission au forfait social au taux de 10 % des versements « unilatéraux » n'avait pas besoin d'être compensée aux organismes de sécurité sociale, dans la mesure où elle constituait une **clarification du droit existant**.

¹ Article 16 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

² Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances initiale pour 2021.

³ 2° de l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale.

⁴ 1° de l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale.

⁵ Mais aussi, pour les entreprises employant entre 1 et 250 salariés, des chefs d'entreprises, des présidents, directeurs généraux, gérants ou membres du directoire

En revanche, et conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale¹, **la perte qu'a constituée, pour les organismes de sécurité sociale, l'exonération temporaire de forfait social sur certains des abondements de l'employeur a dû être compensée.** 40 millions d'euros de crédits par an ont ainsi été ouverts en 2021 et 2022 sur la mission « Plan de relance », à travers l'action 1 « Financement des entreprises » du programme 363 « Compétitivité », soit un total de 80 millions d'euros sur deux ans. Toutefois, seulement 32 et 31 millions d'euros ont été respectivement exécutés en 2021 et 2022². Le projet annuel de performance pour 2022 de la mission précise que cette mesure fait partie de celles déployées « depuis 2021 afin de renforcer le bilan des TPE, des PME et des ETI par la mobilisation de l'épargne financière ».

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA PROROGATION DE L'EXONÉRATION DE FORFAIT SOCIAL POUR LES ABONDEMENTS DE L'EMPLOYEUR SUR LES CONTRIBUTIONS DES SALARIÉS AU PLAN D'ÉPARGNE ENTREPRISE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement n° 3171 de nos collègues députés Mme Aurore Bergé et M. Mathieu Lefèvre (Renaissance) tendant à modifier l'article 207 de la loi de finances pour 2021, pour proroger d'un an l'exonération de forfait social qui n'était initialement prévu que pour 2021 et 2022.

L'amendement portant article additionnel n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le périmètre de l'exonération est toujours le même : les abondements de l'employeur venant compléter les versements volontaires des salariés et anciens salariés sur un plan d'épargne entreprise pour acquérir des actions ou des certificats d'investissement émis par l'entreprise, ou par une entreprise incluse dans le même périmètre de consolidation ou de combinaison des comptes.

¹ Selon cet article, toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application.

² Annexe 4 du PLFSS pour 2023 (p. 60).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ACCEPTATION D'UNE DISPOSITION DONT L'IMPACT DEVRA ÊTRE ÉVALUÉ AU TERME DE SES TROIS ANS D'EXISTENCE ET AVANT TOUTE NOUVELLE PROROGATION

La commission s'était prononcée en faveur de l'article 51 *septies* du projet de loi de finances pour 2021, qui devait devenir l'article 07 de la loi de finances, en ce qu'elle visait à mieux associer les salariés aux performances des entreprises et à renforcer les fonds propres de celles-ci. Elle avait toutefois adopté le dispositif d'exonération de forfait social pour une durée limitée.

Certes, les difficultés dans lesquelles pourraient se trouver les entreprises en 2023 pourraient porter atteinte à leurs fonds propres, **ce qui justifie pleinement une prorogation de l'exonération.**

Cependant, **l'intention exprimée par les auteurs de l'amendement est d'inscrire celui-ci dans la continuité de « l'action menée par la majorité depuis la précédente législature en faveur de l'actionnariat salarié »**, ce qui sous-entend la volonté d'adopter un dispositif pérenne et non pas exceptionnel.

Il eût dès lors été probablement préférable, comme l'avait recommandé le rapporteur général lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, **d'effectuer un état des lieux du dispositif** d'exonération temporaire sur l'abondement effectif des entreprises aux plans d'épargne salariale de leurs salariés.

Des enseignements peuvent toutefois être tirés des chiffres mis à disposition par l'annexe 4 du PLFSS pour 2023. Ils montrent que **cette disposition a bien été utilisée par les employeurs**, ce qui atteste d'un certain succès du dispositif, mais probablement pas à la hauteur des attentes du Gouvernement, puisque sur les 40 millions d'euros de crédit ouverts en 2021 et 2022, **seuls 32 et 31 millions** respectivement ont été consommés.

Le rapporteur général s'interroge également sur les modalités de compensation de cette perte pour les organismes de sécurité sociale. Si cette exonération devait, *in fine*, être pérennisée, il serait bon d'envisager dès maintenant d'inscrire sa compensation ailleurs que dans la mission « Plan de relance », comme c'était le cas jusqu'alors.

En cohérence avec la position défendue par la commission sur l'article 7 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027¹ qui prévoit qu'une dépense fiscale ne peut être prorogée pour une durée maximale de trois ans qu'à la condition d'être évaluée, mais également avec l'article LO111-4-4 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui prévoit l'évaluation, au moins une fois tous les trois ans, de chacune des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régime obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, la commission propose donc un **amendement FINC.42 (I-136)** demandant au Gouvernement de **présenter au Parlement une évaluation des principales caractéristiques des bénéficiaires de cette mesure en précisant son efficacité et son coût.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Dans sa version adoptée par le Sénat le 2 novembre 2022.

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 12

Fixation pour 2023 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement

Le présent article fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2023, à un niveau stable d'environ 26,8 milliards d'euros à périmètre constant et 26,6 milliards d'euros à périmètre courant.

Il établit également le niveau des dotations et des compensations d'exonération entrant dans le périmètre des variables d'ajustement.

Pour 2023, le présent article propose une minoration de ces variables de 45 millions d'euros, soit un niveau très légèrement inférieur à celui de 2022 supportée à hauteur de 66,6 % par les régions. Il reconduit également le plafonnement du prélèvement sur recettes (PSR) de compensation du relèvement du seuil du versement transport revenant aux autorités organisatrices de la mobilité.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DOTATION GÉNÉRALE DE FONCTIONNEMENT CONSTITUE LE CONCOURS FINANCIER AUX COLLECTIVITÉS LE PLUS IMPORTANT

A. RAPPEL DES MODALITÉS DE FIXATION DE LA DGF ET DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

1. La fixation de la DGF

Depuis 2011, le montant global de DGF est fixé chaque année en loi de finances au sein de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En 2022, la DGF était composée de deux parts : la DGF des départements et la DGF du bloc communal :

- la fixation du montant de la DGF des départements est régie par l'article L. 3334-1 du CGCT ;

- la DGF du bloc communal est, pour sa part, composée de la dotation forfaitaire des communes et d'une dotation d'aménagement (qui regroupe la dotation d'intercommunalité, la dotation de compensation des EPCI, les dotations spécifiques aux communes nouvelles et les dotations de péréquation communales). Son montant n'est pas expressément fixé en loi de finances mais correspond au solde entre le montant total de la DGF et la DGF des départements, aux termes de l'article L. 2334-1 du CGCT.

2. La définition des variables d'ajustement

Les **différents concours financiers connaissent des évolutions indépendantes**, telles que la progression des dotations de péréquation ou encore l'augmentation liée à l'évolution démographique.

Aussi, afin de rendre les évolutions des concours financiers aux collectivités territoriales compatibles avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, ceux-ci ont fait l'objet de mesures de maîtrise dès la LFI 2008 qui prévoyait de réduire à la seule inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. Dès lors, les dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation étaient compensés par la baisse corrélative d'autres dotations, dites « variables d'ajustement », dont le montant était ajusté en conséquence.

Dans le prolongement de cette logique, la LFI 2009 a étendu le nombre de ces variables de manière à répartir plus équitablement la charge entre les différentes dotations faisant l'objet d'une minoration.

Depuis, dès l'élaboration du projet de loi de finances, les évolutions tendanciennes des prélèvements sur recettes au profit des collectivités ou des dotations budgétaires doivent être gagées au sein des concours financiers par la minoration de certains concours.

Jusqu'à 2016, les variables d'ajustement étaient constituées :

- d'une partie des compensations d'exonérations de fiscalité locale ;
- de la part de la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale («dotation carrée») qui correspondait à d'anciennes compensations d'exonérations antérieures à la réforme de la taxe professionnelle déjà ajustables ;
- de la totalité de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP).

Entre 2017 et 2019, l'assiette des variables a été élargie aux dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle pour neutraliser la dynamique importante d'un certain nombre de dotations et prélèvements sur recettes au sein l'enveloppe des concours financiers :

- l'article 33 de la loi de finances pour 2017 a inclus à l'assiette des compensations soumises à minoration : la **dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)** des régions et des départements, les **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)** et la totalité de la **dotations de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE dite « dotations carrées »)** des régions et des départements ;

- l'article 77 de la loi de finances pour 2019 a élargi le périmètre des variables d'ajustement à la **dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)** des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- l'article 73 de la loi de finances pour 2020 a élargi l'assiette au **PSR de compensation du versement transport**, destiné à compenser aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) la perte de recettes consécutive au relèvement en 2016 du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) des entreprises au versement transport.

Plus spécifiquement, sur la période 2018-2022, l'**objectif affiché de ces variables d'ajustement est de respecter la trajectoire d'évolution du montant des concours financiers** de l'État aux collectivités locales telle que fixée par la **loi de programmation des finances publiques (LPFP)** pour les années 2018-2022.

Cette trajectoire, définie à l'article 16 de la LPFP pour les années 2018 à 2022¹, était la suivante :

Trajectoire d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales fixée par la LPFP 2018-2022

(en milliards d'euros courants, à périmètre constant)

	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
Taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,5	4,66
Autres concours (crédits RCT et PSR hors FCTVA)	38,37	38,14	38,12	38,1	38,1
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

Source : article 16 de la LPFP 2018-2022

Elle inclut ainsi les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales et les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

À noter cependant que l'évolution du FCTVA, tout comme celle de la TVA affectée aux régions, est mentionnée à titre indicatif mais n'est pas plafonnée strictement, les versements y afférents dépendant du niveau des investissements réalisés par les collectivités pour la première et du dynamisme de la TVA pour la seconde.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

B. L'ÉVOLUTION DE LA DGF ET DES TRANSFERTS FINANCIERS ENTRE 2021 ET 2022

1. L'exécution 2021 des transferts financiers aux collectivités territoriales

En 2021, l'exécution des transferts financiers aux collectivités territoriales s'est établi à 107,5 milliards d'euros et se décompose ainsi :

- **les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** pour un montant total de **52,8 milliards d'euros** répartis entre les prélèvements sur recettes à hauteur de 43,4 milliards d'euros (dont la dotation globale de fonctionnement), la TVA affectée aux régions en substitution de la DGF depuis 2018 (4,58 milliards d'euros) et aux départements depuis 2021 (250 millions d'euros) pour ainsi que les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour un montant de 4,6 milliards d'euros en AE ;

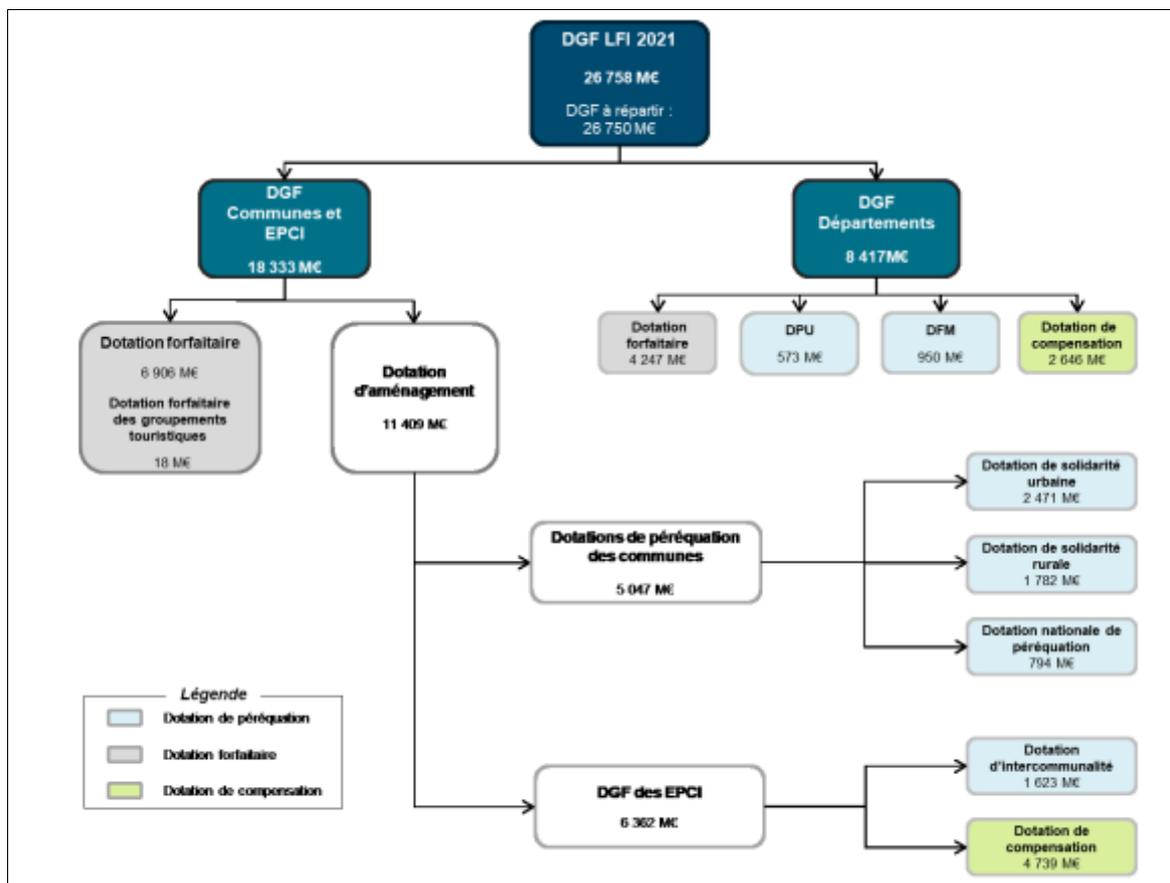
- **la fiscalité transférée** pour 40,1 milliards d'euros auxquels s'ajoute 0,87 milliard d'euros pour le financement de la formation professionnelle ;

- **des transferts financiers divers** (contrepartie de dégrèvements législatifs, produit des amendes de police de la circulation et des radars, subventions de fonctionnement et d'équipement hors ministère de l'intérieur), pour un montant de **13,7 milliards d'euros**.

Cette exécution est supérieure de 3,3 milliards d'euros par rapport au montant total fixé dans la LFI 2021 (104,2 milliards d'euros).

En 2021, la DGF exécutée, d'un montant de 26 756 millions d'euros, représentait 50,6 % du total des concours financiers exécutés et 24,9 % du total des transferts financiers.

Structure de la DGF en LFI 2021



Source : DGCL

2. Les montants prévus en LFI 2022 pour les transferts financiers

À périmètre courant, le montant des transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales s'élevait, dans la LFI 2022, à **105,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et se composait comme suit :

- les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour un montant total de **52,8 milliards d'euros** répartis entre les prélèvements sur recettes à hauteur de 43,2 milliards d'euros (dont la dotation globale de fonctionnement), la TVA affectée d'une part aux régions en substitution de la DGF depuis 2018 pour 4,6 milliards d'euros et, d'autre part, aux départements depuis 2021 pour 264 millions d'euros ainsi que les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour un montant de 4,9 milliards d'euros ;

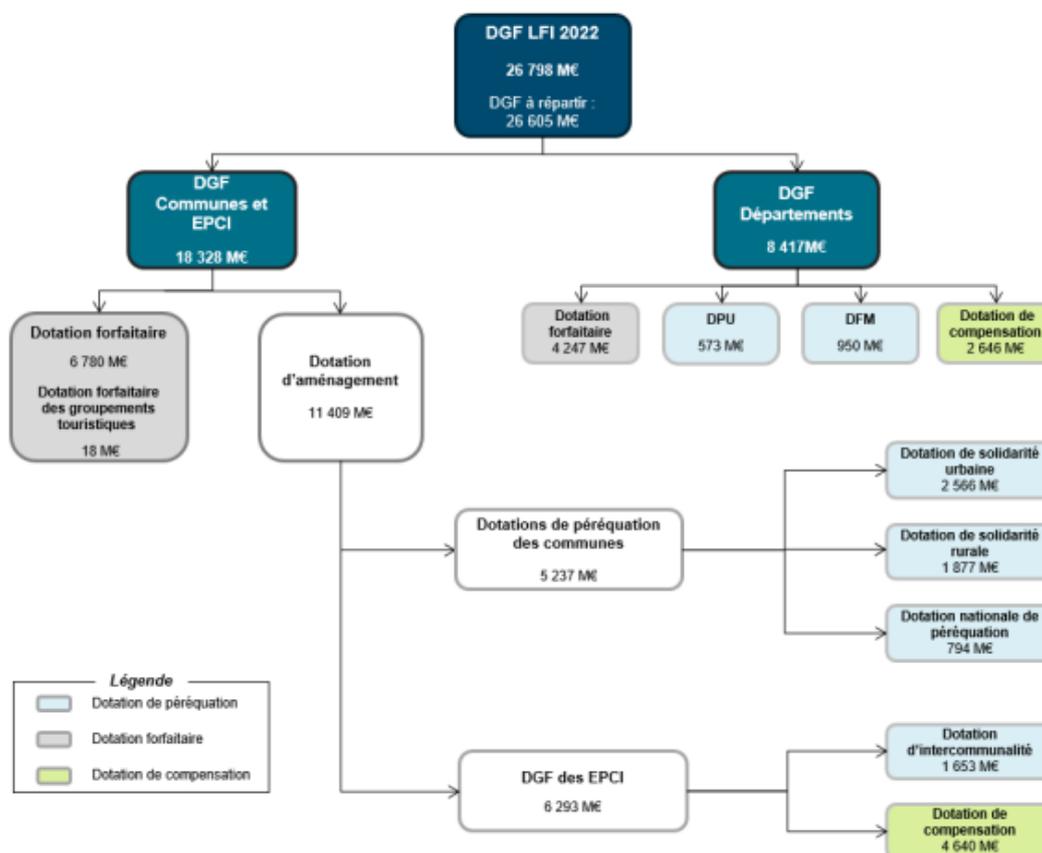
- la fiscalité transférée pour 40 milliards d'euros auxquels s'ajoute 0,9 milliard d'euros pour le financement de la formation professionnelle ;

- des transferts financiers divers (contrepartie de dégrèvements législatifs, produit des amendes de police de la circulation et des radars, subventions de fonctionnement et d'équipement hors ministère de l'intérieur), pour un montant de **12,3 milliards d'euros**.

Le montant de la DGF a été fixé, en LFI 2022, à **26 798 080 294 euros** soit **39,7 millions d'euros de plus qu'en LFI 2021 (26 758 368 435 euros)** à périmètre courant.

Ce montant de DGF, en LFI 2022, représente **62 % des PSR, 50,7 % du total des concours financiers et 25,3 % du total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales**.

Structure de la DGF en LFI 2022



Source : DGCL

Évolution des concours financiers¹ entre la LFI 2021 et la LFI 2022

(en millions d'euros)

	LFI 2021 courant	Exécution 2021	LFI 2022 courant	Evolution entre LFI 2021 et LFI 2022 courant
PSR de l'Etat	43 400,00	43 368,00	43 225,00	-0,40%
<i>dont DGF</i>	26 758,00	26 756,00	26 798,00	0,15%
Mission "Relations avec les CT"	4 175,00	4 642,00	4 914,00	17,70%
TVA des régions	4 294,00	4 583,00	4 679,00	8,97%
Transferts financiers divers	13 969,00	13 761,00	12 262,00	-12,22%
Fiscalité transférée	37 273,00	40 073,00	40 011,00	7,35%
Financement formation professionnelle	879,00	871,00	859,00	-2,28%
TICPE-DRONISEP et chèque inflation	8,00	-	24,00	200,00%
TVA aux départements non pris en compte da	250,00	250,00	264,00	5,60%
TOTAL	104 248,00	107 548,00	105 974,00	1,66%

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

C. L'ÉVOLUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT ENTRE 2021 ET 2022

Entre 2021 et 2022, le périmètre des variables d'ajustement n'a pas été étendu et les montants de minoration sont restés stables. Leur répartition par type de collectivité a cependant évolué. Ainsi :

- la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) a été minorée en 2021², (respectivement de 20,4 millions d'euros pour les départements et de 17,8 millions d'euros pour les régions) pour atteindre 372 198 778 euros et 40 805 192 euros. En 2022³, la DTCE des départements et des régions a été maintenue, pour les départements, à 372 198 778 euros et a été fixée à 15 805 192 euros, soit une baisse de 25 millions d'euros par rapport à la LFI 2021 pour les régions et la collectivité de Corse ;

¹ TICPE-DRONISEP : transfert aux régions de certaines des compétences exercées par les délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (DRONISEP).

² En application de l'article 73 de la loi de finances 2020-1721 du 29 décembre 2020 modifiant ainsi le XVIII et XIX du 8 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010.

³ En application de l'article 39 de la loi de finances 2021-1900 du 30 décembre 2021 modifiant ainsi le XVIII et XIX du 8 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010.

- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) a été minorée en 2021¹, (de respectivement 5,1 millions d'euros et 7,6 millions d'euros) pour atteindre 1 268 315 500 euros pour les départements et 492 129 770 euros pour les régions. Le montant pour le bloc communal est resté stable (1 144 768 465 euros). En 2022², la DCRTP a été maintenue au niveau de 2021 pour les départements soit 1 268 315 500 euros et a été fixée à 467 129 770 euros pour les régions soit une diminution de 25 millions par rapport à 2021. Pour le bloc communal, la DCRTP a également été maintenue au niveau de 2021 soit 1 144 768 465 euros ;

- les versements du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) n'a pas fait l'objet de minoration en 2020³, 2021⁴ et 2022⁵ et son niveau s'est établi, au cours de ces deux années, à 284 278 401 euros.

- enfin, le prélèvement sur recettes de compensation du versement transport, qui s'élevait à 91 millions d'euros en 2019, a été plafonné à 48 020 650 euros en 2020⁶, en 2021⁷ et 2022⁸.

Au total, l'article 39 de la loi de finances pour 2022 prévoyait une minoration des variables d'ajustement de 50 millions d'euros supportée intégralement par les régions alors qu'en 2021, ces minurations pour un montant total équivalent, étaient supportées pour moitié par les régions et pour moitié par les départements. Au cours de ces deux années, le Sénat s'était d'ailleurs opposé à ces variables d'ajustement.

¹ En application de l'article 73 de la loi de finances 2020-1721 du 29 décembre 2020 modifiant ainsi le 1.5 et 1.6 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² En application de l'article 39 de la loi de finances 2021-1900 du 30 décembre 2021 modifiant ainsi le 1.5 et 1.6 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

³ En application du III B de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2020 (repris dans l'article 73 de la loi de finances 2019-1479 du 28 décembre 2019) modifiant ainsi l'article 1648 A du code général des impôts.

⁴ En application du II C de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2021 (repris dans l'article 73 de la loi de finances 2020-1721 du 29 décembre 2020) modifiant ainsi l'article 1648 A du code général des impôts.

⁵ En application du II C de l'article 11 du projet de loi de finances pour 2022 (repris dans l'article 39 de la loi de finances 2021-1900 du 30 décembre 2021) modifiant ainsi l'article 1648 A du code général des impôts.

⁶ En application du II de l'article 21 du projet de loi de finances pour 2020 (repris dans l'article 73 de la loi de finances 2019-1479 du 28 décembre 2019) modifiant ainsi le 2 du VI de l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁷ En application du II A de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2021 (repris dans l'article 73 de la loi de finances 2020-1721 du 29 décembre 2020) modifiant ainsi le 2 du VI de l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁸ En application du II A de l'article 11 du projet de loi de finances pour 2022 (repris dans l'article 39 de la loi de finances 2021-1900 du 30 décembre 2021) modifiant ainsi le 2 du VI de l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Évolution des variables d'ajustement entre 2021 et 2022

(en euros)

	DTCE départements	DTCE régions	DCRTP départements	DCRTP régions	DCRTP communes	FDPTP	Versement transport	TOTAL
2021	372 198 778,00	40 805 192,00	1 268 315 500,00	492 129 770,00	1 144 768 465,00	284 278 401,00	48 020 650,00	3 650 516 756,00
2022	372 198 778,00	15 805 192,00	1 268 315 500,00	467 129 770,00	1 144 768 465,00	284 278 401,00	48 020 650,00	3 600 516 756,00
Variation 2020/2021	20 400 000,00	17 860 000,00	5 099 743,00	7 650 257,00	-	-	-	51 010 000,00
Variation 2021/2022	-	25 000 000,00	-	25 000 000,00	-	-	-	50 000 000,00

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA DGF RESTE UNE NOUVELLE FOIS STABLE À ENVIRON 27 MILLIARDS D'EUROS À PÉRIMÈTRE CONSTANT ALORS QUE LE MONTANT DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DIMINUE TRÈS LÉGÈREMENT POUR S'ÉTABLIR À 45 MILLIONS D'EUROS

A. LA DGF EST MAINTENUE, À PÉRIMÈTRE CONSTANT, À PRÈS DE 27 MILLIARDS D'EUROS

À périmètre constant, le montant des transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales s'élèvent, dans le PLF 2023, à **107,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**. À périmètre courant, leur niveau est de **107,6 milliards d'euros** et se compose comme suit :

- les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour un montant total de **53,1 milliards d'euros** répartis entre les prélèvements sur recettes à hauteur de 43,7 milliards d'euros (dont la dotation globale de fonctionnement), la TVA affectée aux régions en substitution de la DGF depuis 2018 pour 5,1 milliards d'euros et aux départements depuis 2021, pour 278 millions d'euros, ainsi que les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour un montant de 4,3 milliards d'euros ;

- la fiscalité transférée pour 39,3 milliards d'euros auxquels s'ajoute 0,8 milliard d'euros pour le financement de la formation professionnelle ;

- des transferts financiers divers (contrepartie de dégrèvements législatifs, produit des amendes de police de la circulation et des radars, subventions de fonctionnement et d'équipement hors ministère de l'intérieur), pour un montant de **14,4 milliards d'euros**.

Les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités s'établissent à **43,7 milliards d'euros**.

Parmi ces PSR, le montant de la DGF est fixé, pour 2023, à 26 611 985 402 euros par le I du présent article soit une baisse de 186 094 892 euros par rapport à la LFI 2022. Cet écart s'explique par trois mesures de périmètre :

- une reprise de la DGF au titre de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) dans les deux départements expérimentateurs de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales pour un montant de 186 millions d'euros ;

- le basculement, dans la dotation élu local (DPEL), des dotations « protection fonctionnelle des élus » et « frais de garde » précédemment imputées sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour un montant de 7 millions d'euros ;

- débasage du FDMI du département des Pyrénées-Orientales au titre de l'expérimentation de la recentralisation du RSA à hauteur de 7 millions d'euros.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal et des départements demeure donc stable à périmètre constant.

En 2023, la DGF représente à elle seule 60,8 % des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, 50,1 % du total des concours financiers et 24,7 % du total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

B. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE 45 MILLIONS D'EUROS

Le présent article fixe le périmètre et les montants pour 2023 des variables d'ajustement.

Ainsi, le II prévoit d'inclure dans le champ des variables d'ajustement :

- **le PSR de compensation du versement transport**, qui ne fait toutefois l'objet d'aucune nouvelle minoration puisque **le A du même II** modifiant l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 maintient le plafonnement à son niveau de 2021 et 2022, soit 48 020 650 euros ;

- **la DTCE des départements et des régions** qui est fixée en 2023, pour les départements, par **le 1^oa) du B du même II** modifiant ainsi **le XVIII (alinéa 15) du 8 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010**, à 362 198 778 euros (soit une diminution de 10 millions d'euros par rapport au niveau de 2022). **Le b du 1^o du B du II du présent article supprime, par ailleurs, le XIX du 8 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010 ce qui revient à supprimer la DTCE des régions établie, en 2022, à 15 805 192 euros (et à 40 805 192 millions en 2021) ;**

- la DCRTP qui, pour les départements, est fixée, en 2023, par le a) du 2° du B du même II modifiant ainsi le 1.5 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 à 1 263 315 500 soit une diminution de 5 millions d'euros par rapport à 2022 (1 268 315 500 euros) et qui, pour les régions, est fixée à 452 934 962 euros soit une diminution 14 194 808 euros par rapport au niveau de 2022 (467 129 770 euros par le même a) du 2° du B du même II du présent article. Pour les communes, la DCRTP est maintenue au niveau de 2021 et 2022 par le b) du 2° du B du même II modifiant ainsi le 1.6 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 soit 1 144 768 465 euros.

- le FDPTP, qui ne fait l'objet d'aucune minoration puisque le C du même II modifiant l'article 1648 A du code général des impôts maintient le niveau des versements à celui de 2022 soit 284 278 401 euros.

Évolution des variables d'ajustement entre 2022 et 2023

(en euros)

	DTCE départements	DTCE régions	DCRTP départements	DCRTP régions	DCRTP communes	FDPTP	Versement transport	TOTAL
2022	372 198 778,00	15 805 192,00	1 268 315 500,00	467 129 770,00	1 144 768 465,00	284 278 401,00	48 020 650,00	3 600 516 756,00
2023	362 198 778,00	-	1 263 315 500,00	452 934 962,00	1 144 768 465,00	284 278 401,00	48 020 650,00	3 555 516 756,00
Variation 2021/2022	-	25 000 000,00	-	25 000 000,00	-	-	-	50 000 000,00
Variation 2021/2023	10 000 000,00	15 805 192,00	5 000 000,00	14 194 808,00	-	-	-	45 000 000,00

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

Ainsi, le champ des variables d'ajustement n'est pas élargi par rapport à 2022 mais les montants de certaines minorations ont évolué de sorte que, en 2023, la minoration proposée, soit 45 millions d'euros, est supportée à hauteur de 15 millions d'euros par les départements et de 30 millions d'euros par les régions alors qu'en 2022 l'intégralité de la minoration était supportée par les seules régions.

Ce montant enregistre une diminution par rapport aux années précédentes (50 millions d'euros en PLF 2022, 120 millions d'euros en PLF 2020, 159 millions d'euros en PLF 2019 et 293 millions d'euros en PLF 2018).

Le PSR de compensation du versement transport

L'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre de finances pour 2016 a institué un prélèvement sur recettes de l'État destiné à compenser les pertes de recettes résultant, pour les autorités organisatrices de la mobilité, Ile-de-France Mobilités, la métropole de Lyon ou l'autorité organisatrice de transports urbains qui s'est substituée à la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport, de la réduction du champ des employeurs assujettis au versement transport.

Ce mécanisme de compensation est destiné à neutraliser l'effet financier du relèvement du seuil d'assujettissement des employeurs au versement transport de 9 à 11 salariés à compter de 2016.

Ce PSR a été plafonné pour la première fois en 2020 à 48 millions d'euros. Ce plafonnement a depuis lors été reconduit dans les projets de loi de finances 2021 et 2022.

Source : commission des finances du Sénat

C. LE MAINTIEN D'UNE RÉPARTITION DES MINORATIONS AU PRORATA DES RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT

Le **III** du présent article prévoit, comme les années précédentes, que pour chacune des dotations minorées en application du XVIII et du XIX du 8 de l'article 77 et des 1.5 et 1.6 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, **le montant de la minoration est réparti entre les collectivités ou établissements bénéficiaires de la dotation au prorata des recettes réelles de fonctionnement de leur budget principal telles que constatées dans les comptes de gestion afférents à l'exercice 2020.**

De surcroît, l'article précise que si, pour l'une de ces collectivités ou l'un de ces établissements, la minoration de l'une de ces dotations excède le montant perçu en 2020, la différence est répartie entre les autres collectivités ou établissements selon les mêmes modalités.

Par ailleurs, le **III** de l'article 12 vient préciser le périmètre des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en indiquant :

- d'une part, qu'il s'agit des opérations budgétaires comptabilisées dans les comptes de classe 7, à l'exception des opérations d'ordre budgétaire, des atténuations de produits et des produits des cessions d'immobilisations ;

- d'autre part, que ces recettes réelles de fonctionnement doivent être minorées des produits exceptionnels sur opérations de gestion, des mandats annulés sur exercices antérieurs ou atteints par la déchéance quadriennale, des subventions exceptionnelles et des autres produits exceptionnels, tels que constatés dans les comptes de gestion afférents à l'année 2020.

Dans des cas spécifiques d'autres minorations sont être appliquées.
Ainsi :

- pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, ces recettes sont également minorées du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, tel que constaté dans les comptes de gestion afférents à l'année 2021 ;

- pour les communes situées sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, ces recettes sont minorées des recettes reversées au titre des contributions au fonds de compensation des charges territoriales, telles que constatées dans les comptes de gestion afférents à l'année 2021.

Enfin, pour certaines collectivités, les RRF prises en compte sont affectées d'un pourcentage, qui diffère selon la destination de chaque dotation :

- pour la métropole de Lyon, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 44,55 % ou de 55,45 % selon que la minoration porte sur une dotation versée, respectivement, au titre de ses compétences intercommunales ou départementales ;

- pour la collectivité territoriale de Guyane, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 79,82 % ou de 20,18 % selon que la minoration porte sur une dotation versée, respectivement, au titre de ses compétences départementales ou régionales ;

- pour la collectivité territoriale de Martinique, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 81,58 % ou de 18,42 % selon que la minoration porte sur une dotation versée, respectivement, au titre de ses compétences départementales ou régionales ;

- pour la collectivité de Corse, ces recettes sont affectées d'un coefficient de 43,44 % ou de 56,56 % selon que la minoration porte sur une dotation versée, respectivement, au titre de ses compétences départementales ou régionales.

**Coefficients applicables au montant de recettes réelles de fonctionnement
de la métropole de Lyon, des collectivités territoriales de Guyane
et de Martinique et de la collectivité de Corse pour le calcul de la minoration
des variables d'ajustement**

(en pourcentage)

	Dotation versée au titre de compétences intercommunales	Dotation versée au titre de compétences départementales	Dotation versée au titre de compétences régionales
Métropole de Lyon	44,55 %	55,45 %	
Collectivité territoriale de Guyane		79,82 %	20,18 %
Collectivité territoriale de Martinique		81,58 %	18,42 %
Collectivité de Corse		43,44 %	56,56 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent article 12

**III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49,
ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE MAJORATION DE LA
DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE ET DE LA DOTATION DE
SOLIDARITÉ RURALE AFIN DE MAINTENIR LES COMPOSANTES
FORFAITAIRES DE LA DGF**

L'article 12 n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, un amendement de M. Thomas Cazenave et plusieurs de ses collègues a été retenu sur cet article.

Cet amendement **porte le montant de la DGF mentionné au deuxième alinéa de l'article 12 de 26 611 985 402 euros à 26 931 362 549 euros** soit une hausse de 319 377 147 euros qui est la contraction entre :

- une majoration de la DGF à hauteur de 210 millions d'euros ayant pour objectif, d'une part, d'augmenter la dotation de solidarité urbaine et de cohésion (DSU) ainsi que la dotation de solidarité rurale (DSR) de 90 millions d'euros chacune entre 2022 et 2023 et, d'autre part, d'augmenter la dotation d'intercommunalité de 30 millions d'euros. Cette majoration permettra une augmentation de ces trois dotations sans redéploiement à partir des composantes forfaitaires de la DGF et devrait ainsi permettre à 90 % des communes de voir leur DGF augmenter ;

- une majoration de 110 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR) en sus des 90 millions évoqués *supra* afin de renforcer le soutien apporté aux communes rurales ;

- une diminution de la DGF pour un montant de 622 853 euros. Cette baisse résulte d'une mesure de périmètre. Par convention liant le département du Maine-et-Loire et l'État, dans le cadre de l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'État prenait à sa charge les coûts liés aux missions de promotion de la vaccination dans ce département. Cette convention n'étant pas reconduite et arrivant à son terme le 31 décembre 2022, la dotation de compensation allouée à ce département est diminuée de 622 853 euros.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE STABILISATION DE LA DGF BIENVENUE MAIS QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE DIMINUTION DES CONCOURS FINANCIERS HORS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS ET D'UNE NOUVELLE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT QUI RESTE TOUJOURS CONTESTABLE

A. UNE STABILISATION DE LA DGF QUI NE DOIT PAS MASQUER LA BAISSÉ DES CONCOURS FINANCIERS HORS DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

Les concours de l'État aux collectivités territoriales qui résulteraient du présent projet de loi de finances s'établiraient en autorisations d'engagement (AE) à **53,1 milliards d'euros à périmètre courant, soit une hausse de 259 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2022.**

Cependant, hors dispositifs de soutien exceptionnels pendant la crise sanitaire et du filet de sécurité pour faire face à l'inflation, **les concours financiers ont diminué de 71 millions d'euros par rapport à 2022.** Cette baisse s'explique essentiellement par les variations contraires suivantes :

- **le dynamisme de deux PSR** : le PSR de compensation au bloc communal de la réduction de 50% des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) des locaux industriels qui augmente de 183 millions d'euros et le FCTVA qui enregistre une hausse de 200 millions d'euros ;

- **la croissance de la TVA des régions en substitution de leur ancienne DGF** (+ 411 millions d'euros) ;

- la diminution de la DGF en raison d'une mesure de périmètre de 186 millions d'euros au titre de la recentralisation du RSA dans les départements expérimentateurs de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales ;

- la baisse des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (- 638 millions d'euros) sous l'effet principalement de la diminution de la DSIL (- 293 millions d'euros), de l'absence d'ouverture de nouvelles AE pour le plan « Marseille en grand » (- 254 millions d'euros), de la baisse de la dotation générale de décentralisation des départements en raison de l'extinction du dispositif de compensation péréquée (DCP) des départements en 2023 (- 51,6 millions d'euros) et de la baisse de 17 millions d'euros du fonds créé au profit des collectivités territoriales des Alpes-Maritimes sinistrées par la tempête Alex.

De surcroît, il convient de souligner que la hausse des PSR (hors dispositifs de soutien exceptionnels) résulte essentiellement du FCTVA dont le dynamisme s'explique par celui des investissements des collectivités.

Évolution des concours financiers entre la LFI 2022 et le PLF 2023

(en millions d'euros)

en AE	LFI 2022	PLF 2023	Evolution entre LFI 2021 et PLF 2022 courant	Variation en volume
PSR de l'Etat	43 225,00	43 711,00	1,12%	486,00
<i>dont DGF</i>	26 798,00	26 612,00	-0,69%	- 186,00
Mission "Relations avec les CT"	4 914,00	4 276,00	-12,98%	- 638,00
TVA des régions	4 679,00	5 090,00	8,78%	411,00
Total des concours financiers	52 818,00	53 077,00	0,49%	259,00
PSR hors dispositifs exceptionnels de soutien	43 125,00	43 281,00	0,36%	156,00
Total des concours financiers hors dispositifs exceptionnels de soutien	52 718,00	52 647,00	-0,13%	- 71,00

Source : commission des finances du Sénat, d'après le jaune « Transferts financiers aux collectivités territoriales »

En CP, à périmètre constant et déduction faite de la DSIL exceptionnelle, les montants des concours financiers plafonnés atteignent, en 2023, 53,1 milliards d'euros soit le montant plafond indiqué à l'article 13 de la LPPF.

Décomposition du plafond 2023 de la LPFP en CP

(en millions d'euros)

	En CP avec crédits DGCL - DSIL excep en constant
PSR de l'Etat	43 897,00
<i>dont DGF</i>	26 798,00
Mission "Relations avec les CT"	4 161,00
TVA des régions	5 090,00
Total des concours financiers	53 148,00

Source : commission des finances du Sénat, d'après le jaune « Transferts financiers aux collectivités territoriales »

B. DES VARIABLES D'AJUSTEMENTS ACCEPTABLES SI LES COLLECTIVITÉS SONT SOUTENUES PAR AILLEURS DANS CE CONTEXTE INFLATIONNISTE

Le rapporteur général prend acte du maintien du niveau de la DGF à périmètre constant après les diminutions substantielles intervenues lors du quinquennat 2012-2017.

Il note cependant que ce niveau stable s'inscrit dans un contexte inflationniste important qui génère un surcoût de charges pour les collectivités mais également une contraction de leurs ressources après retraitement de l'inflation.

Dans ce contexte économique particulier, il ne peut que regretter le choix de procéder à une nouvelle minoration des variables d'ajustement en 2023, à un niveau quasi identique à celui opéré en 2022 et ce en dépit d'un contexte qui demeure largement fragile et incertain. Il réitère donc ses remarques des années précédentes en rappelant notamment que le mécanisme de minoration des variables d'ajustement est contestable en ce qu'il revient à minorer des dotations supposées compenser à l'euro près les collectivités territoriales des conséquences de précédentes réformes fiscales (au cas d'espèce, la réforme de la taxe professionnelle et compensation d'exonérations de fiscalité locale).

De surcroît, si contrairement à l'année précédente¹, la nouvelle minoration est répartie entre les régions et les départements, les régions portent 66,6 % de cette minoration de 45 millions (au lieu d'être répartie à part égale entre les départements et les régions comme cela avait été le cas en 2021).

Si la situation des régions est globalement saine fin 2021 avec des produits de fonctionnement qui augmentent à un rythme plus soutenu que celui des charges de fonctionnement et une épargne nette en hausse de 47,6 % entre 2020 et 2021, il convient de rappeler que leurs recettes d'investissement ont légèrement diminué alors que leurs dépenses d'investissement continuent de croître de même que leur encours de dette.

En outre, le Gouvernement a fait le choix de reconduire en 2023 le plafonnement à 48 millions d'euros du PSR de compensation de la réforme du versement transport, bien que cette dotation soit affectée aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) dans un contexte où celles-ci sont également fortement affectées par la hausse des coûts de l'énergie. Ainsi, à titre d'exemple, à Toulouse, Tisséo prévoit une multiplication par quatre de la facture d'électricité l'an prochain. À Bordeaux, les surcoûts pourraient atteindre 20 à 25 millions d'euros pour l'année 2023, selon le directeur de Keolis Bordeaux, la société gérant le réseau de transport en commun de la ville. En Île-de-France, le surcoût est estimé à 950 millions d'euros.

Pour autant et malgré les remarques précédentes, afin de ne pas générer un dépassement, dès la première année, de la trajectoire fixée par la LPFP, le rapporteur général prend acte des montants des concours financiers et des variables d'ajustement pour l'année 2023.

Il veillera cependant, dans ce contexte de grande incertitude économique au regard des contraintes exogènes qui pèsent sur la situation des collectivités territoriales, à ce que des dispositifs adéquates soient adoptés afin de soutenir les collectivités les plus en difficulté en 2023 notamment dans le cadre du filet de sécurité prévu à l'article 14 *ter* du projet de loi de finances ou du dispositif d'amortisseur relatif à la hausse des dépenses d'électricité.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ La minoration de 50 millions d'euros portait, en 2022, sur les seules régions alors même que ces dernières sont placées dans une situation financière tendue du fait des investissements réalisés durant la crise sanitaire et qui ont, par conséquent, fait augmenter considérablement leur endettement.

ARTICLE 13

Réforme du dispositif de remboursement des frais de garde, du dispositif de compensation des frais de protection fonctionnelle des élus et de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Le présent article prévoit le remplacement de la dotation pour frais de garde engagés par les élus locaux par la création d'une part supplémentaire de la dotation particulière élu local (DPEL) et le remplacement de la dotation « protection fonctionnelle » par une majoration de la DPEL.

Actuellement, ces deux dotations spécifiques sont imputées sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » : à hauteur de 3,5 millions d'euros sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » pour la dotation pour frais de garde et à hauteur de 3 millions d'euros sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités » pour la dotation « protection fonctionnelle ».

Cependant, en raison de la lourdeur des modalités de compensation par l'État aux communes des remboursements effectués aux membres du conseil municipal pour frais de garde ou d'assistance, ce dispositif n'a été que très peu utilisé depuis sa mise en place en 2019. En 2021, seules trois communes ont demandé le remboursement de frais de garde et d'assistance.

Par ailleurs, la dotation « protection fonctionnelle » suscite, quant à elle, chaque année la création manuelle, par les préfetures, de près de 32 000 engagements juridiques, pour des montants individuels limités.

Partant de ces constats, il est proposé, par le présent article, de supprimer ces dotations et de les intégrer au prélèvement sur recettes « dotation particulière élu local » afin de généraliser le versement de la part relative aux frais de garde et de simplifier la gestion de la part relative à la protection fonctionnelle.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : PLUSIEURS DISPOSITIFS ONT ÉTÉ INSTAURÉS AFIN D'ACCOMPAGNER LES ÉLUS LOCAUX DANS LEURS FONCTIONS

A. UN REMBOURSEMENT DES FRAIS DE GARDE OU D'ASSISTANCE COMPENSÉ POUR LES COMMUNES DE MOINS DE 3 500 HABITANTS

1. Un dispositif de remboursement des frais de garde compensé par l'État aux communes de moins de 3 500 habitants depuis 2019

L'article 84¹ de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a instauré **un mécanisme de remboursement, par la commune, pour les conseillers municipaux², des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile. Ce dispositif s'applique lorsque ces frais sont engagés en raison de la participation des élus aux réunions du conseil municipal³.** Ce remboursement, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Ce dispositif a ensuite été modifié par l'article 91 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui prévoit que, dans les communes de moins de 3 500 habitants, **le remboursement auquel a procédé la commune est compensé par l'État.**

Cette compensation est actuellement effectuée à partir du programme 122 « Concours spécifiques et administration »⁴. Les crédits ouverts à ce titre en LFI étaient de 3,5 millions d'euros en AE et CP.

1 Codifié à l'article L 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales.

2 Le terme « conseillers municipaux » a été remplacé par le terme « les membres du conseil municipal » par l'article 9 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

3 Réunions mentionnées à l'article L 2123-1 du code général des collectivités territoriales : séances plénières du conseil municipal, réunions de commissions dont ils sont membres si elles ont été instituées par délibération du conseil municipal, et réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune.

⁴ Action 1 : aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

2. Un système de compensation lourd et, de fait, peu utilisé

L'article D 2123-22-4-B du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que **les communes qui souhaitent bénéficier de la compensation par l'État des frais qu'elles ont remboursés en application de l'article L. 2123-18-2, adresse une demande à l'agence de services et de paiement** qui assure la gestion administrative, technique et financière du dispositif de compensation pour le compte de l'État des remboursements auxquels a procédé la commune. **Cette demande de remboursement, transmise par courrier signé ou par voie dématérialisée dans un délai maximum d'un an à compter du défraiement des élus par la commune, doit obligatoirement comporter :**

- **une copie de la délibération du conseil municipal ;**
- **les éléments nécessaires à l'Agence de services et de paiement pour procéder au remboursement de la commune, dont les éléments d'identification de la commune bénéficiaire, le montant total du remboursement à effectuer et les coordonnées de paiement sur lesquelles doit être effectué le remboursement ;**
- **un état récapitulatif visé par le comptable public de la commune résumant, par élu, le montant des sommes effectivement remboursées et précisant les dates, horaires et lieu des réunions, le coût horaire de remboursement aux élus ainsi que les dates de versement ;**
- **une attestation signée du maire** certifiant la conformité de ces éléments à la délibération précitée.

Dans le cadre des contrôles susceptibles d'être réalisés par l'agence de services et de paiement **la commune est tenue de conserver l'ensemble des pièces justificatives** ayant fondé le remboursement des frais exposés par les élus jusqu'au jugement des comptes du comptable ou, à défaut, jusqu'à la date de réalisation des conditions de la prescription extinctive de responsabilité.

Il résulte de la lourdeur des modalités susmentionnées que ce dispositif de compensation aux communes de moins de 3 500 habitants n'a été que très peu utilisé par les communes concernées depuis sa mise en place en 2019. En 2021, seules trois communes ont demandé la compensation par l'État du remboursement des frais de garde et d'assistance accordé à des élus locaux.

B. LA PROTECTION FONCTIONNELLE DES ÉLUS : UNE DOTATION QUI DÉCOULE DE LA NÉCESSITÉ DE SOUSCRIRE DES CONTRATS D'ASSURANCE

1. Une obligation légale pour les communes de souscrire une assurance permettant de garantir la protection fonctionnelle de leurs élus....

L'article 2 de la loi 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudance ou de négligence codifié à l'article L2123-34 du CGCT prévoit que le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie.

Ces dispositions ont été complétées par l'article 10 de la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 relatif à la définition des délits non intentionnels qui précise que **la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.**

Enfin, l'article 104 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique prévoit que **la commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions.**

Il en résulte la nécessité de souscrire des contrats d'assurance visant à couvrir les coûts liés à l'obligation de protection fonctionnelle à l'égard du maire et des élus.

2. ...compensée, pour les communes de moins de 3500 habitants, par une dotation budgétaire générant de nombreux engagements juridiques de faibles montants unitaires

Pour tirer les conséquences budgétaires de l'article 104 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, **l'article 260 de loi de finances initiale pour 2020¹ a créé une dotation « protection fonctionnelle », pour un montant global de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, destinée à compenser le montant payé par les communes de moins de 3 500 habitants au titre de la souscription, dans un contrat d'assurance, d'une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts qui résultent de son obligation de protection à l'égard du maire et des élus.**

Cette dotation, rattachée au programme 119 « Concours financiers aux collectivités » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », est stable depuis sa création.

Conformément aux dispositions de l'article D 2123-29-I du CGCT, le barème déterminant le montant de la compensation par l'État du coût pour la commune de la souscription des contrats susmentionnés est fixé comme suit, par commune :

Montant forfaitaire de la dotation protection fonctionnelle

Population	Montant de la compensation annuelle
De 1 à 99 habitants	72 €
De 100 à 499 habitants	87 €
De 500 à 1 499 habitants	102 €
De 1 500 à 2 499 habitants	117 €
De 2 500 à 3 499 habitants	133 €

Source : commission des finances du Sénat à partir de l'article D 2123-29-I du CGCT

Cette dotation, versée à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, **suscite chaque année la création manuelle**, par les préfetures, de près de **32 000 engagements juridiques**, pour des montants individuels limités.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LE REMPLACEMENT DE LA DOTATION POUR FRAIS DE GARDE ET DE LA DOTATION « PROTECTION FONCTIONNELLE » PAR LA CRÉATION D'UNE PART SUPPLÉMENTAIRE ET D'UNE MAJORATION DE LA DOTATION PARTICULIÈRE ÉLU LOCAL (DPEL)

A. L'INTÉGRATION DE LA COMPENSATION DES REMBOURSEMENTS POUR FRAIS DE GARDE DANS LA « DOTATION PARTICULIÈRE ÉLU LOCAL »

1. La création d'une part supplémentaire de la DPEL

Le système déclaratif, mis en place en 2019, visant la compensation par l'État des remboursements de frais de garde et d'assistance engagés par les communes de moins de 3 500 habitants, n'a conduit qu'un nombre très faible de communes à formuler une demande et donc à bénéficier du remboursement effectif des frais engagés.

Le présent article prévoit donc la création d'une part supplémentaire de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux (DPEL) qui permettra de verser automatiquement et sans demande préalable une compensation forfaitaire aux communes de moins de 3 500 habitants.

Cette compensation sera calculée selon un barème qui sera fixé par décret en Conseil d'État.

L'accès des petites communes à cette compensation de l'État sera ainsi généralisé et automatique sans qu'il leur soit nécessaire de faire une demande de compensation comme dans l'ancien dispositif.

Définition et objectifs du PSR : dotation particulière élus locaux (article L2335-1 du CGCT)

Afin d'assurer aux petites communes rurales les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, une dotation particulière réservée aux petites communes rurales a été créée par prélèvement sur les recettes de l'État.

Cette dotation, prévue à l'article L2335-1 du code général des collectivités territoriales, est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. Elle est répartie uniformément entre les communes éligibles sous la forme d'une dotation unitaire annuelle. En métropole, la dotation particulière « élu local » est attribuée aux communes :

- dont la population DGF est inférieure à 1 000 habitants ;
- dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

Dans les départements d'outre-mer, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la dotation particulière « élu local » est attribuée aux communes dont la population DGF est inférieure à 5 000 habitants.

Les attributions individuelles au titre de cette dotation peuvent être constatées par arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales publié au Journal officiel. Cette publication vaut notification aux collectivités territoriales.

Cette dotation particulière élus locaux (DPEL) est composée de deux parts :

- une part principale ; en 2022, cette part principale a été fixée à 3 031 euros ;
- une seconde part qui permet une majoration pour les communes ne dépassant pas les 500 habitants (prévue par la loi « Engagement et proximité » de 2019). La seconde part permet de doubler la DPEL dans les communes de moins de 200 habitants (6 062 euros en 2022) et de l'augmenter de 50 % dans celles comportant de 200 à 500 habitants (4 547 euros).

En métropole, la dotation particulière prévue à l'article L.2335-1 est attribuée aux communes de moins de 1 000 habitants dont le potentiel financier par habitant, tel que défini à l'article L.2334-4, est inférieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants majoré de 25 %.

Dans les départements d'outre-mer, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, la dotation particulière « élu local » est attribuée aux communes dont la population DGF est inférieure à 5 000 habitants.

Source : CGCT

2. Un montant forfaitaire par dérogation aux règles de ce PSR

L'article L2335-1 du CGCT instituant la DPEL prévoit dans son premier alinéa que **la dotation est déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel financier.**

Par dérogation à ce mode de calcul, le présent article prévoit que la part supplémentaire de DPEL, visant à compenser les remboursements des frais de garde et d'assistance, sera attribuée aux communes de moins de 3 500 habitants **en fonction de la population de ces communes et selon un barème fixé par décret** à l'instar de ce qui existe actuellement pour la dotation « protection fonctionnelle » des élus (cf. *supra*).

Le montant de cette part supplémentaire est fixé, par le présent article, à 4,5 millions d'euros soit 1 million de plus que les crédits ouverts sur le programme 122 pour cette compensation.

B. LA TRANSFORMATION DE LA DOTATION « PROTECTION FONCTIONNELLE DES ÉLUS » EN MAJORATION DE LA DPEL

Le présent article transforme la dotation budgétaire « protection fonctionnelle des élus ¹» en majoration de la DPEL, ce qui permettra de la verser sous la forme d'un prélèvement sur recettes, qui ne nécessite pas la création d'engagements juridiques.

Le barème de la compensation susmentionné n'est pas modifié et le montant de la majoration correspond aux crédits prévus en 2022 pour cette dotation budgétaire, soit 3 millions d'euros en AE et en CP.

Le versement de cette dotation devrait ainsi être facilité, à coût constant pour l'État, et sans impact sur les montants versés aux communes.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

L'article n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

¹ Programme 119 « Concours financiers aux collectivités » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DEUX SIMPLIFICATIONS BIENVENUES MALGRÉ UNE COHÉRENCE DE L'ENVELOPPE POUR FRAIS DE GARDE DIFFICILE À JUGER

A. UNE COMPENSATION PAR L'ÉTAT DES REMBOURSEMENTS AU TITRE DES FRAIS DE GARDE ET D'ASSISTANCE QUI POURRAIT S'AVÉRER INSUFFISANTE

En l'absence de barème, il est impossible, à ce stade, de connaître le montant qui sera perçu par chaque commune au titre de la compensation des remboursements de frais de garde et d'assistance.

Un calcul à grosse maille consistant à diviser le montant total de la part de la DPEL allouée à la compensation des communes de moins de 3 500 habitants, soit 4,5 millions d'euros par le nombre de communes répondant à ce critère (soit 31 761 en 2022) permet cependant d'aboutir à un montant moyen de 142 euros par commune.

Le montant horaire brut du salaire minimum de croissance en 2022 étant fixé à 11,07 euros, une dotation forfaitaire de 142 euros par commune reviendrait à permettre le remboursement de moins de 13 heures de garde par an pour tous les membres du conseil municipal¹.

Il en résulte que si seulement 10 % des membres des conseils municipaux ont recours à ces remboursements, la compensation allouée par l'État pourra couvrir le remboursement des frais engagés à hauteur d'un peu moins de 10 heures de garde ou d'assistance par an et par élu.

Nombre de membres du conseil municipal par strate de communes

Population de la commune	Nombre de communes	Nombre de membres du conseil municipal	10 % des membres des conseils municipaux
De moins de 100 habitants	3 251,00	7	2 276
De 100 à 499 habitants	14 895,00	11	16 384
De 500 à 1 499 habitants	9 697,00	15	14 545
De 1 500 à 2 499 habitants	2 675,00	19	5 082
De 2 500 à 3 499 habitants	1 243,00	23	2 859
	31 761,00		41 147

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du ministère de l'Intérieur

¹ Dotation par commune de 142 euros / le taux horaire brut du SMIC à 11,07 euros

Il convient cependant de rappeler que l'article 1 du décret n° 2020-948 du 30 juillet 2020 relatif aux conditions et modalités de compensation par l'État des frais de garde ou d'assistance¹ précise que le remboursement de l' élu par la commune doit présenter un caractère subsidiaire c'est-à-dire que son montant ne peut excéder le reste à charge réel, déduction faite d'autres aides et/ou crédit ou réduction d'impôts dont l' élu bénéficie à ce titre. Si le fléchage du crédit d'impôt total ou des aides sur seulement quelques heures de garde paraît impossible, l'hypothèse peut être faite que le reste à charge correspond à 50 % de la dépense de l' élu soit 5,53 euros par heure de garde.

Après application de cette condition de subsidiarité, la compensation par l'État d'heures de garde remboursées passerait alors à un peu moins de 20 heures par an et par élu².

En 2021, seules trois communes ont demandé ce remboursement pour un montant total de 1 286 euros soit une moyenne de 427,6 euros par commune soit plus que le montant forfaitaire qui sera vraisemblablement alloué aux communes de moins de 3 500 habitants (cf. *supra*, environ 142 euros).

Si 50 % des communes de moins de 3 500 habitants avaient demandé le remboursement pour des montants identiques, la somme remboursée aurait atteint 6,8 millions d'euros soit 2,3 millions d'euros de plus que l'enveloppe prévue pour 2023.

En l'absence de données sur les besoins réels de remboursement des frais de garde et d'assistance, il est donc délicat d'estimer le réalisme de l'enveloppe prévue par le présent article.

Pour autant, ce dispositif devrait permettre de généraliser l'accès des communes à cette compensation et de faciliter ainsi les remboursements pour frais de garde et d'assistance des élus locaux.

¹Engagés par les communes au profit des membres du conseil municipal en raison de leur participation aux réunions obligatoires liées à leur mandat et modifiant le code général des collectivités territoriales.

² Toujours dans l'hypothèse où seulement 10 % des élus engagent des frais de garde ou d'assistance.

B. LE REMPLACEMENT DE LA DOTATION « PROTECTION FONCTIONNELLE » PAR UNE MAJORATION DE LA DPEL : UNE SIMPLIFICATION POUR LES PRÉFECTURES SANS IMPACT POUR LES COMMUNES

La transformation de la dotation « protection fonctionnelle » en PSR permet utilement d'éviter la multiplication des engagements juridiques saisis par les préfetures en vue du versement de la dotation aux 31 761 communes de moins de 3 500 habitants.

Cette mesure de simplification est donc particulièrement bienvenue et génère ainsi des économies de gestion pour les services déconcentrés de l'État. En outre, elle est sans impact sur les montants perçus par les collectivités territoriales.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 14

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Le présent article évalue les prélèvements sur les recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales en 2023 à un montant de 43,7 milliards d'euros.

Hors dispositifs exceptionnels adoptés pendant la crise économique et sanitaire et le filet de sécurité adopté lors de la loi de finances rectificative pour 2022, le montant des PSR en 2023 est supérieur de 156 millions d'euros à celui prévu par la loi de finances initiale pour 2022.

Cette évolution s'explique pour l'essentiel par :

- l'augmentation prévisionnelle de 183 millions d'euros du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) des locaux industriels en raison du dynamisme des bases de ces impositions ;
- la hausse prévisionnelle de 200 millions d'euros du fonds de compensation de la TVA ;
- la hausse prévisionnelle de 17 millions d'euros du PSR au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

À ces hausses, vient s'ajouter, en conséquence de l'article 13 du présent projet de loi de finances, une mesure de périmètre en raison du basculement, dans la dotation élu local (DPEL), des dotations « protection fonctionnelle des élus » et « frais de garde » précédemment imputées sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour un montant de 7 millions d'euros.

Parallèlement, deux baisses de PSR sont constatées :

- une baisse de 26 millions d'euros des dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) ;
- une baisse de 19 millions d'euros de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), au titre de la minoration des variables d'ajustement.

Deux mesures de périmètre sont également prévues en raison, d'une part, d'une reprise de la DGF au titre de la recentralisation du RSA dans les départements expérimentateurs de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales, pour un montant de 186 millions d'euros, et, d'autre part, du débasage du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FDMI) du département des Pyrénées-Orientales au titre de l'expérimentation de la recentralisation du RSA à hauteur de 7 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 14 *ter* intégré au présent projet de loi à l'Assemblée nationale, dans le texte tel qu'issu de la procédure de l'article 49-3 de la Constitution, prévoit la création d'un prélèvement sur recettes au profit des communes et de leurs groupements, des départements, de la Ville de Paris, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse, du Département de Mayotte, de la collectivité territoriale de Guyane, de la collectivité territoriale de Martinique et des régions, remplissant certaines conditions, visant à compenser une partie de la hausse des charges énergétiques en 2023.

Ce prélèvement sur recettes, estimé à 1,5 milliard d'euros, est enregistré, dans le tableau des PSR, sur la même ligne que celui créé par la loi de finances rectificative de juillet 2022 au titre de l'année 2022. Or, ces deux PSR ne visent ni les mêmes années, ni nécessairement les mêmes collectivités, et n'ont pas vocation à compenser les mêmes hausses de charges dans les mêmes conditions et les mêmes proportions.

Aussi, et nonobstant les évolutions qui pourront être apportées par le Sénat au dispositif de l'article 14 *ter*, il est proposé un amendement permettant de distinguer ces deux PSR dans le tableau.

La commission propose également de majorer la ligne relative au FCTVA de 250 millions d'euros afin d'y intégrer les opérations d'agencement et d'aménagement de terrains.

La commission propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LE DISPOSITIF DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EST ENCADRÉ PAR LA LOLF ET PAR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. DÉFINITION ORGANIQUE DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET OBLIGATION DE PRÉSENTATION DISTINCTE

Non prévus par l'ordonnance organique de 1959, les prélèvements sur recettes (PSR) sont apparus en 1969 pour compenser la suppression d'impôts locaux. Cette pratique a été admise sous certaines conditions par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 puis n° 98-405 DC du 29 décembre 1998. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi de finances devait définir et évaluer chaque PSR de façon précise et distincte, dans son montant et sa destination. De manière encore plus précise, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF), a jugé que « le législateur organique a pu prévoir une telle dérogation (au

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

principe d'universalité), dès lors que sont précisément et limitativement définis les bénéficiaires et l'objet des prélèvements sur les recettes de l'État, et que sont satisfaits les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire ».

Dans ce contexte, **l'article 6** de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a donné un fondement organique à la pratique des PSR, tout en réaffirmant les conditions énoncées par le Conseil constitutionnel : *« Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».*

De surcroît, **l'article 34 de la LOLF** prévoit que la première partie des lois de finances doit contenir l'évaluation des PSR.

B. UN TRAITEMENT BUDGÉTAIRE PARTICULIER

Les PSR viennent en déduction du montant des recettes totales inscrites au budget général de l'État dans l'article d'équilibre de la loi de finances.. *En comptabilité budgétaire, les PSR ne sont pas considérés comme une dépense mais comme de moindres recettes. Toutefois, ils sont inclus dans la nouvelle norme de dépenses intitulée "périmètre des dépenses de l'État" (7° de l'article 9 du projet de LPPF pour les années 2023 à 2027).*

Ils ne donnent pas lieu à une présentation sous forme de missions, programmes et actions. Par ailleurs, ils sont comptabilisés en autorisations d'engagements équivalents en crédits de paiement, comme les dotations.

Enfin, ils ne se voient pas appliquer les règles de gestion propres aux crédits budgétaires (réserve de précaution, dégel, report).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HAUSSE DE 1,1 % DES PSR À PÉRIMÈTRE COURANT ET DE 1,55 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT

A. UNE HAUSSE DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES Y COMPRIS APRÈS RETRAITEMENT DES DISPOSITIFS EXCEPTIONNELS

Le présent article évalue à 43 711 millions d'euros le montant des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales à périmètre courant.

Les prélèvements sur recettes augmentent de 486 millions d'euros par rapport à la LFI 2022 à périmètre courant soit une hausse de 1,1 % et de 672 millions d'euros à périmètre constant, équivalant à une hausse de 1,55 %.

Évolution des prélèvements sur recettes

(en millions d'euros, en autorisations d'engagement)

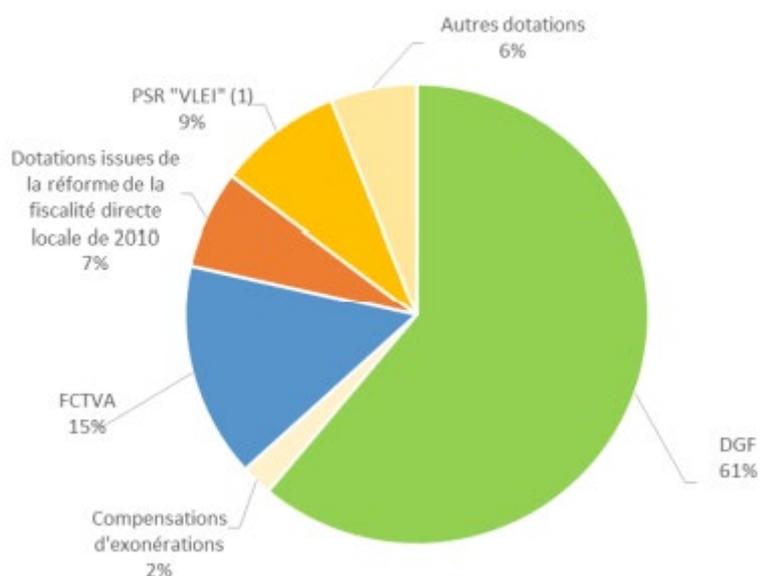
	LFI 2022 courant	PLF 2023 courant	Evolution entre LFI 2022 et PLF 2023 courant	Variation en volume à périmètre courant	PLF 2023 constant	Evolution entre LFI 2022 et PLF 2023 constant	Variation en volume à périmètre constant
PSR de l'Etat	43 225,00	43 711,00	1,12%	486,00	43 897,00	1,55%	672,00
<i>dont DGF</i>	26 798,00	26 612,00	-0,69%	- 186,00	26 798,00	0,00%	-
<i>dont dispositifs exceptionnels</i>	100,00	430,00	330,00%	330,00	430,00	330,00%	330,00
PSR hors dispositifs exceptionnels de soutien	43 125,00	43 281,00	0,36%	156,00	43 467,00	0,79%	342,00

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

Pour 2023, la DGF et le FCTVA représenteraient 76 % du montant total des PSR.

En 2021, l'instauration du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels, visant à neutraliser l'impact pour les collectivités locales de la réforme des impôts de production, a majoré le montant des PSR de 3,3 milliards d'euros. Ce montant a atteint 3,6 milliards en LFI 2022 et est estimé à 3,8 milliards dans le projet de loi de finances pour 2023.

Répartition des PSR par catégorie dans le PLF 2023



PSR VLEI : prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels

Réforme de la fiscalité locale de 2010 : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

Source : *jaune budgétaire* « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »

Après retraitement des aides exceptionnelles apportées par l'État aux collectivités durant la crise sanitaire ainsi que du filet de sécurité face à l'inflation et à la hausse du point d'indice adopté en loi de finances rectificative pour 2022¹, les prélèvements sur recettes enregistrent, à périmètre courant, une hausse de 156 millions entre 2022 et 2023.

En effet, en 2022 ces aides exceptionnelles atteignaient 100 millions d'euros au titre du soutien exceptionnel de l'État au profit du bloc communal. Ces crédits n'ont pas été reconduits en PLF 2023.

À l'inverse, le présent projet de loi de finances pour 2023 intègre le nouveau prélèvement sur recettes au titre du soutien exceptionnel pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix de l'énergie et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour l'année 2022, estimé à 430 millions d'euros (*cf. infra*).

¹Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Détail de l'évolution des prélèvements sur recettes

(en millions d'euros, en autorisations d'engagement)

	LFI 2022 courant	PLF 2023 à périmètre courant	Évolution PLF 2023 courant/LFI 2022		Mesure de transfert et de périmètre	PLF 2023 à périmètre constant
			(en M€)	(en %)		
Dotation globale de fonctionnement	26 798,00	26 612,00	- 186,00	-0,69%	- 186,00	26 798,00
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	6,00	5,00	- 1,00	-16,67%		5,00
Compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines	50,00	50,00	-	0,00%		50,00
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	6 500,00	6 700,00	200,00	3,08%		6 700,00
PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	581,00	598,00	17,00	2,93%		598,00
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot)	388,00	362,00	- 26,00	-6,70%		362,00
Dotation élu local	101,00	109,00	8,00	7,92%	7,00	102,00
PSR au profit de la collectivité de Corse	57,00	43,00	- 14,00	-24,56%		43,00
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	440,00	434,00	- 6,00	-1,36%	- 7,00	441,00
Dotation départementale d'équipement des collèges	326,00	326,00	-	0,00%		326,00
Dotation régionale d'équipement scolaire	661,00	661,00	-	0,00%		661,00
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3,00	3,00	-	0,00%		3,00
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2 880,00	2 861,00	- 19,00	-0,66%		2 861,00
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4,00	4,00	-	0,00%		4,00
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	107,00	107,00	-	0,00%		107,00
Dotation de garantie des reversements des FDPIP	284,00	284,00	-	0,00%		284,00
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7,00	7,00	-	0,00%		7,00
PSR de compensation du versement transport	48,00	48,00	-	0,00%		48,00
PSR Guyane	27,00	27,00	-	0,00%		27,00
PSR Accompagnement de la réforme de l'apprentissage	123,00	123,00	-	0,00%		123,00
PSR Polynésie Française	91,00	91,00	-	0,00%		91,00
Soutien exceptionnel de l'État au profit du bloc communal	100,00	-	- 100,00	-100,00%		-
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	3 642,00	3 825,00	183,00	5,02%		3 825,00
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au FNGIR subissant une perte de base de cotisation foncière des entreprises	1,00	1,00	-	0,00%		1,00
Filet de sécurité inflation et point d'indice	-	430,00	430,00			430,00
Total des PSR	43 225	43 711	486	1,1%	-186	43 897

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

B. DES ÉVOLUTIONS NOTABLES POUR CERTAINS PSR

Cette évolution cache la hausse de certains PSR, laquelle est partiellement compensée par la baisse d'autres prélèvements.

De surcroît, comme indiqué *supra*, **le projet de loi de finances pour 2023 crée un nouveau PSR tirant les conséquences de son instauration par l'article 14 de la loi n° 2022-1257 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et visant à compenser partiellement au bloc communal les hausses générées par la revalorisation du point d'indice ainsi que la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation.**

Pour mémoire, les communes et EPCI éligibles à ce dispositif sont ceux qui satisfont les critères suivants :

- une épargne brute au 31 décembre 2021 qui représentait moins de 22 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ;

- une épargne brute en baisse de plus de 25 % entre 2021 et 2022, principalement du fait de la revalorisation du point d'indice ainsi que des effets de l'inflation sur les dépenses d'approvisionnement en énergie et sur les achats de produits alimentaires ;

- pour les communes, le potentiel financier par habitant doit être inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de même strate et pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le potentiel fiscal par habitant doit être inférieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen des établissements de même strate.

Cette compensation est égale à :

- une fraction de 50 % de la hausse des dépenses en raison de la revalorisation du point d'indice ;

- une fraction de 70 % des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires.

1. Les principaux PSR en baisse

En premier, lieu, le soutien exceptionnel au profit du bloc communal en réponse à la crise sanitaire, d'un montant de 100 millions d'euros en LFI 2022, est supprimé dans le PLF 2023.

Par ailleurs, plusieurs PSR enregistrent une baisse notable :

- la DGF diminue de 0,7 %, soit 186 millions d'euros en raison d'une mesure de périmètre. En effet, cette baisse correspond à la recentralisation du RSA dans les départements expérimentateurs de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales ;

- le PSR au profit de la collectivité de Corse enregistre une baisse de 24,6 %, soit 14 millions d'euros ;

- le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) diminue **en raison d'une mesure de périmètre**. En effet, l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA dans les Pyrénées-Orientales conduit à minorer la fraction du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) dévolue à ce département, à hauteur de 7 millions d'euros, au titre des reprises financières de l'État ;

- la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) enregistre une baisse de 6,7 %, soit 26 millions d'euros, en passant de 388 millions d'euros à 362 millions d'euros ;

- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) enregistre une baisse de 0,7 %, soit 19 millions d'euros, en passant de 2880 millions d'euros à 2 861 millions d'euros.

Concernant la DTCE et la DCRTP, **les diminutions concernent les fractions régionale et départementale et s'expliquent par les variables d'ajustement appliquées à ces deux dotations dans le projet de loi de finances pour 2023¹** afin de maîtriser la hausse tendancielle des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

2. Les principaux PSR en hausse

Trois prélèvements sur recettes enregistrent une **hausse** entre la LFI 2022 et le PLF 2023 :

- le FCTVA enregistre une hausse de 200 millions d'euros, soit 3,1 % par rapport à 2022. Cette progression s'explique, d'une part, par l'évolution de l'investissement des collectivités territoriales et d'autre part, par l'élargissement de son assiette. **Cette prévision 2022 est cependant marquée par de fortes incertitudes** concernant l'ampleur du rebond de l'investissement local depuis 2021, l'effet des décaissements issus du plan de relance sur l'investissement local en 2021 et 2022 et la mise en œuvre de la nouvelle assiette automatisée concernant le principal régime de versement ;

- le PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale augmente de 17 millions d'euros soit 2,9 %, passant de 581 millions d'euros à 598 millions d'euros, **en raison principalement de la progression de la compensation de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE)** au profit des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 000 euros ;

¹ Cf. commentaire détaillé de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2023.

- le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation de la réduction de 50% des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels augmente de 183 millions d'euros, soit de 5 %, passant de 3 642 millions d'euros à 3 825 millions d'euros, **en raison du dynamisme des bases de ces impositions.**

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE ACTUALISATION DU TABLEAU POUR TENIR COMPTE DE L'ABONDEMENT DE LA DGF ET DE LA CRÉATION D'UN NOUVEAU FILET DE SÉCURITÉ POUR 2023

L'article n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, un amendement du Gouvernement a été retenu sur cet article et tire les conséquences, sur le tableau des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, de plusieurs ajustements opérés par amendements et correspondant à une **hausse de 1,850 milliard d'euros** :

- une majoration de la DGF à hauteur de 210 millions d'euros ayant pour objectif, d'une part, d'augmenter la dotation de solidarité urbaine et de cohésion (DSU) ainsi que la dotation de solidarité rurale (DSR) de 90 millions d'euros chacune entre 2022 et 2023 et, d'autre part, d'augmenter la dotation d'intercommunalité de 30 millions d'euros. Cette majoration permettra une augmentation de ces trois dotations sans redéploiement à partir des composantes forfaitaires de la DGF et devrait ainsi permettre à 90 % des communes de voir leur DGF augmenter ;

- une majoration de 110 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR) en sus des 90 millions évoqués supra afin de renforcer le soutien apporté aux communes rurales ;

- une diminution de la DGF pour un montant de 622 853 euros. Cette baisse résulte d'une mesure de périmètre. Par convention liant le département du Maine-et-Loire et l'État, dans le cadre de l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat prenait à sa charge les coûts liés aux missions de promotion de la vaccination dans ce département. Cette convention n'étant pas reconduite et arrivant à son terme le 31 décembre 2022, la dotation de compensation allouée à ce département est diminuée de 622 853 euros. ;

- une progression de **30 millions d'euros** du PSR de compensation des exonérations de fiscalité locale résultant de l'amendement n° 3532 (portant article additionnel 11 *quater*) qui supprime les conditions requises en termes de cohabitation pour le bénéfice d'allègements de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)¹. Ce PSR passe ainsi de 598 109 980 euros à 628 109 980 euros ;

- la mise en place, au titre de l'année 2023, d'un **nouveau filet de sécurité pour les collectivités territoriales**, y compris les départements et les régions, **face à la hausse des dépenses d'énergie**, résultant de l'amendement n°3627 (portant article additionnel 14 *ter*), **pour un montant de 1,5 milliard d'euros**². Le PSR de soutien exceptionnel aux collectivités passe ainsi de 430 millions d'euros à 1,93 milliard d'euros.

Compte tenu de ces modifications, le montant total des PSR est de 45 560 013 253 euros soit une hausse de 4,23 %.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HAUSSE BIENVENUE DES PSR, TIRANT LES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION D'UN NOUVEAU FILET DE SÉCURITÉ POUR 2023 ET MALGRÉ LE MAINTIEN DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

La commission des finances prend acte des évolutions proposées par le présent article au titre des PSR avec une légère hausse de 1,1 % à périmètre courant et 1,55 % à périmètre constant. Après les modifications apportées à l'Assemblée nationale, l'évolution est de 5,4 % à périmètre courant et de 5,8 % à périmètre constant.

Cette évolution s'explique pour l'essentiel par :

- **l'augmentation prévisionnelle de 183 millions d'euros du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels en raison du dynamisme des bases de ces impositions ;**

- **la hausse prévisionnelle de 200 millions d'euros du fonds de compensation de la TVA ;**

- **la hausse prévisionnelle de 17 millions d'euros du PSR au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale ;**

- **la hausse de la DGF de 320 millions d'euros ainsi que la hausse de 30 millions d'euros du PSR de compensation des exonérations de fiscalité locale et la création d'un filet de sécurité énergétique à hauteur de 1,5 milliard d'euros, modifications issues des travaux à l'Assemblée nationale.**

¹ Voir commentaire de l'article 11 *quater*.

² Voir commentaire de l'article 14 *ter*.

Parallèlement, deux baisses de PSR sont constatées en raison de l'application de minorations sur les variables d'ajustement :

- une baisse de 26 millions d'euros des dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) ;

- une baisse de 19 millions d'euros de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

À ces baisses, viennent s'ajouter deux mesures de périmètre en raison, d'une part, d'une reprise de la DGF au titre de la recentralisation du RSA dans les départements expérimentateurs de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales pour un montant de 186 millions d'euros et, d'autre part, du débasage du FDMI du département des Pyrénées-Orientales au titre de l'expérimentation de la recentralisation du RSA à hauteur de 7 millions d'euros.

Comme indiqué dans le commentaire de l'article 12, afin de ne pas générer un dépassement, dès la première année, de la trajectoire fixée par la LPFP, le rapporteur général prend acte des montants des prélèvements sur recettes pour l'année 2023 sans revenir sur le calcul des variables d'ajustement qui demeurent par ailleurs contestables.

Surtout, l'article 14 *ter* prévoit la création d'un prélèvement sur recettes au profit des communes et de leurs groupements, des départements, de la Ville de Paris, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse, du Département de Mayotte, de la collectivité territoriale de Guyane, de la collectivité territoriale de Martinique et des régions, remplissant certaines conditions, **visant à compenser une partie de la hausse des charges énergétiques**. Ce prélèvement sur recettes, estimé à 1,5 milliard d'euros, est enregistré, dans le tableau des PSR, sur la même ligne que le PSR créé par la loi de finances rectificative de juillet 2022. Or, ces deux PSR ne visent pas les mêmes collectivités et n'ont pas vocation à compenser les mêmes hausses de charges dans les mêmes conditions et les mêmes proportions.

Aussi, et nonobstant les évolutions qui pourront être apportées par le Sénat au dispositif de l'article 14 *ter*, il vous est proposé de distinguer ces deux PSR dans le tableau, par un amendement FINC.43 (I-137).

Par ailleurs, la commission propose par un amendement FINC.44 (I-138) de majorer la ligne relative au FCTVA de 250 millions d'euros afin d'y intégrer les opérations d'agencements et d'aménagement de terrains qui sont, depuis la réforme de l'automatisation, devenus inéligibles au fonds. Les opérations constituent d'importants investissements pour les collectivités territoriales.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

ARTICLE 14 bis (nouveau)

Diverses dispositions relatives à la compensation financière de compétences transférées et de soutien aux collectivités territoriales

Le présent article additionnel issu du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution prévoit diverses dispositions relatives à la compensation financière de compétences transférées aux collectivités territoriales. Il propose aussi une mesure de soutien aux régions au titre de la gestion des instituts de formation des soins infirmiers. Enfin, il propose de compenser les régions de l'aide exceptionnelle de rentrée qu'elles versent à certains étudiants boursiers. La commission prend acte de ces mesures visant à permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs compétences dans le respect des exigences constitutionnelles.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LES PRINCIPES RÉGISSANT LE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article 72-2 de la Constitution prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

L'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») précise que les ressources attribuées au titre de cette compensation doivent être équivalentes aux dépenses consacrées par l'État pour l'exercice de ces compétences **à la date du transfert**, et que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées en loi de finances.

Les articles 80 et 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») précisent quant à eux les modalités dans lesquelles les services et parties de service qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements par la présente loi sont mis à leur disposition ou leur sont

transférés. Le II de l'article 80 précité de cette loi dispose notamment qu'en cas de transfert de service, après détermination d'un nombre entier d'emplois à temps plein susceptibles d'être transférés, les fractions d'emplois ne pouvant donner lieu à transfert font l'objet d'une compensation financière. Il s'agit notamment du cas d'emplois devenus vacants ou de fonctionnaires ayant exercé leur droit d'option et fait le choix d'être maintenus dans leur corps d'origine au sein de l'administration de l'État.

Le présent article additionnel propose ainsi notamment d'actualiser les fractions de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), devenue accise sur les énergies, mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services, attribuées aux collectivités territoriales, en raison de transferts de compétences.

Il est issu d'un amendement du Gouvernement qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

A. DROIT À COMPENSATION DE LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE AU TITRE DE SA COMPÉTENCE DE GESTION DU RÉSEAU ROUTIER

1. Le droit existant

Issue du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin prévu à compter du 1^{er} janvier 2021, la Collectivité européenne d'Alsace a été créée par la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

L'article 6 de cette loi prévoit que les routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin soient transférées avec leurs dépendances et accessoires dans le domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace, à l'exception des voies situées sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.

L'article 8 de cette même loi prévoit la mise à disposition le transfert des services ou parties de service de l'État qui participent à l'exercice des compétences conformément aux règles posées par les articles 80 et 81 de la loi MAPTAM. Les modalités d'application de ce transfert ont été précisées par le décret n° 2021-1346 du 15 octobre 2021 relatif à la date et aux modalités de transfert définitif des services ou parties de service du ministère de la transition écologique exerçant les compétences

transférées à la Collectivité européenne d'Alsace et à l'Eurométropole de Strasbourg.

L'article 9 de cette même loi fixe les conditions d'application de ces exigences constitutionnelles aux compétences transférées à la Collectivité européenne d'Alsace. Il **prévoit l'attribution, dans des conditions fixées en loi de finances du produit de la TICPE, devenue accise sur les énergies, mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services.** Cette part est obtenue par application d'une fraction du tarif de l'accise aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national, correspondant à compter du 1^{er} janvier au montant du droit à compensation pérenne. S'agissant du droit à compensation définitif des charges d'investissement transférées, celui-ci est égal à la moyenne des dépenses actualisées et constatées entre 2016 et 2020. S'agissant du droit à compensation des charges de fonctionnement transférées, celui-ci est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées de 2018 à 2020.

Cet article instaure en outre un mécanisme de garantie en précisant que si les recettes provenant de cette fraction de tarif de la TICPE diminuent et s'établissent à un niveau inférieur au montant du droit à compensation, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à la Collectivité européenne d'Alsace un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

L'article 76 de la loi de finances pour 2021¹ a attribué à la Collectivité européenne d'Alsace une fraction de TICPE d'un montant de **15,5 millions d'euros**. **Cet article** prévoyait néanmoins que **si ce montant provisionnel s'avérait inférieur au montant de droit à compensation** fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé des comptes publics, il pourrait être ajusté dans le cas où il serait différent du droit à compensation tel que défini par la loi du 2 août 2019 précitée. **Ainsi, l'article 42 de la loi de finances pour 2022² a modifié cet article pour porter ce droit à 15,8 millions d'euros**, dont 11,2 millions d'euros au titre des charges d'investissement, et 4,6 millions d'euros au titre des charges de fonctionnement.

¹ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Ainsi, en 2022, la fraction de tarif de la TICPE applicable aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national et destinée à financer ce transfert de compétences est fixée à :

- 0,041 euros par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 0,036 euros par hectolitre, s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° *celcius*.

2. Le dispositif proposé

Le I du présent article prévoit d'ajuster la fraction de tarif de l'accise sur les énergies à la Collectivité européenne d'Alsace, en le fixant à :

- 0,049 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 0,042 euro par hectolitre, s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° *celcius*.

Cet ajustement correspond à une majoration pérenne du droit à compensation de 3 373 777 euros, portant ce droit à 19,2 millions d'euros.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement dont cet article est issu, cette majoration correspond, conformément au II de l'article 80 de la loi MAPTAM, à la compensation financière des emplois n'ayant pas pu être transférés au titre de personnels ayant exercé leur droit d'option et d'emplois devenus vacants.

Le II du présent article prévoit en outre, au titre des années 2021 et 2022, le versement d'une compensation non pérenne des emplois devenus vacants au cours de ces années d'un montant de 668 032 euros (dont 383 656 euros au titre de 2021 et 284 373 euros au titre de 2022).

B. LE DROIT À COMPENSATION DES RÉGIONS AU TITRE DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE D'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE GESTION DES SITES « NATURA 2000 » EXCLUSIVEMENT TERRESTRES

1. Le droit existant

Pour mémoire, la création du réseau européen Natura 2000, constitué de sites terrestres et marins, a été prévue par la directive 92/43/CEE du Conseil de l'Europe du 21 mai 1992, dite **directive « Habitats »**, complétée par la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009, dite **directive « Oiseaux »**. La première définit les **zones spéciales de conservation**, et la seconde les **zones de protection spéciale** pour la survie et la reproduction d'espèces d'oiseaux sauvages.

L'article 61 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification (dite « loi 3DS ») prévoit le transfert aux régions, à compter du 1^{er} janvier 2023, de certaines compétences d'autorité administrative en matière de gestion des sites « Natura 2000 » exclusivement terrestres. Cette compétence, cohérente avec le rôle de chef de file des régions en matière de protection de la biodiversité consacré par l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), était auparavant exercée par l'État.

L'article 151 de la même loi fixe quant à lui les modalités de mise à disposition ou de transfert aux régions par l'État des services ou parties de service qui étaient chargés de la mise en œuvre des compétences transférées. En particulier, les dispositions des articles 61 et 151 précités prévoient que les fractions d'emplois chargées de l'exercice des compétences transférées fassent l'objet d'une compensation financière, dont le montant est calculé sur la base de la rémunération du premier échelon du premier grade correspondant aux fractions d'emplois des agents, titulaires ou contractuels, chargés au sein des services de l'État de l'exercice de ces compétences au 31 décembre 2022, ainsi que des moyens de fonctionnement associés.

Les modalités de la compensation financière ont été encadrées par l'article 150 de la même loi, dans le respect des exigences posées par la Constitution et les articles 1614-1 et suivants du CGCT. Cet article prévoit notamment **que la compensation financière de ce transfert s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures, dans les conditions fixées en loi de finances. Il précise que les ressources attribuées aux collectivités territoriales dans ce cadre soient composées, notamment, d'une part du produit de la TICPE devenue accise sur les énergies,** obtenue par application d'une fraction du tarif de cette accise aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. Si les recettes provenant des impositions attribuées en application de cet article diminuent et s'établissent à un niveau inférieur au montant du droit à compensation, il est prévu que l'État compense cette perte, dans des conditions fixées en loi de finances, afin de garantir aux collectivités territoriales un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

2. Le dispositif proposé

Afin d'assurer la compensation du transfert aux régions de certaines compétences d'autorité administrative pour la gestion des sites « Natura 2000 » exclusivement terrestres, relevant auparavant de l'État, **le III du présent article** prévoit d'instituer une fraction du tarif de l'accise sur les énergies mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et les services applicables aux quantités vendues sur l'ensemble du territoire national à :

- 0,010 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 0,05 euro par hectolitre, s'agissant du gazole, présentant un point d'éclair inférieur à 120° *celcius*.

Il est prévu que chaque région perçoive un pourcentage de cette fraction de tarif égal correspondant au montant de leur droit à compensation. À compter de 2023, il est ainsi prévu que ces pourcentages soient fixés comme suit :

Répartition de la fraction de tarif de l'accise sur les énergies versée aux régions en application du II de l'article 14 *bis* du PLF 2023

(en pourcentage)

Région	Pourcentages
Auvergne-Rhône-Alpes	13,40152
Bourgogne-Franche-C	5,56113
Bretagne	2,42789
Centre-Val-de-Loire	6,67896
Corse	4,25515
Grand Est	13,71897
Hauts-de-France	1,99756
Île-de-France	3,56012
Normandie	6,02931
Nouvelle-Aquitaine	20,46774
Occitanie	13,35555
Pays de la Loire	2,78740
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5,75870

Source : article 14 bis du PLF pour 2023

Enfin, conformément aux exigences posées à l'article 150 de la loi 3DS, **le même III** précise que si le produit ainsi affecté aux régions en application représente un montant annuel inférieur au montant du droit à compensation définitif des régions, la différence doit faire l'objet d'une attribution d'une part correspondante du produit de la même accise sur les énergies revenant à l'État, répartie entre les régions selon les pourcentages mentionnés au tableau ci-dessus.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement dont le présent article additionnel est issu, le montant de compensation ainsi prévu s'élève, pour 2023 et à titre provisionnel, à 2 201 322 euros. Il s'appuie sur le décompte des effectifs alloués par l'État à l'exercice des compétences transférées au 31 décembre 2021, soit 50,4 équivalents temps plein (ETP), décomposés comme suit : 22,8 ETP de catégorie A, 26,2 ETP de catégorie B et 1,4 ETP de catégorie C.

C. UN SOUTIEN AUX RÉGIONS AU TITRE DE LEUR COMPÉTENCE DE GESTION DES INSTITUTS DE FORMATION DES SOINS INFIRMIERS

1. Le droit existant

En application de de l'article L. 4383-3 du code de la santé publique, les régions sont compétentes en matière de formation sanitaire, et par conséquent pour la gestion des **instituts de formation des soins infirmiers (IFSI)**.

Un protocole d'accord a été signé entre le Gouvernement et Régions de France le 14 mars 2022 visant à renforcer l'effort financier en faveur des formations sanitaires et sociales, et en particulier en faveur de ces structures.

Ce protocole prévoit notamment :

- la prise en charge par l'État des places créées dans ces instituts, ce qui inclut les coûts de fonctionnement et immobiliers induits par ces créations (s'agissant des IFSI, 5 870 places seraient créées entre 2023 et 2025) ;
- les mesures issues du « Ségur de la santé », incluant la mise en place d'un complément de traitement indiciaire aux personnels travaillant dans les instituts de formations aux métiers soignants et la suppression de la condition d'un exercice minimal de deux ans pour s'inscrire à une formation d'infirmier de bloc opératoire diplômé d'État (IBODE), devant permettre d'accroître le nombre de formations.

Le protocole évalue le coût de ces mesures à :

- 191,4 millions d'euros pour l'année 2023 ;
- 232,4 millions d'euros pour l'année 2024 ;
- 273,1 millions d'euros pour l'année 2025.

2. Le droit existant

Le IV du présent article prévoit qu'il soit versé au profit des régions, au titre de l'année 2023, une part fixe de l'accise sur les énergies mentionnée à l'article L. 312-1 du code des impositions sur les biens et services, d'un montant de **191 359 017 euros**, afin de les accompagner financièrement dans la gestion des instituts de formation en soins infirmiers pour la création de nouvelles places de formations sanitaires et sociales, pour la réalisation d'investissements immobiliers ainsi que pour des mesures de revalorisations catégorielles.

Les montants seraient répartis entre les régions conformément au tableau suivant :

Répartition de la fraction de tarif de l'accise sur les énergies versée aux régions en application du IV de l'article 14 bis du PLF 2023

(en euros)

Région	Montant
Auvergne-Rhône-Alpes	14 091 142
Bourgogne-Franche-C	8 758 957
Bretagne	10 861 240
Centre-Val-de-Loire	9 833 822
Corse	782 311
Grand Est	22 213 586
Hauts-de-France	12 066 355
Île-de-France	24 746 752
Normandie	10 698 011
Nouvelle-Aquitaine	27 584 597
Occitanie	17 648 440
Pays de la Loire	12 113 359
Provence-Alpes-Côte d'Azur	16 514 968
Guadeloupe	969 269
Guyane	215 793
Martinique	840 810
Mayotte	444 702
La Réunion	974 904

Source : article 14 bis du PLF pour 2023

Le montant total versé au titre de l'année 2023 correspond bien au montant inscrit au protocole d'accord.

D. UNE COMPENSATION AUX RÉGIONS AU TITRE DU VERSEMENT DE L'AIDE EXCEPTIONNELLE DE RENTRÉE AUX ÉTUDIANTS BOURSIERS DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

1. Le droit existant

Dans le contexte de forte inflation et au vu de la nécessité de soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes, la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a prévu le financement d'une **aide exceptionnelle de rentrée** destinée aux ménages bénéficiaires des minima sociaux et de la prime d'activité.

Mise en œuvre par le décret n° 2022-1234 du 14 septembre 2022, bénéficiant aux allocataires des minima sociaux¹, celle-ci a été **fixée à 100 euros, auxquels s'ajoutent 50 euros par enfant à charge**. Elle concerne environ 10 millions de foyers. Pour les bénéficiaires de la seule prime d'activité, le montant de l'aide s'élève à 28 euros, majoré de 14 euros par enfant à charge.

En complément, le décret n° 2022-1232 du 14 septembre 2022 prévoit l'attribution d'une aide financière exceptionnelle pour les étudiants boursiers, dont le montant de l'aide est également de 100 euros, auxquels s'ajoutent 50 euros par enfant à charge. Son article 4 dispose que cette aide, prise en charge par l'État, soit versée par les conseils régionaux aux étudiants boursiers des formations sanitaires et sociales, au titre de leurs compétences en la matière.

2. Le dispositif proposé

Le V du présent article prévoit qu'il soit versé au profit des régions concernées une compensation au titre de l'aide exceptionnelle agréées qu'elles ont versé en 2022 aux étudiants boursiers des formations sanitaires et sociales en application du décret n° 2022-1232 du 14 septembre 2022 précité.

Ces versements non pérennes représentent un montant total de **5,8 millions d'euros** pour 58 282 aides versées.

¹ Bénéficiaires d'une aide personnelle au logement (APL), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER), du revenu de solidarité active (RSA), du revenu de solidarité (RSO), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et des anciennes allocations du minimum vieillesse, de l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS), de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) et de l'allocation simple pour personnes âgées.

**Répartition de la fraction de tarif de l'accise sur les énergies versée aux régions
en application du V de l'article 14 bis du PLF 2023**

(en euros)

Région	Montant
Auvergne-Rhône-Alpes	608 000
Bourgogne-Franche-C	191 400
Bretagne	237 000
Centre-Val-de-Loire	293 600
Corse	5 300
Grand Est	515 700
Hauts-de-France	872 200
Île-de-France	999 000
Normandie	328 600
Nouvelle-Aquitaine	371 600
Occitanie	371 300
Pays de la Loire	264 700
Provence-Alpes-Côte d'Azur	602 200
Guadeloupe	37 600
Guyane	2 700
Martinique	46 700
Mayotte	2 800
La Réunion	77 800

Source : article 14 bis du PLF pour 2023

III. LA POSITION GLOBALE DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MESURES DE COMPENSATION CORRESPONDANT AUX EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES ET AUX ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT

Le rapporteur général prend acte de ces mesures visant à permettre aux régions d'exercer leurs compétences dans le respect des exigences constitutionnelles.

Les mesures de compensation des régions au titre de leur gestion des instituts de formation de soins infirmiers et au titre du versement d'une aide exceptionnelle de rentrée aux étudiants boursiers découlaient, pour la première, directement d'engagements pris auprès des régions et, pour la seconde des dispositions du décret n° 2022-1232 du 14 septembre 2022 précité.

Au total, le présent article propose d'attribuer aux régions un montant total de **200,1 millions d'euros** sous la forme de fractions de tarif de l'assise sur les énergies.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 14 ter (nouveau)

Filet de sécurité pour les collectivités territoriales confrontées à la hausse de leurs dépenses d'énergie en 2023

Le présent article prévoit de reconduire, pour 2023, un « filet de sécurité » en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements pour les soutenir face à la hausse importante de leurs dépenses d'énergie.

Si l'intention du Gouvernement est louable, le dispositif proposé est loin d'être à la hauteur des enjeux. Les critères d'éligibilité posés, trop restrictifs, conduisent à écarter d'emblée plus de 40 % des collectivités territoriales, alors que la grande majorité d'entre elles seront lourdement affectées dans leur capacité à faire fonctionner leurs services publics et à investir, quelle que soit leur taille.

En revanche, mode de calcul de la compensation proposé, qui consiste à mettre en relation la hausse des dépenses d'énergie et la hausse des recettes de fonctionnement est juste dans son principe. Il est légitime que les effets positifs de l'inflation sur les recettes puissent absorber partiellement ses effets négatifs sur les dépenses. Encore faut-il que le pourcentage de la hausse des recettes au-delà duquel la hausse des dépenses d'énergie pourra être prise partiellement en charge par l'État soit fixé à un juste niveau, qui corresponde à la réalité de la situation financière prévisionnelle des communes. À cet égard, le seuil proposé, fixé à 60 % de la hausse des recettes de fonctionnement en 2023, paraît trop élevé.

Enfin, le dispositif ne prévoit aucun mécanisme d'acompte, de telle sorte que le versement de la dotation n'interviendrait qu'en 2024. Les collectivités, qui peinent aujourd'hui à boucler leurs budgets 2023, ont besoin d'un soutien rapide et d'une visibilité accrue sur l'évolution de leurs ressources, indépendamment de l'« amortisseur électricité » prévu en faveur des collectivités territoriales et des entreprises.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur général propose un amendement FINC.52 (I-981) visant à remédier aux insuffisances du dispositif en :

- supprimant les critères de perte d'épargne brute et de potentiel financier proposés pour déterminer l'éligibilité au dispositif, éliminant ainsi les effets de seuil et ouvrant le dispositif à toutes les collectivités ;
- abaissant de 60 % à 40 % de la hausse des recettes de fonctionnement le seuil au-delà duquel la hausse des dépenses d'énergie serait prise en charge par l'État ;
- prévoyant mécanisme d'acompte, qui serait versé avant le 30 septembre 2023.

Le principe serait à la fois simple, clair et juste : toute collectivité territoriale ou groupement dont le montant de la hausse des dépenses d'énergie en 2023, après application de l'« amortisseur » sur leurs charges d'électricité, dépasserait un montant égal à 40 % de la hausse de ses recettes de fonctionnement, bénéficierait d'une prise en charge par l'État de la moitié de cet excédent.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UN PREMIER « FILET DE SÉCURITÉ » A ÉTÉ ADOPTÉ DANS LE CADRE DE LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2022

Afin d'apporter une première réponse à la problématique de l'impact de l'inflation sur les finances des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), **un dispositif de « filet de sécurité » a été institué par l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.**

Cet article institue, au titre de l'année 2022, un **prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État** destiné à compenser une partie des hausses de dépenses supportées par les communes et EPCI liées à la hausse du point d'indice de la fonction publique prévu par la mise en œuvre du décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, ainsi qu'à l'inflation sur les produits énergétiques et alimentaires.

Trois critères d'éligibilité au dispositif sont posés :

- **disposer d'une épargne brute au 31 décembre 2021 représentant moins de 22 % des recettes de fonctionnement**, de façon à cibler des collectivités ne disposant pas d'une épargne suffisante pour absorber le choc de l'inflation ;

- **enregistrer, en 2022, une baisse d'épargne brute de plus de 25 %, principalement liée au relèvement du point d'indice et à la hausse des dépenses d'énergie et d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires.** L'article 9 du décret n° 2022-1314 du 13 octobre 2022 pris en application de l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a précisé que ces trois postes de dépense devaient représenter au moins 50 % de la perte d'épargne brute ;

- **disposer, s'agissant des communes, d'un potentiel financier inférieur à deux fois la moyenne de la strate démographique et, s'agissant des EPCI à fiscalité propre, d'un potentiel fiscal inférieur à deux fois celui de la moyenne de la catégorie.**

Pour chaque commune ou groupement bénéficiaire, la dotation est égale à la somme des termes suivants :

- une fraction de 50 % de la hausse des dépenses constatées en 2022 au titre de la hausse du point d'indice de la fonction publique ;

- une fraction de 70 % des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achat de produits alimentaires constatées en 2022.

Le décret d'application précité a précisé que dotation est calculée en prenant en compte la hausse des dépenses enregistrées :

- au budget principal ;
- aux budgets annexes des communes et de leurs groupements, et de leurs syndicats ;
- au titre de la hausse des subventions aux délégataires de services publics, à condition qu'elles soient directement liées à l'inflation des prix de l'énergie ou de l'alimentation.

Pour les communes et leurs groupements qui anticipent, à la fin de l'exercice 2022, une baisse d'épargne brute de plus de 25 %, la dotation peut faire l'objet, à leur demande, d'un acompte versé sur le fondement d'une estimation de leur situation financière. L'article 13 du décret d'application précité a prévu que cet acompte soit égal à 30 % du montant prévisionnel et puisse être porté à 50 % à la demande de la collectivité.

Il convient de rappeler que ce dispositif est le fruit d'un travail associant différents groupes parlementaires des deux assemblées et le Gouvernement lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022. Il avait été significativement élargi au Sénat puisqu'à l'initiative de la commission des finances :

- le critère fondé sur le rapport entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement à fin 2021 a été significativement assoupli, étant porté de 10 % à 22 %, rendant ainsi la moitié des communes potentiellement éligibles sous réserve du respect du critère de perte d'épargne brute en 2022 ;

- le taux de compensation des hausses de dépenses énergétiques a été porté de 50 % à 70 % pour les collectivités éligibles ;

- le dispositif a été étendu aux dépenses alimentaires, également compensées à un taux de 70 % pour les collectivités éligibles.

Le coût pour l'État du dispositif a été évalué en première analyse à **430 millions d'euros**, mais son coût définitif, comme le nombre des communes bénéficiaires, ne pourra être connu qu'à la clôture des comptes de l'année 2022.

D'après les premiers éléments d'évaluation transmis au rapporteur général, fondés notamment sur une hypothèse de hausse des dépenses d'énergie d'environ 50 % entre 2021 et 2022, pourraient effectivement bénéficier de la dotation 20 % à 30 % des communes et 10 à 20 % des EPCI.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN SECOND « FILET DE SÉCURITÉ » POUR L'ANNÉE 2023, CENTRÉ SUR LES DÉPENSES D'ÉNERGIE

Le dispositif est issu d'un amendement de la députée Lise Magnier repris dans le cadre du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

Il vise à reconduire en 2023 un dispositif de type « filet de sécurité », cette fois centré sur la hausse des dépenses énergétiques.

Le I précise que cette dotation, instituée sous la forme d'un PSR, puisse bénéficier à l'ensemble des collectivités territoriales et à leurs groupements.

Trois critères d'éligibilité sont posés :

- enregistrer une **baisse d'épargne brute de plus de 25 % sur l'année 2023 ;**

- enregistrer une **hausse des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain en 2023 par rapport à 2022 supérieure à 60 % de l'augmentation des recettes réelles de fonctionnement en 2023 par rapport à 2022.** Au sens du présent article, ces dépenses s'entendent comme les dépenses consenties au titre du budget principal et des budgets annexes de chaque commune ou groupement bénéficiaire, ainsi qu'au titre des subventions consenties aux fermiers et concessionnaires ;

- comme le prévoit le II, disposer, s'agissant des communes, d'un **potentiel financier** inférieur à deux fois la moyenne de la strate démographique et, s'agissant des EPCI à fiscalité propre, d'un **potentiel fiscal** inférieur à deux fois celui de la moyenne de la catégorie. Parmi les départements, seuls sont éligibles les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à deux fois le potentiel financier moyen par habitant constaté au niveau national.

Le III définit les modalités de calcul de la dotation. Pour chaque collectivité territoriale ou groupement bénéficiaire, celle-ci serait égale à 50 % de la différence entre l'augmentation des dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain entre 2023 et 2022 et 60 % de celle des recettes réelles de fonctionnement entre 2023 et 2022.

Cette modalité de calcul procède ainsi d'une logique de limitation de l'« effet-ciseaux », soit la situation où l'évolution des ressources ne permet pas de faire face à celle des dépenses contraintes.

Enfin, le IV renvoie à un décret la définition des modalités d'application du présent article.

Le **coût pour l'État** de la mesure est évalué, d'après l'article 14 du présent du présent projet de loi de finances, relatif à l'évaluation des prélèvements sur les recettes de l'État, à **1,5 milliard d'euros**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF INDISPENSABLE, QUI DOIT CEPENDANT ÊTRE ÉLARGI ET SIMPLIFIÉ

Si, en reprenant l'amendement d'une collègue députée, l'intention du Gouvernement de soutenir les collectivités territoriales confrontées à la forte hausse des prix de l'énergie en 2023 est louable, le dispositif proposé est loin d'être à la hauteur des enjeux.

Tout d'abord, celui-ci est trop restrictif, puisque les critères d'éligibilité qui sont proposés, relatifs à la perte d'épargne brute et au potentiel financier, excluent d'emblée plus de 40 % des collectivités territoriales et groupements, alors que la grande majorité d'entre elles seront lourdement affectées dans leur capacité à faire fonctionner leurs services publics et à investir, quelle que soit leur taille. **S'il est impossible d'estimer avec précision le niveau de la hausse des dépenses d'énergie, un scénario central d'augmentation comprise entre 100 % et 150 % est aujourd'hui retenu.**

Il convient à cet égard de noter que ce « filet de sécurité » a vocation à s'inscrire en complémentarité avec le dispositif d'« amortisseur électricité » devant être financé par une ouverture de crédits de 3 milliards d'euros demandée sur la mission « Écologie », Au sein de cette enveloppe, 1 milliard d'euros devrait bénéficier aux collectivités territoriales, le reste aux entreprises et associations. Ce second dispositif, dont les contours seraient définis par voie réglementaire et restant encore très incertain, doit selon les annonces gouvernementales permettre la prise en charge « à la source » d'une fraction des dépenses d'électricité comprise entre 325 euros et 800 euros par mégawattheure. **Il est acquis que l'application de l'amortisseur, qui permet d'atténuer les dépenses d'électricité des collectivités, conduirait mécaniquement à diminuer le recours au filet de sécurité, rendant caduque l'estimation à 1,5 milliard d'euros initialement proposée par le Gouvernement.** La combinaison de l'« amortisseur » et du « filet de sécurité » et les incertitudes très fortes qui entourent l'évolution des prix de l'énergie rend désormais délicate l'évaluation du coût final du dispositif.

En revanche, le mode de calcul de la compensation proposé, qui consiste à mettre en relation la hausse de l'ensemble des dépenses d'énergie et la hausse des recettes de fonctionnement, qui seraient notamment tirées par la revalorisation annuelle automatique des bases foncières prévue à l'article 1518 *bis* du code général des impôts et la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), est cohérente dans son

principe. Il est en effet légitime que les effets positifs de l'inflation sur les recettes puissent absorber partiellement ses effets négatifs sur les dépenses.

Encore faut-il que le pourcentage de la hausse des recettes au-delà duquel la hausse des dépenses d'énergie pourra être prise partiellement en charge par l'État soit fixé à un juste niveau, qui corresponde à la réalité de la situation financière prévisionnelle des communes. Dans sa rédaction actuelle, le dispositif laisse à la seule charge des collectivités la hausse de leurs dépenses d'énergie jusqu'au seuil de 60 % de la hausse de leurs recettes de fonctionnement.

Or, ce seuil paraît exagérément élevé dans la mesure où, d'après les estimations - forcément fragiles à ce stade - réalisées par la commission des finances, la hausse prévisionnelle des dépenses de fonctionnement hors énergie des collectivités territoriales, qui sont également affectées par l'inflation, absorberait à elle seule près de 60 % de la hausse prévisionnelle de leurs recettes de fonctionnement.

Enfin, le dispositif ne prévoit aucun mécanisme d'acompte, de telle sorte que le versement de la dotation n'interviendrait qu'en 2024. Les collectivités territoriales, qui peinent aujourd'hui à boucler leurs budgets 2023, ont besoin d'un soutien rapide et d'une visibilité accrue sur l'évolution de leurs ressources, indépendamment de l'« amortisseur électricité » en faveur des collectivités territoriales et des entreprises.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur général propose un amendement FINC.52 (I-981) visant à remédier aux insuffisances du dispositif, en l'élargissant et en le simplifiant.

Tout d'abord, cet amendement propose de supprimer les critères de perte d'épargne brute et de potentiel financier proposés pour déterminer l'éligibilité au dispositif, éliminant ainsi les effets de seuil, préjudiciables à son efficacité comme à sa lisibilité pour les élus.

Ensuite, il propose d'abaisser de 60 % à 40 % de la hausse des recettes de fonctionnement le seuil au-delà duquel la hausse des dépenses d'énergie serait prise en charge pour moitié par l'État.

Enfin, il vise à inscrire dans la loi un mécanisme d'acompte, qui serait versé avant le 30 septembre 2023 aux collectivités et groupements qui en feraient la demande, selon des modalités à définir par voie réglementaire.

**Comparaison entre le « filet de sécurité » 2022 et les propositions du
Gouvernement et du rapporteur général pour 2023**

	« Filet de sécurité » 2022	« Filet de sécurité » 2023	
	Article 14 LFR-1 2022	Article 14 <i>ter</i>	Amendement du rapporteur général
Catégories de collectivités visées	Bloc communal*	Toutes	Toutes
Critère d'éligibilité relatif au niveau d'épargne brute fin N-1	Ratio épargne brute / recettes de fonctionnement inférieur à 22 %	Aucun	Aucun
Critère de perte d'épargne brute au cours de l'année N	Perte d'épargne brute d'au moins 25 %, principalement liée à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, à l'énergie et à l'alimentation	Perte d'épargne brute d'au moins 25 %	Aucun
Critère lié au potentiel financier ou fiscal	Potentiel financier ou fiscal inférieur à 2 fois la moyenne des collectivités ou groupements comparables	Potentiel financier ou fiscal inférieur à 2 fois la moyenne des collectivités ou groupements comparables	Aucun
Nature des dépenses compensées	Dépenses liées à la revalorisation du point d'indice Dépenses d'approvisionnement en électricité, énergie et chauffage urbain Dépenses d'achat de produits alimentaires	Dépenses d'approvisionnement en électricité, énergie et chauffage urbain	Dépenses d'approvisionnement en électricité, énergie et chauffage urbain
Calcul de la dotation	50 % s'agissant de la hausse des dépenses liées à la revalorisation du point d'indice 70 % s'agissant de la hausse des dépenses d'énergie et d'alimentation	50 % de la différence, si elle est positive, entre le montant de la hausse des dépenses d'énergie par rapport à l'année N-1 et un seuil fixé à 60 % de la hausse des recettes de fonctionnement par rapport à l'année N-1	50 % de la différence si elle est positive, entre le montant de la hausse des dépenses d'énergie par rapport à l'année N-1 et un seuil fixé à 40 % de la hausse des recettes de fonctionnement par rapport à l'année N-1
Acompte versé en année N	Oui	Non	Oui

* N.B. : la LFR-1 pour 2022 a prévu des mesures de soutien aux autres catégories de collectivités avec, pour les départements, la compensation des hausses de dépenses liées à la revalorisation anticipée de 4 % au 1^{er} juillet 2022 des prestations versées au titre du RSA (article 12) et, pour les régions suite à une initiative de la commission des finances du Sénat, la compensation des dépenses liées à la revalorisation à la même date des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle (article 13).

Source : commission des finances du Sénat

Désormais ouvert à toutes les collectivités, le dispositif proposé par l'amendement précité permettrait ainsi de soutenir celles qui, en dépit de l'« amortisseur », resteraient victimes d'un « effet-ciseaux », avec une hausse de toutes leurs dépenses d'énergie (y compris hors électricité) qui demeurerait insoutenable par rapport à la progression de leurs recettes, constituant ainsi un véritable filet de sécurité.

Le principe serait à la fois simple, clair et juste : toute collectivité territoriale ou groupement dont le montant de la hausse des dépenses d'énergie en 2023, après application de l'« amortisseur » sur leurs charges d'électricité, dépasserait un montant égal à 40 % de la hausse de ses recettes de fonctionnement, bénéficierait d'une prise en charge par l'État de la moitié de cet excédent.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 15 A (nouveau)

Mécanisme de financement des chambres d'agriculture

Le présent article prévoit tout d'abord de porter à 30 % le reversement de la taxe pour frais des chambres d'agriculture au nouveau fonds, le Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation, en remplacement du Fonds National de Solidarité et de péréquation.

Il propose ensuite de modifier le reversement de ce produit :

- en doublant la part du fonds passant de 5 % à 10 %, dont 2 % pour les actions de modernisation et de péréquation et 8 % pour une réserve de performance à reverser à chacune des chambres en fonction des résultats de leur performance ;
- en formalisant la part de Chambres d'agriculture France, structure nationale du réseau, à hauteur de 10% ;
- en reconduisant le reversement de 10 % aux chambres régionales.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉPARTITION DE LA TAXE POUR FRAIS DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

A. LE FINANCEMENT DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Trois sources de recettes abondent le réseau des chambres d'agriculture :

- **un impôt foncier, la taxe pour frais des chambres d'agriculture**, prévue à l'article 1604 du code général des impôts (CGI). Elle est due par toute personne assujettie à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elle constitue une annexe à cette taxe (ou taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB)) ;

- **des subventions provenant de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;**

- **le produit des ventes de prestations de services payantes.**

S'agissant de la TATFNB, elle est perçue au profit des chambres départementales d'agriculture¹ ou, le cas échéant, des chambres interdépartementales d'agriculture ou des chambres d'agriculture de région. **La taxe est établie dans la circonscription territoriale de la chambre.** Les chambres d'agriculture arrêtent, chaque année, le produit de la taxe². Le taux de la taxe est déterminé par les services des finances publiques en fonction du produit voté.

B. LES MODALITÉS DE LA RÉPARTITION DE LA TAXE ET DE LA PÉRÉQUATION

« Le produit à recouvrer au profit de chaque chambre d'agriculture départementale ou de région est transmis aux services fiscaux par l'autorité de l'État chargée de la tutelle »³. **L'intégralité de la taxe est affectée aux chambres d'agricultures.**

Le III de l'article 1604 du Code général des impôts (CGI) prévoit un reversement :

- **d'au moins 10 % de la TATFNB aux chambres régionales⁴ ;**
- **et d'au plus 5 % au Fonds National de Solidarité et de péréquation (FNSP)⁵.**

En outre, la structure nationale du réseau, Chambres d'agriculture France, reçoit une partie de la TATFNB, sans que le montant ait été législativement précisé. Ce dernier est de l'ordre du 10 % en moyenne.

C. LE FONDS NATIONAL DE SOLIDARITÉ ET DE PÉRÉQUATION

Le FNSP, mentionné à l'article 1604 du CGI, a pour missions :

- d'assurer un équilibre entre les situations financières des chambres d'agriculture ;
- et de leur fournir les ressources nécessaires au financement d'actions de mutualisation et de modernisation de leur réseau, d'une part, et à la réalisation d'actions d'intérêt commun conformes aux orientations d'un programme général pluriannuel adopté par Chambres d'agriculture France et approuvé par le ministre chargé de l'agriculture, d'autre part⁶.

¹ Le cas échéant, les chambres interdépartementales d'agriculture ou les chambres d'agriculture de région en sont également bénéficiaires.

² Ce montant est déterminé dans les conditions prévues au premier alinéa du I de l'article 1639 A du CGI.

³ Cf. II de l'article 1604 du CGI.

⁴ Cf. Alinéa 1.

⁵ Cf. Alinéa 2.

⁶ Cf. Article D514-6 du Code rural et de la pêche maritime,

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ET DE LA PERFORMANCE

Le présent article additionnel est issu de l'amendement n° 3211 du Gouvernement tel qu'il l'a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Il a pour objet d'une part, de **modifier les modalités de répartition de la TATFNB au sein du réseau**, et d'autre part, de remplacer le FNSP par un **Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPP)**.

À cet effet, le **1° du I de l'article remplace le III de l'article 1604 du CGI** par une nouvelle rédaction prévoyant le **versement d'au moins 30 % du produit de la taxe au FNMPP**. Ce pourcentage étant fixé à 20 % « *dans le cas d'une chambre dans la circonscription de laquelle n'évolue pas de chambre régional d'agriculture ou dans le cas d'une chambre de région* ». Ce second cas fait référence à l'île de France.

S'agissant du cas général, **la proportion de 30 % est répartie de la manière suivante¹** :

- **10 % au profit de Chambres d'agriculture France²** ;

- **10 % minimum au profit des chambres régionales d'agriculture³** ;

- **10 % destiné au FNMPP** qui se répartit en **2 % consacré aux actions de modernisation et de péréquation⁴** et **8 % abondant une réserve de performance**, reversé à chacune des chambres en fonction des résultats de leur performance⁵.

Le 2° du I du présent article insère un nouveau IV après le III de l'article 1604 du CGI autorisant les chambres départementales ou interdépartementales d'agriculture à reverser, en plus des 10 % prévus *supra*, une part de la taxe qu'elles ont inscrite à leur budget, aux chambres régionales d'agriculture de leur circonscription.

Le 3° du I et le II du présent article opèrent des modifications rédactionnelles de coordination.

¹ L'ensemble des pourcentages s'entendent déduction faite des versements mentionnés du 1 au 4°, nouveaux de l'article 1604 du CGI s'entendent déduction faite des versements mentionnés aux articles L. 251-1 et L. 321-13 du code forestier.

² Cf. nouveau 1° du III de l'article 1604 du CGI.

³ Cf. nouveau 4° du III de l'article 1604 du CGI.

⁴ Cf. nouveau 2° du III de l'article 1604 du CGI.

⁵ Cf. nouveau 3° du III de l'article 1604 du CGI

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME APPELÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE

La réforme de l'article 1604 du CGI, proposée par le présent article constitue une réforme technique et culturelle du réseau des chambres d'agriculture. Elle tend à mettre en œuvre le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) qui prévoit :

- d'une part, d'attribuer 30 % de la TATFNB, au lieu de 25 %, au fonds rénové de péréquation et de modernisation, le **Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation, en remplacement du Fonds National de Solidarité et de péréquation ;**

- et d'autre part, de modifier la répartition de la TATFNB opérée par le fonds, dans le double objectif, d'améliorer la péréquation entre les membres du réseau ainsi que d'introduire la logique de performance dans le fonctionnement des chambres.

À titre liminaire, rappelons que les **Chambres d'agriculture constituent un relais essentiel de l'État**, pour mettre en œuvre sa politique de développement agricole ainsi qu'un acteur de proximité de l'animation des zones rurales.

A. *LE RÉSEAU DES CHAMBRES D'AGRICULTURE, LE BRAS ARMÉ DE LA POLITIQUE AGRICOLE*

Constituées sous forme d'établissements publics, elle participe à l'accompagnement de la création d'entreprise, au développement de l'emploi ainsi que la représentation auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. Pilotées par des élus professionnels représentant les principaux acteurs du secteur agricole, rural et forestier, elles sont présentes sur l'ensemble du territoire français au niveau départemental, régional et national et en Outre-mer.

Constitué des chambres départementales, interdépartementales, régionales et de région, ainsi que d'une assemblée permanente, **le réseau compte 103 établissements.**

Données relatives au Réseau des Chambres d'agriculture

103 établissements publics dont :

- 89 chambres départementales et interdépartementales d'agriculture dont 5 Chambres d'agriculture départementales d'Outre-mer ;
- 13 Chambres d'agriculture régionales et de région ;
- 1 structure nationale Chambres d'agriculture France (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture - APCA) ;
- 6 Chambres consulaires associées issues des collectivités d'Outre-mer ;
- 4 000 élus.

Source : Site de Chambres d'agriculture France

Il est important également de rappeler la part substantielle que représente la TATFNB dans les ressources du réseau.

Le budget consolidé du réseau s'élevait en 2021 à 763 millions d'euros¹, dont :

- 38 % provenant de la TATFNB ;
- 26 % par des contrats et conventions publiques (Union européenne, collectivités territoriales, État,...);
- 30 % représentant des prestations assurées auprès des agriculteurs, des entreprises agroalimentaires, des collectivités;
- 6 % correspondant à d'autres ressources.

B. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE

Le dispositif proposé vise à mettre en œuvre les dispositions du contrat d'objectifs et de performance (COP) du réseau des chambres d'agriculture 2021-2025, signé le 24 novembre 2021, entre l'État et le Réseau des chambres d'agriculture.

Avec pour objectif « *d'emmener le réseau dans la voie de la professionnalisation des processus et de la performance* »², le COP mentionne que « *sur le plan financier, avec l'appui du ministère en charge de l'agriculture, une fluidification des flux financiers sera recherchée, notamment dans le cadre de la redistribution du produit de la TATFNB entre les différents attributaires des recettes fiscales du réseau.* »³

Il prévoit une **amélioration du dispositif de péréquation au sein du**

¹ Source : Chambres d'agriculture France.

² Chambres d'agriculture France.

³ Page 23 du COP.

réseau ainsi qu'un renforcement de la performance des chambres, en tenant compte lors de la redistribution d'une partie de la taxe.

En outre, le COP prévoit que le FNSP devienne le **Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPP)**. Conservant les missions du FNSP en matière de modernisation et de péréquation, il serait également en charge d'organiser un système de performance au sein du réseau.

A cette fin, le COP mentionne que « *le FNMPP se verra ainsi confier une enveloppe de 30 % de la TATFNB totale perçue dans le réseau¹* ». Il en précise la répartition entre les chambres régionales, Chambres d'agriculture France, les actions de péréquation et de performance, laquelle répartition a été reprise in extenso dans le présent article.

Répartition de l'enveloppe des 30 % de la TATFNB dans le COP

« - **un tiers sera redistribué à Chambres d'agriculture France** en sa qualité de tête de réseau en lieu et place des contributions actuelles : 3,85 % représentant la cotisation historique versée à l'APCA, 5,8 % représentant la cotisation versée au profit de la direction nationale des systèmes d'information-DNSI, et 0,35% représentant les cotisations obligatoires versées au profit des services communs non concurrentiels ;

- **un tiers sera redistribué aux chambres régionales d'agriculture**, afin qu'elles puissent disposer des moyens qui leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs missions, sous réserve d'une bonne utilisation régionale de ces fonds ;

- **un tiers sera géré directement par le FNMPP** afin de renforcer son action de **péréquation** et de **modernisation** du réseau et d'initier une logique de **performance** au sein du réseau. **Le réseau des chambres d'agriculture avait déjà porté la fraction de la TATFNB affectée à ce fonds de 1 % en 2019 à 1,5 % en 2020 et 2 % en 2021.**

Ce dernier tiers sera lui-même réparti de la manière suivante :

- un cinquième sera affecté aux actions de modernisation et de péréquation ;

- quatre cinquièmes seront affectés à une « **réserve de performance** » destinée à être redistribuée au réseau en fonction des objectifs de performance atteints par les établissements selon les modalités précisées au point 6. Ces moyens supplémentaires permettront d'accompagner les établissements du réseau dans la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du projet stratégique de mandature ainsi que du présent contrat d'objectifs et de performance. »

Source : pages 23 et 24 du COP

¹ Cf. page 23 du COP. Cette somme est perçue déduction faite des versements mentionnés aux articles L. 251-1 et L. 321-13 du code forestier.

1. Une répartition à hauteur de 30 % de la TATFNB

Actuellement 100 % de la TATFNB est perçue par les chambres départementales. **La contribution des chambres d'agriculture départementales à la répartition des sommes dans le réseau s'élève à environ 25 %**, à raison du reversement d'au moins 10 % de la TATFNB aux chambres régionales, de 5 % au FNSP, et d'un montant moyen de 10 % à Chambres d'agriculture France, reversement qui n'est prévu à ce jour par aucun texte.

Il convient donc de relever que l'enveloppe allouée au fond double, passant de 5 % à 10 %, d'une part, et que la nouvelle rédaction de l'article 1604 du CGI formalise le versement à Chambres d'agriculture France. Quant au reversement aux chambres régionales, il était déjà obligatoire au titre de l'article 1604 du CGI mais ne semblait pas toujours être réalisé dans les faits.

Le projet de réforme de cet article prévoyait initialement un prélèvement à la source de 30 % de la TATFNB afin qu'il puisse être directement affecté au FNMPP. Néanmoins, les différents groupes de travail¹ ont conduit à conclure que cette réforme était impossible car elle aurait rendu nécessaire la création d'une TATFNB nationale avec un taux unique. En outre, cela aurait conduit à des évolutions importantes de taux de prélèvement pour les redevables de la TATFNB (propriétaires et exploitants agricoles), qui n'étaient pas souhaitables.

2. Un renforcement de la péréquation

La Cour des comptes avait dénoncé en 2017 une redistribution non satisfaisante du produit de la taxe, préconisant de développer une solidarité nationale au sein du réseau afin de pallier les disparités existantes². Le système était limité en termes de financement de la péréquation puisque l'enveloppe maximale accordée pour la modernisation et la péréquation du réseau jusqu'à 2019 était limitée à 1 % de la TATFNB. Ce montant avait été porté à 1,5 % en 2020 puis à 2 % en 2021, *taux préfigurateur de la réforme*.

¹ Les groupes de travail étaient composés de Chambres d'agriculture France, de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises et la direction générale des Finances publiques.

² Cf. *Rapport annuel public de la Cour des comptes de 2017, chapitre 2 « Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace »*.

Dans le nouveau dispositif, le réseau va bénéficier d'une enveloppe dédiée à la modernisation et à la péréquation du réseau à hauteur de 2 % afin de financer des actions de modernisation et de professionnalisation pour les chambres qui ne parviendraient pas à atteindre les objectifs fixés par le COP et qui conditionnent le retour des 8 %, au titre de la performance.

3. Promouvoir la logique de performance

S'agissant des modalités de redistribution, il appartient à Chambres d'agriculture France de fixer les règles de répartition régionale de la réserve de performance de 8 %. Le FNMPP formule une proposition d'affectation de la réserve de performance entre les chambres régionales et de région. Ce sont les sessions de ces dernières qui décident du retour de la performance auprès des chambres départementales de leur ressort.

En 2023, une clause de revoyure concernant la pertinence des indicateurs de résultats utilisés pour répartir la réserve de performance permettra de réévaluer le dispositif à l'aune de l'évolution des résultats territoriaux.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 15 B (nouveau)

Affectation à l'Office français de la biodiversité d'une partie des recettes issues d'un nouveau « loto de la biodiversité »

Le présent article prévoit qu'une partie des prélèvements assis sur « jeux de la biodiversité » organisés par l'Agence nationale des jeux soit affectée à l'Office français de la biodiversité. Les « jeux de la biodiversité » n'existent pas encore, mais l'article a vocation à rendre possible la création en 2023 d'un « Loto de la biodiversité », sur le modèle du Loto du patrimoine.

Le Loto du patrimoine a été permis par l'article 90 de la loi du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. Au titre de cet article, une partie du prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie pour le Loto du patrimoine est affectée à la Fondation du patrimoine.

Le Loto de la biodiversité fonctionnerait de manière analogue au Loto du patrimoine. Il est estimé qu'il rapporterait entre 10 et 15 millions d'euros à l'Office français de la biodiversité lors de sa première édition.

La création d'un « Loto » ne paraît pas adaptée au financement des politiques de la biodiversité. Le Loto du patrimoine est centré sur un secteur précis, celui de la rénovation du patrimoine, tandis que la protection de la biodiversité est une politique plus diffuse, qui est menée à large échelle.

D'une manière plus générale, la création de nouveaux jeux de hasard et d'argent pour financer des politiques publiques doit être strictement limitée. Le Loto du patrimoine était censé être un dispositif unique, taillé sur mesure pour la rénovation du patrimoine. La multiplication de nouveaux « Lotos » pour financer des objectifs divers risque d'affaiblir la lisibilité et la cohérence de ces dispositifs, tout en donnant l'impression que l'État se défait de ses politiques publiques.

La commission propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UN LOTO DU PATRIMOINE DONT UNE PARTIE DES PRÉLÈVEMENTS SUR SON PRODUIT BRUT EST AFFECTÉE À LA FONDATION DU PATRIMOINE

A. LES LOTERIES FONT L'OBJET D'UN PRÉLÈVEMENT DE LEUR PRODUIT BRUT, DONT UNE PARTIE EST AFFECTÉE À D'AUTRES PERSONNES QUE L'ETAT

L'article 138 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises institue un « *prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie commercialisé en réseau physique de distribution et en ligne* ».

Le prélèvement est assis sur le **produit brut des jeux**, qui est constitué par la différence entre les sommes mises par les joueurs et les sommes versées ou à reverser aux gagnants. L'article 138 de la loi du 22 mai 2019 précise la définition de ces termes :

- les **sommes engagées par les joueurs** sont les sommes mises à compter de la date de réalisation du ou des événements sur lesquels repose le jeu ;

- les **sommes versées ou à reverser aux gagnants** sont constituées de l'ensemble des gains en numéraire ou en nature versés ou à reverser aux joueurs à compter de la date de réalisation du ou des événements sur lesquels repose le jeu.

Le taux du prélèvement est fixé à 54,5 % pour les « *jeux de tirage traditionnels dont le premier rang de gain est réparti en la forme mutuelle* », et il est de 42 % pour les autres jeux de loterie. La répartition « en la forme mutuelle » signifie que les éventuels gagnants se partagent les sommes engagées. Les jeux concernées par le taux à 54,5 % sont notamment le Loto organisé par la Française des jeux et l'EuroMillions.

Avant la loi du 22 mai 2019, les jeux de loterie et les pronostics sportifs faisaient l'objet d'un prélèvement unique¹. L'article 138 de la loi du 22 mai 2019 a institué un prélèvement séparé pour les deux.

L'article 1609 novocies du code général des impôts prévoit également un prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie de 5,1 %, **dont le résultat est affecté à l'Agence nationale du sport**, dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 29 septembre 2011 de finances pour 2012.

¹ Article 88 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 abrogé par l'article 138 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019.

L'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale prévoit un autre prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie, **affecté à la Sécurité sociale**. Le montant de ce prélèvement est calculé selon la procédure décrite au I. de l'article.

Enfin, **l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale** prévoit qu'un prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie est **affecté au remboursement de la dette sociale**. Le montant du prélèvement est calculé selon la même procédure que celle prévue par l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale.

B. UNE PARTIE DES PRÉLÈVEMENTS SUR LE PRODUIT BRUT DU LOTO DU PATRIMOINE EST AFFECTÉ À LA FONDATION DU PATRIMOINE

La création d'un « Loto pour le patrimoine » avait été annoncée le 17 novembre 2017 par la Ministre de la culture, Françoise Nyssen, dans le cadre de la présentation de la stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine. Elle reprenait une proposition de Stéphane Bern, chargé par le Président de la République d'une mission consistant à identifier le patrimoine immobilier en péril et de chercher des solutions de financements des travaux de réhabilitation.

La création du Loto du patrimoine a été permise par **l'article 90 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017**.

L'article dispose que le montant du prélèvement prévu par l'article 138 de la loi du 22 mai 2019 assis sur les sommes mises par les joueurs dans le cadre des « jeux du patrimoine » organisés par la Française des jeux est affecté à la Fondation du patrimoine.

À la suite de l'adoption de la loi du 28 décembre 2017, la Française des jeux a créé le « Super Loto Mission Patrimoine », plus souvent appelé le « Loto du patrimoine », dont le premier tirage s'est déroulé les 15 et 16 septembre 2018. Depuis, le tirage du Loto du patrimoine a lieu tous les ans au 14 juillet.

Le mardi 13 juillet 2018, une convention relative à l'utilisation des recettes issues du Loto du Patrimoine a été signée entre le ministère de la Culture et la Fondation du patrimoine.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA CRÉATION D'UN « LOTO DE LA BIODIVERSITÉ » SUR LE MODÈLE DU LOTO DU PATRIMOINE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement n° I-1919 déposé par notre collègue député Jean-Marc Zulesi, que le Gouvernement a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, en le modifiant par le sous-amendement n° I-3622. L'amendement n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

L'article 15 B du présent projet de la loi de finances prévoit que le montant du prélèvement prévu par l'article 138 de la loi du 22 mai 2019 assis sur le **produit brut des jeux consacrés dans le cadre des « jeux de la biodiversité »**, organisés par la Française des jeux, est **affecté à l'Office français de la biodiversité (OFB)**. L'objectif est de créer un **Loto de la biodiversité**, sur le modèle du Loto du patrimoine.

L'Office français de la biodiversité est un opérateur qui a été créé le 1^{er} janvier 2020, par la fusion de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ses missions comprennent la police de l'environnement, la gestion et la restauration d'espace naturels et l'appui scientifique aux politiques de l'eau et de la biodiversité.

Les jeux de la biodiversité resteraient soumis aux articles 1609 *novocies* du code général des impôts, L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale et 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1996. En conséquence, une partie des prélèvements sur le produit de ces jeux serait également affectée à l'Agence nationale du sport, à la sécurité sociale et au remboursement de la dette sociale.

Le sous-amendement du Gouvernement ajoute deux précisions à l'article.

Premièrement, il prévoit que, contrairement au Loto du patrimoine, le dispositif **ne serait effectif que pour l'année 2023**.

Deuxièmement, il ajoute un III. à l'article, qui dispose que les jeux de la biodiversité doivent avoir été **autorisés par l'Autorité nationale des jeux** prévue à l'article 34 de la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI N'EST PAS ADAPTÉ AU FINANCEMENT DES POLITIQUES DE LA BIODIVERSITÉ

En termes de gains, l'auteur de l'amendement, le député Jean-Marc Zulesi, estime que le Loto de la biodiversité rapporterait 15 millions d'euros supplémentaires pour l'Office français de la biodiversité à sa première édition. L'Office français de la biodiversité évalue plutôt le gain à 10 millions d'euros. En comparaison, le Loto du patrimoine a généré 22 millions de recettes pour la Fondation du patrimoine lors de sa première édition.

Les ressources de l'Office étaient de 502,9 millions d'euros en 2022. Si l'on retient l'hypothèse de 10 millions d'euros de recettes, le Loto du patrimoine représenterait ainsi moins de 2 % des ressources de l'opérateur.

Si l'on ne peut que soutenir l'objectif recherché par l'auteur de l'amendement ayant conduit à l'introduction de cet article, à savoir le renforcement des moyens alloués à la protection de la biodiversité, les montants concernés n'apparaissent pas à la hauteur des enjeux.

En outre, la création d'un « Loto » n'est **ne paraît pas adaptée au financement des politiques en faveur de la biodiversité.**

S'agissant du Loto du patrimoine, il est centré sur un **secteur précis, à savoir celui de la rénovation du patrimoine**, ce qui lui permet de financer des projets bien identifiés, avec des résultats qui peuvent être rapidement visibles.

À l'inverse, la protection de la biodiversité est une politique plus diffuse, qui est menée à large échelle. Elle ne peut pas être conduite par à-coups, mais elle doit nécessairement s'inscrire dans une stratégie d'ensemble.

La rénovation d'un bâtiment patrimonial requiert principalement des dépenses d'investissement initiales. La restauration d'un espace naturel suppose en revanche des dépenses continues, dont les résultats peuvent être difficilement visibles à court terme.

D'une manière plus générale, la création de nouveaux jeux de hasard et d'argent pour financer des politiques publiques **doit être strictement limitée et son développement mérite d'être questionné.**

Le Loto du patrimoine était censé être un dispositif unique, taillé sur mesure pour la rénovation du patrimoine. C'est en raison de son originalité qu'il est désormais bien identifié parmi l'ensemble des jeux de hasard et d'argent. **La mise en place régulière de nouveaux « Lotos » pour financer des objectifs divers risque d'affaiblir la lisibilité et la cohérence de ces dispositifs, tout en donnant l'impression que l'État se défausse de ses politiques publiques.**

Enfin, la création d'un Loto de la biodiversité est problématique au regard du droit européen. Dans son arrêt du 15 septembre 2011, Dickinger et Ömer (C-347/09), la Cour de justice de l'Union européenne a décidé que la publicité pour un jeu de hasard et d'argent organisé par le titulaire d'un monopole public ne saurait « *viser à encourager la propension naturelle au jeu des consommateurs en stimulant leur participation active à celui-ci, notamment en banalisant le jeu ou en donnant une image positive liée au fait que les recettes récoltées sont affectées à des activités d'intérêt général* ».

Pour toutes ces raisons, il est proposé de **supprimer cet article**, par un **amendement FINC.45 (I-139)**.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 15

Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers

Le présent article, présent dans chaque projet de loi de finances initiale, ajuste les modalités, et en particulier le montant maximal, d'affectation de certaines taxes et autres ressources à des tiers autres que les collectivités territoriales, leurs groupements et les administrations de sécurité sociale.

Il comporte en outre pour la première fois, en application de la révision de la loi organique relative aux lois de finances du 28 décembre 2021, un tableau d'ensemble de toutes les impositions affectées à ces tiers, avec leur affectataire et le rendement prévisionnel.

Les principales modifications apportées concernent l'augmentation des ressources affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et à France compétences.

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3, de la Constitution, n'a apporté à cet article que des corrections techniques limitées.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES FACILITE LE SUIVI DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ soumet l'affectation d'une imposition de toute nature à une personne autre que l'État à une **condition de fond** et à une **condition de procédure** : l'affectation doit permettre à l'organisme d'accomplir des missions de service public (article 2) et ne peut être prévue que par une loi de finances (article 36).

L'affectation de recettes à un organisme tiers est une **dérogation au principe d'universalité budgétaire** et **limite la portée du contrôle parlementaire**. Elle concerne toutefois une part très importante de la fiscalité, même si le principe du plafonnement cherche à en limiter l'impact pour les organismes autres que ceux de sécurité sociale ou les collectivités territoriales.

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

A. LES TAXES AFFECTÉES REPRÉSENTENT UNE PARTIE ESSENTIELLE DE LA FISCALITÉ

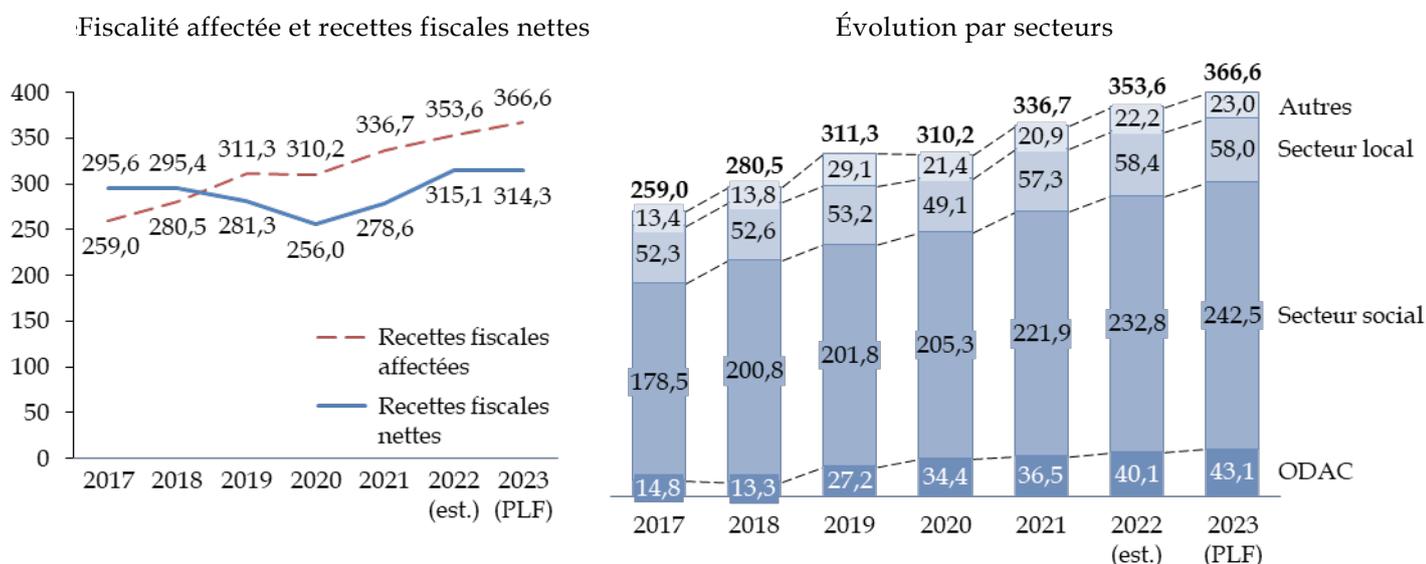
La fiscalité affectée, selon le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens », s'élève en 2022 à un montant estimé à 353,6 milliards d'euros et serait en 2023 de **366,6 milliards d'euros**.

Les organismes affectataires sont en premier lieu des organismes de sécurité sociale (242,5 milliards d'euros en 2023).

Le montant de la fiscalité affectée dépasse le produit de la fiscalité affectée à l'État lui-même, telle que mesurée par les recettes fiscales nettes.

Évolution de la fiscalité affectée de 2017 à 2023

(en milliards d'euros)



ODAC : organismes divers d'administration centrale.

Source : commission des finances, à partir des annexes « Voies et moyens » aux projets de loi de finances pour 2019 à 2023¹

¹ Les données pour 2018 sont celles présentées avec le projet de loi de finances pour 2019, les données d'exécution présentées pour cette année n'étant pas comparables en raison d'un changement temporaire de méthodologie concernant la classification des organismes de sécurité sociale.

B. LE PLAFONNEMENT CHERCHE À MAÎTRISER LA FISCALITÉ AFFECTÉE POUR LES ORGANISMES DÉPENDANT DIRECTEMENT DE L'ÉTAT, AVEC UNE EFFICACITÉ LIMITÉE

S'agissant des organismes dépendant directement de l'État, **l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012¹** a posé le principe du **plafonnement du montant des ressources et impositions qui leur sont affectées**.

Ce principe est justifié parce que le dynamisme des recettes peut être supérieur à l'évolution des besoins de l'organisme affectataire.

Le dispositif du plafonnement a donc pour objectif d'**amener les opérateurs à contribuer à l'objectif de maîtrise de la dépense publique**, et de **renforcer le suivi des ressources affectées** par la discussion chaque année, dans le cadre du projet de loi de finances, du présent article prévoyant l'ajustement des plafonds. Il doit ainsi conduire à ajuster les ressources des agences aux besoins réels résultant de la mise en œuvre des missions d'intérêt général qui leur sont confiées.

En pratique, toutefois, **dans un certain nombre de cas les plafonds sont ajustés en fonction non pas d'une analyse précise des besoins, mais du rendement de la taxe elle-même**. Pour 31 taxes, le montant du plafond est exactement égal au rendement prévisionnel (voir *infra*), alors qu'il y a rarement une raison pour que le rendement d'une taxe soit exactement égal aux besoins d'un organisme. L'évaluation préalable du présent article justifie ainsi le relèvement du plafond d'affectation de certaines taxes à la Société du Grand Paris par la progression attendue de leur rendement ; il en est de même du produit de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) dont, de fait, l'intégralité du produit est reversé aux établissements bénéficiaires (voir *infra*).

L'article 46 précité de la loi de finances initiale pour 2012 se présente sous la forme d'un **tableau mis à jour au fil des années**. Il indique le fondement juridique de la ressource ou de l'imposition affectée, la personne affectataire et le plafond au-delà duquel les sommes obtenues ne sont plus versées à l'opérateur mais reversées au budget général de l'État. Certaines taxes sont toutefois affectées successivement à plusieurs opérateurs, leur produit revenant à l'État lorsque tous les plafonds sont atteints.

Le mécanisme du plafonnement ne s'applique pas aux affectations qui correspondent à des redevances pour service rendu ou à des taxes qui relèvent de cette logique, ni à celles qui correspondent à de la péréquation au sein d'un secteur économique, ou encore lorsqu'il existe un mécanisme indirect de plafonnement via une subvention d'équilibre portée par le budget général.

¹ [Article 46](#) de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

En application de l'article 51 de la LOLF, une **annexe explicative**, en pratique le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances, **présente la liste et l'évaluation des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État**. Cette présentation est doublée, depuis la loi de finances pour 2020, de la publication simultanée de ces informations sous la forme d'un fichier numérique de type tableur, ce qui en facilite le suivi¹.

C. LE PLAFONNEMENT NE CONCERNE PAS LA TOTALITÉ DES TAXES AFFECTÉES

Le plafonnement prévu au présent article ne s'applique qu'aux taxes affectées aux tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale.

Le **montant total versé** à ces organismes au titre de taxes plafonnées est estimé à **20,0 milliards d'euros** en 2023, contre 18,0 milliards d'euros en 2022².

Sur 70 taxes affectées et plafonnées dans le projet de loi de finances pour 2023 :

- 19 taxes ont un rendement prévisionnel dépassant le plafond et devraient faire l'objet d'un **versement au budget général** (« écrêtement »), **pour un montant global de 2,6 milliards d'euros (2,3 milliards d'euros en 2022)**. Le principal versement est celui du produit des quotas carbone, affecté à hauteur de 700 millions d'euros à l'Agence nationale de l'habitat (contre 481 millions d'euros en 2022) mais dont le rendement prévisionnel est de 2,4 milliards d'euros (1,9 milliard d'euros en 2022) ;

- 20 taxes ont un rendement prévisionnel inférieur au plafond : l'écart global est de 215,9 millions d'euros ;

- 31 taxes ont un rendement prévisionnel exactement égal au plafond, comme indiqué précédemment.

En valeur absolue, **la moitié environ du montant des taxes affectées plafonnées provient d'une seule taxe** : la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, affectée à France compétences avec un plafond de 9,9 milliards d'euros, pour un produit estimé en 2023 à 9,8 milliards d'euros.

Le plafonnement ne concerne toutefois pas la totalité des opérateurs de l'État.

¹ Direction du budget, [Données chiffrées sous standard ouvert et exploitables](#), projet de loi de finances pour 2023.

² Calculs commission des finances, à partir des données ouvertes relatives aux taxes affectées.

Selon les données associées à l'annexe « Voies et moyens », 8 opérateurs rattachés à des missions du budget général bénéficient de **taxes non plafonnées**, pour un produit total de 1,4 milliard d'euros.

Liste des principales taxes non plafonnées en 2023 et affectées à des opérateurs rattachés aux missions du budget général

(en millions d'euros, liste limitée aux montants supérieurs à 100 millions d'euros)

Mission <i>Organisme</i> Taxe	2022	2023
Cohésion des territoires <i>CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social</i> Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	384,0	342,6
Médias, livre et industries culturelles <i>CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée</i> Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (taxe vidéo et VOD)	104,3	107,5
TSA - Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	124,5	137,7
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - fraction distributeurs	176,7	201,6
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - fraction éditeurs	292,2	264,0
Travail et emploi <i>France compétences</i> Contribution supplémentaire à l'apprentissage	310,7	235,0
PEFPC : CPF CDD (ex-CIF-CDD) : 1 % des salaires versés, ou moins en cas d'accord de branche	301,1	301,1
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (à l'exception des artisans et des exploitants agricoles) correspondant à 0,25 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale	176,9	181,2

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

D. LA RÉVISION DE LA LOI ORGANIQUE AUX LOIS DE FINANCES A FAIT ÉVOLUER LES RÈGLES RELATIVES AUX TAXES AFFECTÉES

La révision de la LOLF du 28 décembre 2021¹ comprend plusieurs dispositions relatives aux lois affectées qui entrent en vigueur dans le cadre de la présente loi de finances.

D'une part, toute disposition relative à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des **impositions de toutes natures affectées à une personne morale autre que l'État** relève de la **première partie** de la loi de finances, **que ces taxes soient plafonnées ou pas et quel que soit leur affectataire** : collectivités territoriales et leurs établissements publics, organismes de sécurité sociale ou autres bénéficiaires. Auparavant, seules les dispositions relatives aux taxes plafonnées relevaient de la première partie, car celle-ci se limitait aux dispositions ayant un impact sur le solde budgétaire de l'année.

D'autre part, la première partie de la loi de finances présente « *la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État* »². Cette liste fait l'objet du I du présent article (voir *infra*). Elle comprend, pour la première fois dans une loi de finances, **l'ensemble des taxes affectées à des tiers** autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, qu'elles fassent l'objet ou non d'un plafonnement.

Toutefois, **le Gouvernement n'a pas saisi cette occasion pour regrouper l'ensemble des dispositions relatives aux taxes affectées dans un tableau unique** : le niveau du plafonnement figure toujours dans l'article 46 de la loi de finances pour 2012, qui est modifié comme chaque année par le II du présent article afin de faire varier le niveau de plafonnement de certaines taxes.

¹ [Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021](#) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

² Article 34 de la LOLF, rédaction résultant de la révision du 28 décembre 2021.

Un regroupement de l'ensemble des dispositions relatives à l'affectation, au rendement prévisionnel et au niveau de plafonnement dans un tableau unique, ou du moins dans le présent article, aurait constitué une simplification significative de la présentation des taxes affectées et une amélioration de l'information fournie au Parlement, comme le suggéraient le président et le rapporteur général de la commission des finances lors de l'examen de la proposition de loi organique relative à la modernisation des finances publiques¹. **Le rapporteur général propose qu'une réflexion soit menée en ce sens en vue du projet de loi de finances pour 2024.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MODULATION DES PLAFONDS D'AFFECTATION DE TAXES

A. LE PRÉSENT ARTICLE RECENSE 107 TAXES AFFECTÉES, DONT 31 FONT L'OBJET D'UNE MODULATION DE PLAFONNEMENT

1. La nouvelle présentation de l'article présente l'ensemble des taxes affectées (I du présent article)

En application de la révision de la loi organique aux lois de finances du 28 décembre 2021, le I du présent article présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État.

La présentation retenue par le Gouvernement est celle d'un tableau à quatre colonnes, comprenant :

- l'intitulé de l'imposition affectée ;
- le bénéficiaire actuel ;
- le nouveau bénéficiaire ;
- le rendement prévisionnel de l'imposition, exprimé en euros.

Le présent projet de loi de finances ne modifiant aucune des affectations de ces taxes, **les deuxième et troisième colonnes sont strictement identiques.**

Le tableau compte 107 lignes dans le texte initial du projet de loi de finances.

¹ « L'ensemble des opérations actuellement réalisées par modification du I de l'article 46 précité de la loi de finances pour 2012 pourraient donc être réalisées en modifiant le tableau inséré dans chaque loi de finances » ([rapport n° 831 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson et Claude Raynal sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 septembre 2021).

Dans la mesure où il se limite aux « impositions de toutes natures », il ne comprend pas toutes les « ressources et impositions » faisant l'objet d'un plafonnement au titre de I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012¹.

Le rendement prévisionnel est indiqué comme non chiffrable pour deux taxes, à savoir l'imposition forfaitaire pour les entreprises de réseaux (IFER) applicable aux éoliennes, affectée au fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer, et le produit des certificats sanitaires et phytosanitaires, affecté à FranceAgriMer.

Le rendement prévisionnel de l'ensemble des autres lignes est de 42,6 milliards d'euros, dont 26,3 milliards d'euros, soit plus de 60 %, pour deux taxes :

- la fraction de contribution sociale généralisée (CSG) affectée à l'Unedic² : 16,4 milliards d'euros ;

- la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, affectée à France compétences : 9,8 milliards d'euros.

Le rendement prévisionnel de trois autres taxes est supérieur à 1 milliard d'euros :

- la redevance pour obstacle sur les cours d'eau et autres redevances affectées aux agences de l'eau : 2,2 milliards d'euros ;

- la fraction du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) : 1,9 milliard d'euros;

- la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), affectée à Action Logement Services : 1,9 milliard d'euros.

2. Les évolutions de plafonds (II et III)

Le **II** du présent article procède, comme chaque année, aux **modifications de plafonnement** de taxes affectées à des tiers, ce qui nécessite dans certains cas (**III**) des modifications des dispositions relatives à ces affectations de taxes.

Le plafond de 22 taxes est augmenté et le plafond de 8 autres est diminué.

¹ C'est le cas, par exemple, de l'affectation d'une fraction du produit de la vente des quotas carbone à l'Agence nationale de l'habitat.

² Pour mémoire, l'Unedic, association de droit privé, ne fait pas partie des administrations de sécurité sociale, qui sont exclues de l'application du présent article.

En outre, une taxe change d'affectataire dans cette liste : la contribution à la formation professionnelle des micro-entrepreneurs, précédemment affectée aux chambres de métier et de l'artisanat, est désormais affectée à France compétences avec un plafond augmenté de 39,9 millions d'euros à 61,4 millions d'euros. Ce changement d'affectataire n'est pas mentionné dans le tableau du I car, comme indiqué *infra*, il a été réalisé en cours d'année 2022 par une loi autre qu'une loi de finances, laquelle n'a pas mis à jour le tableau du I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

L'ensemble de ces modifications sont présentées en détail *infra*.

B. L'AUGMENTATION DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AFITF ACCOMPAGNE LE DÉPLOIEMENT DE LA LOI D'ORIENTATION DES MOBILITÉS (1° DU A DU I)

Opérateur du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables », l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** est un établissement public à caractère administratif, dont le champ d'intervention comprend la réalisation de grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais aussi des dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux et, pour les transports collectifs de personnes et les mobilités actives, des projets portés par des collectivités territoriales.

Ses **charges** sont, en 2022, selon son budget initial, de **3 576 millions d'euros**, constitué presque uniquement en charges d'intervention. Elle bénéficie pour cela de subventions de l'État à hauteur de 870 millions d'euros, de fiscalité affectée à hauteur de 2 517 millions d'euros et d'autres produits pour 141 millions d'euros¹.

L'AFITF est affectataire de **trois taxes faisant l'objet d'un plafonnement** au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 :

- une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole (montant plafonné à 1 248 millions d'euros) ;

- la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes (montant plafonné à 567 millions d'euros) ;

- la taxe de solidarité sur les billets d'avion (montant plafonné à 230 millions d'euros).

¹ Annexe générale « Opérateurs de l'État » au projet de loi de finances pour 2023.

L'Agence bénéficie également d'autres ressources : la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national, une contribution volontaire des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Le présent article, au 1° du I, modifie le plafond de la **fraction de TICPE sur le carburant gazole** affectée à l'Agence, qui passerait à 1 908 millions d'euros, soit une augmentation importante de 661 millions d'euros, ou 53 %.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le niveau de TICPE affectée à l'agence est déterminé de manière à financer les dépenses opérationnelles de l'AFITF inscrite dans le projet de loi d'orientation des mobilités. D'après les éléments obtenus par le rapporteur général, il s'agit aussi de financer des projets qui ne figuraient pas dans la programmation initiale, à savoir la liaison ferroviaire Lyon-Turin et le canal Seine-Nord.

Évolution des dépenses de l'AFITF selon la loi d'orientation des mobilités

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

*Source : article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019
d'orientation des mobilités*

C. LES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT POURSUIVENT LEUR PROGRESSION EN SOUTIEN À L'OBJECTIF DE RÉNOVATION DU PARC DE LOGEMENTS (2° DU A DU I)

Opérateur du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », l'**Agence nationale de l'habitat** (ANAH) est un établissement public placé sous la tutelle du ministère en charge de la cohésion des territoires et du ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Elle exerce des **missions relatives à l'amélioration de l'habitat privé**, notamment avec les dispositifs MaPrimeRénov' et « Habiter mieux », ainsi qu'à travers plusieurs dispositifs de lutte contre l'habitat indigne et très dégradé, d'accompagnement des copropriétés fragiles et d'adaptation du logement aux besoins de personnes âgées ou en situation de handicap.

Dans son budget initial pour 2022, les charges de l'ANAH ont été prévues à 2,8 milliards d'euros, presque entièrement des charges d'intervention. Pour couvrir ces charges, elle devait recevoir notamment des subventions de la part de l'État d'un montant de 2,1 milliards d'euros et une ressource de 481 millions d'euros provenant du produit des ventes de quotas carbone.

Les subventions budgétaires augmentent en 2023, selon les documents budgétaires, à 2,7 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros au titre du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » et 0,4 milliard d'euros au titre du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ».

L'ANAH est affectataire d'une fraction du produit de la vente des quotas carbone, plafonnée à 481 millions d'euros.

Or ce produit est en **forte hausse** depuis quelques années. Alors qu'il a été de 708 millions d'euros en 2021, il est estimé à 1 884 millions d'euros en 2022 et 2 400 millions d'euros en 2023. Le reversement au budget de l'État serait donc de 1 403 millions d'euros en 2022.

Le présent article **porte le plafond d'affectation à 700 millions d'euros en 2023**, ce qui augmenterait de **220 millions d'euros** les ressources de l'Agence tout en **accroissant le reversement au budget général**, qui serait de 1 700 millions d'euros.

Chaque catégorie de ressource de l'ANAH connaît ainsi une **importante revalorisation**, qui doit lui permettre de répondre à la croissance de ses missions en faveur de ses principaux axes d'intervention, dont la rénovation de l'habitat privé et de la lutte contre la précarité énergétique avec en particulier MaPrimeRénov', lutte contre l'habitat indigne (Action Cœur de Ville), accompagnement des copropriétés fragiles.

D. L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS POURSUIT LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINS GRANDS PROJETS (3° ET 4° DU A DU I)

Opérateur rattaché au programme 354 « Administration territoriale de l'État » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », l'**Agence nationale des titres sécurisés** (ANTS) est un établissement public caractère administratif qui répond aux besoins des administrations en matière de titres sécurisés.

Ses ressources consistent uniquement en **ressources propres** et en **fiscalité affectée**.

Elle perçoit ainsi une **redevance**, dont le produit est prévu en 2022 à un niveau de 35,2 millions d'euros, et elle est affectataire de **cinq taxes plafonnées** au titre du I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 :

- une fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés (plafond de 172,1 millions d'euros en 2022) ;

- une fraction des droits de timbre sur les cartes nationales d'identité (plafond de 11,3 millions d'euros) ;

- la taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules (plafond de 36,2 millions d'euros) ;

- la taxe sur les titres de séjour et de voyage électroniques (plafond de 14,5 millions d'euros) ;

- le droit de timbre pour la délivrance du permis de conduire en cas de perte ou de vol (plafond de 7,0 millions d'euros).

Tous ces plafonds ont été atteints en 2022, ce qui représente un montant total de fiscalité affectée de 241,0 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances **augmente le montant du plafond d'affectation** de 33,2 millions d'euros :

- celui concernant la fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés, qui est porté à 193,2 millions d'euros, soit une augmentation de 21,2 millions d'euros ;

- celui concernant la fraction des droits de timbre sur les cartes d'identité, qui est porté à 12,0 millions d'euros, soit une augmentation de 0,8 million d'euros.

Cette augmentation est motivée, selon l'évaluation préalable du présent article, par la **poursuite de certains grands projets** de l'Agence (conception du nouveau passeport, refonte du système d'immatriculation des véhicules, identité numérique, soutien des usages pour les étrangers en France et enfin mise en service d'un *data warehouse*), d'une part, et à la **réinternalisation de certaines compétences inscrite dans le contrat d'objectifs de performance 2021-2023**, d'autre part.

E. LE MONTANT DE LA TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT AFFECTÉ AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS EST AJUSTÉ EN FONCTION DE LEUR PROJETS (5° ET 6°, 13° À 24° DU A DU I)

Les **taxes spéciales d'équipement** (TSE) sont des taxes additionnelles aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Elles sont perçues au profit des établissements publics fonciers locaux, des établissements publics fonciers d'État ainsi que d'établissements publics particuliers et de

l'établissement public Société du Grand Paris. Elles sont dues par les personnes assujetties à ces quatre taxes dans les communes situées dans la zone de compétence des établissements publics concernés.

Quinze organismes font l'objet, au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, d'un plafonnement de la fraction de TSE qui leur est affectée, pour un montant total de 364,6 millions d'euros en 2022. **Tous, à l'exception de la Société du Grand Paris, voient ce plafond évoluer à la hausse ou à la baisse dans le présent article.**

Plafond d'affectation des taxes spéciales d'équipement

(en milliers d'euros)

Organisme affectataire	Plafond en LFI 2021	Plafond en PLF 2022	Évolution
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe	1 186	997	- 189
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique	1 198	975	- 223
EPF de Grand-Est	9 480	10 531	+ 1 051
EPF de Normandie	9 823	10 151	+ 328
EPF de l'Ouest Rhône-Alpes	19 104	19 807	+ 703
EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur	37 859	38 259	+ 400
EPF d'Ile-de-France	141 226	139 136	- 2 090
EPF de Nouvelle-Aquitaine	22 161	23 242	+ 1 081
EPF d'Occitanie	22 830	31 596	+ 8 766
EPF de Bretagne	7 751	7 838	+ 87
EPF de Vendée	2 314	2 470	+ 156
EPF Hauts-de-France	18 233	20 714	+ 2 481
EPFA de Guyane	3 405	3 938	+ 533
EPFA de Mayotte	891	1 807	+ 916
Société du Grand Paris (SGP)	67 100	67 100	+ 0
Total	364 561	378 561	+ 14 000

EPF : Établissement public foncier. EPFA : Établissement public foncier et d'aménagement

Source : commission des finances, à partir du I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 et du présent article

Pour mémoire, la disparition progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, résultant de la réforme de la fiscalité locale instituée par la loi de finances pour 2020, a réduit l'assiette des taxes spéciales d'équipement. En outre, le produit de la TSE recouvrée par ces mêmes organismes, ainsi que par les agences des cinquante pas géométriques et par la Société du Grand Paris (SGP), est réparti entre les assujettis à différentes impositions locales (cotisation foncière des entreprises, taxes foncières, taxe d'habitation pour les résidences secondaires).

Une **compensation budgétaire** à ces effets, d'un montant de 182,5 millions d'euros en 2023, est inscrite au programme 135 « Urbanisme,

territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », en faveur de ces établissements. Son montant est stable par rapport au projet de loi de finances pour 2022.

Selon l'évaluation préalable du présent article, **l'augmentation globale de 14 millions d'euros doit couvrir certains besoins nouveaux** : extension du périmètre d'intervention pour les EPF des Hauts-de-France et du Grand Est, octroi à l'EPF d'Occitanie d'une mission d'opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD-IN) de Nîmes ; réponse à la pression démographique et migratoire pour les EPFA de Guyane et de Mayotte ; besoins d'intervention liés au recul du trait de côte pour les EPF littoraux.

En outre, la variation des plafonds inclut un **ajustement technique des besoins de compensation** résultant, pour chaque établissement, de la réforme de la fiscalité locale¹.

F. L'AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS POURSUIT LE RENFORCEMENT DE SES MOYENS (7° DU A DU I)

Autorité publique indépendante, l'**Autorité des marchés financiers** (AMF) régule les acteurs et les produits de la place financière française. Elle perçoit à ce titre une fraction du produit des droits et contributions versés par les acteurs soumis à son contrôle, plafonnée en 2021 à 101,5 millions d'euros et en 2022 à 106,0 millions d'euros par le I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Le présent article propose de **rehausser ce plafond** à un niveau de **114,5 millions d'euros** en 2023, soit une augmentation de 8,5 millions d'euros. Ce montant est inférieur au rendement prévisionnel de 118,5 millions d'euros.

Selon les explications données par l'évaluation préalable de l'article, ce relèvement résulte en partie de l'intégration dans le plafond des contributions volontaires, d'un montant de 6 millions d'euros. Il doit aussi permettre à l'Autorité de se doter des moyens humains et techniques nécessaires pour faire face à l'extension de ses missions, notamment dans le domaine de la finance durable et de la finance numérique.

¹ Selon l'évaluation préalable, le montant de la compensation devrait être stable à partir de 2024.

Lors de l'examen en projet de loi de finances pour 2022 de l'article 14 *ter*¹, relatif à l'assujettissement des prestataires de services de financement participatif aux contributions versées à l'AMF, la commission des finances avait rappelé qu'**il serait impératif de rouvrir, dans la perspective du projet de loi de finances pour 2023², la question des contributions volontaires.**

En effet, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, la commission des finances s'était **fermement opposée à l'instauration d'un tel mécanisme³, et ce pour deux raisons :**

- **il s'agissait d'un détournement du mécanisme de plafonnement des taxes affectées.** Le dispositif des contributions volontaires s'est en effet accompagné de la possibilité de moduler à la baisse le taux de la contribution obligatoire des acteurs concernés. Une telle contrepartie revient très concrètement à **grever les recettes de l'État** et c'est d'ailleurs ce qui a pu être constaté: l'Association française de la gestion financière (AFG) s'était engagée volontairement à hauteur de 30 millions d'euros sur la période 2018-2022 – un financement directement versé à l'AMF – mais, dans le même temps, l'économie sur son montant de contribution obligatoire avait été évaluée à environ 45 millions d'euros. Cet écart a donc représenté un gain net pour les assujettis, mais un coût net pour les recettes du budget général ;

- **le mécanisme des contributions volontaires semblait peu compatible avec le statut d'autorité publique indépendante de l'AMF**, dès lors qu'il implique pour cette dernière de négocier des financements de gré à gré avec des acteurs qu'elle a pour mission de réguler, de contrôler et de sanctionner.

La commission avait dès lors estimé impératif que soit supprimé pour 2023 le mécanisme de contribution volontaire, en contrepartie d'un relèvement en bonne et due forme du plafond des recettes affectés à l'AMF. Elle ne peut donc que se féliciter des modifications apportées dans le cadre du présent article.

G. L'AGENCE NATIONALE DU SPORT REÇOIT UNE COMPENSATION BUDGÉTAIRE EN RAISON DU RENDEMENT MOINDRE QU'ATTENDU DE LA « TAXE BUFFET » (8° DU A DU I)

L'Agence nationale du sport est un groupement d'intérêt public réunissant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et des acteurs économiques.

¹ Désormais l'[article 47 de la loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² La contribution volontaire de l'association française de la gestion financière, seule concernée, prend en effet fin en 2022.

³ La Cour des comptes avait elle aussi demandé la suppression de ce mécanisme, en se référant d'ailleurs à l'analyse de la commission des finances du Sénat : « L'Autorité des marchés financiers – exercices 2008-2016 », rapport d'observations définitives, 2018, p. 80.

Son budget initial pour 2022 prévoyait des charges d'un montant de 451,0 millions d'euros, couvertes pour 310,1 millions d'euros par des produits provenant principalement de subventions de l'État (133,2 millions d'euros) et de la fiscalité affectée (173,3 millions d'euros), avec une perte prévisionnelle de 140,9 millions d'euros financée par la diminution du fonds de roulement.

Elle reçoit en 2023 une **subvention de 264,7 millions d'euros** au titre du programme 219 « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

L'ANS bénéficie du versement de **trois taxes affectées** :

- le **prélèvement sur les jeux exploités par la Française des Jeux, hors paris sportifs**, dans un plafond de 71,8 millions d'euros en 2022 ;

- le **prélèvement sur les paris sportifs en ligne** de la Française des Jeux et des nouveaux opérateurs agréés, dans un plafond de 34,6 millions d'euros ;

- la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « **taxe Buffet** », dans un plafond de 74,1 millions d'euros.

Seul ce dernier plafond est modifié par le présent article, qui le **diminue de 14,4 millions d'euros** pour le ramener à 59,7 millions d'euros. Ce montant correspond au rendement prévisionnel de la contribution, alors que les deux autres plafonds ne correspondent qu'à une fraction mineure des prélèvements de la Française des Jeux. Cette baisse est **compensée** par une **augmentation à due concurrence de la subvention** versée par le programme 219 précité.

Selon l'évaluation préalable de l'article, en effet, le rendement de cette taxe est inférieur au montant attendu en raison de la défaillance du diffuseur Mediapro et de la baisse de la valorisation des droits des ligues professionnelles de football.

H. LE PLAFOND D'AFFECTION DE LA CONTRIBUTION VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS EST AJUSTÉ AFIN DE GARANTIR QUE L'INTÉGRALITÉ DU PRODUIT EST REVERSÉ AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (9° DU A DU I)

La **contribution vie étudiante et de campus (CVEC)**, prévue par l'article L. 841-5 du code de l'éducation, vise à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé réalisées à leur intention. Elle est due chaque année par les étudiants.

Le produit de cette taxe est affecté aux **établissements publics d'enseignement supérieur et assimilés**, dans un plafond fixé par le I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 à 165 millions d'euros en 2022.

Le présent article propose **d'augmenter ce plafond de 12 millions d'euros**, le faisant passer à 177 millions d'euros. Il serait donc légèrement supérieur au rendement prévisionnel de cette contribution, qui est de 174,7 millions d'euros en 2023, contre 164,4 millions d'euros en 2022.

L'ajustement du plafond d'affectation de la CVEC permet en fait, comme les années précédentes, d'adapter ce plafond au produit prévisionnel de la taxe : l'évaluation préalable de l'article indique en effet qu'il s'agit de faire en sorte que l'intégralité de la ressource soit allouée à l'amélioration des actions en faveur de la vie étudiante et de campus. **Le plafonnement paraît ainsi quelque peu artificiel**, même s'il est certainement justifié que les contributions versées par les élèves soient utilisées pour les actions en vue desquelles elle a été instituée.

I. LES TAXES AFFECTÉES AUX CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DEVRAIENT VOIR LEUR PRODUIT S'ACCROÎTRE EN 2023 (10° ET 11° DU A DU I)

Les **chambres de commerce et d'industrie (CCI)** sont des établissements publics à caractère administratif de l'État, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances. La loi PACTE¹ a donné un rôle accru à CCI France, tête de réseau des CCI.

Deux taxes sont affectées à CCI France, qui en répartit ensuite le produit entre les établissements du réseau :

- une fraction de la **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises** pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région (TA-CFE), dans un plafond de 299,0 millions d'euros ;

- une fraction de la **taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région (TA-CVAE), dans un plafond de 226,1 millions d'euros.

Le présent article **diminue de 19,0 millions d'euros** le premier plafond, le faisant passer à 280,0 millions d'euros. Dans le même temps, il **augmente du même montant le second**, qui est porté à 245,1 millions d'euros.

Si le jeu paraît à somme nulle sur les niveaux de plafonnement, il devrait en réalité entraîner une **augmentation des moyens effectivement mis à disposition des chambres de commerce et d'industrie**.

¹ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019](#) relative à la croissance et la transformation des entreprises.

En effet, le rendement prévisionnel de la TA-CFE (soit 270,0 millions d'euros) est, en 2022, nettement inférieur au plafond d'affectation (299 millions d'euros), alors que celui de la TA-CVAE (276,0 millions d'euros) est supérieur au plafond (226,1 millions d'euros).

En conséquence, l'abaissement du premier plafond combiné au relèvement du second plafond, compte tenu d'une prévision de rendement en hausse pour la TA-CFE, devrait permettre à CCI France et au réseau des CCI de recevoir **525,1 millions d'euros en 2023** contre **496,1 millions d'euros en 2022**.

J. LE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST RECENTRÉ SUR FRANCE COMPÉTENCES (12° ET 26° DU A ET B DU I)

Les **chambres des métiers et de l'artisanat** (CMA) sont des établissements publics de l'État qui défendent les intérêts des artisans dans les départements. Elles sont représentées au niveau national par l'établissement public national CMA France.

Elles sont affectataires de deux taxes :

- une fraction de la **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises** pour frais de chambre régionale de métiers et d'artisanat (TA-CFE), dans un plafond fixé à 203,1 millions d'euros en 2022;

- la **contribution à la formation professionnelle des micro-entrepreneurs**, définie au a du 2 de l'article L. 6331-48 du code du travail, dans un plafond de 39,9 millions d'euros.

Le **A** du **I** du présent article diminue de 15 millions d'euros le plafond de la TA-CFE affectée aux chambres des métiers et de l'artisanat, en la faisant passer à 188,1 millions d'euros, ce qui correspond à une diminution du versement effectif du même montant puisque le rendement prévisionnel de cette taxe est de 236,7 millions d'euros, en 2023 comme en 2022.

S'agissant de la contribution à la formation professionnelle des micro-entrepreneurs, le **B** du même **I** supprime le plafond d'affectation de cette contribution aux chambres de métiers et d'artisanat, pour définir un plafond d'affectation de la même contribution à France compétences, dans un plafond de 61,4 millions d'euros, soit le montant prévisionnel pour cette taxe en 2023.

Cette nouvelle définition des plafonds tire les conséquences de la loi du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante, qui a modifié l'article L. 6331-50 du code du travail.

En effet, l'article L. 6331-48 du code du travail, auquel fait référence l'article L. 6331-50, prévoit que les travailleurs indépendants versent une contribution dont le montant et l'affectation diffèrent selon que le travailleur est inscrit ou non au répertoire des métiers :

- s'il est inscrit à ce répertoire, il verse une contribution égale à 0,29 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale dont, avant le 1^{er} septembre 2022, une fraction correspondant à 0,12 point était affectée aux chambres de métiers et d'artisanat, le reliquat, soit 0,17 point, étant affecté à un fonds d'assurance-formation des chefs d'entreprise ;

- s'il n'est pas inscrit au répertoire des métiers, il verse une contribution affectée à un fonds d'assurance-formation de non-salariés.

À compter du 1^{er} septembre 2022, la totalité du produit des contributions prévues par l'article L. 6331-48 est versé à France compétences qui est chargé d'en répartir le produit entre le fonds d'assurance formation de non-salariés, la Caisse des dépôts et consignations (pour le financement du compte personnel de formation des travailleurs indépendants) et les opérateurs chargés de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle.

Par ailleurs, France compétences bénéficie aussi du **relèvement de 424,5 millions d'euros** du plafond d'affectation de sa principale ressource, la **contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance**, qui passe de 9,5 à 9,9 milliards d'euros. Dans ce cas encore, l'augmentation du plafond permet en fait de garantir que l'organisme recevra l'intégralité du produit de la taxe, qui est prévu à 9,8 milliards d'euros en 2023.

K. LE FONDS NATIONAL DE GESTION DES RISQUES EN AGRICULTURE VOIT SES MOYENS ACCRUS DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES OUTILS DE GESTION DU RISQUE CLIMATIQUE (25° DU A DU I)

L'article L. 361-1 du code rural et de la pêche maritime institue un **fonds national de gestion des risques en agriculture** (FNGRA) afin de participer au financement des dispositifs de gestion des aléas climatique, sanitaire, phytosanitaire et environnemental dans le secteur agricole.

Outre une subvention budgétaire égale, dans le projet de loi de finances pour 2023, à 255,5 millions d'euros sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », ce fonds est affectataire, en application de l'article 1635 *bis* A du code général des impôts, des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance, dans la limite d'un plafond égal à 60 millions d'euros en 2022, pour un rendement prévisionnel de 69 millions d'euros.

Le présent article porte ce plafond à **120 millions d'euros**, correspondant à une recette prévisionnelle identique. Ce doublement se place dans le cadre de la **réforme des outils de gestion des risques climatiques**, marquée notamment par la loi du 2 mars dernier¹. Le doublement du rendement prévisionnel résulte, pour sa part, de l'augmentation du taux de contribution prévu par l'article 11 du présent projet de loi de finances (voir *supra*).

L. LES PLAFONDS DE TAXES AFFECTÉES À LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS SONT ADAPTÉS À LEUR RENDEMENT PRÉVISIONNEL (27° À 30° DU A DU I)

Opérateur du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », la **Société du Grand Paris** est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial chargé 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.

Ses produits, prévus à un niveau de 1 044 millions d'euros par son budget initial pour 2022, proviennent en majorité, de **cinq taxes affectées** :

- la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France² (plafond de 601 millions d'euros en 2022, accru de plus de 10 % pour atteindre 664 millions d'euros en 2023) ;

- l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé (plafond de 76 millions d'euros en 2022 et 79 millions d'euros en 2023) ;

- la taxe spéciale d'équipement (plafond de 67,1 millions d'euros en 2022, stable en 2023) ;

- la taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour en Île-de-France (plafond de 30 millions d'euros en 2022, diminuant à 25 millions d'euros en 2023) ;

- la taxe sur les surfaces de stationnement³ (plafond de 28 millions d'euros en 2022, abaissé à 20 millions d'euros en 2023).

¹ [Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022](#) d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

² Le produit de la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France est affecté successivement à la région Île-de-France pour 212,9 millions d'euros, au Fonds national d'aide au logement (FNAL) pour 66,2 millions d'euros et à la Société du Grand Paris dans la limite ici mentionnée.

³ La taxe sur les surfaces de stationnement en Île-de-France est affectée à la région d'Île-de-France dans la limite de 66 millions d'euros, le solde étant affecté à la Société du Grand Paris dans le plafond ici mentionné.

Le présent article **augmente** au total de **53 millions d'euros** les **plafonds des taxes affectées** à la SGP. Les **montants effectivement versés**, en fonction des rendements prévisionnels qui sont inférieurs à ces plafonds, seraient de 833,5 millions d'euros en 2023, contre 772,4 millions d'euros en 2022, soit une **augmentation de 61,1 millions d'euros**.

L'évaluation préalable de l'article indique succinctement que les modifications de plafond visent à prendre en compte la progression attendue du rendement de ces taxes.

M. LA FUSION DE DEUX CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS NÉCESSITE LA RÉAFFECTATION DE LA TAXE AFFECTÉE À L'UN D'ENTRE EUX (III)

Les centres techniques industriels sont des établissements d'utilité publique, ayant pour objet de promouvoir le progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de qualité dans l'industrie. Leur conseil d'administration réunit des représentants des chefs d'entreprise, du personnel technique et de l'enseignement technique supérieur ou des personnalités compétentes¹.

L'article L. 521-8-1 du code de la recherche prévoit, dans son 6°, que la fraction de **taxe perçue sur les biens des industries de la fonderie** au sens de l'article L. 471-14 du code des impositions sur les biens et services est **affectée au Centre technique des industries de la fonderie**. Le plafonnement de cette affectation a été supprimé par la loi de finances pour 2020, comme cela a été le cas pour les autres taxes affectées à des centres techniques industriels.

Le **III** du présent article transfère l'affectation du produit de cette taxe, dans les mêmes conditions, au **Centre technique des industries mécaniques** et procède à une modification de coordination à l'article L. 521-8-4 du même code.

Cette disposition tire les conséquences de la **fusion**, au 1^{er} janvier 2023, **des deux centres techniques concernés**.

¹ [Articles L. 521-1 et suivants](#) du code de la recherche.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION: DEUX CORRECTIONS MINEURES

Le présent article n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49-3, alinéa 3, de la Constitution, a apporté de légères modifications au présent article.

D'une part, le **recensement des impositions de toutes natures affectées**, au I de l'article, est complété par :

- le solde de la taxe d'apprentissage après prise en compte des versements directs des entreprises, affecté à la Caisse des dépôts et consignations (rendement prévisionnel de 515 millions d'euros) ;

- la contribution spécifique pour le développement de la formation professionnelle initiale et continue dans les métiers des professions du bâtiment et des travaux publics, affectée au Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (rendement prévisionnel de 51,5 millions d'euros) ;

- la contribution conventionnelle à la formation pour les entreprises de travail temporaire, affectée au fonds pour l'emploi du travail temporaire (rendement prévisionnel de 67,4 millions d'euros) ;

- la contribution spécifique à la formation professionnelle pour Saint Pierre et Miquelon, affectée à France compétences (rendement prévisionnel de 281 286 euros).

D'autre part, au II de l'article, le **plafond d'affectation à l'ANTS de la fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés est légèrement réhaussé**, passant de 193,2 millions d'euros à 193,5 millions d'euros, afin de permettre le transfert à l'agence de trois équivalents temps plein. Le rendement prévisionnel de cette taxe étant de 297,9 millions d'euros en 2023, le relèvement de ce plafond devrait bien entraîner une augmentation effective des montants versés à l'agence.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CES ÉVOLUTIONS LIMITÉES DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

Le rapporteur général **prend acte** des évolutions proposées par le présent article au mécanisme du plafonnement des taxes affectées.

La somme des plafonnements passe de 18,7 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2022 à 20,2 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances, soit une augmentation de 7,8 % due principalement à l'augmentation de la fraction de la TICPE affectée à l'AFITF et à celle de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance affectée à France compétences.

Toutefois, **certaines évolutions ne correspondent guère aux principes du plafonnement des taxes affectées.**

Plusieurs plafonds sont ainsi fixés **non pas en fonction d'une analyse des besoins de l'organisme**, mais simplement **par référence au produit prévisionnel de la taxe**. S'il est compréhensible que l'intégralité de la cotisation vie étudiante et de campus (CVEC) revienne aux universités, ou que les contributions versées par les entreprises pour la formation professionnelle soient reversées à la formation professionnelle et non au budget général, il est à noter que la Société du Grand Paris est affectataire de taxes qui n'ont qu'un lien indirect avec son activité.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 16

Prise en charge par Action Logement Services d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre

Le présent article prévoit que la société Action Logement Services prenne en charge en 2023, à hauteur de 300 millions d'euros, la contribution des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre.

Une disposition identique a été instaurée pour les années 2020 à 2022 suite à un accord intervenu avec le groupe Action Logement. La prorogation pour 2023, en revanche, serait décidée de manière unilatérale par l'État.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : ACTION LOGEMENT SERVICES EST DÉJÀ TRÈS SOLLICITÉ POUR FINANCER LES POLITIQUES PUBLIQUES

A. LE GROUPE ACTION LOGEMENT EST UN ACTEUR MAJEUR DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL ET INTERMÉDIAIRE

Le groupe Action Logement est l'opérateur le plus important dans le domaine du logement social. Il possède un parc d'un million de logements sociaux, auxquels s'ajoutent près de 70 000 logements intermédiaires¹.

Les principales filiales de la structure Action Logement Groupe (ALG), sont :

- Action Logement Services, chargée de la collecte et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort de construction ou PEEC (voir *infra*) ;

- Action Logement Immobilier (ALI), qui détient notamment les titres des participations dans les filiales immobilières, en particulier les entreprises sociales de l'habitat (ESH) qui sont des organismes de logement social de droit privé ;

- l'Association Foncière Logement (AFL), chargée de produire des logements locatifs et en accession, avec un objectif de mixité, en particulier dans des quartiers en renouvellement urbain ;

- l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), qui pilote en particulier le dispositif de cautionnement Visale.

¹ Action Logement, Rapport d'activité 2021.

Action Logement repose sur le principe d'une **gouvernance paritaire**, regroupant des syndicats d'employeurs et de salariés, présents dans les conseils d'administration de chacune des entités, où siègent également des commissaires du Gouvernement.

Action Logement Services (ALS), en application de l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation, est une société par actions simplifiée (SAS) dont l'unique associé est le groupe Action Logement. Ses statuts sont approuvés par décret¹.

Elle assure la collecte de la **participation des employeurs à l'effort de construction** ou PEEC (ex-« 1 % logement ») et en distribue les emplois au moyen d'opérations de crédit, de subventions ou de participations dans des sociétés, en application d'une convention quinquennale conclue entre l'État et Action Logement.

La **convention quinquennale 2018-2022** en vigueur² a défini un programme d'investissement de l'ordre de 3 milliards d'euros par an sur cinq ans. Toutefois le tableau d'équilibre entre emplois et ressources a été modifié par le « **plan d'investissement volontaire** » 2019-2022, signé le 25 avril 2019 avec l'État, qui a prévu des investissements d'un montant de 9 milliards d'euros, avec un recours à l'endettement.

Action Logement Services est un **contributeur important à un grand nombre de politiques publiques**. La part d'Action Logement est ainsi de 66,3 % dans le financement de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) en 2021³.

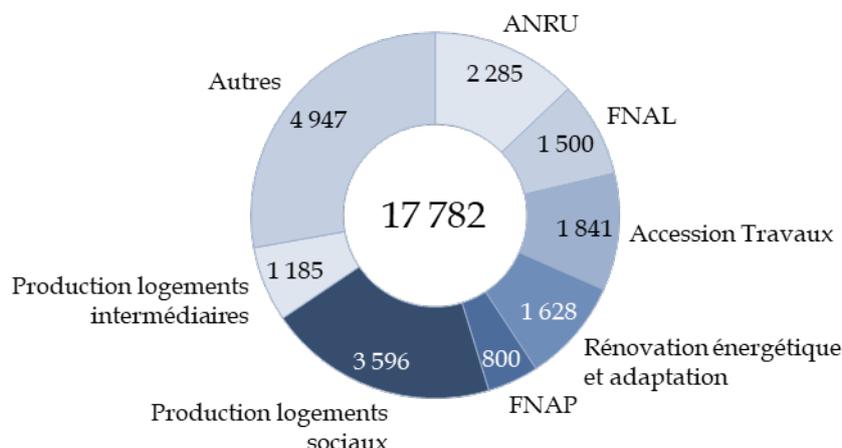
¹ [Décret n° 2016-1769 du 19 décembre 2016](#) relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Services.

² [Convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018](#) entre l'État et Action Logement, parue au Journal officiel du 8 février 2018.

³ Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS), *Rapport annuel sur la contribution de la PEEC au financement du logement social sous forme de subventions et de prêts, données 2018-2021*, octobre 202.

Emplois de la PEEC cumulés 2018-2021

(en millions d'euros)



ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine. FNAL : fonds national des aides au logement. FNAP : fonds national des aides à la pierre

Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport sur les emplois de la PEEC annexé au projet de loi de finances pour 2023

L'Agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS) juge toutefois « modeste au vu des besoins du secteur du logement social » la contribution d'Action Logement dans le financement du logement social, soit 6,6% du total des financements, en augmentation en 2021 par rapport aux années précédentes.

Les financements d'Action Logement se dirigent principalement vers les zones tendues, en particulier la région Île-de-France, les Offices publics de l'habitat ainsi que la construction neuve. Sur l'exercice 2021, Action Logement oriente ses financements vers la construction neuve (50,8 %), les travaux d'entretien et d'amélioration (24,1%), la démolition (20,7%) et l'acquisition de logements anciens (3,1%).

D'après l'annexe au projet de loi de finances consacré à la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, **la trésorerie d'Action Logement Services s'élevait à 5,9 milliards d'euros à la fin 2019. Cette trésorerie a fortement diminué en 2020 (4,2 milliards d'euros) puis en 2021 (2,61 milliards d'euros).**

En effet, sur la période 2018-2021, **les emplois totaux ont été de 17,8 milliards d'euros** contre **près de 14,5 milliards d'euros de ressources** (soit 2,6 à 3,0 milliards d'euros chaque année au titre de la PEEC, auxquels se sont ajoutés 3 milliards d'euros issus d'emprunts obligataires émis en 2019 et 2021).

La principale cause de la diminution de la trésorerie est liée à la mise en œuvre d'aides et d'investissements du plan d'investissement volontaire : 3,6 milliards d'euros en vue des personnes morales sur la période, 1,8 milliard d'euros pour les personnes privées et 600 millions d'euros en faveur du FNAP. La contribution à l'ANRU est également passée de 488 millions d'euros en 2018 à 1 657 millions d'euros en 2021.

À ces emplois se sont ajoutés plusieurs contributions, décidées unilatéralement par l'État en loi de finances, au titre du financement du fonds national des aides au logement (FNAL) : 500 millions d'euros en 2020 et 1 milliard d'euros en 2021.

En outre, s'agissant des ressources, une compensation de l'État au titre des effets de la loi PACTE, qui a réduit la contribution brute des entreprises, n'a été versée qu'en 2020, pour un montant de 238 millions d'euros, et annulée à compter de 2021.

B. LE FONDS NATIONAL DES AIDES À LA PIERRE

Le **fonds national des aides à la pierre** (FNAP) est un établissement public à caractère administratif créé en juillet 2016 et codifié aux articles L. 435-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Son objet principal est de contribuer au financement des aides à la pierre.

Le conseil d'administration du FNAP fixe le **montant annuel des financements à verser au programme 135**, par voie de fonds de concours, au titre des aides à la pierre pour **financer les opérations de logement social déjà engagées, programme le montant des nouvelles opérations** et actions annexes à engager et **défini**, au regard du montant des nouvelles opérations et actions, une **programmation annuelle**, la répartition territoriale de cette programmation ainsi que les objectifs associés.

Sa **principale ressource** est, en application de l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation, une **fraction des cotisations versées par les bailleurs sociaux** à la Caisse générale de garantie des logements locatifs sociaux (CGLLS), pour un montant de 375 millions d'euros. Par ailleurs, la convention quinquennale 2018-2022 prévoit un versement de **50 millions d'euros** par an de la part d'**Action Logement**.

Toutefois, la convention du 25 avril 2019 relative au plan d'investissement volontaire a prévu une **majoration de cette contribution de 300 millions d'euros supplémentaires** en 2020, 2021 et 2022, pour compenser la diminution de la participation des bailleurs sociaux du même montant, afin de contribuer à pallier les effets de la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) sur la situation de ceux-ci. Cette disposition a été mise en œuvre par l'article 223 de la loi de finances initiale pour 2020¹.

Sur ces trois années, le financement du FNAP par Action Logement a donc été de 350 millions d'euros chaque année, et celui des bailleurs sociaux a été réduit à 75 millions d'euros, en dérogation au code de la construction et de l'habitation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : FAIRE PARTICIPER UNE NOUVELLE FOIS ACTION LOGEMENT SERVICES AU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE

Le présent article prolonge pour l'année 2023 le mécanisme prévu au titre des années 2020 à 2022 par l'article 223 précité de la loi de finances initiale pour 2020.

Le **I suspend au titre de l'année 2023** le principe de neutralité du mécanisme de lissage de la réduction de loyer de solidarité prévu par le quatrième alinéa précité du II de l'article L. 452-4 du code de la construction.

Il dispose que la somme totale des majorations prévues dans le cadre de la modulation doit être inférieure de **300 millions d'euros** à la somme totale des réductions prévues au titre de cette même modulation. **Ce mécanisme a pour effet de réduire du même montant la cotisation principale des bailleurs sociaux à la CGLLS.**

¹ Voir le [rapport de Philippe Dallier](#), rapporteur spécial, sur la mission « Cohésion des territoires », annexé au général n° 140 (2019-2020) fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

Le mécanisme de lissage de la réduction de loyer de solidarité

La réduction de loyer de solidarité (RLS), mise en place par l'article 126 de la loi de finances initiale pour 2018, consiste en une diminution simultanée du loyer dans les logements sociaux, accompagnée d'une réduction des aides personnelles au logement pour les locataires qui en bénéficient.

L'instauration de la RLS s'est accompagnée, au II de l'article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation, de l'instauration d'une modulation tendant à lisser l'impact de la RLS. Ce lissage est constitué par l'application successive :

- **d'une majoration de la cotisation** calculée en appliquant un taux prenant en compte l'impact prévisionnel de la RLS à la part de l'assiette correspondant aux loyers des logements qui y sont soumis ;

- **d'une réduction** égale au montant de la RLS appliquée au cours de l'année précédente multiplié par un coefficient de variation du montant de la RLS prévu l'année de la contribution.

Le **quatrième alinéa** du **II** précité précise que le taux de majoration et le coefficient utilisé pour la réduction sont calculés de manière à ce que la somme des réductions et des majorations soit nulle.

Source : commission des finances

Le **II** fixe à 75 millions d'euros, au titre des années 2020, 2021 et 2022, le montant de la fraction des cotisations des bailleurs à la CGLLS qui est affecté au FNAP, par dérogation à l'article L. 435-1 précité du code de la construction et de l'habitation selon lequel cette fraction est de 375 millions d'euros.

Enfin le **III** prévoit que **la société Action Logement Services verse au FNAP une contribution de 300 millions d'euros en 2023.**

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : AUCUNE MODIFICATION

Le présent article n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Il n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE CE NOUVEAU PRÉLÈVEMENT UNILATÉRAL SUR LES RESSOURCES D'ACTION LOGEMENT

Longtemps accusé d'être un « dodu dormant », c'est-à-dire un organisme doté d'une forte trésorerie et n'investissant pas suffisamment pour remplir ses missions, **Action Logement a indéniablement fait des efforts au cours des années passées**, comme le montre la mise en œuvre volontariste du plan d'investissement volontaire et la diminution rapide de sa trésorerie.

En outre, **Action Logement Services fait depuis peu face à un défi majeur, voire existentiel**, suite à la décision de l'INSEE, à l'été 2022, de classer la société dans le champ des organismes divers d'administration publique (ODAC).

Cette décision a eu d'ores et déjà pour effet d'**intégrer les résultats de la société dans le périmètre du déficit public et de la dette publique**, le premier étant révisé à hauteur de + 4,2 milliards d'euros et la seconde de + 0,3 point en 2021¹.

En outre et surtout, l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014², repris par l'article 22 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, actuellement en cours de discussion, **interdit aux organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales (ODAC) de contracter un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois** auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement.

Si cette interdiction ne s'applique que douze mois après la parution d'un arrêté mentionnant les organismes concernés³, il devrait, sans modification d'ici là, constituer une **contrainte très forte pour Action Logement Services** et pourrait rendre impossible la finalisation de son **plan d'investissement volontaire**.

Cet enjeu est crucial pour l'avenir et la stratégie du groupe Action Logement et, compte tenu de l'importance des financements apportés par Action Logement Services, **suscite des interrogations pour la capacité de cet organisme à apporter les mêmes financements aux politiques publiques dont il est partie prenante**, tout particulièrement le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

¹ INSEE, [Les comptes de la Nation en 2021](#), 31 août 2022.

² [Loi n° 2010-1645](#) du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

³ La liste des organismes concernés est actuellement donnée par l'[arrêté du 4 septembre 2018](#) fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

Le présent article porte toutefois uniquement sur une **nouvelle participation de 300 millions d'euros au fonds national des aides à la pierre**.

En tout état de cause, la méthode ne peut être approuvée : alors que la négociation de la nouvelle convention quinquennale, qui devrait être une priorité à quelques mois de l'achèvement de la convention précédente, n'a pas encore commencé selon les informations recueillies par le rapporteur général, le Gouvernement propose **de manière unilatérale** un prélèvement de 300 millions d'euros sur les ressources d'Action Logement.

S'il est vrai que ce prélèvement a déjà été effectué au cours des trois années passées, cela faisait suite à des accords intervenus au printemps 2019 entre l'ensemble des acteurs du logement social, que le Parlement avait donc approuvés dans la loi de finances pour 2020.

Si, compte tenu de la trésorerie restante d'Action Logement, **ce prélèvement ne devrait pas mettre en péril son activité immédiate**, il conduit à tirer toujours plus sur la corde de son modèle économique déjà mis à rude épreuve.

L'**alternative au présent article** serait de revenir au droit commun, c'est-à-dire de **faire repasser la charge sur les bailleurs sociaux**, ce qui risquerait de réduire leur capacité à produire des logements sociaux alors que pèse toujours sur eux la charge de la réduction de loyer de solidarité, pour un montant de 1,3 milliard d'euros par an.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

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

ARTICLE 17

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

Le présent article reconduit pour l'année 2023 les budgets annexes et les comptes spéciaux existants antérieurement à la présente loi, en tant qu'ils reposent sur l'affectation de recettes à des dépenses.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 16 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la possibilité d'affecter certaines ressources à des dépenses déterminées. Cette pratique allant à l'encontre du principe général de non-affectation, les montants affectés doivent être retracés par des budgets annexes ou des comptes spéciaux.

Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la LOLF, les lois de finances « *déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ».

Par conséquent, **les dispositions relatives aux affectations de ressources doivent être reconduites et autorisées annuellement**, sous réserve des dispositions modificatrices pouvant être prises dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article propose de **confirmer**, pour l'année 2022, et sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, les **affectations** résultant de **budgets annexes créés** et de **comptes spéciaux ouverts par le passé**.

Il a donc pour effet la reconduction :

- des budgets annexes « Contrôle et exploitation aériens » et « Publications officielles et information administrative » ;
- des comptes d'affectation spéciale ;
- des comptes de concours financiers ;
- des comptes de commerce.

*

* *

À l'Assemblée nationale, cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE SANS MODIFICATION

Cet article est nécessaire dans la mesure où il met en œuvre le principe général d'autorisation parlementaire pour les affectations de recettes à des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Il n'appelle pas d'observations, car d'éventuelles dispositions portant spécifiquement sur certains de ces budgets et comptes ont vocation à trouver leur place dans d'autres articles du projet de loi de finances.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 18

**Fixation pour 2023 de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée au compte de concours financiers
« Avances à l'audiovisuel public »**

Le présent article prévoit de fixer à 3 815,7 millions d'euros le montant de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, ARTE France, France Médias Monde, Institut national de l'audiovisuel et TV5 Monde). Cette affectation compense la suppression de la contribution à l'audiovisuel public prévue par la première loi de finances rectificative pour 2022.

Comme l'a relevé le Sénat lors de l'examen de ce texte, le remplacement de la contribution à l'audiovisuel public par l'affectation d'une part du produit de la TVA ne peut qu'être une solution transitoire. Quatre arguments plaident en faveur d'une réforme rapide :

- l'absence de compatibilité de cette affectation de TVA avec la loi organique relative aux lois de finances de 2001, telle que révisée en décembre 2021 ;
- l'absence de compatibilité du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », sur lequel est versée la fraction du produit de TVA, avec la LOLF ;
- la perte de recettes pour l'État qu'implique le versement d'une fraction de TVA, par ailleurs contraire à l'objectif initial de préservation du pouvoir d'achat ;
- le coût pour les finances publiques de la prise en charge de l'intégralité de la dotation versée aux sociétés de l'audiovisuel public. Il peut être estimé à 3,26 milliards d'euros en 2023.

En l'absence de mise en œuvre d'un nouveau prélèvement, il convient au moins de renouer avec une trajectoire de réduction de la dépense publique en faveur de l'audiovisuel, *via* une réforme d'ampleur du secteur, passant tout à la fois par une réflexion sur la nature des missions de service public qui lui sont assignées, son périmètre et donc son coût.

Le bornage jusqu'au 31 décembre 2024 de cette affectation, souhaité par le Sénat et inscrit dans la loi, laisse cependant peu de temps au Gouvernement pour présenter cette nécessaire redéfinition de l'audiovisuel public. Aucune évolution en ce sens n'a pourtant été annoncée.

Nonobstant ces réserves, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

A. LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC A ÉTÉ REMPLACÉE JUSQU'EN 2025 PAR L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

L'article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a supprimé, dès 2022, la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Aux termes de la nouvelle rédaction du 2° du 1 du VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006, la dotation affectée par l'État à l'audiovisuel public est constituée d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) déterminée chaque année par la loi de finances de l'année.

Bien qu'acquittée par près de 23 millions de foyers et 80 000 entreprises, la CAP s'avérait peu dynamique - le nombre de foyers contributeurs se réduisant chaque année - et, assis sur la seule possession d'un téléviseur, ne reflétait plus les nouveaux usages en matière de consommation audiovisuelle. La CAP était, en tout état de cause, appelée à être profondément modifiée afin de tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023, sur laquelle elle était adossée.

L'absence de vision claire sur l'audiovisuel public au cours du précédent quinquennat, les risques d'effets de seuil ou d'effets de transferts liés à la mise en place d'un nouveau prélèvement, comme la question prégnante depuis la sortie de la crise sanitaire de la préservation du pouvoir d'achat ont conduit à son remplacement par l'affectation d'une fraction du produit de la TVA. L'option initiale d'une budgétisation des crédits affectés à l'audiovisuel public n'a finalement pas été retenue au cours des débats parlementaires.

Cependant, à l'initiative du Sénat, l'article 6 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 prévoit que l'affectation d'une fraction du produit de TVA au financement de l'audiovisuel public devra prendre fin au 31 décembre 2024. Cette limitation dans le temps permet de **respecter la nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi organique aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF)¹, telle qu'issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**. Celle-ci prévoit en effet, à compter de la loi de finances pour 2025, qu'une affectation de taxe à tiers (hors organismes de sécurité sociale ou collectivités territoriales) ne peut être maintenue que si elle est en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées. Or le lien entre consommation et audiovisuel public apparaît difficile à étayer.

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

Il y a d'ailleurs déjà lieu de s'interroger sur le fait que jusqu'en 2025, les sociétés de l'audiovisuel public soient, en quelque sorte, placées au même niveau que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, également récipiendaires d'une fraction du produit de la TVA.

B. LA FRACTION DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE EST VERSÉE SUR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS SPÉCIFIQUE

Comme la contribution à l'audiovisuel public, la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée est versée sur un compte de concours financiers (CCF), tel que prévu à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances. Le CCF « Avances à l'audiovisuel public » retrace l'intégralité des crédits destinés aux organismes de l'audiovisuel public. Il comprend :

- en recettes, la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée votée en loi de finances ;

- en dépenses, le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public.

Six programmes, correspondant aux différentes sociétés de l'audiovisuel public (841 - France Télévisions, 842 - ARTE France, 843 - Radio France, 844 - France Médias Monde, 845 - l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et 846 - TV5 Monde), composent les dépenses du compte de concours financiers.

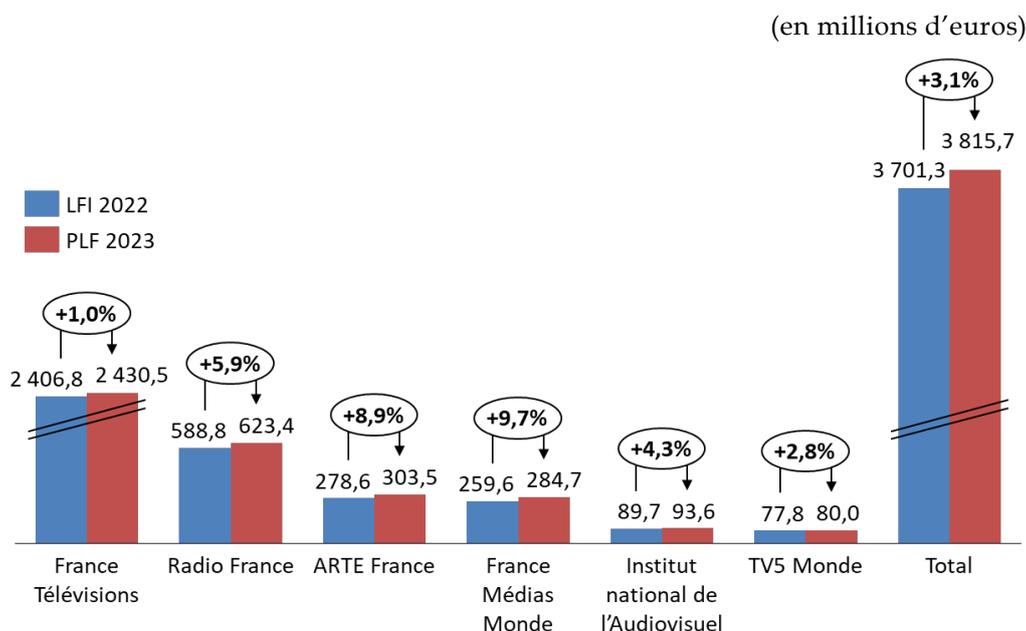
La première loi de finances rectificative à, par ailleurs, modifié les dispositions relatives au versement des crédits aux sociétés de l'audiovisuel public. Le 2° du VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoyait en effet, jusqu'alors, que les avances soient versées chaque mois aux organismes bénéficiaires à raison d'un douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. **Cette précision a été supprimée, ouvrant la voie à un versement unique.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L’AFFECTATION DE 3,8 MILLIARDS D’EUROS À L’AUDIOVISUEL PUBLIC

Le présent article fixe le montant de la fraction du produit de la TVA affecté à l’audiovisuel public à 3 815 713 610 euros pour 2023. Il modifie à cet effet le 2° du VI de l’article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 au sein duquel est inscrit le montant versé annuellement.

Le compte de concours financiers enregistre de la sorte une progression de ses recettes de 114,4 millions d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 (+ 3,1 %).

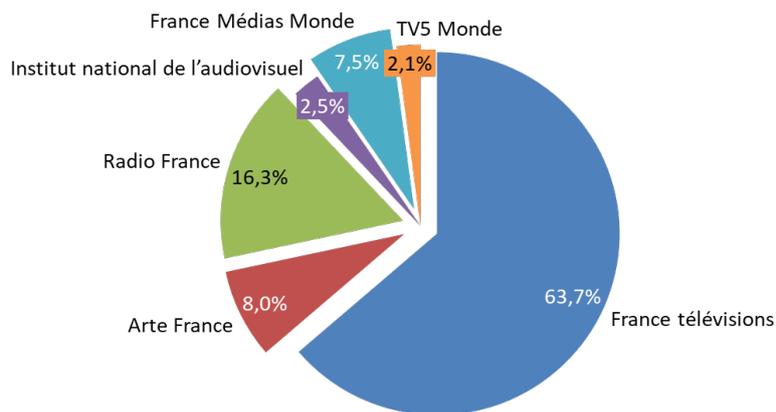
Évolution des dotations accordées aux sociétés de l’audiovisuel public entre 2022 et 2023



Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

Cette majoration rompt avec la trajectoire de réduction de la dotation financière versée aux sociétés de l'audiovisuel public lors du précédent quinquennat : - 190 millions d'euros entre 2018 et 2022. La trajectoire doit cependant être relativisée par la majoration des dotations par la mission « Plan de relance » en 2021 et 2022 (73 millions d'euros répartis sur les deux exercices) et les augmentations de capital de certaines sociétés publiques afin de financer les plans de départs volontaires entre 2020 et 2022 (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde - 67,1 millions d'euros au total) et le chantier de la Maison de la Radio (Radio France a bénéficié d'une augmentation de capital de 43,9 millions d'euros entre 2020 et 2022).

Répartition de la part du produit de TVA affectée aux sociétés de l'audiovisuel public en 2023



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

La hausse des crédits dédiés en 2023 est motivée par deux éléments :

- la prise en compte des effets de la hausse des prix sur l'activité des entreprises ;

- la neutralisation des effets fiscaux induits par le remplacement de la CAP par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

S'agissant de celle-ci, elle concerne deux prélèvements : la taxe sur les salaires et la taxe sur la valeur ajoutée.

La contribution à l'audiovisuel public était en effet soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) depuis 1969¹. Un taux réduit de 2,10 % était ainsi appliqué. Cette taxation permettait d'exonérer les opérateurs du paiement de la taxe sur les salaires, prévue à l'article 231 du code général des impôts. Aux termes de celui-ci, la taxe sur les salaires est due par les employeurs qui ne sont pas assujettis à la TVA. Le taux réduit de TVA pour les sociétés de l'audiovisuel public n'avait, cependant, pas de réelle incidence budgétaire pour l'État, au point d'être retiré de la liste des dépenses fiscales annexée au projet de loi de finances pour 2020. Il constituait néanmoins un soutien indirect en ce qu'il permettait aux entreprises publiques du secteur d'être exonérées de la taxe sur les salaires. **La direction du budget avait estimé cet avantage à environ 100 millions d'euros en 2021 pour les sociétés de l'audiovisuel public².** Dès lors que la nouvelle ressource affectée aux sociétés de l'audiovisuel public, soit une fraction du produit de la TVA, ne peut être soumise à la TVA, les sociétés de l'audiovisuel public concernées doivent s'acquitter de la taxe sur les salaires. Le montant prévu pour 2023 - 42 millions d'euros - est uniquement assis sur le second semestre 2022, les sociétés de l'audiovisuel public ayant reversé de la TVA sur la dotation publique perçue de janvier à juillet 2022.

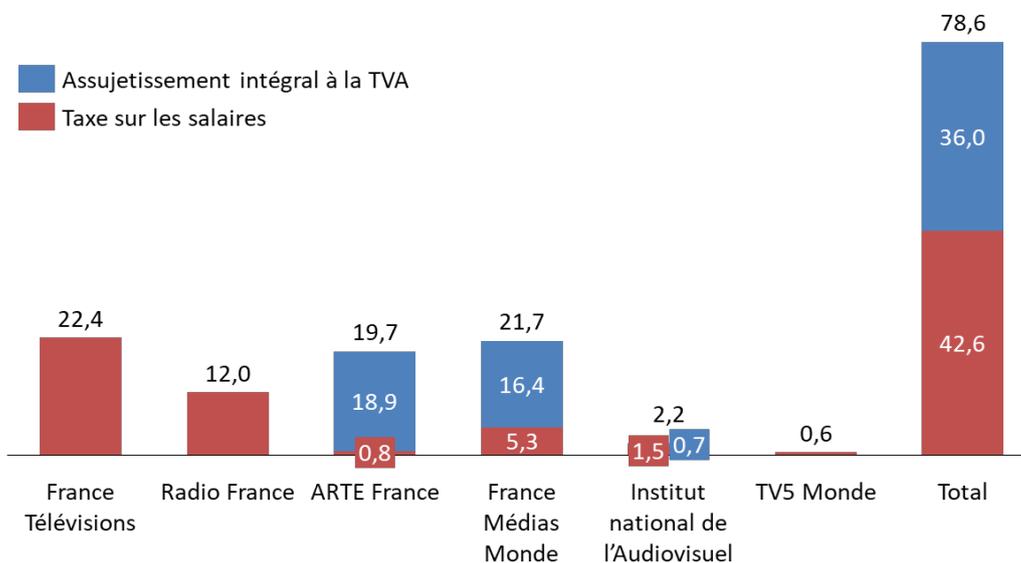
La mise en place d'un financement via la TVA aboutit également pour trois entreprises de l'audiovisuel public - ARTE France, l'Institut national de l'Audiovisuel et France Médias Monde -, à un changement de statut vis-à-vis de cette taxe et, par conséquent, à une modification de leur régime de droit à déduction sur leurs factures fournisseurs (actuellement, les six entités de l'audiovisuel public bénéficient d'un droit à déduction intégrale). En effet, dans le cadre du nouveau mode de financement de l'audiovisuel public, la proportion de recettes assujetties à la TVA (soit les ressources propres) de certaines entreprises ne sera pas suffisante pour leur permettre d'être qualifiées d'« assujetties intégrales à la TVA » par l'administration fiscale. Ainsi les trois sociétés citées plus haut deviennent « assujetties partielles », statut qui induit la perte de leur droit à déduction intégrale de TVA.

¹ 3° du III de l'article 257 du code général des impôts.

² Cour des Comptes, *Compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.*

Montant des compensations fiscales versées aux sociétés de l'audiovisuel public prévues dans le projet de loi de finances pour 2023

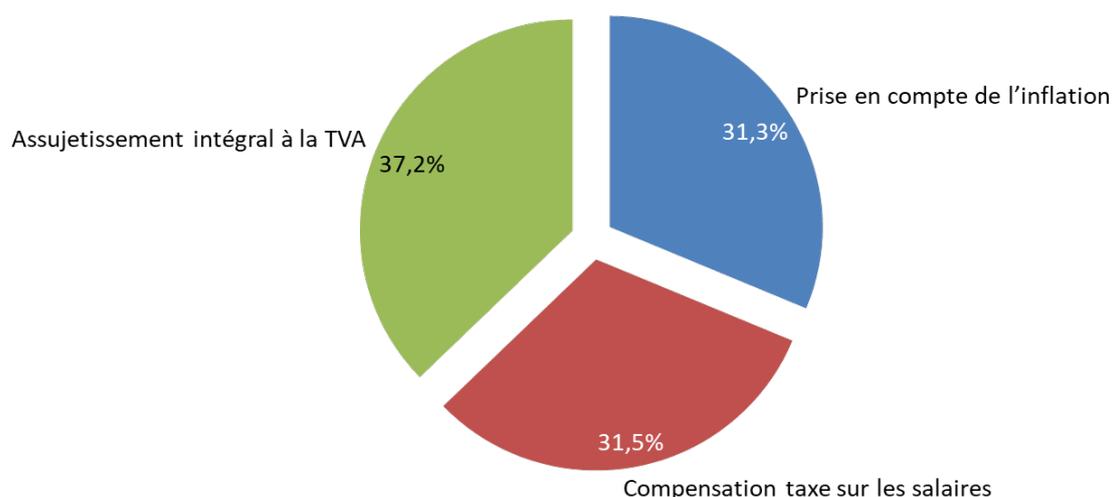
(en millions d'euros)



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

Au total, le coût total de la neutralisation des effets fiscaux devrait atteindre 78,6 millions d'euros en 2023, soit 2 % de la dotation totale accordée aux sociétés de l'audiovisuel public. Ce montant représente 68,5 % de la progression des crédits constatée entre la loi de finances initiale pour 2022 et le présent projet de loi de finances.

Affectation de l'augmentation des crédits dédiés à l'audiovisuel public



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

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC REND URGENTE LA RÉFORME DE CELUI-CI

Comme l'a relevé le Sénat lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, le remplacement de la contribution à l'audiovisuel public par l'affectation d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée ne peut qu'être une solution transitoire. Au-delà de l'argument mis en avant plus haut sur la compatibilité de cette affectation avec la loi organique relative aux lois de finances, trois éléments induisent une révision rapide du mode de financement :

- l'absence de compatibilité du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » avec la LOLF ;

- la perte de recettes pour l'État qu'implique le versement d'une fraction de TVA, par ailleurs contraire à l'objectif initial de préservation du pouvoir d'achat ;

- le coût pour les finances publiques de la prise en charge de l'intégralité de la dotation versée aux sociétés de l'audiovisuel public.

En l'absence de mise en œuvre d'un nouveau prélèvement, il convient au moins de renouer avec une trajectoire de réduction de la dépense publique en faveur de l'audiovisuel, via une réforme d'ampleur du secteur. La mission commune de contrôle du Sénat sur le financement de l'audiovisuel public menée en juin dernier par Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet a esquissé, à cet égard, des pistes qu'il convient, désormais, de concrétiser¹.

¹ « *Changer de cap pour renforcer la spécificité, l'efficacité et la puissance du service public* », Rapport d'information n° 651 (2021-2022) de MM. Roger Karoutchi et Jean-Raymond Hugonet, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances - 8 juin 2022.

A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS POSE UN PROBLÈME DE COMPATIBILITÉ AVEC LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La budgétisation initialement envisagée par le Gouvernement lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 devait aboutir à la clôture du compte de concours financiers le 31 décembre 2022. **Cette suppression permettait de lever le doute sur la compatibilité de son utilisation à la LOLF.**

La Cour des comptes avait, en effet, relevé, dans sa note d'exécution budgétaire publiée en mai 2016¹, que le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ne respectait pas, dans sa forme actuelle, les principes afférents aux comptes spéciaux, tels que prévus par l'article 24 de la LOLF.

Aux termes de celui-ci, les comptes de concours financiers doivent, en effet, retracer les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Les opérations doivent se solder, en cours d'année, par le versement d'intérêts qui auraient vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ou en fin d'année, par le remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers. Ces comptes sont, par ailleurs, dotés de crédits limitatifs².

Les **dépenses du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » ne constituent pas, cependant, des avances à proprement dit mais plutôt des dotations.** Le compte n'est, en outre, pas équilibré par les remboursements des sociétés mais par une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

La révision du dispositif de financement de l'audiovisuel public en loi de finances pour 2024 devra nécessairement intégrer cette question.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, mai 2016.

² Sauf s'il s'agit de comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs

B. DÉJÀ TRÈS PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LA SÉCURITÉ SOCIALE, LA TVA N'A PAS VOCATION A ÊTRE UNE RESSOURCE PÉRENNE POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC

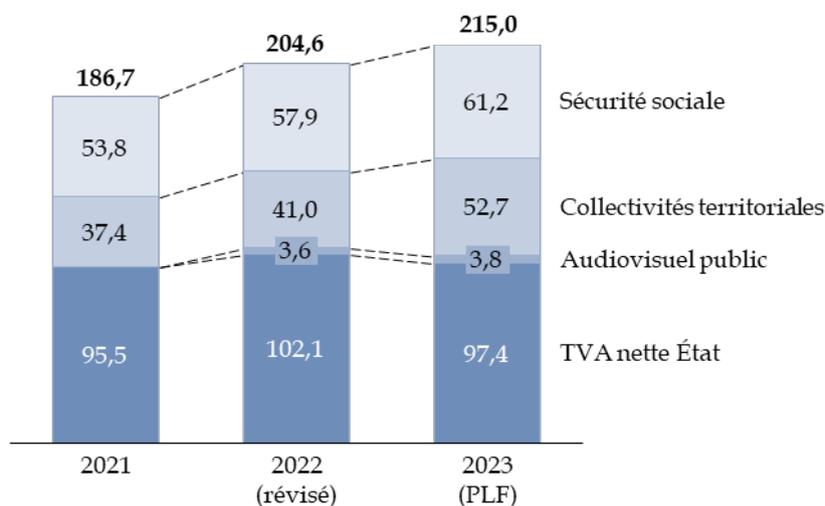
L'affectation, aux sociétés de l'audiovisuel public, d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée conduit à réduire la part de la TVA revenant à l'État, au regard déjà de celles revenant à la Sécurité sociale et aux collectivités territoriales.

Alors qu'elle était très faible jusqu'en 2020, la part affectée à ces dernières représente plus du tiers de celle revenant à l'État. Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit ainsi que leur soit reversée une fraction du produit équivalente à environ **52,7 milliards d'euros**.

Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit, en outre, que 28,48 % du produit de cette taxe soient transférés aux branches maladie, maternité, invalidité et décès du régime général ainsi qu'à l'Urssaf Caisse nationale. **Le montant total des recettes de TVA affectées à la sécurité sociale devrait ainsi représenter 61,2 milliards d'euros en 2023.**

**Répartition des recettes de TVA nette
entre les différentes catégories d'administrations**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances

Il convient de rappeler à ce stade que la suppression de la contribution à l'audiovisuel public était motivée par une volonté de faire croître le pouvoir d'achat. Elle a finalement débouché sur son remplacement par l'affectation du produit d'une taxe sur la consommation, dont le dynamisme est pour l'heure lié à l'inflation. Cette solution apparaît paradoxale. La TVA est, par ailleurs, acquittée par tous les Français au quotidien alors que 4,6 millions de foyers bénéficiaient d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public. Les ménages les plus modestes jusque-là exemptés sont donc conduits à financer l'audiovisuel public. Dans ces conditions, l'affectation d'une fraction du produit de la TVA, déjà peu respectueuse de la nouvelle rédaction de la LOLF, ne peut être envisagée que comme une solution transitoire.

C. UN COÛT IMPORTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'évaluation préalable de l'article présentée par le Gouvernement fait état d'une incidence sur le solde budgétaire de 130,7 millions d'euros par rapport à 2022. Le calcul proposé retient le montant de la dotation versée aux sociétés de l'audiovisuel public tel que modifié par la première loi de finances rectificative pour 2022, qui remplace la CAP par la fraction du produit de la TVA.

Cette présentation peut apparaître fallacieuse tant elle minore le coût de la charge supplémentaire pour l'État liée à la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. La loi de finances pour 2022 distinguait, en effet au sein de la dotation versée aux sociétés de l'audiovisuel public d'un côté le montant de la contribution à l'audiovisuel public acquittée par les foyers redevables, soit 3 140,5 millions d'euros prévus en 2022, et de l'autre le montant des dégrèvements compensés par l'État, soit 560,8 millions d'euros, prévus en 2022.

Une présentation plus juste de l'impact pour l'État doit donc comparer le montant de la participation financière de l'État prévu en loi de finances initiale pour 2022 et celui prévu en loi de finances en 2023. **Le coût de la réforme de la CAP peut alors être estimé à 3,26 milliards d'euros pour les finances publiques. Cette charge supplémentaire rend indispensable la mise en œuvre d'une réforme globale de l'audiovisuel public.**

D. UNE RÉFORME INDISPENSABLE

La mise en place d'un nouveau mode de financement contraste avec l'absence de mise en œuvre d'une véritable stratégie pour le secteur, confronté à de nouveaux défis (émergence des plateformes, développement numérique). Ceux-ci incitent à repenser les missions et les objectifs assignés à l'audiovisuel public, son périmètre et donc son coût.

Aucune vision n'est, cependant, proposée dans le présent projet de loi de finances, quant à une éventuelle réforme ou aux modalités de répartition des ressources publiques. Aucune orientation n'est également dégagée en vue de parer aux risques d'absence d'indépendance et de manque de prévisibilité induits par la suppression de la CAP. La mission commune de contrôle du Sénat comme celle de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) sur l'avenir de la contribution, dont les conclusions ont été rendues publiques en juillet 2022, mettaient pourtant en avant la légitimité de ces inquiétudes.

Pour l'heure, la suppression de la CAP et l'affectation d'une fraction du produit de la TVA s'inscrivent en fait dans la continuité d'un pilotage « court-termiste » de la dépense, illustré sous le précédent quinquennat par la trajectoire d'économies imposées aux sociétés de l'audiovisuel public, sans réelle prise en compte du rôle particulier de certaines d'entre elles (ARTE ou France Médias Monde).

Le rapporteur général relève d'ailleurs que le projet annuel de performances ne prévoit pas d'évolution des crédits au cours des trois prochains exercices. Une nouvelle trajectoire devrait, en effet, être élaborée dans le cadre des prochains contrats d'objectifs et de moyens, appelés à être établis au cours de l'année 2023. Dans un premier temps, les précédents COM expirant fin 2022, des avenants pour chacun d'entre eux devraient être prochainement signés pour l'exercice 2023. Ils ne préjugeraient pas de la future trajectoire pluriannuelle dont le ministère indique qu'elle sera adossée aux nouveaux COM préparés à l'issue de travaux associant le Parlement.

Il apparaît indispensable que le Gouvernement présente cette fois une véritable réforme du secteur corrélée à une allocation de ressources adaptée. Les pistes de réforme sont nombreuses. Il convient de citer en premier lieu celles recommandées par le Sénat dans le cadre de la mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public. Ainsi en est-il par exemple de la **fusion de Radio France et France Télévisions**, de la **création d'une rédaction commune**, de la **mise en place d'un grand média territorial** ou du **développement d'une stratégie numérique unifiée.**

Il est également possible d'aller plus loin encore. La fusion pose inévitablement la **question du nombre de chaînes**. La trajectoire de réduction des dotations entre 2018 et 2022 n'a eu aucune incidence sur celui-ci. Faute de réelle ambition, le nombre de chaînes dont le service public dispose a été, pour l'essentiel, maintenu, induisant dans le meilleur des cas des efforts de gestion mais, le plus souvent, une volonté de diversifier ses ressources, en particulier publicitaires, au risque d'un abaissement de la qualité des programmes. Il est possible de s'interroger, dans ces conditions, sur le **nombre de chaînes au sein de France Télévisions** ou de **Radio France** (Mouv', FIP ou la présence de deux orchestres en son sein). S'agissant de France Télévisions, compte-tenu de la difficulté pour France 2 à se distinguer de ses concurrentes sur certains programmes de divertissement, il pourrait être envisagé un transfert des émissions de France 5 vers France 2, tant ces émissions semblent davantage incarner la spécificité du service public et la vente concomitante du canal 5. La réduction de la charge pour l'État serait inévitable et pourrait être chiffrée à plusieurs centaines de millions d'euros chaque année.

Afin d'accompagner cette démarche nécessaire, la mission sénatoriale recommandait de procéder à la mise en place, sur le modèle allemand, d'une **commission indépendante chargée d'évaluer le coût des missions de service public assignées aux opérateurs audiovisuels, suivre précisément leur gestion et définir ainsi une trajectoire pluriannuelle de financement**.

Le Gouvernement n'a, pour l'heure, avancé ni piste ni calendrier pour une réforme. Nonobstant ces réserves, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 19

**Modification du périmètre du compte de concours financiers
« Avances à divers services de l'État ou organismes
gérant des services publics**

Le présent article prévoit de renommer le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » pour y intégrer la possibilité de prévoir des prêts. En créant un nouveau compte de « Prêts et avances », il vient entériner et sécuriser une pratique déjà existante.

La commission, qui réclamait cette évolution, propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
« AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES
GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » QUI RETRACE DES
AVANCES S'APPARENTANT SOUVENT À DES PRÊTS**

**A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS CRÉÉ SUR LE
FONDEMENT DE L'ARTICLE 24 DE LA LOLF ET VISANT
INITIALEMENT À SOUTENIR LA TRÉSORERIE D'ORGANISMES
PUBLICS**

L'article 24 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹ prévoit l'unification du régime des comptes de concours financiers, qui relevaient auparavant de deux catégories : les comptes d'avances et les comptes de prêts. Il définit les comptes de concours financiers (CCF), qui retracent les prêts et avances consentis par l'État, lesquels sont accordés pour une durée déterminée. Pour les prêts comme pour les avances, le taux ne peut être inférieur aux obligations du Trésor à même échéance.

Sur ce fondement, l'article 46 de la loi de finances pour 2006² a procédé à la création de plusieurs CCF. En particulier, le V prévoit l'ouverture, dans les écritures du Trésor, d'un CCF intitulé « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

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

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

À la différence du CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », créé par le même article, le V de l'article 46 exclut donc expressément la possibilité d'accorder des prêts aux services de l'État et organismes gérant des services publics. En effet, ce CCF visait, selon l'évaluation préalable, à venir ponctuellement en soutien de la trésorerie et non à porter des programmes de prêts pluriannuels.

B. DES AVANCES QUI S'APPARENTENT SOUVENT À DES PRÊTS, INDUISANT AINSI UNE CONFUSION ENTRE LES DEUX CATÉGORIES

Selon le recueil des normes comptables de l'État, et plus précisément la partie normative de sa règle n° 7, **la durée des avances est fixée à deux ans maximum, renouvelable une fois sur autorisation expresse, tandis que sur une durée supérieure à quatre ans, l'État doit consentir un prêt.**

Or, si le CCF « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » visait originellement à apporter un soutien ponctuel à la trésorerie de certains opérateurs – d'où son intitulé –, de nombreuses avances octroyées lors des exercices précédents avaient des durées excédant très largement les deux et quatre ans.

À titre d'exemple, les avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité (programme 826) versées en 2020 et 2021 avaient une durée maximale de dix ans tandis celles réservées à Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de covid-19 (programme 827) ont été octroyées pour une durée maximale de 16 ans.

De même, **les dates de remboursement de certaines avances consenties** (programme 823) à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgrimer) dans le cadre de sa gestion du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) **ont dû être reportées** en raison de difficultés de trésoreries de ce même FEAD, qui n'a pas été en mesure de verser les fonds appelés par la France.

Au total, en 2021¹ comme en 2022, plus de 95 % des avances avaient une maturité résiduelle supérieure à cinq ans². Il s'agit pour la majorité d'avances accordées à des exploitants d'aéroports entre 2020 et 2022.

¹ Rapport spécial n° 163 (2021-2022) de M. Jérôme Bascher sur la loi de finances pour 2022, annexe n° 13 « Engagements financiers de l'État » au rapport général.

² Réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial « Engagements financiers de l'État ». Ce chiffre est établi avant modification du périmètre du compte de concours financiers, qui ne serait juridiquement effective qu'en cas d'adoption du projet loi de finances pour 2023.

Le rapporteur spécial au titre de la mission « Engagements financiers de l'État » M. Jérôme Bascher avait, dès l'examen de la loi de finances pour 2021, remarqué cette disjonction s'agissant du programme 826 et observé que l'on « s'éloign[ait] un peu plus de l'esprit de ce dispositif »¹. Constatant le manque de réaction du Gouvernement, il réaffirmait dans son rapport sur la mission « Engagements financiers de l'État » pour la loi de finances pour 2022, que « le caractère répété des avances revient également à contourner cette limitation. Dans ces situations, l'octroi d'une avance s'éloigne de l'esprit du dispositif, supposé ne servir que de relais de trésorerie temporaire pour les organismes bénéficiaires »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ADAPTER LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS, EN PRÉVOYANT QU'IL RETRACE LES PRÊTS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Tenant compte du décalage croissant entre l'intitulé du compte et son contenu réel, le présent article modifie ainsi le V de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 et remplace le compte « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » par un compte renommé « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

En conséquence, il précise que ce compte retrace, entre autres, le versement et le remboursement des prêts et avances du Trésor octroyés à d'autres services de l'État ou organismes gérant des services publics.

Il procède par ailleurs à un toilettage du droit en remplaçant l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), supprimée par un décret du 23 décembre 2006, par l'Agence des services de paiements, qui perçoit des avances au titre du préfinancement des aides de la politique agricole commune, dans le cadre du programme 821.

À noter que l'architecture du compte de concours financiers s'est adaptée en conséquence, opérant un changement d'intitulé des programmes suivants :

- Programme 824 : « prêts et avances à des services de l'État » ;
- Programme 826 : « prêts aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de covid au titre des dépenses de sûreté-sécurité » ;
- Programme 827 : « prêts destinés à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 » ;

¹ Rapport spécial n° 138 (2020-2021) de M. Jérôme Bascher sur la loi de finances pour 2021, annexe n° 13 « Engagements financiers de l'État » au rapport général.

- Programme 829 : « prêts destinés au financement des infrastructures de transports collectifs du quotidien de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ».

243 avances accordées à partir de crédits ouverts sur les programmes 824, 826 et 827 seraient ainsi requalifiées en prêts.

Par ailleurs, l'évaluation préalable précise que l'ajout de la référence à des programmes de prêts permettra d'adapter l'architecture du compte au financement des dépenses pluriannuelles engagées par des opérateurs de l'État sur la base de crédits européens. Un nouveau programme 830 « prêts à France AgriMer au titre des préfinancements de fonds européens » serait donc créé pour 2023 pour sécuriser les modalités de financement du Fonds social européen (FSE+) dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Il permettrait d'autoriser le préfinancement sous forme de prêts de l'Agence France Trésor des dépenses engagées par France AgriMer au titre de l'aide alimentaire.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION D'UN DISPOSITIF QU'ELLE A DÉJÀ RÉCLAMÉ

La commission ne peut que se réjouir de voir le Gouvernement tirer les conclusions qui s'imposent des observations de son rapporteur spécial pour la mission « Engagements financiers de l'État »¹.

Une telle adaptation était particulièrement nécessaire pour des raisons de clarté et de transparence de l'information du Parlement. L'importance des montants des nombreux prêts consentis aux exploitants d'aéroports en réaction à la crise sanitaire, ainsi que les lenteurs dont peut faire preuve la Commission européenne dans ses versements aux opérateurs de l'État rendaient d'autant plus nécessaire cette évolution.

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

¹ La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire de 2021 sur la loi de finances pour 2020, avait d'ailleurs également mis en avant les anomalies du compte de concours financier. Voir note d'exécution budgétaire, Compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », Cour des comptes, 2021.

ARTICLE 20

Actualisation de la définition du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » prévue à l'article 125 modifié de la loi de finances pour 1991

Le présent article prévoit d'actualiser la définition législative du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) prévue à l'article 125 de la loi de finances initiale pour 1991.

Cette actualisation tient compte de la modification de l'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée dans le cadre de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ARTICLE 18 DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES A ÉTÉ RÉVISÉ POUR CORRESPONDRE AUX OPÉRATIONS PORTÉES PAR LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » (BACEA)

A. EN DÉCALAGE AVEC SA RÉALITÉ BUDGÉTAIRE, LA DÉFINITION LÉGISLATIVE DU BACEA A DÉJÀ ÉVOLUÉ LE 1^{ER} JANVIER 2022

1. Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) est l'un des deux derniers budgets annexes

Depuis 2007 et la transformation du budget des « Monnaies et médailles » en établissement public, le budget de l'Etat ne comporte plus que deux budgets annexes : les budgets annexes « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) et « Publications officielles et information administrative » (POIA). Le BACEA retrace l'ensemble des **missions exercées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** qui vont de la **prestation de services à la navigation aérienne**, exercée par la direction des services de navigation aérienne (DSNA), aux **missions régaliennes** exercées par la direction du transport aérien (DTA) en passant par les **missions de surveillance et de certifications** assurées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC). Le BACEA regroupe trois programmes : le programme 613 « Soutiens aux prestations de l'aviation civile » (consacré aux fonctions supports de la DGAC), le programme 612 « Navigation

aérienne » et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

Pour 2023, les annexes au présent projet de loi de finances évaluent **les dépenses et les recettes** du BACEA à un peu plus de **2 milliards d'euros** tandis que son encours de **dette**, qui a fortement augmenté dans un contexte de crise majeure du transport aérien, devrait dépasser les **2,7 milliards d'euros** à la fin de l'année 2022.

2. Datant de plus de trente ans et incohérente avec la réalité budgétaire du budget annexe, sa définition juridique a évolué le 1^{er} janvier 2022

C'est en **1985**, à travers **l'article 57 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985**, que fut créé un « **budget annexe de la navigation aérienne** » (**BANA**). L'article 57 de la loi de finances initiale pour 1985 prévoyait que ce budget annexe était « *relatif aux opérations financières des services de l'État qui, en application de la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, assurent l'écoulement de la circulation aérienne, fournissent les renseignements utiles à l'exécution des vols, alertent le cas échéant les organes de recherches et sauvetage, assurent les télécommunications aéronautiques, mettent en œuvre les aides radioélectriques à la navigation aérienne, et réalisent et diffusent l'information aéronautique. Le budget annexe de la navigation aérienne comprend en dépenses les dépenses de fonctionnement et d'investissement, y compris les opérations en cours, et en recettes le produit des redevances rémunérant ces services et le produit de subventions et d'emprunts* ».

Du fait d'un élargissement de son champ d'action, la définition législative du budget annexe a été redéfinie au début des années 1990. Par la même occasion, il a été **rebaptisé « budget annexe de l'aviation civile » (BAAC)**. **Le I. de l'article 125 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991** dispose ainsi qu' « *à compter du 1^{er} janvier 1992, le champ d'application du budget annexe créé par l'article 57 de la loi de finances pour 1985 (n° 84-1208 du 29 décembre 1984) est étendu à l'ensemble des opérations financières des services de l'aviation civile relatives à l'organisation, au contrôle et à la mise en œuvre du transport aérien et aux équipements aéroportuaires* ».

Jusqu'au 1^{er} janvier 2022, **le II. du même article** disposait que « *le budget annexe de l'aviation civile comprend, en dépenses, les dépenses de fonctionnement et d'investissement, y compris les opérations en cours, et en recettes, les produits des redevances et prix rémunérant ces missions, de la taxe de sécurité et de sûreté et des emprunts* ».

Cette définition législative était **en décalage manifeste avec le BACEA tel qu'il existe aujourd'hui**, particulièrement s'agissant du **périmètre de ses recettes**, et notamment parce qu'elle ne faisait pas référence au détail des taxes qui lui sont affectées. Par ailleurs, **la nouvelle dénomination** du budget annexe, devenu **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)** en 2006 lors de la mise en œuvre de la LOLF, **n'avait pas été substituée à l'ancienne formulation de « budget annexe de l'aviation civile » (BAAC)**. Cette absence de correspondance entre la définition législative du budget annexe et sa réalité budgétaire avait notamment été signalée dans un rapport confidentiel de juillet 2021 produit par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la soutenabilité du BACEA.

Pour régler cette incohérence, **l'article 20 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021** portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne a modifié l'article 125 de la loi de finances initiale pour 1991 pour préciser (au II. de l'article) **la nouvelle dénomination du budget annexe**, pour ajouter un III. qui **inventorie les taxes qui lui sont affectées** ainsi qu'un IV. pour préciser **les droits, prérogatives et missions du comptable public du budget annexe** dans son rôle de recouvrement des impositions collectées par la DGAC.

B. L'ARTICLE 18 DE LA LOLF QUI ENCADRE LES BUDGETS ANNEXES A ÉTÉ RÉCEMMENT RÉVISÉ POUR ÊTRE MIS EN COHÉRENCE AVEC LE PÉRIMÈTRE ACTUEL DU BACEA

1. Le périmètre des opérations retracées sur le BACEA ne respectait pas le cadre organique fixé par l'article 18 de la LOLF

Parce qu'ils constituent une modalité d'affectation de recettes de l'État à des dépenses, les budgets annexes constituent une exception au principe d'universalité budgétaire. Puisqu'ils se distinguent du budget général, ils sont également considérés comme un aménagement au principe d'unité du budget de l'État. L'article 20 de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoyait que *« les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes »*.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a entendu **restreindre le champ** des budgets annexes sans pour autant en supprimer le principe¹. Aussi, son **article 18** disposait-il que les « *budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Or, le **périmètre des opérations retracées par le BACEA**, qui épouse celui des missions exercées par la DGAC, **excédait le champ d'application organique des budgets annexes** encadré de manière stricte par les dispositions de cet article. En effet, outre les opérations de prestations de services à la navigation aérienne délivrées par la DSNA donnant lieu à paiement de redevances par les compagnies aériennes, le BACEA retrace aussi **des opérations de nature régalienne financées par des recettes fiscales** tels que les tarifs de l'aviation civile (l'ancienne taxe d'aviation civile) et de solidarité (l'ancienne taxe de solidarité sur les billets d'avion) de la taxe sur le transport aérien de passagers. Ces opérations relèvent notamment des **missions exercées par la DTA**². Depuis 2008, dans ses notes d'exécution budgétaire, **la Cour des comptes dénonçait chaque année cette situation**.

2. La révision de la LOLF de décembre 2021 a modifié son article 18 pour le mettre en cohérence avec le périmètre actuel du BACEA

En première analyse, la méthode consistant à modifier la norme organique pour l'adapter à une situation de fait qui l'enfreignait pouvait apparaître contestable. Néanmoins, dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exécution 2020, face aux difficultés qui lui ont été opposées par les administrations pour réintégrer à brève échéance les opérations de régulations portées par le BACEA dans le giron du budget général, la Cour des comptes en était elle-même venue à considérer que la modification de la LOLF pourrait être une solution par défaut : « *si le Gouvernement estime que la réintégration des activités régaliennes de la DGAC dans le budget général, conformément à l'article 18 de la LOLF, causerait à cette direction générale des difficultés de gestion trop importantes, il lui appartient de proposer au législateur organique une modification de la LOLF* ».

¹ Afin de prévenir les risques de débudgétisations de la dépense.

² Régulation économique et sociale du transport aérien, soutien à la recherche aéronautique, lutte contre les nuisances générées par le transport aérien, défense des positions de la France dans les instances internationales, etc.

Aussi, au cours de l'examen de la **proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques le Gouvernement avait-il déposé et fait adopter un amendement**, devenu l'article 4 *quinquies* de la proposition en discussion. Cette disposition prévoyait de modifier l'article 18 de la LOLF **en supprimant notamment le qualificatif « seules »** qui visait à limiter de façon stricte le périmètre des budgets annexes aux « *seules opérations de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances* ». L'article 4 *quinquies* tel qu'il avait été voté par l'Assemblée nationale prévoyait de préciser que **l'extension** du périmètre des budgets annexes **devait se limiter aux « dépenses inséparables »** des opérations de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances. Cette extension du champ des opérations susceptibles d'être retracées dans un budget annexe avait pour vocation d'inclure les activités régaliennes portées par le BACEA dans le périmètre autorisé par la loi organique.

Néanmoins, **l'examen de la proposition de loi au Sénat a permis de souligner que la formule** visant à qualifier de « dépenses inséparables » les opérations régaliennes du BACEA **était particulièrement inadaptée** puisque ces missions, non seulement sont séparables des opérations de prestations de service à la navigation aérienne, mais doivent même impérativement l'être au regard du droit dérivé européen. En effet, les règlements européens relatifs au « ciel unique » exigent à minima une séparation fonctionnelle entre les activités de régulation du transport aérien (exercées par la DTA) et les opérations de prestations de services à la navigation aérienne (DSNA).

Aussi, la commission des finances du Sénat avait-elle adopté un amendement de Vincent Capo-Canellas, par ailleurs rapporteur spécial du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens", visant à remplacer la formulation de « dépenses inséparables » par celle « d'opérations associées ». Cet apport du Sénat a été maintenu dans l'article 12 du texte final adopté par la commission mixte paritaire et voté par le Parlement¹.

¹ La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

II. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE ACTUALISATION DE LA DÉFINITION LÉGISLATIVE DU BACEA

Afin d'actualiser la définition du BACEA, le présent article propose de **modifier l'article 125 de la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.**

Le 1° du présent article propose ainsi une **nouvelle rédaction du I. de l'article 125** de la loi de finances initiale pour 1991. Cette rédaction met à jour la définition du BACEA en **reprenant notamment la nouvelle formulation de l'article 18 de la LOLF.**

La rédaction proposée est la suivante : le budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* » *retrace l'ensemble des opérations des services de l'État chargés de l'aviation civile relatives à la navigation aérienne, aux politiques publiques de l'aviation civile, à la sécurité, ainsi qu'aux opérations qui leur sont associées* ».

Le 2° du présent article apporte **deux corrections purement rédactionnelles** d'erreurs matérielles intervenues lors de la création des III. et IV. de l'article 125 de la loi de finances initiale pour 1991 par l'article 20 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MISE EN COHÉRENCE BIENVENUE DE LA DÉFINITION LÉGISLATIVE DU BACEA AVEC LES OPÉRATIONS QU'IL RETRACE AINSI QU'AVEC LA RÉCENTE RÉVISION DE L'ARTICLE 18 DE LA LOLF

Pour mettre en cohérence la définition législative du BACEA avec la révision de l'article 18 de la LOLF dans laquelle le Sénat a pris une part active, il apparaît légitime d'actualiser la disposition de la loi de finances initiale pour 1991 qui détermine le périmètre et l'objet de ce budget annexe.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 21

**Suppression du compte de commerce
« Renouvellement des concessions hydroélectriques »**

Le présent article prévoit de supprimer le compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques ».

Ce compte de commerce est inactif du fait d'un contentieux en cours avec la Commission européenne au sujet du renouvellement des concessions hydroélectriques exploitées par EDF et en raison de dispositions contenues dans la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Par ailleurs, et alors que les comptes spéciaux emportent des dérogations aux principes budgétaires, la conformité de ce compte de commerce au cadre fixé par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est contestable.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN COMPTE DE COMMERCE INACTIF
DONT LA CONFORMITÉ AUX DISPOSITIONS ORGANIQUES DES
LOIS DE FINANCES EST CONTESTÉE**

**A. UN COMPTE DE COMMERCE QUI RETRACE LE FINANCEMENT DU
RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES**

Le compte de commerce 914 « Renouvellement des concessions hydroélectriques » a été **instauré par l'article 51 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**. En vertu des dispositions de cet article, le compte « *retrace les opérations liées au renouvellement des concessions hydroélectriques* ».

Les dépenses de ce compte de commerce comprennent :

- les indemnités dues aux concessionnaires sortants en fin de concession¹ ;
- les études et frais rattachables aux procédures de renouvellement des concessions² ;
- les frais d'expertise et de contre-expertise engagés par l'État à l'occasion de l'examen des dossiers produits par chaque concessionnaire sortant.

Ces charges doivent être couvertes par **des recettes** composées :

- des remboursements par les concessionnaires sortant des frais d'expertise et de contre-expertise cités *supra* ;
- des droits d'entrée versés par les concessionnaires entrants qui servent à couvrir les autres charges mentionnées *supra*.

B. UN COMPTE INACTIF

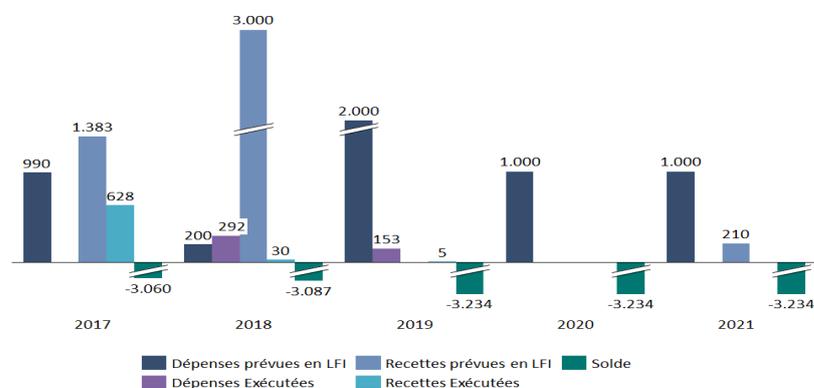
En gestion, en 2022, comme en 2021 ainsi qu'en 2020, aucun mouvement de crédits n'a été constaté sur ce compte. Comme l'illustre le graphique ci-après, **depuis 2017, les opérations exécutées, en dépenses comme en recettes sont très limitées et très nettement inférieures aux prévisions** établies en loi de finances initiale. Ainsi, depuis 2017, le cumul des dépenses exécutées sur le compte de commerce s'est-il élevé à 445 000 euros pour des prévisions cumulées de 5,2 millions d'euros. Du côté des recettes 663 000 euros ont été perçus sur la période pour une prévision cumulée de 4,6 millions d'euros. Inchangé depuis 2018, le **solde** du compte était **déficitaire de 3,2 millions d'euros** au 31 décembre 2021.

¹ Soit, d'après le rapport annuel de performances (RAP) du compte de commerce annexé au projet de loi de règlement des comptes 2021, « le remboursement d'éventuels investissements non amortis, le rachat des biens propres du concessionnaire indispensables à l'exploitation de la chute et, le cas échéant, les indemnités pour rupture anticipée du contrat ».

² C'est-à-dire, toujours d'après ce même RAP, « les frais engagés par l'État au cours de la procédure de mise en concurrence jusqu'à l'attribution de la concession, comme les frais de publication et de reprographie mais aussi et surtout les achats de prestations intellectuelles dans les domaines juridiques, techniques et financiers pour garantir les intérêts de l'État tout en assurant la transparence et la robustesse de la procédure ».

Évolution des opérations prévues en lois de finances initiales et réellement exécutées en gestion sur le compte de commerce (2017-2021)

(en milliers d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

L'inactivité du compte de commerce a pour principale explication le **contentieux entre la France et la Commission européenne au sujet des conditions de renouvellement des concessions hydroélectriques attribuées à EDF** qui arrivent à échéance. Une procédure d'infraction a été lancée par l'exécutif européen à l'encontre de la France qui a déjà reçu des mises en demeure en 2015 et en 2019. Les **négoiations** conduites notamment en 2021 en marge du projet de réorganisation d'EDF dit « Hercule » sont **suspendues** depuis l'abandon dudit projet¹. **L'État français n'a pas l'intention d'enclencher des procédures de renouvellement des concessions attribuées à EDF avant que le contentieux avec la Commission européenne ne se soit dénoué.** Aussi, aucun appel public à la concurrence n'a-t-il été lancé depuis la création du compte 914.

Cette situation explique la mise en sommeil des opérations du compte de commerce et conduit à une augmentation sensible du nombre de concessions échues qui se voient alors prolongées aux conditions antérieures conformément au régime des « délais glissants ». Fin 2021, elles représentaient déjà près de 10 % du total².

D'autres évolutions expliquent l'inactivité de ce compte de commerce. Il s'agit notamment de **la diminution drastique des indemnités de fin de concession, des frais de conseil et des dépenses d'expertise permises par les dispositions de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.**

¹ Dans la cadre de ces discussions, le Gouvernement défendait la possibilité de confier la gestion des concessions hydroélectriques exploitées par EDF à une quasi-régie détenue par l'État à 100 %.

² 39 sur 400.

C. UNE CONFORMITÉ ORGANIQUE CONTESTABLE

1. Le recours aux comptes de commerce est strictement encadré par l'article 22 de la loi organique relative aux lois de finances

Les comptes de commerce sont encadrés par l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui prévoit dans son I. qu'ils « *retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt* ».

Les opérations de caractère industriel et commercial sont caractérisées par le recours à **un faisceau d'indices** qui doit révéler un objet du service différent de l'objet normal d'un service de l'Etat ou encore d'un financement ou d'une organisation semblable à ceux d'une entreprise privée.

Les comptes de commerce constituent **une exception au principe d'universalité** budgétaire, puisqu'il affecte des recettes à des dépenses, ainsi qu'**un aménagement du principe d'unité** budgétaire, puisque ces comptes se distinguent du budget général de l'Etat.

2. Pour la Cour des comptes, le compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques » n'est pas conforme aux dispositions de la LOLF

Depuis la création du compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques », **la Cour des comptes conteste sa légitimité au regard de l'encadrement** de ces comptes spéciaux **prévu par la LOLF**. Ainsi, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 dudit compte de commerce, elle rappelait que « *le recours à un compte de commerce est critiquable au vu de l'objet des dépenses qui consiste uniquement à gérer un décalage de trésorerie dans les opérations de renouvellement d'une concession sur le domaine public. Depuis 2012, la Cour recommande de chercher une autre solution pour la gestion de ces mouvements financiers* »¹. Le principal objet du compte 914 est d'isoler le coût des opérations de renouvellement des concessions hydroélectriques, ce qui ne répond pas aux prescriptions organiques.

¹ Compte de commerce 914 « Renouvellement des concessions hydroélectriques », Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021, Cour des comptes, juillet 2022.

La Cour des comptes propose ainsi de façon récurrente, et à travers une recommandation maintenue en 2022 dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, de « *chercher une autre solution que le compte de commerce, non-conforme à la LOLE, pour enregistrer les mouvements financiers relatifs au renouvellement des concessions hydroélectriques* ».

Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2012, la commission des finances du Sénat avait déjà émis des réserves sur la création du compte de commerce considérant que « la conformité de ce dispositif à la loi organique relative aux lois de finances n'est pas totalement assurée »¹. Elle estimait notamment qu'il n'était pas certains que les recettes du compte de commerce puissent être considérées « *comme provenant d'une opération de caractère industriel et commercial* » mais bien plutôt comme de simples « *compensations de charges à acquitter par l'État* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DU COMPTE DE COMMERCE « RENOUVELLEMENT DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES »

Le I. du présent article propose la **clôture du compte de commerce** « Renouvellement des concessions hydroélectriques » à la date du **1^{er} janvier 2023** et le **versement du solde** de ce compte au **budget général** de l'État. Le II. du présent article **abroge**, à compter du 1^{er} janvier 2023, **l'article 51 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012** qui avait créé le compte de commerce.

À l'Assemblée nationale, le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION NÉCESSAIRE D'UN COMPTE DE COMMERCE INACTIF QUI NE RESPECTE PAS LE CADRE ORGANIQUE DES LOI DE FINANCES

La suppression du compte de commerce 914 entraînerait **l'intégration au budget général de l'État de son solde négatif de 3,2 millions d'euros**. De même, ses **dépenses** seraient désormais retracées **au sein du programme 174** « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » tandis que ses **recettes** viendraient alimenter celles du **budget général conformément au principe d'universalité budgétaire**.

¹ Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, par Mme Nicole Bricq, tome II, 17 novembre 2011.

Dans la mesure où, d'une part le compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques » est **quasiment inactif** et, d'autre part, que sa **conformité au cadre organique des lois de finances est contestable**, il apparaît **pertinent de le supprimer**. Puisqu'ils emportent des **dérogations aux principes budgétaires**, les **comptes spéciaux, et notamment les comptes de commerce, ne doivent être créés qu'avec parcimonie et dans le strict respect de l'encadrement prévu par la LOLF**.

Alors que le Gouvernement précise que la suppression du compte de commerce 914 n'a aucune incidence sur les décisions qui seront prises en matière de renouvellement des concessions hydroélectriques, la réintégration de ses opérations au sein du budget général serait **une mesure de simplification doublée d'un retour bienvenu à l'orthodoxie budgétaire**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

ARTICLE 22

Modification du compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires »

Le présent article prévoit de modifier le compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires » pour y rattacher, outre les produits pétroliers, les dépenses relatives aux énergies alternatives (hydrogène, carburants d'origine non pétrolière, carburants de synthèse...).

Une telle évolution est bienvenue en ce qu'elle est de nature à accompagner la transition écologique dans les armées.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE COMPTE DE COMMERCE « APPROVISIONNEMENT DE L'ÉTAT ET DES FORCES ARMÉES EN PRODUITS PÉTROLIERS, BIENS ET SERVICES COMPLÉMENTAIRES » RETRACE LES RECETTES ET LES DÉPENSES DU SERVICE DE L'ÉNERGIE OPÉRATIONNELLE DU MINISTÈRE DES ARMÉES

En application de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les comptes de commerces, qui constituent une catégorie particulière des comptes spéciaux pouvant être institués en loi de finances, « retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt ».

Le compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires » a été institué à compter du 1^{er} janvier 1986 par l'article 71 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

Ce compte de commerce retrace les opérations financières relatives aux missions assurées par le Service de l'énergie opérationnelle (SEO) en tant qu'opérateur pétrolier unique du ministère des armées, soit :

- en recettes, les cessions de produits pétroliers et de biens et services complémentaires, nécessaires à l'utilisation des matériels de l'État et à l'exploitation de ses infrastructures pétrolières, les recettes liées à la fourniture de services associés, les revenus de l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz, les recettes relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers et le produit des aliénations et cessions de biens affectés à l'exploitation pétrolière, hors patrimoine immobilier ;

- en dépense, les opérations d'achats de produits pétroliers et de biens et services complémentaires, nécessaires à l'utilisation des matériels de l'État et à l'exploitation de ses infrastructures pétrolières, incluant les dépenses d'approvisionnement, de transport et de stockage externalisés et le retraitement de ces produits, le remboursement au budget du ministère des armées des frais engagés à l'occasion des cessions de produits pétroliers à des organismes ou services ne relevant pas du ministre des Armées, les opérations d'achat de biens affecté à la réalisation du soutien pétrolier assurées par le service en charge de l'approvisionnement en produits pétroliers ainsi que les autres dépenses inhérentes à son activité, les charges d'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz et les dépenses relatives aux produits financiers utilisés pour couvrir les variations du prix des approvisionnements en produits pétroliers.

Ces flux dépendent :

- en recettes, des volumes de carburants opérationnels consommés par les armées au titre de l'activité et de l'emploi des forces, des opérations extérieures (OPEX), des prestations délivrées au profit des parties prenantes « hors ministère des armées » et des armées alliées, ainsi que des tarifs de cession ;

- en dépenses, de la fluctuation des cours des produits raffinés et de la parité euro/dollar affectant le prix d'achat des carburants par le SEO.

En projet de loi de finances pour 2023, la prévision des dépenses et des recettes est de 837,6 millions d'euros, soit une forte hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 compte tenu de la forte inflation sur les carburants (+ 229,9 millions d'euros). En application de l'article 20 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, l'autorisation de découvert du compte est de 125 millions d'euros.

Dans la rédaction actuelle de l'article 71 de la loi de finances pour 1985, seuls les produits énergétiques d'origine pétrolière sont pris en compte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: EXTENSION DU COMPTE DE COMMERCE AUX OPÉRATIONS RELATIVES À DES ÉNERGIES ALTERNATIVES

Le présent article vise à modifier l'article 71 de la loi de finances initiale pour 1985 instituant le compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires » de façon à **rattacher à ce compte des recettes et des dépenses relatives à des énergies alternatives non pétrolières (hydrogène, carburant d'origine non pétrolière, carburant de synthèse etc.)**. Il procède ainsi à cette extension à chaque occurrence de la mention des produits pétroliers dans l'article 71 précité de la loi de finances initiale pour 1985.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE EXTENSION BIENVENUE, S'INSCRIVANT DANS UNE LOGIQUE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES ARMÉES

L'extension du compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires » aux opérations relatives aux énergies alternatives est bienvenue, en ce qu'elle est **permettra, dans une logique de transition écologique, « d'accompagner les armées afin d'évoluer d'un paradigme dans lequel les énergies fossiles assurent la très large majorité de l'énergie utilisée pour la mobilité vers un modèle qui intègre les énergies alternatives »¹**.

En 2021, selon le rapport sur l'impact environnemental de l'État annexé au présent projet de loi de finances pour 2023, les dépenses de fonctionnement du ministère des armées relatives aux carburants et huiles, au fioul et au gaz s'élevaient à 621 millions d'euros, contre 5 millions d'euros pour les autres énergies.

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

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2023 relative au compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires ».

D. – Autres dispositions

ARTICLE 23

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Le présent article majore de 0,48 point à compter du 1^{er} février 2023 la fraction de TVA affectée à la branche maladie du régime général de sécurité sociale afin de compenser la baisse des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants au niveau du Smic opérée par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et de procéder à une mesure d'harmonisation du mode de compensation des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires outre-mer.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TVA COMPENSE AUX ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE UNE GRANDE PART DES MESURES GÉNÉRALES D'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES ET DES TRANSFERTS DE CHARGES OPÉRÉS PAR L'ÉTAT

Comme en témoigne l'annexe au projet de loi de finances qui leur est consacrée¹, les relations financières entre l'État et les administrations de sécurité sociale comportent de multiples aspects : l'État cotise, alloue des subventions ou affecte de la fiscalité à certains régimes de protection sociale. À l'inverse, il prend en charge des prestations sociales opérées par des organismes de sécurité sociale.

L'article relatif aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale figurant habituellement dans le projet de loi de finances porte essentiellement, depuis plusieurs années, sur certaines modalités de compensation à la sécurité sociale d'allègements de cotisations sociales ou de charges transférées par l'État.

¹ Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

- **Un principe de compensation auquel peut déroger la loi de financement de la sécurité sociale**

Aux termes des dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi dite « Veil » de 1994 puis modifié en 2004¹, toute mesure de **réduction** ou d'**exonération de cotisations de sécurité sociale ou de contributions sociales**, toute mesure de **réduction** ou d'**abattement de l'assiette** de cotisations ou contributions sociales, tout **transfert de charges** entre l'État et la sécurité sociale donne lieu à **compensation intégrale** aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. L'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale dispose quant à lui que **seules des lois de financement de la sécurité sociale peuvent déroger à ce principe** en créant ou modifiant des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale non compensées à ces régimes.

- **Un mode de compensation en principe lié à la nature de l'allègement**

Si l'article L. 137-1 du code de la sécurité sociale pose un **principe de compensation « à l'euro près » des dispositifs d'exonération ou de réduction de cotisations** ou de transferts de charge, une partie d'entre eux, correspondant à des **mesures générales d'allègement de charges**, ont fait l'objet de façon croissante, à compter de 2006, d'une **compensation « pour solde de tout compte »**. Cette compensation s'est opérée par affectation d'un « panier » de recettes fiscales dont la composition a progressivement été simplifiée par un **recours privilégié à l'affectation d'une fraction de TVA**.

Une étape majeure est intervenue en 2018 et en 2019, à la suite de la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage et de la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en baisses de cotisations sociales (renforcement des allègements généraux et baisse de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie).

En 2019 a été attribuée aux régimes sociaux une fraction de 26 % de la TVA, dont 23,13 % pour la branche maladie du régime général de sécurité sociale et 2,87 % pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), chargée de compenser les baisses de cotisations à l'Unédic et aux régimes obligatoires de retraite complémentaire.

Actuellement :

- les **mesures générales d'allègement ou de baisse de taux sont compensées, « pour solde de tout compte », par l'affectation de recettes fiscales**, essentiellement la TVA (branche maladie) et dans une moindre mesure la taxe sur les salaires (branches famille et vieillesse) ;

¹ Article 5 de la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale et article 70 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

- les **exonérations compensées dites « ciblées »**, qui portent sur certains publics, certains secteurs économiques ou certains secteurs géographiques, font l'objet d'une **compensation budgétaire** (principalement par les missions « Travail et emploi » et « Outre-mer »).

En 2021, le coût des allègements généraux représentait de l'ordre de 61 milliards d'euros (dont 9 milliards d'euros pour l'Unédic et les régimes de retraite complémentaire) et celui des exonérations ciblées compensées par crédits budgétaires un peu plus de 7 milliards d'euros (dont 1 milliard d'euros pour l'Unédic et les régimes de retraite complémentaires)¹. Le coût des exonérations non compensées était évalué à 2,2 milliards d'euros.

Cette même année 2021, la TVA affectée aux administrations de sécurité sociale représentait un montant brut de 54,2 milliards d'euros².

Coût des allègements généraux et des exonérations ciblées compensées 2021-2023

(en millions d'euros)

	2021	2022 (prévision)	2023 (prévision)
Allègements généraux et modulation des taux			
	60 289	67 920	73 735
<i>Régimes de base de sécurité sociale</i>	51 200	57 206	61 777
<i>Hors régimes de base de sécurité sociale</i>	9 089	10 714	11 958
Exonérations ciblées compensées			
	7 144	7 380	7 532
<i>Régimes de base de sécurité sociale</i>	6 122	6 211	6 347
<i>Hors régimes de base de sécurité sociale</i>	1 022	1 169	1 185
Total allègements généraux et exonérations ciblées			
	67 433	75 300	81 267
<i>Régimes de base de sécurité sociale</i>	57 322	63 417	68 124
<i>Hors régimes de base de sécurité sociale</i>	10 111	11 883	13 143

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe 4 du PLFSS 2023

¹ Annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2023 relative aux relations financières entre l'État et la protection sociale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : MAJORER LA FRACTION DE TVA ATTRIBUÉE À LA BRANCHE MALADIE POUR COMPENSER LA RÉDUCTION DES COTISATIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ET PRENDRE EN COMPTE UNE PART DES EXONÉRATIONS OUTRE-MER

L'article 52 de la loi de finances pour 2022 avait fixé à 28 % la fraction de TVA affectée aux administrations de sécurité sociale, dont 22,82 % revenant à la branche maladie du régime général de sécurité sociale, le restant (5,18 %) étant destiné à l'ACOSS au titre des compensations d'allègements généraux et réductions de taux pour l'Unédic et les régimes obligatoires de retraite complémentaire.

Il avait également prévu de reconduire, pour un montant de 398 millions d'euros en 2022, un versement à la Mutualité sociale agricole provenant du produit de la TVA et destiné à compenser à la sécurité sociale, à l'Unédic et au régime complémentaire agricole, le coût estimé des allègements généraux pour les employeurs agricoles bénéficiant du dispositif d'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE). Le surcoût lié aux dispositions de ce dispositif plus avantageuses que les allègements généraux est quant à lui compensé par crédits budgétaires de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

En 2023, l'intégralité de la compensation aux administrations de sécurité sociale du coût du dispositif TO-DE, qui est prolongé, doit être effectuée par des crédits budgétaires de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »¹.

Le présent article prévoit, à compter du 1^{er} février 2023, une majoration de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, qui serait portée de 28 % à 28,48 %.

Cette **majoration de 0,48 point** par rapport au niveau figurant dans la loi de finances initiale pour 2022 porte sur la fraction de TVA **destinée à la branche maladie** du régime général de sécurité sociale, qui passerait de 22,82 % à 23,30 %. Elle représente une **majoration de 1 026 millions d'euros** de la fraction de TVA affectée à l'assurance maladie.

La fraction de TVA affectée à l'ACOSS au titre des compensations d'allègements généraux et réductions de taux pour l'Unédic et les régimes obligatoires de retraite complémentaire demeurerait inchangée, à 5,18 %.

Toutefois, l'article 1^{er} du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022 déposé devant l'Assemblée nationale le 2 novembre dernier propose d'ajuster la fraction de TVA affectée à l'Assurance maladie

¹ 134 millions d'euros sur le programme 149 et 427 millions d'euros sur le programme 381.

avec effet au 1^{er} février 2022. Elle serait majorée de 0,03 point, avec un effet de recettes supplémentaires évalué à 56,5 millions d'euros pour l'année 2020.

• **La compensation de la réduction des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants**

L'article 3 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a prévu de diminuer la cotisation d'assurance maladie des travailleurs indépendants dont le revenu est proche du Smic.

Comme indiqué cet été lors de la discussion du projet de loi, cette mesure de réduction de taux doit être compensée à la sécurité sociale par l'affectation d'une fraction de TVA.

L'évaluation préalable du présent article précise que « *la majorité des travailleurs indépendants (artisans, commerçants, libéraux notamment) déclarent leurs revenus N en N+1 mais paient des cotisations provisionnelles sur le revenu N dès l'année concernée (une régularisation pouvant être effectuée en N+1 si le montant des cotisations provisionnelles diffère des cotisations dues). Le niveau des pertes de recettes pour la sécurité sociale en 2023 comprendra donc la fois le coût de la régularisation des cotisations payées de manière provisionnelle en 2022 (qui seront régularisées pour tenir compte de l'exonération) ainsi que le coût de l'exonération pour 2023* ».

La part de TVA attribuée au titre de cette exonération, couvrant donc à la fois la partie de l'année 2022 concernée et l'année 2023, s'élève en 2023 à **774 millions d'euros**.

La majoration de 0,03 point de la fraction de TVA affectée à l'assurance maladie proposée par l'article 1^{er} du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022 déposé le 2 novembre dernier vise quant à elle à compenser à la sécurité sociale les effets des baisses de cotisations qui prendraient effet dès 2022. L'évaluation préalable de l'article précise que deux catégories spécifiques sont concernées : les travailleurs non-salariés agricoles qui déclarent leurs cotisations 2022 dès novembre sur la base de leur assiette triennale ou 2021, ce qui leur permettra de bénéficier dès cette date du nouveau barème applicable à compter de l'exercice 2022 d'une part, les micro-entrepreneurs mensualisés qui bénéficieront d'une baisse de leur taux global de cotisations dès les mois de novembre et décembre pour la déclaration des périodes respectivement d'octobre et novembre d'autre part.

• **La modification du mode de compensation des allègements généraux outre-mer**

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a institué un régime d'exonération de cotisations sociales spécifique (dite « exonérations LODEOM ») pour les entreprises implantées outre-mer.

Ce dispositif comporte certaines règles propres, liées à la taille de l'entreprise, à son secteur d'activité ou à son chiffre d'affaires, mais intègre également des règles communes à l'ensemble des exonérations.

Dans une optique d'harmonisation, le présent article propose d'assurer par l'affectation d'une fraction de TVA, selon le régime de droit commun, la **compensation de la réduction de 6 points de la cotisation patronale d'assurance maladie** (dite « bandeau maladie ») pour les salaires de moins de 2,5 Smic dont bénéficient les entreprises d'outre-mer, actuellement effectué sur des crédits budgétaires de la mission outre-mer.

La part de TVA attribuée à ce titre s'élèverait en 2023 à **265 millions d'euros**.

L'essentiel du dispositif d'exonération LODEOM, considérée comme une exonération ciblée spécifique, continuerait à faire l'objet d'une compensation sur crédits budgétaires pour un montant de 1 416 millions d'euros en 2023 inscrits sur le programme 138 de la mission outre-mer.

- **La prise en compte de divers transferts**

Une **minoration** de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale, à hauteur de **13 millions d'euros**, est prévue en 2023.

Il s'agit principalement d'ajuster la compensation à la sécurité sociale de la dotation exceptionnelle qu'elle verse à l'Établissement français du sang à la suite du changement de son régime d'imposition à la TVA, cette dotation passant de 20 à 10 millions d'euros de 2022 à 2023. Sont également intégrés la prise en charge par l'État d'une part des dépenses de fonctionnement des services de lutte anti-vectorielle des agences régionales de santé outre-mer et d'autre part celles liées à l'organisation des élections des représentants du Conseil supérieur des personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE APPLICATION COHÉRENTE DU PRINCIPE DE COMPENSATION DES MESURES GÉNÉRALES DE RÉDUCTION DE COTISATIONS SOCIALES

Cet article assure la compensation par l'affectation d'une fraction de TVA à la sécurité sociale, comme l'engagement en avait été pris cet été lors de la discussion du texte, de la baisse des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants dont le revenu est proche du Smic, prévue par l'article 3 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

La fraction de TVA attribuée à ce titre en 2023 couvre l'effet de cette réduction sur les revenus de 2022, par le jeu de la régularisation des cotisations qui interviendra en 2023, et sur ceux de 2023. Comme précédemment indiqué, certaines catégories spécifiques bénéficieront des baisses de cotisations dès 2022 et les pertes de recettes correspondantes pour la sécurité sociale seront compensées par un ajustement de la fraction de TVA qui lui est affectée en 2022, tel que prévu par le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022. Il faut toutefois préciser qu'à la date de rédaction du présent rapport, le décret définissant les modalités précises de cette réduction de cotisation n'a toujours pas été publié.

Par ailleurs, il aligne sur le droit commun le mode de compensation de la réduction de 6 points des cotisations patronales d'assurance maladie concernant les entreprises outre-mer.

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

ARTICLE 24

Versement au budget général du solde du Fonds de stabilisation des changes et suppression du fonds

Le présent article supprime le Fonds de stabilisation des changes, devenu sans objet. Instauré en 1937, ce dernier visait à réguler la valeur de la monnaie nationale par rapport à l'or puis par rapport aux devises étrangères. Le solde du fonds, qui s'élèverait à environ 10 millions d'euros au 31 décembre 2022, est reversé au budget général de l'État.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CRÉATION EN 1937 DU FONDS DE STABILISATION ET DES CHANGES VISAIT À RÉGULER LA VALEUR DE LA MONNAIE NATIONALE

Créé par la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936 et instauré au mois de mars 1937, le **Fonds de stabilisation des changes** (FSC) visait initialement à **réguler le cours de la monnaie nationale en maintenant sa parité avec l'or**. Sa gestion avait été confiée à la Banque de France, qui, agissant pour le compte du Trésor, procédait aux achats et ventes de francs, d'or et de devises étrangères pour maintenir la valeur du franc entre 43 et 49 milligrammes d'or à 0,900^{e1}. La mise en place du FSC, « compte écran » entre la Banque de France et le Trésor, avait pour objectif de préserver la confidentialité des interventions de la Banque de France sur le marché des changes, pour ne pas alimenter la spéculation.

¹ Vincent Duchaussoy, « Une Banque publique ? 1936 ou la mutation initiée de la Banque de France », *Revue historique* 2017/1 (n° 681).

Le fonctionnement du FSC a été modifié une première fois par une convention entre l'État et la Banque de France du 27 juin 1949 puis une deuxième fois par la convention du 17 septembre 1973. Cette dernière faisait suite à la loi du 3 janvier 1973, qui a confié à la Banque de France la mission de régulariser les rapports entre le franc et les devises étrangères et de gérer les réserves publiques de change¹. Il a pour la dernière fois été modifié par la convention du 10 juin 1993, date à laquelle la Banque de France est devenue indépendante. En conséquence, toutes les avances consenties au Trésor public par la Banque de France, y compris par le biais du FSC, ont été remboursées avant le 1^{er} janvier 1994.

Le compte d'opérations monétaires n° 953 « Pertes et bénéfices de change » retrace depuis 2006² la **prise en charge par le Trésor public du solde net des opérations éventuelles du FSC. Le fonds n'a toutefois pas d'incidence sur le solde du compte** : en effet, à la suite de la modification du statut de la Banque de France en 1999 en vue de sa participation au Système européen des banques centrales, **le FSC n'est plus actif et ne détient plus d'actifs en devises étrangères.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DU FONDS DE STABILISATION DES CHANGES ET LE VERSEMENT DE SON SOLDE AU BUDGET GÉNÉRAL

Le **II du présent article** abroge l'article 3 de la loi monétaire précitée du 1^{er} décembre 1936. **Le Fonds de stabilisation des changes est par conséquent supprimé et son solde au 31 décembre 2022 est reversé au budget général de l'État (I du présent article).**

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution.

¹ Rapport n° 404 (1992-1993) de M. Jean ARTHUIS, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juillet 1993. Projet de loi approuvant une convention conclue entre le ministre de l'économie et le Gouverneur de la Banque de France.

² Article 54 de la [loi organique n° 2001-692](#) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Auparavant, ce compte spécial était prévu par l'article 20 de la loi n° 49-310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUPPRESSION D'UN FONDS DEVENU SANS OBJET

Le présent article n'appelle **pas de remarques particulières** : le fonds de stabilisation des changes (FSC) est **sans objet** depuis l'adoption de l'euro comme monnaie unique. La Cour des comptes demande d'ailleurs sa suppression depuis 2015, la direction générale du Trésor lui ayant indiqué au mois de mars 2022 qu'elle avait engagé les études préalables à sa suppression avec la Banque de France¹.

La suppression du FSC répond donc à **une logique de clarification juridique, mais aussi financière**, puisqu'elle s'accompagne en parallèle d'un reversement du solde du FSC au budget général de l'État. Ce solde provient de l'encaissement des intérêts versés par la Banque de France et s'élèverait à environ **10 millions d'euros** au 31 décembre 2022.

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

¹ Cour des comptes, « [Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021. Compte d'opérations monétaires, Pertes et bénéfices de change](#) », 28 juin 2022.

ARTICLE 24 bis (nouveau)

Reversement à l'État au-delà d'un certain seuil des montants de la redevance spécifique des concessions hydroélectriques échue

Le présent article prévoit d'instaurer un plafond au-dessus duquel la redevance sur les concessions hydrauliques prévue à l'article L. 523-3 du code de l'énergie serait entièrement reversée à l'État, et non plus aux départements et aux communes. Ce plafond correspondrait à un prix cible déterminé par arrêté du ministre chargé de l'énergie. Il est estimé que la mesure rapporterait 100 millions d'euros au budget de l'État, ce qui représenterait une perte équivalente de recettes aux collectivités territoriales.

L'article L. 523-3 du code de l'énergie prévoit en effet qu'une redevance s'applique aux concessions hydrauliques qui ont été prorogées selon le mécanisme dit des « délais glissants ». L'article précise que l'État perçoit la moitié de cette redevance, qu'un tiers est affecté aux départements, et qu'un sixième revient aux communes et groupements de communes.

L'instauration d'un plafond au-delà duquel l'ensemble de la redevance serait reversé à l'État a vocation à financer le bouclier énergétique.

Le principe au fondement du partage du produit des redevances hydrauliques entre l'État et les collectivités territoriales est que, si les différentes personnes publiques doivent assumer collectivement le risque d'une baisse des redevances, elles doivent également partager les bénéfices lorsque celles-ci augmentent.

Toutefois, dans ce cas précis, les rendements exceptionnels sur l'électricité risqueraient de favoriser de manière trop importante certaines collectivités territoriales par rapport à d'autres. La mise en place d'un plafond pour financer le bouclier énergétique est alors justifiée.

La commission propose d'adopter sans modification cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE PARTIE DE LA REDEVANCE INSTITUÉE SUR LES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES PROROGÉES PAR LE MÉCANISMES DES DÉLAIS GLISSANTS EST REVERSÉE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article L. 521-16 du code de l'énergie détaille la procédure de renouvellement des concessions d'installations hydroélectriques.

Avant l'expiration de la concession, l'autorité administrative peut prendre la décision de mettre définitivement fin à la concession à sa date d'expiration, ou d'instituer une nouvelle concession.

Toutefois, si l'administration a décidé d'instituer une nouvelle concession, mais que celle-ci n'a pas été mise en œuvre à la date d'expiration de la concession en cours, la concession est prorogée dans ses conditions actuelles jusqu'au moment où est délivrée la nouvelle concession. Cette prorogation automatique est appelée « **mécanisme des délais glissants.** »

Avant 2019, la prorogation automatique de ces concessions ne permettait pas aux collectivités territoriales de percevoir une part de la redevance sur ces concessions.

Désormais, l'article L. 523-3 du code de l'énergie, issu de l'article 27 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, institue une redevance proportionnelle aux recettes ou aux bénéfices pour toute concession prolongée en application du mécanisme des délais glissants.

L'article L. 523-3 précise que le taux de la redevance est déterminé par décret en Conseil d'État en tenant compte des caractéristiques de la concession. Le décret n°2019-664 du 28 juin 2019 a créé un article R. 535-5 au sein du code de l'énergie, qui fixe ce taux à 40 %.

La redevance est affectée pour moitié à l'État. Pour l'autre moitié, la redevance est partagée entre certaines collectivités territoriales sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés :

- un tiers est affecté aux départements ;
- un douzième est affecté aux communes ;
- un douzième est affecté aux groupements de communes.

La redevance affectée aux communes peut être transférée à un groupement de communes, sous réserve de l'accord explicite de chacune des communes du groupement.

La répartition de la redevance entre différentes collectivités de même nature est proportionnelle à la puissance hydraulique rendue indisponible dans les limites de chaque collectivité du fait de l'ouvrage hydroélectrique.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : INSTAURATION D'UN PLAFOND AU-DESSUS DUQUEL L'ENSEMBLE DE LA REDEVANCE EST REVERSÉE À L'ÉTAT

Le présent article a été introduit par l'amendement n° I-3226 du Gouvernement.

L'article prévoit d'ajouter à l'article L. 523-3 du code de l'énergie une disposition selon laquelle, si la moyenne des prix constatés sur le marché de l'électricité est supérieur à un prix cible, alors les parts de la redevance affectées aux collectivités territoriales sont calculées sur la base de ce prix cible.

Dit autrement, **l'article 24 bis instaure un plafond, qui correspond à un prix cible de l'électricité, au-dessus duquel la redevance est entièrement affectée à l'État.**

L'article précise qu'un prix cible différencié peut être utilisé pour les stations de transfert d'énergie par pompage, et que les prix cibles sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'énergie.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CHANGEMENT DES RÈGLES DE RÉPARTITION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI N'EST PAS JUSTIFIÉ PAR LA CRISE ÉNERGÉTIQUE

Le parc hydroélectrique français compte environ 400 centrales d'une puissance de 4,5 MWh, qui sont exploitées dans le cadre de concessions. En dessous de 4,5 MWh, les installations hydroélectrique relèvent de la « petite hydroélectricité », et font l'objet d'un régime spécifique.

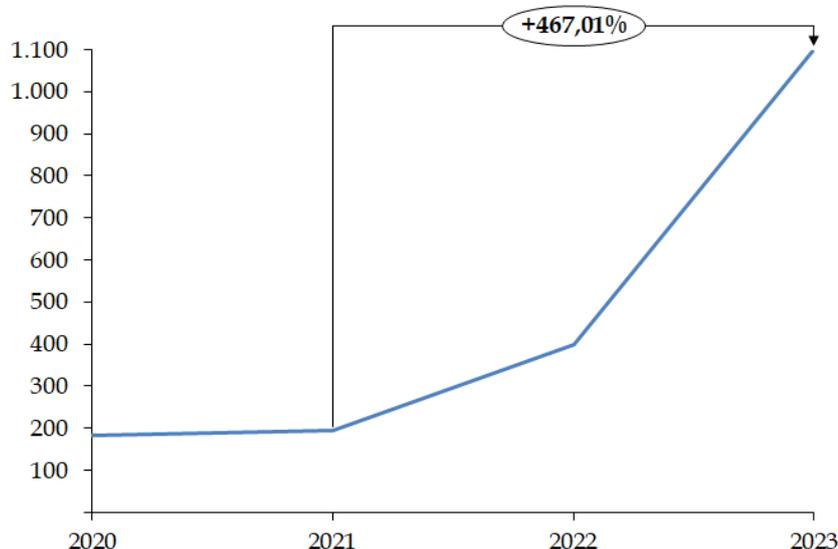
Le produit de l'ensemble des redevances des concessions hydroélectriques est retracé dans la ligne 2201 de l'état A annexé à la loi de finances, « Revenus du domaine public non militaire ». Cette ligne ne contient pas seulement le produit des redevances hydrauliques¹, mais celui-ci en représente la part la plus importante.

Ainsi la **hausse du produit des redevances des concessions hydroélectriques**, qui fait suite à l'augmentation des prix de l'électricité, a conduit à une forte augmentation des revenus du domaine public non militaire. Ces revenus sont en effet passés de 194 millions d'euros en 2021 à 400 millions d'euros en 2022, et les prévisions les plus récentes les donnent à **1,1 milliard euros en 2023**.

¹ Elle comprend aussi, entre autres, le produit des concessions de ports de plaisance ou des autorisations de chasse et de pêche sur les dépendances des domaines public.

Évolution des revenus du domaine public non militaire depuis 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le tome 1 des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2023

Le produit de la redevance prévue à l'article L. 523-3 du code de l'énergie, qui ne représente qu'une partie des redevances hydrauliques¹, a également connu une forte augmentation ces dernières années. Alors qu'elle était inférieure à 10 millions en 2021, elle est prévue pour atteindre 80 millions d'euros en 2022, et elle sera d'au minimum 280 millions d'euros pour 2023.

Produit de la redevance prévue à l'article L. 523-3 du code de l'énergie entre 2020 et 2022

	2020	2021	2022
Total Redevance	9,2	9,7	80
Part Etat	4,6	4,85	40
Part départementale	3,1	3,2	26,7
Part communale ²	1,5	1,6	13,3

Source : commission des finances

¹ L'article L. 523-1 et L. 523-2 du code de l'énergie instituent également des redevances sur les concessions hydrauliques, qui s'appliquent hors du cas des délais glissants.

² La part communale comprend la part de redevance affectée aux communes et celle affectée aux groupements de communes.

L'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement indique que le prix cible de l'électricité sera fixé de sorte à ce que les départements et les communes aient davantage de recettes en 2023 par cette redevance qu'en 2022.

D'après l'amendement à l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances, tirant les conséquences des dispositions retenues dans le texte considéré comme adopté à l'Assemblée nationale, la mise en place du dispositif prévu à l'article 24 bis conduirait à 100 millions d'euros de recettes supplémentaires pour l'État, et donc à une perte de recettes équivalente pour les collectivités territoriales. Les départements qui perçoivent les redevances hydrauliques devraient ainsi connaître un manque à gagner de **66,7 millions d'euros**, et les communes de **33,3 millions d'euros**.

L'exposé des motifs de l'amendement dont est issu l'article 24 *bis* explique que les sommes supplémentaires serviront au financement du bouclier énergétique et de la transition énergétique.

Le principe au fondement du partage du produit des redevances hydrauliques entre l'État et les collectivités territoriales est que, si les différentes personnes publiques doivent assumer collectivement le risque d'une baisse des redevances, elles doivent également partager les bénéfices lorsque celles-ci augmentent.

Toutefois, dans ce cas précis, les rendements exceptionnels sur l'électricité risquent aussi de favoriser certaines collectivités territoriales par rapport à d'autres.

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

ARTICLE 24 ter (nouveau)

Abandon de créance de l'État sur la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne

Le présent article prévoit de permettre à l'État d'abandonner une créance qu'il détient sur la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne pour des travaux réalisés dans le cadre d'une concession de 1960. Cet abandon de créance s'inscrit dans le processus de transfert de la concession aux conseils régionaux d'Occitanie et de Nouvelle Aquitaine.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LA COMPAGNIE D'AMÉNAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE, DONT LA SITUATION FINANCIÈRE EST DÉGRADÉE, N'A JAMAIS REMBOURSÉ LES AVANCES DE L'ÉTAT POUR LA RÉALISATION D'UNE CONCESSION DÉSORMAIS APPELÉE À ÊTRE TRANSFÉRÉE À L'OCCITANIE ET À LA NOUVELLE AQUITAINE¹

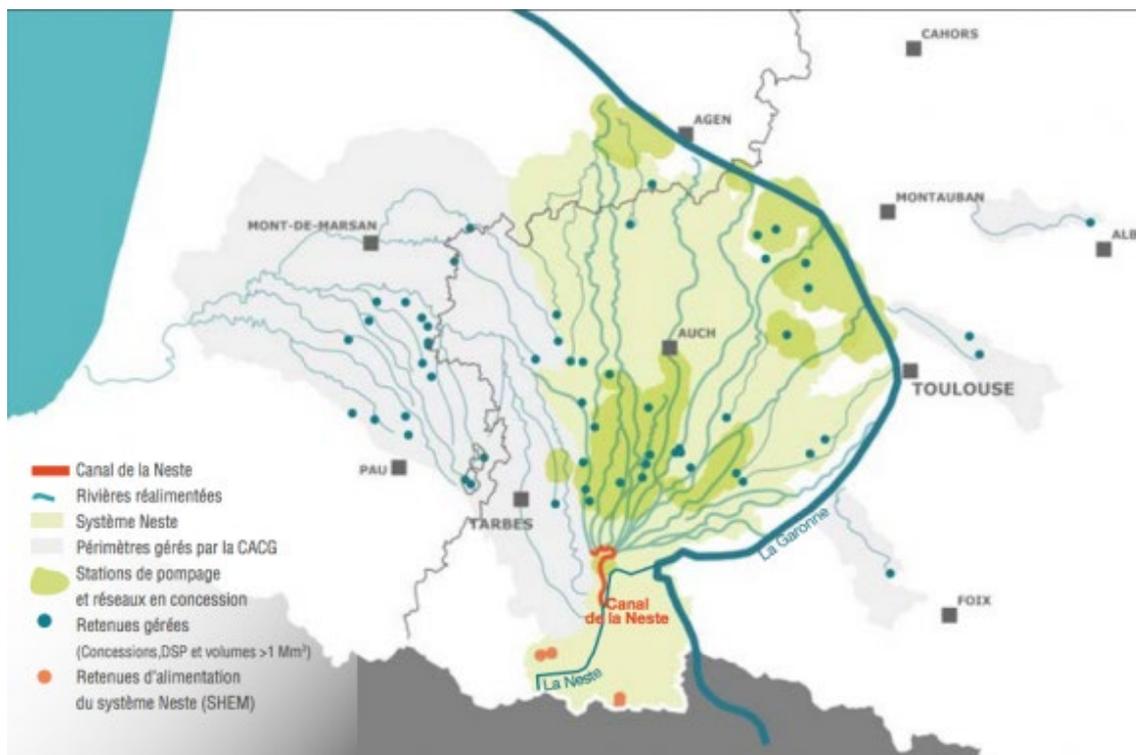
A. UNE CONCESSION SOUTENUE PAR DES AVANCES JAMAIS REMBOURSÉES...

Après la création, en 1955, de la compagnie du Bas Rhône Languedoc (BRL) puis, en 1957, de la société du canal de Provence (SCP), l'État crée en 1959 une nouvelle société d'aménagement régional : la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (CACG), qui siège à Tarbes. L'État aménageur d'alors confie à ces trois sociétés une **mission de service public d'aménagement hydraulique à des fins d'irrigation de l'agriculture**.

Deux concessions sont signées, en 1960 et 1990, entre l'État et la CACG. Celle de 1960 vise la création et l'exploitation des ouvrages nécessaires à la mise en valeur d'une zone couvrant le Gers, le nord des Hautes-Pyrénées et une partie des départements limitrophes. Celle de 1990 concerne la réhabilitation du canal de la Neste : son périmètre d'action s'élargit alors.

¹ La plupart des informations contenues dans cette partie proviennent du tome II du rapport public annuel de la Cour des comptes de 2021 : « La Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne : un modèle économique à refonder ».

Périmètre statutaire de la CACG



Source : Romain Carausse, 2022¹, utilisant CACG, 2017.

Pour financer la réalisation de ces concessions, l'État a versé à la société des **dotations compensatoires** sous forme de mise à disposition d'agents et de subventions d'équipement.

Il a par ailleurs accordé à la CACG, par le biais d'une convention du 15 juillet 1965 et de son avenant du 30 novembre 1977, des avances du Trésor, sans intérêt, pour couvrir les annuités de remboursement des emprunts contractés par la société pour réaliser les travaux prévus dans le cadre de la concession de 1960.

Le remboursement partiel de ces avances devait intervenir à l'issue de chaque exercice si le résultat financier était excédentaire. Or, si les recettes d'eau liées à la concession de 1960 ont été importantes, les charges sont toujours demeurées plus élevées, conduisant à un résultat annuel au titre de cette concession systématiquement négatif, variant entre - 0,8 et - 1,6 million d'euros.

¹ Romain Carausse, « Régionalisation, projets de territoire et Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne », Géocarrefour, 96/1. 2022.

B. ... DANS UN CONTEXTE FINANCIER TRÈS DÉGRADÉ LIÉ À UNE RÉORIENTATION DES ACTIVITÉS DE LA CACG VERS LES COLLECTIVITÉS ET LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT

Cette difficulté à rembourser les avances de l'État s'inscrit, pour la CACG, dans une situation financière très dégradée. Celle-ci s'explique principalement par la disjonction entre les missions historiques de la CACG, au service de l'État et de l'agriculture, et la réorientation de ses activités, comprenant désormais une dimension de préservation de l'environnement par nature moins rémunératrice, vers les collectivités territoriales.

Le délaissement des missions historiques de la CACG s'est traduit par un élargissement du périmètre géographique de ses interventions, y compris hors Occitanie (Pays de la Loire, ancienne Aquitaine), mais aussi à l'international.

Les conséquences financières de ce redéploiement n'ont pas eu le succès escompté, d'autant qu'il s'est doublé d'une réorientation des missions de la CACG, à l'origine au service de l'agriculture, vers la préservation de l'environnement. Ainsi, alors que la CACG gère 500 millions de mètres cubes d'eau, seulement 200 millions sont valorisés en moyenne. La gestion de 60 % des volumes d'eau gérés, destinés à soutenir le milieu en maintenant les étiages fixés par les arrêtés préfectoraux, n'a donc pas de contrepartie en recettes.

Au total, entre 2014 et 2019, **le remboursement du capital de la dette de l'ordre de deux millions d'euros par an, excédait la capacité d'autofinancement de la CACG.** Le délai de désendettement, qui dépassait 18 ans en 2017, est devenu non mesurable en 2018, la capacité d'autofinancement étant négative.

C. LE TRANSFERT DE LA CONCESSION DE LA CACG AUX CONSEILS RÉGIONAUX D'OCCITANIE ET DE NOUVELLE AQUITAINE

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rend possible le transfert de concession d'État aux régions¹. À l'époque, les régions Languedoc-Roussillon (LR) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) récupèrent respectivement le patrimoine hydraulique des SAR de Bas Rhône-Languedoc (BRL) et de la Société-Canal-de-Provence (SCP). Pour diverses raisons, la région Midi-Pyrénées n'a pas souhaité engager la même démarche pour la CACG.

¹ Article 36 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Pour s'adapter aux nouveaux enjeux, la CACG, entre 2012 et 2020 a engagé un changement de présidence et de direction, et a entamé deux projets stratégiques pour se moderniser¹. Elle affiche sa volonté d'être un outil pour les politiques menées aux échelles régionales d'Occitanie et de Nouvelle-Aquitaine. Les raisons sont multiples : montée en compétence des Régions, régionalisation de la gouvernance de la CACG, besoin d'investissement au capital. L'enjeu pour la CACG était d'être identifiée par les régions comme une « entreprise des territoires ». Cet objectif n'a pu être rempli car les nombreuses expérimentations menées dans ce cadre sont demeurées marginales, demeurant adossées à des projets de territoire² sans réelle assise.

Cela dit, une régionalisation de la CACG a été engagée, les Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie³ ayant affiché leur volonté de devenir des acteurs prépondérants dans la gestion de l'eau. Le transfert de la CACG a été proposé à la fin de la dernière décennie mais, face à un rapport critique de la Chambre régionale des comptes d'Occitanie⁴, Carole Delga a demandé en 2020 à la CACG un nouveau projet stratégique et un plan de redressement.

L'année 2021 a été marquée par la relance du processus de transfert des concessions d'État, concernant tant la concession relative aux rivières de Gascogne, datant de 1960, que celle liée au canal de Neste, datant de 1990, à la région Occitanie.

Au terme d'une concertation visant à finaliser le transfert, celui-ci est prévu au 1^{er} janvier 2024⁵.

¹ Voir Romain Carausse, 2022, *op. cit.*

² L'instruction gouvernementale du 4 juin 2015 conditionne le financement d'une retenue d'eau à l'existence d'un projet de territoire concerté.

³ L'Occitanie concentre 90 % des concessions de la CACG.

⁴ Chambres régionales et territoriales des comptes, 2020, *Société d'Économie Mixte Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne (Hautes-Pyrénées). Exercice 2013 à 2017, Rapport d'observations définitives et ses réponses, Cour des comptes.*

⁵ Rapport d'activité 2021 de la CACG.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'ABANDON D'UNE CRÉANCE DÉTENU PAR L'ÉTAT SUR LA COMPAGNIE D'AMÉNAGEMENT DES COTEAUX DE GASCOGNE

Dans le contexte de la régionalisation, qui porte sur les concessions d'État, la gouvernance de l'organisation et l'investissement, le présent article vise à permettre à l'État d'abandonner la créance qu'il détient sur la CACG, au titre des avances remboursables sans intérêt qu'il lui a accordé par convention, pour réaliser les travaux prévus dans le cadre de la concession de 1960. La CACG n'ayant jamais dégagé de résultat excédentaire sur cette concession, elle n'a jamais pu rembourser ces avances. Le montant de cet abandon de créance s'élève à 8 133 306 euros.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE D'UNE DISPOSITION RENDUE NÉCESSAIRE PAR LA RÉGIONALISATION

La concession de 1960, donnant lieu à des recettes importantes mais à des charges plus lourdes encore, n'a jamais donné lieu à un résultat excédentaire et a ainsi fermé toute possibilité de remboursement des avances remboursables octroyées à la CACG. L'abandon de créance proposé par cet article ne fait donc finalement qu'entériner cet état de fait, indépendamment même de toute velléité de régionalisation.

Il est toutefois particulièrement bienvenu dans ce contexte-là, puisque la CACG prend un nouveau départ dans ce projet désormais bien avancé de régionalisation. Elle doit pouvoir préserver ses marges de manœuvres et il n'est par conséquent pas inutile de délester de ces créances cette SEM à la situation financière déjà fragile.

Au demeurant, les avances de l'État n'auront pas permis de financer des travaux profitables. Si la concession de 1960 dégage un résultat excédentaire dans les prochaines années, il sera probablement davantage dû à l'action de la région qu'aux anciennes avances de l'État. Au regard de la logique économique, il n'est donc pas déraisonnable pour l'État d'abandonner sa créance, s'agissant au surplus de sommes aussi réduites pour son budget.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 25

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE)

Le présent article évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à 24,6 milliards d'euros, soit une baisse de 1,8 milliard d'euros par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2022, et une baisse de 356 millions d'euros par rapport aux dernières prévisions d'exécution pour 2022.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. L'EXÉCUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2022

A. UN PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES PAR NATURE DIFFICILE À ÉVALUER

L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances¹ définit le prélèvement sur recettes reversé au budget de l'Union européenne comme « un montant déterminé de recettes de l'État [...] rétrocedé directement au profit [...] de l'Union européenne en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ». Celui-ci doit être défini et évalué « de façon précise et distincte dans la loi de finances ».

¹ Tel qu'il résulte de l'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Les ressources de l'Union européenne

En application de la décision relative au système des ressources propres (DRP) du 14 décembre 2020¹, entrée en vigueur au 1^{er} juin 2021 à l'issue du processus de ratification par l'ensemble des États membres, les ressources de l'Union européenne sont composées :

- des **ressources propres traditionnelles (RPT)**, composées des droits de douane nets des frais de perception retenus par les États membres et évalués forfaitairement à 25°% ;

- de la **ressource fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** dû par chaque État membre et calculée par l'application d'un taux d'appel de droit commun fixé à 0,30 % à une assiette harmonisée ;

- de la **ressource fondée sur le taux de recyclage des déchets plastique**, obtenue par l'application d'un taux d'appel s'élevant à 0,8 euro par kilo de déchets non recyclés pour chaque État membre. Cette ressource a été introduite par la DRP 2021-2027 ;

- de la **ressource fondée sur le revenu national brut (RNB)**, obtenue par l'application d'un taux propre à chaque État membre en fonction de sa part dans l'assiette totale de l'ensemble. Cette ressource constitue la ressource d'équilibre du budget de l'Union européenne, c'est-à-dire que son montant est calculé de façon à financer la différence entre le montant des dépenses de l'année et le produit des autres ressources propres de l'Union européenne ;

- d'autres **ressources marginales**, telles que le report du solde de l'exercice antérieur ou le produit des amendes.

Le prélèvement sur recettes européen résulte avant tout de la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB). S'y ajoutent la ressource assise sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), celle fondée sur le plastique et de divers autres éléments tels que la contribution à la correction britannique – en voie d'attrition –, les ristournes accordées à d'autres États membres et les éventuels intérêts de retard au titre du versement des droits de douane.

Par conséquent, **le montant total de la contribution de la France au budget de l'Union européenne recouvre un périmètre plus large que le seul prélèvement sur recettes**, puisqu'il intègre également les ressources propres traditionnelles (RPT) nettes des frais de perception, c'est-à-dire les droits de douane reversés à l'Union européenne².

Chaque année, le montant du prélèvement sur recettes est déterminé sur la base de la prévision du besoin de financement de l'Union européenne. Cette prévision dépend, d'une part, du projet de budget présenté l'année précédente par la Commission européenne et, d'autre part, des hypothèses qu'elle a établies quant aux assiettes des ressources TVA et revenu national brut ainsi que de l'hypothèse de recouvrement des ressources traditionnelles de l'ensemble des États membres.

¹ [Décision \(UE, Euratom\) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020](#) relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

² Depuis 2010 le prélèvement sur recettes n'intègre plus les RPT.

**Évolution du prélèvement sur recettes
au profit de l'Union européenne par rapport à la prévision**

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits votés en LFI	20 169	18 690	19 912	21 443	21 480	27 200	26 359 ¹
Crédits exécutés	18 996	16 380	20 645	21 025	23 691	26 485*	24 [°] 942
Écart LFI/exécution	- 5,8 %	- 12,4 %	+ 3,7 %	- 1,9 %	+ 10,3 %	- 2,6 %	-°5,4°%

* d'après la prévision actualisée figurant dans les voies et moyens, tome I, annexé au projet de loi de finances pour 2023.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

B. UNE EXÉCUTION INFÉRIEURE À LA LOI DE FINANCES INITIALE

La contribution de chaque État membre est donc appelée à varier en cours d'exercice pour deux raisons complémentaires. En premier lieu, tout au long de l'année, le niveau des dépenses de l'Union européenne peut évoluer, à raison des budgets rectificatifs adoptés au fil de l'exercice budgétaire. Ces budgets rectificatifs modifient *ex post* les hypothèses sur lesquelles s'est fondé le projet de loi de finances et, par conséquent, le prélèvement sur recettes effectivement réalisé. Comme le soulignent les documents budgétaires « *même si le montant des dépenses à financer dans le budget initial a été correctement anticipé, les budgets rectificatifs adoptés en cours de gestion peuvent, a posteriori, faire varier le niveau des dépenses, à la hausse comme à la baisse* ». Ainsi, en 2020, la Commission avait présenté dix projets de budget rectificatif. Cette année, elle en a déjà proposé cinq, le dernier en date du 5 octobre dernier.

En outre, les contributions des États membres dépendent de l'évolution de la part de chacun d'entre eux dans la richesse de l'Union, du montant des recettes diverses, du solde reporté et du montant des éventuelles corrections sur exercices antérieurs. En 2022, le solde reporté s'est élevé à 3,227 milliards d'euros (après 1,769 milliard d'euros en 2021).

Enfin, le prélèvement sur recettes est susceptible de varier à la suite des révisions des assiettes TVA, plastique et RNB, transmises par les États membres à la Commission et qui donnent lieu à des corrections sur exercices antérieurs. Afin de renforcer la prévisibilité pour les procédures budgétaires nationales, la date de paiement par les États membres des ajustements aux ressources propres fondées sur la TVA et le RNB des exercices précédents a

¹ Ce montant tient compte de l'adoption d'un amendement de diminution du prélèvement de 41 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances ; cette baisse constitue la prise en compte du montant agréé du budget 2022 de l'Union tel qu'adopté formellement par le Conseil et le Parlement, postérieurement au dépôt du projet de loi de finances pour 2022.

été reportée par le Conseil européen au mois de mars de l'exercice suivant.¹ L'évaluation du prélèvement sur recettes pour l'exercice 2023 intègre donc la correction notifiée à la France au titre de l'exercice 2022, soit 38 millions d'euros.

Au total, sur la base des différents éléments disponibles lors de la publication des documents budgétaires ainsi que de divers ajustements techniques (recettes diverses, changement d'imputation des corrections sur exercices antérieurs), **la prévision du prélèvement sur recettes pour 2022 diminuait de 1,418 milliard d'euros par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale pour 2022 et atteignait 24,942 milliards d'euros**, soit une baisse de 5,4 %.

Le « jaune » budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne » annexé au projet de loi de finances pour 2023 indique que « *ce montant est susceptible d'être revu à la hausse d'ici la fin de l'exercice en fonction des budgets rectificatifs complémentaires que pourrait prochainement présenter la Commission* ». De fait, le 5 octobre, la Commission a présenté un cinquième projet de budget rectificatif, destiné à tenir compte des effets de la guerre en Ukraine et de l'inflation.

Ce projet de budget rectificatif aboutit à une augmentation de 447,5 millions d'euros des crédits d'engagement et une diminution de 741,1 millions d'euros en crédits de paiement. L'inflation a conduit au report voire à l'abandon de projets financés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), dont les crédits pourraient diminuer significativement (- 775 millions d'euros). Le retard pris par le projet *Fab UE*, destiné à faire en sorte que l'Union dispose de capacités de production de réserve et obtienne un droit de priorité pour la production de vaccins en cas de future urgence de santé publique, explique la diminution de 129,2 millions d'euros des crédits du programme « l'Union européenne pour la santé », (*EU4Health*) pour les années 2021-2027. Par ailleurs, l'actualisation des ressources propres traditionnelles se traduit par une augmentation de 3 milliards d'euros de la recette perçue par l'Union, qui réduira par conséquent les contributions des Etats membres assises sur le RNB.

Au total, **l'effet combiné de la réduction des crédits d'engagement et l'accroissement des ressources propres traditionnelles se traduira par une réduction de la ressource fondée sur le RNB de quelques 3,8 milliards d'euros**. Le montant du prélèvement sur recettes au titre de l'exercice 2022 est d'ailleurs prévu pour diminuer de plus de 2 milliards d'euros dans le PLFR de fin de gestion.

¹ Règlement 2022/615 du Conseil du 5 avril 2022.

II. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES PRÉVU POUR 2023 : UNE SECONDE ANNÉE DE STABILITÉ

A. UNE ÉVALUATION INCERTAINE

Le montant du prélèvement sur recettes est donc évaluatif. Il l'est d'autant plus que la procédure d'adoption du budget européen n'est pas encore achevée à la date du dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale. En outre, postérieurement à la présentation de son projet et avant que cette procédure soit terminée, la Commission européenne peut modifier le projet de budget initial. Ainsi, elle a présenté **une lettre rectificative au projet de budget de l'Union pour 2023 le 5 octobre dernier**. Le budget de l'Union qui sera, au mieux, arrêté fin novembre intégrera cette lettre rectificative.

En première lecture du projet de loi de finances, tant l'Assemblée nationale que le Sénat sont donc appelés à se prononcer sur un prélèvement évaluatif lui-même dépendant d'un projet de budget en cours d'examen concomitamment. C'est pourquoi un ajustement intervient dans la suite de la discussion du projet de loi de finances, afin d'assurer la cohérence entre le budget européen et le montant évaluatif du prélèvement.

Décomposition du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne en 2023

(en millions d'euros)

Composants	Montant
Ressource TVA	3°797
Ressource plastique	1°295
Ressource RNB	19°494
<i>Dont rabais forfaitaires</i>	1°433
Total	24°586

Source : tome I « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2023

B. UNE SECONDE ANNÉE CONSÉCUTIVE DE STABILITÉ

Toutes choses égales par ailleurs, l'évaluation du prélèvement sur recettes figurant dans le projet de loi de finances pour 2023 marque une seconde année consécutive de stabilité.

Les modalités d'estimation du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

La prévision de PSR-UE pour 2023 repose sur des prévisions de recettes et de dépenses du budget de l'Union européenne pour 2023, sur l'application de la décision des ressources propres du 14 décembre 2020, ainsi que sur l'hypothèse de solde excédentaire de 2022 reporté sur 2023 prise les années antérieures.

S'agissant des dépenses, l'estimation est fondée sur les crédits de paiement inscrits dans le projet de budget 2023 présenté par la Commission le 7 juin 2022. S'agissant des recettes, les montants des ressources assises sur la TVA, le revenu national brut et les déchets plastiques non recyclés, reposent sur les données prévisionnelles de la Commission européenne issues du comité consultatif des ressources propres de juin 2022. L'évaluation repose sur l'hypothèse que le Royaume-Uni honorera ses engagements financiers envers l'Union, ainsi que le prévoit l'accord de retrait entré en vigueur le 31 janvier 2020.

Source : projet de loi de finances pour 2023, Voies et moyens, tome 1

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est évalué à 24,586 milliards d'euros en 2023. Cette estimation correspond à une diminution de 356 millions d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2022. La stabilisation transitoire de ce prélèvement, après le fort ressaut enregistré en loi de finances initiale pour 2021 (+ 5,7 milliards d'euros, soit + 27 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020), tient à la fois aux effets de la reprise économique sur l'évolution du RNB des États membres et sur le produit des droits de douane ainsi qu'à une baisse transitoire anticipée sur les paiements liés à la politique de cohésion.

Évolution du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

Année	Montant (millions d'euros)	Évolution par rapport à 2020	Évolution par rapport à 2021
2020	23 691	-	-
2021	26 485	+11,8 %	-
2022	26 359	+11,3 %	-0,4 %
2023	24 586	+3,8 %	-7,2 %

N.B : Les montants pour 2022 et 2023 sont prévisionnels.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

III. DEUX ENJEUX POUR L'AVENIR

A. VERS UNE MODIFICATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ?

Le budget 2023 de l'Union sera le troisième budget relevant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. 2023 représentera également la dernière année de décaissement de *NextGenerationEU*.

Le projet de budget établi par la Commission européenne s'établit à 185,59 milliards d'euros en crédits d'engagement et 166,27 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 1,12 % et 1 % du revenu national brut de l'Union.

Le Conseil a arrêté sa position le 13 juillet dernier. Celle-ci s'élève à 183,95 milliards d'euros de crédits d'engagement (soit une baisse de 0,1 % du RNB) et 165,74 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces montants représentent une augmentation de 8,29 % des crédits d'engagement et une diminution de 3,02 % des crédits de paiement. Ces propositions marquent, aux yeux du Conseil, « *une approche prudente compte tenu du contexte volatil dans lequel l'UE opère* », tout en soulignant « *l'importance de veiller à ce qu'il y ait une marge budgétaire suffisante pour faire face aux incertitudes liées à la crise ukrainienne et à l'inflation* ».

Le projet d'orientations adopté par la commission des budgets du Parlement européen, le 16 mars dernier, a présenté les objectifs du Parlement pour le budget 2023 de l'Union, « *en donnant la priorité absolue à la reprise après la crise du coronavirus et à la réponse aux enjeux géopolitiques* ». Le Parlement a adopté sur position sur le projet de budget le 19 octobre. Elle fixe à respectivement à 187,3 et 167,6 milliards d'euros le montant des crédits d'engagement et des crédits de paiement. Ce vote a ouvert la période de conciliation de trois semaines avec le Conseil, avec pour objectif d'atteindre un accord à la mi-novembre.

Sans attendre son adoption, la Commission, le 5 octobre, a présenté une lettre rectificative au projet de budget 2023. Elle vise à tirer les conséquences de la guerre en Ukraine, qui passera par le renforcement de l'aide humanitaire et procède à divers ajustements (crédits relatifs à Erasmus+, à la prise en compte du relèvement des taux d'intérêt pour le financement *NextGenerationEU*...). La somme de ces ajustements représente 758,1 millions d'euros en crédits d'engagement et 2,39 milliards d'euros en crédits de paiement. Cette lettre rectificative sera prise en compte dans le cadre de la procédure en cours d'adoption du budget 2023.

À plus long terme, le rapport du Parlement européen sur la position du Conseil, en date du 12 octobre dernier, tout en estimant qu'il constitue une réponse insuffisante aux défis actuels, a souligné que le CFP n'a pas été établi pour répondre à une pandémie, une guerre, une inflation élevée, des prix de l'énergie élevés, l'accueil d'un grand nombre de réfugiés, l'admission de nouveaux États membres, une insécurité alimentaire et des crises humanitaires. La résolution du Parlement sur le projet de budget de l'Union pour 2023 va plus loin en affirmant la « *nécessité urgente de procéder à une révision substantielle du CFP, à présenter dès que possible et au plus tard au premier trimestre 2023* ».

Quoi qu'il en soit, la Commission européenne a adopté son programme de travail pour 2023 le 18 octobre dernier. « *Afin de renforcer encore le budget de l'Union face l'urgence des défis actuels* », elle annonce « *un examen à mi-parcours du budget de l'UE pour la période 2021-2027* ». Quel que soit le calendrier de cette révision du CFP dans un contexte de crise inédite, tout porte à croire qu'elle se traduira par un accroissement des besoins de financement de l'Union.

B. LA QUESTION TOUJOURS PENDANTE DES RESSOURCES PROPRES

Le 22 décembre 2021, la Commission européenne a présenté une première proposition législative prévoyant l'introduction de trois nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union. Ces nouvelles ressources pourraient générer jusqu'à 17 milliards d'euros annuellement entre 2026 et 2030. Ce montant resterait insuffisant pour couvrir les besoins de financement, notamment ceux liés au remboursement des fonds mobilisés dans le cadre de *NextGenerationEU*.

Les trois nouvelles ressources propres

La Commission européenne a présenté, le 22 décembre 2021, une proposition portant sur trois nouvelles ressources propres :

- **Une ressource fondée sur le marché carbone européen.** La Commission propose que 25 % des recettes générées par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (ETS/SEQE-UE) prévu dans le cadre du paquet Climat « *Fit for 55* » soit affecté au budget européen. Les recettes pour le budget de l'Union sont estimées par la Commission européenne à 9 milliards d'euros par an sur la période 2023-2030 et à 12 milliards d'euros par an sur la période 2026-2030. À noter qu'une part majoritaire de cette ressource avait initialement vocation à couvrir les coûts associés à la création du futur Fonds social climat ;

- **Une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).** Cet instrument vise à limiter les fuites d'émission carbone en instaurant, dans certains secteurs, une péréquation des prix du carbone entre les produits nationaux et les importations en provenance de pays situés hors de l'Union européenne. La Commission propose que 75 % des revenus issus de la vente des certificats MACF deviennent une ressource propre de l'UE. Cette recette est évaluée à 800 millions d'euros par an à compter de 2026 ;

- Une ressource fondée sur le « Pilier I » de l'accord multilatéral de l'OCDE/G20 sur la fiscalité internationale. Cette ressource, qui ne sera effective qu'une fois la convention multilatérale entrée en vigueur, serait équivalente à 15 % de la part des bénéfices résiduels de certaines entreprises multinationales réaffectés aux États membres de l'Union. Les recettes issues de cette nouvelle taxation pour le budget de l'Union sont estimées entre 2,5 et 4 milliards d'euros par an.

Au total, l'introduction de ces trois nouvelles ressources propres permettrait de dégager jusqu'à 17 milliards de recettes annuelles au cours de la période 2026-2028, qui marquera l'achèvement du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le démarrage du futur cadre 2028-2034. Pour importante qu'elle soit, cette recette demeurerait inférieure aux besoins de financement liés d'une part au remboursement du plan de relance européen, pour 15 milliards d'euros annuels et, d'autre part, à la mise en place du Fonds social pour le Climat, pour 9,7 milliards d'euros en moyenne chaque année.

La définition des modalités précises de ces ressources suppose de parvenir à proposer un nouveau cadre législatif européen, mais aussi de s'accorder, au niveau de l'Union, sur les mécanismes du paquet Climat « *Fit for 55* » et, au niveau international, dans le cadre de l'OCDE.

Les discussions techniques sur la proposition de révision de la décision ressources propres et ses règlements d'application ont débuté au premier semestre de cette année, sous présidence française, parallèlement aux travaux sectoriels menés dans le cadre du paquet climat. Ils ont donné lieu à un rapport d'étape ainsi qu'à une première délibération lors du Conseil ECOFIN du 17 juin 2022.

Au troisième trimestre 2023, la Commission européenne devrait formuler de nouvelles propositions. Celles-ci devraient inclure une nouvelle proposition d'assiette harmonisée pour l'impôt sur les sociétés (BEFIT¹), projet évoqué, sous une autre forme, dès le début des années 2000. Il s'agissait alors de parvenir à une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) au sein de l'Union. Le régime d'imposition des sociétés figurerait ainsi dans un règlement unique, relatif à la répartition et une assiette fiscale commune. Ce système réduirait les charges administratives et les coûts de conformité. Il viserait également à limiter l'évasion fiscale et à soutenir l'emploi, la croissance et les investissements.

Par ailleurs, dans son programme de travail pour 2023, la Commission annonce la présentation d' « *un deuxième ensemble de nouvelles ressources propres, dans le prolongement de la proposition relative à un corpus unique de règles fiscales pour les entreprises en Europe* ».

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ « *Entreprises en Europe : cadre pour l'imposition des revenus* » ; en anglais « *Business in Europe : Framework for Income Taxation* » (BEFIT).

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 26

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

Cet article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2023, des évaluations de recettes et des ouvertures de crédits réalisés par le projet de loi de finances. Il détermine également les modalités de financement de l'État.

Le déficit budgétaire de l'État s'établirait, selon le projet de loi initial, à un niveau de 158,5 milliards d'euros. Ce déficit et l'amortissement de la dette seraient financés à titre principal par une émission de titres à moyen et long terme à hauteur de 270,0 milliards d'euros.

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale, la prévision de déficit a été aggravée de 3,6 milliards d'euros supplémentaires pour atteindre 162,1 milliards d'euros.

Cet article tirant pour l'essentiel les conséquences des votes portant sur les autres articles, la commission propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE FINANCES DOIT PRÉCISER LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET DU FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Les 7° et 8° de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF) prévoient que la loi de finances de l'année :

- arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un **tableau d'équilibre** ;

- comporte les autorisations relatives aux **emprunts** et à la **trésorerie** de l'État et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un **tableau de financement**.

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

Alors que le **tableau d'équilibre** met en regard les ressources et les charges des trois grandes catégories de comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux), le **tableau de financement** indique les besoins à financer (principalement le refinancement de la dette à moyen et long terme existante et le déficit budgétaire de l'année) et les ressources utilisées pour combler ce financement (nouvelles émissions de dette à moyen et long terme, variation de l'encours de dette à court terme, ressources diverses de court terme et trésorerie de l'État).

Les deux tableaux sont reliés par le montant du **solde budgétaire** qui, lorsqu'il est négatif, constitue un déficit devant nécessairement être financé.

Déficit budgétaire et déficit à financer

Depuis 2021, le déficit à financer inscrit dans le tableau de financement en loi de finances rectificative inclut les prévisions de consommation sur les crédits non consommés au cours de l'exercice précédent et reportés à l'exercice en cours : il est donc différent de celui qui résulte, au tableau d'équilibre, du solde entre les recettes et les charges inscrits au budget de l'exercice.

Ce choix n'est pas retenu par le Gouvernement dans le projet de loi de finances initiale, dans lequel le déficit indiqué est identique dans les deux tableaux. L'article 26 permet pourtant, dans le texte ayant fait l'objet de l'engagement de sa responsabilité, à 40 programmes budgétaires de reporter à l'exercice 2023 l'ensemble des crédits non consommés en 2022, ce qui permet de prévoir un impact sur le déficit à financer en exécution.

Source : commission des finances

Le tableau d'équilibre constitue une simple récapitulation des dispositions présentées dans les états A à E et dans le tableau de synthèse des comptes spéciaux, annexés au projet de loi de finances, qui décrivent précisément les prévisions de recettes et les crédits des missions budgétaires.

L'article d'équilibre comporte également des **dispositions diverses** relatives notamment à la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an ainsi qu'au plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT).

La révision de la LOLF du 28 décembre 2021¹ a modifié la présentation du tableau d'équilibre.

¹ [Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021](#) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

D'une part, le dernier alinéa de l'article 10 de la LOLF prévoit désormais que les crédits relatifs aux remboursements et dégrèvements des impositions de toutes natures revenant à l'État ne sont pas pris en compte pour l'évaluation des recettes et la présentation du tableau d'équilibre. En conséquence, le tableau ne présente plus les recettes et les dépenses du budget général sous formes à la fois brute et nette, la différence étant égale à la totalité des remboursements et dégrèvements. Désormais, une seule ligne de recettes et de dépenses est présentée : elle comprend les **recettes et dépenses brutes minorées des remboursements et dégrèvements d'État**.

D'autre part, le 7° précité de l'article 34 de la LOLF prévoit que le tableau d'équilibre distingue les **ressources de fonctionnement et d'investissement** et les **charges de fonctionnement et d'investissement** prévues par le projet de loi de finances (voir *infra*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN DÉFICIT DE 158,5 MILLIARDS D'EUROS

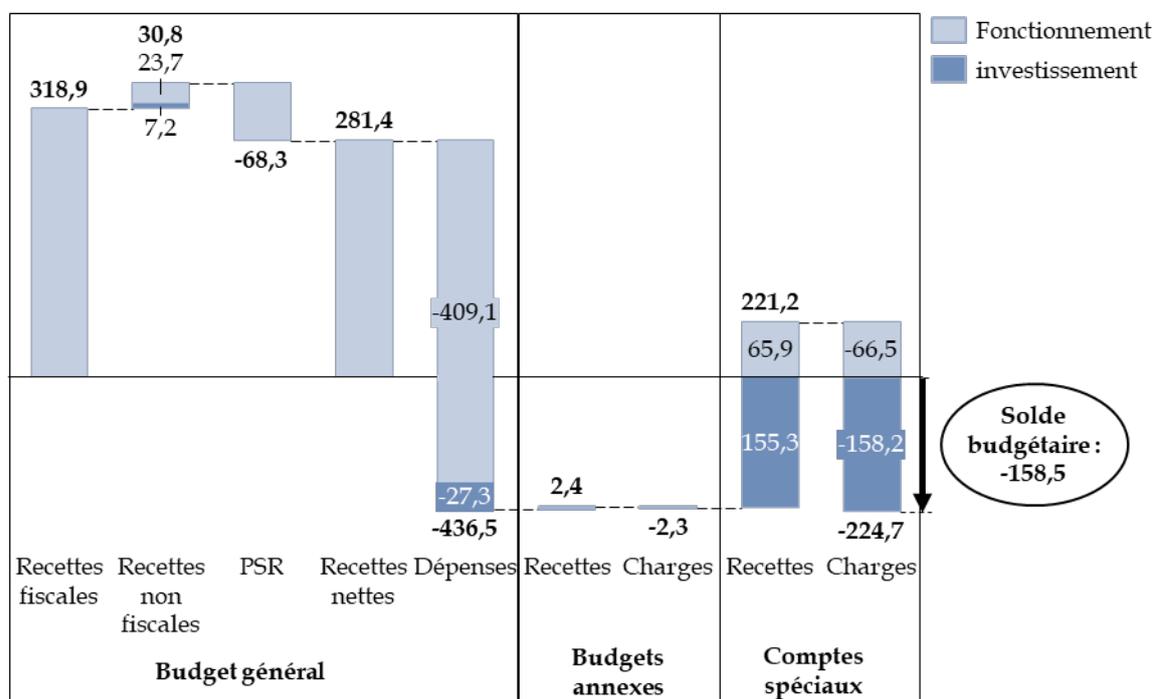
L'article d'équilibre est présenté en quatre sections.

Le **I** contient le **tableau d'équilibre** qui définit le solde budgétaire, négatif à hauteur de 158,5 milliards d'euros dans le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale.

Ce solde est calculé par addition des soldes respectifs du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Sur le périmètre du budget général, le solde résulte de l'écart entre les ressources (fiscales et non fiscales) et les charges, les prélèvements sur recettes étant soustraits des ressources.

Construction du solde budgétaire de l'État dans le tableau d'équilibre

(en milliards d'euros)



PSR : prélèvements sur recettes

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances pour 2022¹

En application de la révision précitée de la LOLF du 28 décembre 2021, ce tableau présente désormais, outre le niveau des ressources et des charges, **quatre colonnes supplémentaires** : ressources de fonctionnement, ressources d'investissement, charges de fonctionnement et charges d'investissement, chaque ligne de recette ou de dépense du tableau étant décomposée suivant ces axes.

Il en ressort que les **recettes et les dépenses d'investissement** sont **extrêmement minoritaires sur le budget général**, notamment parce que les grands impôts sont considérés des ressources de fonctionnement et que les dépenses d'intervention sont classées en dépenses de fonctionnement. En revanche, les recettes et les charges d'investissement sont **prépondérantes parmi les crédits des comptes spéciaux**, car l'ensemble des recettes et des crédits des comptes de concours financiers sont classés en investissement.

Les principaux déterminants des recettes et des dépenses, ainsi que leurs conséquences sur le solde, ont été exposés dans la première partie du présent rapport.

Le II définit dans son 1^o le **tableau de financement** constitué du besoin de financement et des ressources qui l'équilibrent.

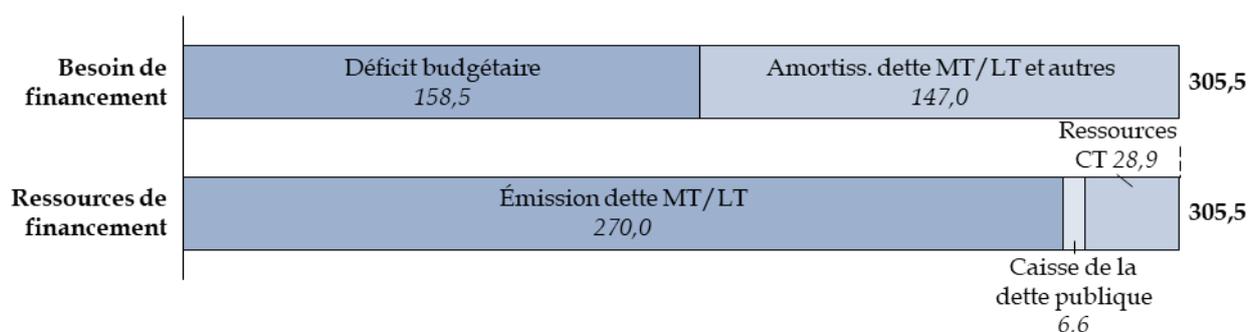
¹ Le solde des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires est, par convention, imputé sur les ressources des comptes spéciaux.

Le besoin de financement est de **305,5 milliards d'euros** et comprend deux composantes principales : l'amortissement de la dette à moyen et long termes, à hauteur de 156,5 milliards d'euros (dont 151,6 milliards d'euros pour le remboursement du nominal à valeur faciale et 4,9 milliards d'euros pour les suppléments d'indexation versés à l'échéance) et le déficit à financer, à hauteur de 158,5 milliards d'euros.

La principale ressource consiste en l'émission de dette à moyen et long termes (OAT ou obligations assimilables du Trésor), nettes des rachats, qui s'élève en 2023 à 270,0 milliards d'euros.

Tableau de financement

(en milliards d'euros)



CT, MT, LT : court, moyen et long termes. Amortiss. Dette MT/LT : inclut l'amortissement de la dette à moyen et long terme (y compris SCNF Réseau) minoré de 12,6 milliards d'euros au titre d'autres besoins de trésorerie

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances

Le même **II** autorise dans son **2°** le ministre chargé des finances à procéder aux opérations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Il fixe enfin dans son **3°** le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an à un niveau de 118,4 milliards d'euros, soit un montant égal à la différence entre les émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats et le montant du remboursement du nominal à valeur faciale.

En application du **9°** du I de l'article 34 de la loi organique aux lois de finances, modifié par la révision de la loi organique du 28 décembre 2021, le **II** fixe également, pour la première fois, le plafond de l'encours total de dette autorisé pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », fixé en 2023 à 2,35 milliards d'euros, et pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative », fixé à 0 euro.

Le **III** fixe le plafond des **autorisations d'emplois rémunérés par l'État** à un niveau de 1 960 831 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Enfin le **IV** précise que les éventuels **surplus**, par rapport aux évaluations de la loi de finances initiale et des lois de finances rectificatives de l'année, du produit net des impositions de toute nature établies au profit de l'État sont consacrés à la réduction du déficit budgétaire.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN ACCROISSEMENT DU DÉFICIT DE 3,6 MILLIARDS D'EUROS PAR PLUSIEURS EFFETS LIÉS AU NIVEAU ÉLEVÉ DES PRIX DE L'ÉNERGIE

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, après un double engagement de responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le déficit budgétaire de l'État s'établit à 162,1 milliards d'euros, en dégradation de 3,6 milliards d'euros par rapport au solde prévu dans le texte initial du projet de loi de finances.

A. *LORS DE L'EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE, LE SOLDE A ÉTÉ AMÉLIORÉ PAR LA PRISE EN COMPTE DE RECETTES FISCALES PLUS ÉLEVÉES*

Dans le texte considéré de la première partie comme adopté après le premier engagement de responsabilité du Gouvernement, les **recettes fiscales** sont **améliorées de 5,6 milliards d'euros** et les **recettes non fiscales** de **0,1 milliard d'euros**, tandis que les **prélèvements sur recettes** au profit des collectivités territoriales sont **majorés de 1,9 milliard d'euros**. Les estimations de remboursements et dégrèvements sont enfin accrues de 4 millions d'euros.

En conséquence, **le solde est amélioré de 3,9 milliards d'euros**, ce qui se traduit dans le tableau de financement par une moindre mobilisation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État.

**Évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes
relatifs aux ressources (première partie)**

(en millions d'euros)

Ressources	Ajustements
Impôt sur le revenu (A)	- 407
Relèvement de la valeur faciale des titres-restaurant à 13 euros (article 3 bis)	- 60
Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 des exonérations temporaires de plus-values immobilières en faveur du logement social (article 3 quater)	- 10
Rehaussement du plafond du crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants (article 3 terdecies)	- 200
Demi-part fiscale supplémentaire pour toutes les veuves d'anciens combattants quel que soit l'âge du décès (article 3 quinquies)	- 133
Indexation sur l'inflation le dispositif de déduction pour épargne de précaution pour les entreprises agricoles et viticoles (article 4 quater)	- 4
Impôt net sur les sociétés (B)	+ 30
Relèvement du plafond des bénéficiaires imposables taxables aux taux réduits d'impôt sur les sociétés (article 4 sexies)	- 170
Contribution temporaire de solidarité applicable aux entreprises des secteurs du pétrole, du charbon, du raffinage et du gaz (article 4 nonies)	+ 200
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques nette (C)	- 190
Alignement, à échéance 2024, des tarifs d'accise applicables à l'essence d'aviation et aux carburateurs sur le tarif d'accise applicable à l'essence routière (impact dès 2023) (article 8 quater)	+ 11
Ajustement des droits à compensation des collectivités territoriales issus des transferts de compétences (article 14 bis)	- 201
Taxe sur la valeur ajoutée nette (D)	- 827
Prise en compte de l'année 2023 dans le calcul du montant de référence de compensation de la CVAE servant à la fixation de la fraction de TVA (article 5)	- 826
Expérimentation du régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique par croisières maritimes (article 11 septies)	- 1

Ressources	Ajustements
Autres recettes fiscales nettes (E)	+ 7 035
Retranscription dans le droit national le dispositif de plafonnement des revenus infra-marginaux de la production d'électricité pour faire face aux prix élevés de l'énergie (article 4 <i>duovicies</i>)	+ 7 000
Augmentation des taux de la taxe sur les logements vacants (article 9 <i>ter</i>)	+ 35
Ajustement du plafond d'une taxe affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés (article 15)	- 0,3
Recettes non fiscales (F)	+ 100
Modification de la répartition des recettes de la redevance des concessions hydroélectriques sous le régime des délais glissants (article 24)	+ 100
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (G)	+ 1 850
Suppression des conditions relatives à la cohabitation requises pour le bénéfice d'allègements de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (article 11 <i>quater</i>)	+ 30
Compensation au titre de 2023 des fortes hausses de dépenses d'énergie avec un « filet de sécurité » pour les collectivités territoriales (communes, départements et régions) et leurs groupements (article 14 <i>ter</i>)	+ 1 500
Abondement de la dotation globale de fonctionnement pour augmenter, sans écrêtement, les dotations de péréquation, et ajustement de la DGF à la baisse au titre de la recentralisation de la compétence vaccination dans le département du Maine-et-Loire (article 12)	+ 320
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (H)	+ 4
Admission en non-valeur d'impôts locaux (article 11 <i>quater</i>)	+ 4
Total (A + B + C + D + E + F - G - H)	+ 3 887

Source : commission des finances du Sénat, à partir du texte de la première partie du projet de loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale et de l'amendement déposé par le Gouvernement sur l'article 26

B. LE SOLDE EST DÉGRADÉ AU TOTAL DE 3,6 MILLIARDS D'EUROS EN RAISON D'OUVERTURES DE CRÉDITS IMPORTANTES

Dans le texte de la seconde partie considéré comme adopté après le second engagement de responsabilité du Gouvernement, **le solde s'établit à - 162,1 milliards d'euros**, en dégradation de 7,5 milliards d'euros par rapport au texte de la première partie et de **3,6 milliards d'euros** par rapport au texte initial.

Cette évolution résulte d'une augmentation des crédits du budget général du même montant, notamment pour financer les aides de guichet aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz (+ 4,0 milliards d'euros) et la mise en place d'un amortisseur à destination des TPE/PME, associations, établissements publics et collectivités pour faire face à l'augmentation de leurs factures d'électricité (+ 3,0 milliards d'euros).

Principaux éléments de l'évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes relatifs aux dépenses (seconde partie)

(en milliards d'euros)

	Ajustements
Révision des crédits des missions du budget général et des comptes spéciaux	
Renforcement des aides de guichet aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz (programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie »)	+ 4,0
Mise en place d'un amortisseur à destination des TPE/PME, associations, établissements publics et collectivités pour faire face à l'augmentation de leurs factures d'électricité (programme 345 « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »)	+ 3,0
Création d'un fonds chargé d'apporter une garantie publique pour les garanties exigées par un fournisseur en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité et pour les contrats d'affacturage et risques d'assurance-crédit liés à ces mêmes contrats (programme 114 « Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs) » de la mission « Engagements financiers de l'État »)	+ 0,1
Abondement du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »)	+ 0,1

Source : commission des finances du Sénat, à partir du texte de la première partie du projet de loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale et de l'amendement déposé par le Gouvernement sur l'article 26. Variations supérieures à 100 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans le tableau de financement, cette évolution se traduit par une **mobilisation plus importante** des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État à hauteur de + 2,6 milliards d'euros, ce qui porte sa mobilisation à 20,6 milliards d'euros, et par un **moindre niveau d'amortissement de la dette à moyen et long termes**, ce que le Gouvernement explique par l'intégration des rachats de titres à échéance 2023 réalisés depuis le dépôt du projet de loi de finances. Ces amortissements seraient donc de 155,5 milliards d'euros, contre 156,5 milliards d'euros dans le texte initial.

Le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année et en valeur nominale, de la dette négociable de l'État, est ainsi fixé à 118,4 milliards d'euros.

Par ailleurs, **le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est diminué**, à un niveau de 1 960 831 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 1 960 831 ETPT. Il s'agit d'une modification technique afin d'ajuster la vacance sous plafond en application de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION

Cet article tirant les conséquences des votes effectués, il n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport et le rapporteur général propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat.

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

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT (9 NOVEMBRE 2022)

Réunie le mercredi 9 novembre 2022 sous la présidence de **M. Claude Raynal, président**, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2023.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons les amendements du rapporteur général sur les articles de première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2023.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Après avoir eu l'occasion de vous présenter la semaine dernière mon analyse concernant les principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2023, nous examinons aujourd'hui les articles de la première partie.

Comme vous le savez, cette année, la partie « recettes » est particulièrement fournie sous l'effet de deux phénomènes très différents. D'une part, la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) que nous venons de voter entre en vigueur avec ce PLF : désormais toutes les mesures concernant les recettes de l'État figurent en première partie, que leur impact concerne l'année 2023 ou non. D'autre part, et peut-être paradoxalement, le recours à la procédure de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, après plusieurs jours de discussion en séance publique à l'Assemblée nationale, a conduit au fait que le Gouvernement conserve un nombre important de mesures présentées par les députés.

Parmi les 111 articles de la première partie, quelques-uns surtout sont d'importance ou retiendront particulièrement notre attention. Je citerai notamment l'indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu qui, cette année, prend une ampleur toute particulière puisqu'elle équivaut à 6 milliards d'euros. Mais il y a aussi, bien sûr, la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), sur laquelle je reviendrai, ou encore la prorogation de la réduction des tarifs d'accise sur l'électricité, qui constitue l'un des pans du bouclier tarifaire et fiscal qui protège actuellement les ménages.

De nombreux articles ont surtout été introduits dans le texte présenté par le Gouvernement lors de l'engagement de sa responsabilité, comme l'augmentation du plafond pour l'application aux petites et moyennes entreprises (PME) du taux réduit d'impôt sur les sociétés (IS), ou encore deux mesures transposant les décisions prises au niveau européen, dans le contexte de forte inflation des prix de l'énergie, et traduites dans un règlement européen : la contribution temporaire de solidarité sur les secteurs de l'extraction, de l'exploitation minière, du raffinage du pétrole ou de la

fabrication de produits de cokerie ; et la rente inframarginale de la production d'électricité.

Évidemment, vous le savez tous, le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale contient aussi un article 14 *ter* qui comporte un nouveau « filet de sécurité » destiné aux collectivités territoriales faisant face à de grandes difficultés en raison de la hausse des prix de l'énergie en 2023.

Au total, je vous propose aujourd'hui 46 amendements, parmi lesquels figure tout particulièrement le report d'un an de la suppression de la CVAE. En effet, je souhaite toujours que soit poursuivie la baisse des impôts de production dans notre pays, alors que ceux-ci représentent encore, en 2022, 5,6 % de la valeur ajoutée des entreprises, soit le niveau le plus élevé d'Europe.

Pour autant, il faut se laisser le temps de faire cette réforme, pour plusieurs raisons.

D'abord, la priorité, actuellement, est de protéger les ménages, les services publics et notre tissu économique contre les ravages de la hausse des prix de l'énergie. L'évolution des tarifs est considérable, et nous connaissons tous, dans nos régions, des entreprises, des établissements agricoles, des collectivités qui se demandent comment elles vont faire pour passer l'hiver et poursuivre leurs activités. Des mesures de soutien aux entreprises face à cette hausse des prix doivent être privilégiées, tout en gardant à l'esprit la forte dégradation de nos comptes publics.

Ensuite, comme souvent, la réforme n'est pas prête. En particulier, le dispositif de compensation n'est pas abouti, les discussions avec les associations d'élus se poursuivent concernant les modalités de territorialisation de la dynamique de la TVA. Il est indispensable de maintenir le lien entre le dynamisme économique des territoires et les ressources fiscales des collectivités territoriales.

Au vu des enjeux majeurs de définition des critères de répartition de la dynamique, la mise en place du nouveau système semble donc prématurée sous peine d'engendrer d'importants effets de bord sur les ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sans compter que certains sujets essentiels ne sont pas traités, parmi lesquels la question de la métropole du Grand Paris ou celle de l'impact de la réforme dans le calcul des différents indicateurs financiers entrant notamment en compte dans les mécanismes de péréquation.

Sans revenir sur le principe de la suppression de la CVAE et de la compensation définie par l'article 5, je propose de décaler d'un an la mise en place de la réforme, la CVAE serait donc supprimée en deux temps à partir du 1^{er} janvier 2024. Cela permettrait de caler au mieux les conséquences de cette suppression et de concentrer les efforts de l'État sur la protection des acteurs économiques face à la crise énergétique, tout en restant attentif à la situation des comptes publics.

Je propose également une clause de revoyure, en prévoyant que le mécanisme de reversement du fonds national d'attractivité économique des territoires soit défini en loi de finances, et non par un simple décret.

J'indique que je souhaite réserver à la semaine prochaine le vote de trois articles, pour des raisons différentes.

Tout d'abord, il s'agit de l'article 14 *ter*, relatif au filet de sécurité des collectivités locales confrontées à la hausse des prix de l'énergie. Le dispositif s'adresse potentiellement à toutes les collectivités territoriales : bloc communal, départements, EPCI et régions. Pour pouvoir y prétendre, une collectivité doit satisfaire à trois conditions d'éligibilité : en premier lieu, un critère de potentiel financier ; en second lieu, un critère de perte d'épargne brute en 2023, avec un seuil proposé à 25 % ; et enfin, en troisième et dernier lieu, un critère qui constitue la principale originalité du dispositif. Pour en bénéficier, il faudra que le montant de la hausse en 2023 des dépenses d'électricité, d'énergie et de chauffage urbain de la collectivité au titre du budget principal et des budgets annexes soit supérieur à un seuil fixé à 60 % de la hausse de ses recettes de fonctionnement en 2023.

D'après le chiffrage du Gouvernement, le coût total de ce prélèvement sur recettes (PSR) serait de 1,5 milliard d'euros. Il repose toutefois sur des hypothèses extrêmement fragiles. Il est vrai que nul ne peut, aujourd'hui, prédire la hausse du coût de l'énergie en 2023, mais quand bien même les hypothèses du Gouvernement s'avèreraient parfaitement justes, le coût serait bien inférieur à 1,5 milliard d'euros, et ce pour une raison simple : le texte transmis au Sénat intègre, en deuxième partie, une majoration des crédits de la mission « Écologie » pour financer un « amortisseur électricité », destinée à bénéficier aux entreprises et aux collectivités territoriales. Le coût de ce second dispositif pour les collectivités territoriales serait de 1 milliard d'euros, sur une enveloppe de 3 milliards d'euros.

Ce dispositif, qui doit permettre de limiter les dépenses d'électricité, aura nécessairement un impact sur le filet de sécurité énergie. Contrairement à ce que dit le Gouvernement, les deux dispositifs ne devraient pas conduire à une enveloppe totale dépensée à hauteur de 2,5 milliard d'euros, dans la mesure où l'amortisseur viendra minorer les montants qui seront engagés pour le filet de sécurité.

Compte tenu de ces évolutions très récentes, il m'est apparu nécessaire de vous proposer de réserver notre position sur l'article 14 *ter*, et de poursuivre nos travaux dans la semaine qui vient, d'autant qu'à la demande du président Larcher, nous avons lancé la semaine dernière une consultation des élus locaux, sur la plateforme dédiée du Sénat, au sujet des conséquences pour leur collectivité ou leur groupement des prix de l'énergie. Une semaine de plus nous permettra peut-être de disposer d'éléments intéressants pour proposer des modifications au dispositif. En particulier,

avec l'acompte sur le premier filet de sécurité, nous pouvons déjà avoir un aperçu des collectivités qui en bénéficieront.

Dans cette attente, je suis à l'écoute de vos observations éventuelles. Plusieurs questions de principe doivent en effet être tranchées : quelle enveloppe viser ? Doit-on privilégier de toucher un maximum de collectivités territoriales avec le risque de verser des montants plus faibles de dotation, ou alors mieux cibler pour permettre un soutien plus important ? Une certaine humilité s'impose néanmoins, car, comme je l'ai expliqué, cet exercice de calibrage ne peut reposer que sur des hypothèses très incertaines.

Ensuite, je propose également de réserver l'examen de l'article 18, relatif à la fixation pour 2023 de la fraction du produit de TVA transférée à l'audiovisuel public.

En effet, il s'agit de la première application des dispositions que nous avons votées l'été dernier, avec la suppression de la contribution à l'audiovisuel public. Aucune réforme n'a accompagné la suppression de cette recette. Le Gouvernement n'a pas bougé, malgré les nombreux travaux sur lesquels il pourrait s'appuyer, comme l'excellent rapport d'information de notre collègue Roger Karoutchi. Je ne comprends pas cette inertie, alors que c'est le parfait exemple de réforme structurelle qui devrait être menée. Aussi, je pense à réduire la dotation allouée dans le cadre de cet article, mais je me laisse encore quelques jours de réflexion et de travail.

Enfin, je m'interroge encore sur l'article 10 *octodecies* qui porte une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour modifier l'article 60 du code des douanes, relatif au droit de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes. En effet, les dispositions de l'article 60 ont été déclarées non conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans une décision de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de septembre dernier. Au regard des enjeux en matière de conciliation entre, d'une part, la lutte contre la fraude et la recherche des auteurs d'infraction, et, d'autre part, la protection des droits et libertés, il n'est pas sérieux de légiférer par ordonnance. Je souhaite donc vous proposer un dispositif inscrit dans la loi, mais j'ai besoin d'un peu plus de temps pour répondre efficacement aux objections énoncées par le Conseil constitutionnel. C'est donc le troisième article pour lequel je vous propose de réserver notre vote.

Enfin, je vous annonce d'ores et déjà que je vous présenterai également, d'ici à la séance, des amendements permettant de concrétiser les recommandations de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

M. Arnaud Bazin. – Je suis favorable au report de la suppression de la CVAE, mais certaines communes ont fait des investissements et en attendent un juste retour. J'aimerais donc savoir comment le fonds de

compensation fonctionnera. La trajectoire d'évolution de la CVAE sera-t-elle prise en compte ?

Deux dispositifs vont coexister pour aider les collectivités à faire face au surcoût énergétique : un nouveau filet de sécurité et un « amortisseur électricité ». Comment s'articuleront-ils ? Selon quelles modalités ?

M. Pascal Savoldelli. – Pourrions-nous disposer d'une étude d'impact sur le premier filet de sécurité qui a été mis en place cet été et qui est doté de 350 millions d'euros ?

Vous proposez de reporter la suppression de la CVAE d'un an. Souhaitez-vous pour autant en conserver le taux ?

Que pensez-vous d'une indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'inflation ? Enfin, seriez-vous favorable au retour d'une *exit tax*, une imposition sur les plus-values latentes mobilières en cas de départ à l'étranger ?

M. Roger Karoutchi. – Le Gouvernement a eu recours à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution et ne semble guère coopératif. Il prend des engagements en séance ou lors des questions d'actualité au Gouvernement, mais ne les tient pas dans la pratique. Il choisit le texte qui sera adopté et a seul la main. Avez-vous décelé des ouvertures de sa part ? Si l'on sait qu'il n'a pas l'intention d'accepter nos propositions, la nature du débat change !
M. Philippe Dominati. – Je ne comprends pas le report de la suppression de la CVAE : cette mesure plutôt de gauche sera difficilement compréhensible pour certains électeurs ! Doit-on en conclure que vous avez eu des contacts avec le Gouvernement ?

M. Claude Raynal, président. – J'irai dans le sens inverse de Philippe Dominati ! Tout dépend de notre capacité de négociation : si le Gouvernement ne fait pas preuve d'ouverture, mieux vaudrait voter l'annulation de la suppression de la CVAE. Les associations d'élus sont opposées à la suppression de la CVAE. Un report d'un an est un non-choix qui ne satisfera personne.

Mme Christine Lavarde. – Le Gouvernement a calculé que la suppression de la CVAE, avec une compensation sur la base de la moyenne des trois dernières années, permettrait de dégager un gain budgétaire qu'il a déjà prévu d'utiliser notamment pour créer le fonds vert doté de 500 millions d'euros. Nous devons dénoncer ce recyclage de crédits, qui sont d'ailleurs déjà fléchés vers des programmes d'État, sur lesquels les collectivités n'auront aucune prise.

M. Claude Raynal, président. – Merci d'avoir rappelé qu'une compensation à l'euro près aurait coûté au moins 500 millions d'euros de plus.

M. Daniel Breuiller. – Je rejoins les propos de M. Karoutchi. Il faut savoir si notre travail pourra être fructueux, ou si le Gouvernement a déjà tout décidé !

Le Gouvernement a retenu à l'Assemblée nationale un amendement de Julien Bayou sur les huiles de friture, mais il a repoussé un autre amendement des écologistes sur la rénovation thermique des bâtiments. C'est dommage. Une marge de négociation existe-t-elle ? Elle ne saurait se résumer en tout cas à l'acceptation de quelques amendements ici ou là. Le Gouvernement devrait plutôt se nourrir du débat parlementaire pour réaffirmer des priorités pour la nation. L'article 23 du projet de loi de programmation des finances publiques, que nous avons massivement rejeté, revient sous la forme d'un article 40 *quater* dans le projet de loi de finances. Toutes les associations d'élus y sont opposées. Et quel mépris pour le Parlement !

Je ne comprends pas la position de Philippe Dominati sur la CVAE : je croyais que la droite était attentive à l'équilibre des comptes de la Nation ! Or, la suppression de la CVAE coûtera à l'État 8 milliards d'euros liés aux recettes de cet impôt qui ne seront plus perçues, pendant que la TVA, qui sera affectée aux collectivités territoriales pour la remplacer en compensation, ne servira plus, quant à elle, pour couvrir une autre dépense de l'État. Notre pays n'a pas les moyens de faire de tels cadeaux !

M. Marc Laménie. – Quelle sera l'évolution de la DGF en 2023 ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Chacun souhaite que la suppression de la CVAE donne lieu à une juste compensation. C'est l'une des raisons pour lesquelles je propose de reporter d'un an la réforme. Le niveau des prélèvements obligatoires est trop important ; cela nuit à la compétitivité économique de notre pays, y compris par rapport à nos voisins européens. Il me semble fondamental de soutenir notre compétitivité, mais la violence et le caractère inattendu de la crise de l'énergie, que nous traversons, nous imposent de définir des priorités. Les associations d'élus travaillent avec le Gouvernement, mais la réforme n'est pas mûre, car toutes les garanties et compensations n'ont pas encore été apportées. La suppression de cet impôt ne sera acceptée que si elle s'accompagne de mesures de compensation équitables. Le Sénat est prêt à participer à la réflexion.

En ce qui concerne la protection face au surcoût de l'énergie, le premier mécanisme qui interviendra sera l'« amortisseur électricité », qui vise les entreprises comme les collectivités territoriales ; ensuite, le filet de sécurité prendra le relais pour les collectivités, mais ses modalités sont trop complexes. Je plaide pour un dispositif simple et large, car beaucoup risquent d'être durement touchées. Celles qui bénéficient du tarif réglementé de l'électricité seront relativement protégées, mais pour les autres la situation sera difficile. Certaines communes ont été écartées du premier filet

de sécurité, alors même qu'elles avaient fait des choix vertueux sur le plan énergétique ou qu'elles avaient une bonne gestion. Il faut un dispositif équitable, notamment pour celles qui assument des fonctions de centralité : sinon, elles risquent de fermer des équipements indispensables à toute la population.

Nous devons donc trouver un mécanisme équitable pour protéger les services publics du quotidien des communes, en première ligne pour répondre aux besoins de nos concitoyens.

Monsieur Savoldelli, il est trop tôt pour procéder à une évaluation du premier filet de sécurité. Des acomptes commencent à être versés aux communes les plus exposées. Ce dispositif est doté non pas de 350 millions d'euros, mais de 430 millions d'euros. Je pense que le nombre de communes bénéficiaires sera moindre qu'escompté, mais l'enveloppe globale sera probablement supérieure à 430 millions d'euros.

Vous évoquez une indexation de la DGF sur l'inflation, ce n'est pas le choix que je propose, non par dogmatisme, mais pour des raisons d'efficacité et d'équité. Nous devons mieux cibler les mesures en période de crise. Une mesure universelle ne serait ni efficace ni équitable.

M. Karoutchi m'a interrogé sur l'état d'esprit du Gouvernement. C'est nébuleux, le Gouvernement demande aux collectivités de réduire leurs dépenses de fonctionnement de 0,5 % par an en volume, mais l'État augmente les siennes ! Bruno Le Maire avait indiqué, lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques au Sénat, que notre proposition était juste et honnête ; on aurait pu s'attendre à un geste, mais à peine l'article 23 a-t-il été rejeté que le Gouvernement revient à la charge par le biais de l'article 40 *quater* introduit dans le projet de loi de finances, pour imposer un cadre contraignant aux finances locales, ignorant le principe de la libre administration des collectivités territoriales. J'ai clairement indiqué au Gouvernement qu'il s'agissait pour nous d'une ligne rouge. Les contrats de Cahors ont produit des effets, certes, mais ils ont été suspendus pendant la crise covid et cela n'a pas empêché les collectivités de rester vertueuses. On peut donc douter de leur nécessité. D'ailleurs, les collectivités territoriales qui ne les avaient pas signés ont eu des résultats comparables aux autres : cela montre bien que les collectivités savent être raisonnables ; elles ne contribuent que peu à la dette de la France. Le Président de la République avait annoncé une nouvelle méthode. Le Gouvernement parle d'un pacte de confiance, mais la manière avec laquelle il procède n'y contribue pas.

Monsieur Dominati, notre pays est celui qui a le niveau de dépenses publiques et de dettes le plus élevé en Europe. Il convient de le réduire. N'oublions pas non plus la dette climatique. Nous ne parviendrons à réduire cette dernière que si nous associons tous les acteurs. La Banque centrale européenne (BCE) a reproché aux banques de ne pas en faire assez à cet

égard. Si le secteur privé s'engageait, nous pourrions avancer. Il est vrai que le contexte international risque de peser sur l'attitude de l'opinion publique quant à l'acceptabilité d'un effort en ce domaine. J'observe en tout cas que ce sont les mêmes qui se plaignent des efforts demandés et qui, en cas d'aléa climatique ou de sécheresse, se tournent vers l'État ou les assurances !

M. Claude Raynal, président. - Nous en venons à la présentation des amendements proprement dits.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3 ter

L'amendement de précision FINC.1 est adopté.

Article 3 septies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - L'article 3 septies prévoit la prolongation de plusieurs dispositifs de défiscalisation outre-mer arrivant à échéance entre le 31 décembre 2023 et le 31 décembre 2025. Or, le II de l'article précise que la prolongation entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Dans la mesure où le dispositif fiscal prévu à l'article 199 undecies A s'achèvera le 31 décembre 2023, sa prolongation doit intervenir dès le 1^{er} janvier 2024 et non le 1^{er} janvier 2026. L'amendement FINC.2 vise donc à corriger cette erreur. Par ailleurs, la prolongation de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du code général des impôts, relative aux investissements productifs neufs, est prévue par l'article pour les seuls départements d'outre-mer (DOM) et Saint-Martin. Elle n'est en revanche pas prévue pour les autres collectivités d'outre-mer. Mon amendement prévoit de les inclure dans la prolongation.

L'amendement FINC.2 est adopté.

Article 3 octies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Cet article comporte des dispositions redondantes avec celles qui sont prévues à l'article précédent. L'amendement FINC.3 vise à le supprimer.

L'amendement FINC.3 est adopté.

Article 3 decies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - L'amendement FINC.4 vise à porter de 25 % à 30 % le taux bonifié transitoire applicable aux souscriptions en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises non cotées - dispositif Madelin -, des entreprises solidaires d'utilité sociale et des foncières solidaires. Cela correspond au niveau maximum prévu par

les lignes directrices de la Commission européenne en la matière. L'évaluation de ces dispositifs, prévue par le présent article et dont il est proposé de renforcer le contenu par l'amendement FINC.5, permettra de mesurer les effets de cette bonification.

L'amendement FINC.4 est adopté, de même que l'amendement FINC.5.

Article 3 undecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.6 (I-100) vise à supprimer cet article qui prévoit d'imposer aux contribuables bénéficiaires du crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile d'indiquer, dans leur déclaration d'impôt sur le revenu, les services au titre desquels ils ont versé les sommes ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt. Cela va à l'encontre de la simplification recherchée depuis des années !

Mme Christine Lavarde. – Ces précisions sont inutiles en effet. Les personnes qui ont recours au chèque emploi service universel (CESU) doivent déjà préciser la nature de l'emploi occupé.

L'amendement FINC.6 (I-100) est adopté.

Article 3 quaterdecies

L'amendement de coordination FINC.7 (I-101) est adopté.

Article 3 sexdecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.8 (I-102) vise à supprimer cet article, qui permet de soumettre les cessions des entreprises individuelles ayant opté pour l'impôt sur les sociétés au régime prévu pour la cession des droits sociaux.

Rien ne justifie que la possibilité, pour les entreprises individuelles, d'opter pour l'impôt sur les sociétés doive entraîner parallèlement l'application du régime d'imposition des cessions de droits sociaux au moment de la cession de l'entreprise individuelle, d'autant que les droits d'enregistrement sont payés par les acquéreurs.

J'ajoute que le dispositif est imprécis. D'une part, l'article n'indique pas lequel des trois taux applicables pour l'imposition des cessions de droits sociaux doit être retenu s'agissant de la cession des entreprises individuelles. D'autre part, une difficulté pourrait apparaître s'agissant de l'assiette de la cession. En effet, dans la mesure où les entreprises individuelles ne disposent pas de capital social, mais d'un patrimoine professionnel composé notamment du fonds de commerce, il paraît hasardeux de soumettre leur cession à une taxation dont l'assiette est justement constituée par le prix d'un capital social.

En outre, il convient de préciser que l'entrepreneur individuel peut déjà passer par une « mise en société » et qu'il pourrait se voir appliquer l'article 726 du code général des impôts au moment de la cession de tout ou partie de ses parts sociales.

L'amendement FINC.8 (I-102) est adopté.

Article 3 septdecies

L'amendement de coordination FINC.9 (I-103) est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'article 793 du code général des impôts prévoit une exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit en faveur des biens ruraux loués à long terme, ou par bail cessible hors du cadre familial, ainsi que des parts de groupements fonciers agricoles. Cette exonération n'est applicable qu'à concurrence des trois quarts de la valeur des biens. Lorsque cette valeur excède 300 000 euros, l'exonération de 75 % est ramenée à 50 % pour la fraction de la valeur des biens excédant cette limite. En outre, le donataire ou héritier doit conserver le bien pendant cinq ans. L'article 3 *septdecies* tend à augmenter à 500 000 euros la limite jusqu'à laquelle l'exonération de 75 % s'applique, à condition de conserver le bien cinq ans de plus, soit dix ans au total.

Afin de favoriser la reprise des baux ruraux à long terme par les jeunes agriculteurs et de soutenir un secteur essentiel de notre économie, je propose, avec l'amendement FINC.10 (I-104), de réduire à trois années la durée de conservation supplémentaire permettant de bénéficier du taux maximal d'exonération jusqu'à 500 000 euros. Une obligation de conservation sur huit ans paraît suffisante.

L'amendement FINC.10 (I-104) est adopté.

Article 4 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les dépenses d'innovation sont exclues du calcul de l'intensité de la dépense permettant d'être éligible au dispositif des jeunes entreprises innovantes (JEI). En effet, seules les dépenses de recherche, au sens de l'article 244 *quater* B du code général des impôts, sont prises en compte. Alors que l'exonération de cotisations sociales sur les salaires inclut les rémunérations versées aux personnels chargés des tests préconcurrentiels, des opérations de conception de prototypes ou des installations pilotes de nouveaux produits, il semble légitime d'aligner le régime d'éligibilité aux JEI sur le même champ. C'est l'objet de l'amendement FINC.11 (I-105). Un rapport remis au Parlement par le Gouvernement recommande la mise en œuvre de cette mesure, dont le coût est estimé à 25 millions d'euros.

L'amendement FINC.11 (I-105) est adopté.

Article 4 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'article 4 *quinquies* concerne l'impôt sur le revenu des indemnités des députés européens.

M. Jean-François Rapin. – Quel est l'objet de cet article ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'article tire les conséquences d'une décision du Conseil d'État.

Article 4 sexies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.12 (I-106) vise à rehausser le plafond des bénéficiaires des PME soumis au taux réduit de 15 %. Ce plafond a été fixé à 38 120 euros lors du passage à l'euro et n'a pas été réévalué depuis. L'Assemblée nationale a proposé de porter ce plafond à 42 500 euros lors de son examen du projet de loi de finances pour 2023. Le présent amendement propose la fixation d'un plafond plus cohérent, en le portant à 51 530 euros, soit en fonction de l'évolution de l'inflation. Il apparaît indispensable de soutenir le tissu des PME, aujourd'hui fragilisé, en améliorant leur rentabilité financière et en facilitant leurs projets d'investissements.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2021 a relevé de 7,63 millions à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires en deçà duquel une PME applique un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour une fraction de son bénéfice ; mais elle n'a pas aligné le seuil de chiffre d'affaires à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés. L'idée est donc de réaliser cet alignement des dispositifs, avec un plafond identique fixé à 10 millions d'euros.

L'amendement FINC.12 (I-106) est adopté.

Article 4 septies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.13 (I-107) prévoit de supprimer l'extension du crédit d'impôt audiovisuel à l'adaptation audiovisuelle de spectacles, mise en place dans le cadre du plan de relance. Nous ne sommes plus dans le temps du plan de relance, et d'autres dispositifs existent par ailleurs.

L'amendement FINC.13(I-107) est adopté.

Article 4 decies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.14 (I-108) prévoit de proroger la déduction spéciale appliquée aux entreprises uniquement pour l'acquisition d'instruments de musique. Cela semble moins justifié pour les œuvres d'art originales, d'autant que d'autres dispositifs de soutien existent. Pour donner un ordre d'idée, le montant

minimum pour un violon adapté à la pratique d'un étudiant de niveau cycle III du Conservatoire national de Paris s'élève à 15 000 euros.

L'amendement FINC.14 (I-108) est adopté.

Article 4 quindecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.15 (I-109) s'inscrit dans la logique de présentation d'évaluation des dépenses fiscales lorsqu'elles sont prorogées.

L'amendement FINC.15 (I-109) est adopté.

Après l'article 4 sexdecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La question du malus écologique concernant un certain nombre de véhicules utilisés par les services départementaux d'incendie et de secours (Sdis) avait été abordée dans le cadre de la discussion du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022 (PLFR) cet été. L'amendement FINC.16 (I-110) vise à exonérer les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et les associations affiliées à la Fédération nationale de Protection Civile de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme (malus écologique) et de la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme (malus au poids).

L'amendement FINC.16 (I-110) est adopté.

Article 4 octodécies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Représentant une dépense fiscale de 15 millions d'euros en 2022 et 2023, le crédit d'impôt pour les dépenses de production de spectacles vivants musicaux et de variétés faisait suite à un aménagement de la loi de finances pour 2021, au plus fort de la crise sanitaire.

Un certain nombre d'incertitudes entourent encore la reprise de l'activité. La situation, contrastée selon les territoires et les types de salles, nous a conduits à réfléchir sur la nécessité de prolonger ce dispositif dérogatoire, au risque de créer un effet d'aubaine et connaissant les aides budgétaires existant déjà dans le cadre du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps).

Le Fonds devrait être doté d'un peu plus de 30 millions d'euros en 2023, soit 7 millions d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2022. Ce montant reste inférieur aux exécutions passées, puisque les crédits consommés devraient atteindre 56 millions d'euros. Une logique de double guichet et un effet d'aubaine sont à craindre. Compte tenu de ces éléments, l'amendement FINC.17 (I-111) propose de supprimer l'article, le coût du maintien des dérogations n'étant, par ailleurs, pas chiffré.

M. Claude Raynal, président. – À titre personnel, je vous trouve un peu sévère, monsieur le rapporteur général. La situation du spectacle vivant est loin d’avoir retrouvé son niveau d’avant 2019. Il n’est peut-être pas très adroit de proposer cet amendement, alors que le secteur connaît encore de grandes difficultés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J’entends votre remarque, monsieur le président, mais il y a déjà beaucoup d’aides...

M. Claude Raynal, président. – Elles sont nécessaires.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous devons éviter l’accumulation de dispositifs.

M. Claude Raynal, président. – Le spectacle vivant coûte, mais il rapporte aussi beaucoup, au niveau du tourisme notamment.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je partage l’avis du président Raynal.

L’amendement FINC.17 (I-111) est adopté.

Article 4 novodecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.18 (I-112) propose plusieurs aménagement au crédit d’impôt en faveur de la rénovation énergétique dans les PME, qui a pris fin le 31 décembre 2021 après un peu plus d’un an d’application et que l’article 4 *novodecies* propose de proroger pour deux ans. Dans le détail, l’amendement prolonge d’une année supplémentaire, soit jusqu’à fin 2025, l’éligibilité des dépenses au crédit d’impôt, afin de laisser le temps aux entreprises de s’approprier le dispositif, voire de procéder à une seconde vague de travaux pour celles qui auraient déjà commencé.

L’amendement relève également le plafond du crédit d’impôt de 25 000 à 50 000 euros pour inciter à la réalisation de travaux de rénovation énergétique d’ampleur.

Enfin, il conditionne le bénéfice du crédit d’impôt à des critères de performances minimales des travaux et équipements, définis par arrêté ministériel. Il s’agit de mieux soutenir les entreprises concernées, avec une dépense efficace pour la consommation énergétique. La perte de recettes devrait rester limitée, puisque la dépense fiscale est estimée à moins de 20 millions d’euros en 2021 et en 2022.

M. Arnaud Bazin. – Je me réjouis de cet amendement qui améliore la rédaction de celui que j’avais proposé l’année dernière. Les entreprises ont disposé de seulement six mois après la parution du décret pour faire le nécessaire, ce qui était ridicule. Si un arrêté ministériel est décidé pour fixer les performances auxquelles doivent répondre les travaux, il ne faudrait pas que la même chose se reproduise et que cela paraisse trois mois avant la fin du dispositif.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La fin du dispositif est prévue pour le 31 décembre 2025. Le Gouvernement semble vouloir accélérer les projets. On a jeté beaucoup d’argent par les fenêtres, comme on l’a vu avec le dispositif *MaprimeRenov’*. Il s’agit, encore une fois, de soutenir et d’être efficace.

L’amendement FINC.18 (I-112) est adopté.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’article 5 a pour objet la suppression de la CVAE. Sept amendements sont proposés sur cet article, dont plusieurs sont rédactionnels.

Par l’amendement FINC.19 (I-113), nous voulons ne pas préjuger de l’utilité ou de l’inutilité des déclarations faites par les entreprises et de la transmission de cette information aux collectivités avec la possibilité de prendre en compte les effectifs salariés comme critère de territorialisation du futur fonds d’attractivité économique. L’idée est de maintenir, cette année encore, les choses en l’état, et nous verrons ensuite, en fonction du dispositif qui sera retenu, comment on ajustera les choses.

L’amendement FINC.23 (I-117) décale d’un an la suppression de la CVAE.

L’amendement FINC.25 (I-119) ne se satisfait pas d’un décret et propose un passage en loi de finances.

L’amendement FINC.19 (I-113) est adopté.

L’amendement rédactionnel FINC.20 (I-114) est adopté.

L’amendement rédactionnel FINC.21 (I-115) est adopté.

L’amendement rédactionnel FINC.22 (I-116) est adopté.

L’amendement FINC.23 (I-117) est adopté.

L’amendement rédactionnel FINC.24 (I-118) est adopté.

L’amendement FINC.25 (I-119) est adopté.

Article 5 sexies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.26 (I-120) propose de regrouper les dispositions de l’article 5 *sexies* et de l’article 10 *septies*, ce dernier devant en conséquence être supprimé.

L’amendement FINC.26 (I-120) est adopté.

Article 7

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.27 (I-121) propose de mettre de la cohérence dans les durées de

dépenses fiscales et de se conformer à ce que nous avons voté lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, en limitant à trois ans, soit jusqu'en 2025 – plutôt que 2026 –, la durée de prorogation de l'extension de 10 ans de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles à caractère social.

Avec l'amendement FINC.28 (I-122), l'idée est d'exonérer de la taxe d'aménagement les places de stationnement extérieures non-artificialisées, conformément à l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) et, dans un premier temps, à l'objectif de réduction de l'artificialisation fixé par la loi Climat et résilience d'août 2021.

Enfin, l'amendement FINC.29 (I-123) supprime l'alinéa 56 concernant la mise en place du « rétrofit », ce dispositif consistant à remplacer le moteur thermique, à essence ou diesel d'un véhicule par un moteur électrique à batteries ou à hydrogène.

Si le « rétrofit » présente un intérêt indéniable et contribue au verdissement du parc de véhicules, je m'interroge sur la pertinence de l'intégrer au dispositif de prêt à taux zéro (PTZ). Le coût du « rétrofit » est estimé, en moyenne, à 8 000 euros pour un véhicule particulier – un montant bien inférieur à celui de l'acquisition d'un véhicule neuf. En outre, il existe déjà un bonus en faveur de ce procédé de conversion de motorisation à hauteur de 2 500 à 5 000 euros, ciblé sur les ménages modestes.

Le dispositif n'en est aujourd'hui qu'à ses balbutiements. En dehors des deux roues, seuls deux véhicules ont été homologués : la 2CV et la 2CV fourgonnette. Quoique l'on pense de l'esprit, la pratique du « rétrofit » ne semble pas avoir atteint un niveau de maturité ; quand il sera atteint, nous adapterons le dispositif.

M. Claude Raynal, président. – Ma question porte sur l'amendement FINC.28 (I-122) et l'exonération de taxe d'aménagement pour les places de stationnement extérieures non artificialisées. Cela ne revient-il pas à priver les collectivités territoriales de recettes ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – À un moment, il s'agit de privilégier certains dispositifs et de répondre aux préoccupations exprimées dans la démarche ZAN. L'idée, comme nous le faisons depuis déjà plusieurs années, est d'encourager les collectivités dans leurs efforts de verdissement des dispositifs, de récupération d'eau, d'assainissement.

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Je suis très surprise par l'amendement FINC.29 (I-123). Contrairement à votre analyse, je pense que le « rétrofit » est en plein essor. Envoyer un tel signal ne correspond pas du tout au sens de l'histoire.

M. Daniel Breuiller. – Mon interrogation porte sur l'amendement FINC.27 (I-121). Dans l'état où se trouve le logement social et sachant la difficulté d'investissement dans les réhabilitations ou rénovations

thermiques, la proposition de limiter à 2025 l'exonération de taxe foncière ne me paraît pas opportune.

M. Arnaud Bazin. - Je soutiens l'amendement FINC.29 (I-123) sur le « rétrofit ». Il faut être prudent avant de fixer des conditions financières plus favorables aux personnes souhaitant recourir à ce dispositif. À ce stade, les autonomies me semblent très limitées pour les véhicules transformés ; cela peut convenir aux besoins de certains, mais sûrement pas à tout le monde. Nos concitoyens, avant de s'engager, doivent être bien informés du produit qu'ils vont acquérir.

Mme Christine Lavarde. - Le « rétrofit » qui se développe actuellement s'applique à la conversion de type d'essence ; le « rétrofit » visé est très différent puisqu'il vise à encourager le passage au moteur électrique. Ce n'est pas la même chose, car nous insérons un poids de charge dans une carrosserie qui n'est pas prévue pour le supporter. Cela va également poser des questions sur l'homologation des véhicules.

Autre remarque : nous avons eu beaucoup de mal à obtenir un PTZ pour l'acquisition de véhicules. Nous ne sommes pas dans le même ordre d'engagement financier de la part des particuliers entre l'achat d'un nouveau véhicule et le « rétrofit » ; compte tenu de l'enveloppe allouée, il ne faudrait pas que les coûts de gestion se révèlent trop élevés. Par ailleurs, la technologie du « rétrofit » n'est pas encore prête pour déployer quelque chose à grande échelle.

M. Claude Raynal, président. - Je reviens, une nouvelle fois, sur l'amendement FINC.28 (I-122). De mon point de vue, l'exonération me semble inutile. En effet, lorsqu'on délivre un permis de construire à une copropriété et qu'elle doit réaliser des parkings extérieurs, il suffit d'imposer un parking non artificialisé dans le permis.

M. Gérard Longuet. - Quelle partie ne se trouve pas artificialisée dans un parking ? Une voiture peut rouler sur un terrain ouvert à la circulation de l'eau dès lors que le compactage est convenable. En revanche, l'expérience prouve que les femmes, ayant des chaussures différentes des hommes, aiment bien avoir un support stable. Entre les places de chaque voiture, on installe des pavés autobloquants qui « artificialisent » la place de stationnement. Il faut accepter une artificialisation minimale pour la circulation des usagers.

Je partage l'observation de ma collègue Christine Lavarde sur le « rétrofit » électrique des voitures. C'est une aimable plaisanterie, car les batteries n'existent pas encore pour faire fonctionner ces moteurs.

M. Vincent Capo-Canellas. - Au sujet de l'amendement FINC.29 (I-123), le dispositif s'adresse à une clientèle de passionnés, qui dispose de véhicules anciens. J'entends bien que le dispositif technique n'est pas mature, mais ne peut-on pas tenter l'expérimentation ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – La question importante est effectivement celle du moteur. Nous avons vérifié : très peu de véhicules peuvent aujourd’hui bénéficier de ce dispositif. Je rappelle également que les revenus modestes sont la cible du PTZ.

Enfin, pour répondre à Daniel Breuiller, l’idée est de demander un rapport d’évaluation au bout de trois ans.

L’amendement FINC.27 (I-121) est adopté.

L’amendement FINC.28 (I-122) est adopté.

L’amendement FINC.29 (I-123) est adopté.

Article 8 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.30 (I-124) vise à réserver l’autorisation de l’utilisation des huiles alimentaires usagées comme carburant aux seuls véhicules exploités dans le cadre de flottes captives. Il s’agit d’un dossier que je suis avec intérêt. J’avais déjà interrogé la direction générale de l’énergie et du climat (DGEC) et il reste des questions à résoudre pour que cela soit pleinement opérationnel.

L’idée est de continuer à chercher, en prévoyant une sorte d’expérimentation sur les flottes captives pour, je l’espère, trouver le bon dispositif et le généraliser.

L’amendement FINC.30 (I-124) est adopté.

Article 8 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.31 (I-125) vise à supprimer l’article, dont je n’ai pas compris l’objectif, puisqu’il propose de borner dans le temps deux dépenses fiscales applicables sur les accises de l’énergie – qui seraient les seules – sans que nous ayons d’éléments, notamment d’études d’impact, portés à notre connaissance.

L’amendement FINC.31 (I-125) est adopté.

Article 10

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.32 (I-126) a pour objectif de maintenir le transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC), avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

L’amendement FINC.33 (I-127) vise à supprimer la ratification de l’ordonnance du 22 décembre portant partie législative du code des impositions sur les biens et les services et transposant diverses normes du droit à l’Union européenne.

M. Arnaud Bazin. – Quelles seront les conséquences de cette suppression de la ratification ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cela n’entraînera pas de conséquence particulière.

L’amendement FINC.32 (I-126) est adopté.

L’amendement FINC.33 (I- 127) est adopté.

Article 10 ter

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.34 (I-128) complète le dispositif proposé par cet article qui s’inscrit dans le droit fil des recommandations du rapport d’information de notre mission relative à la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales.

L’amendement FINC.34 (I-128) est adopté.

Article 10 sexies

L’amendement rédactionnel FINC.35 (I-129) est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.36 (I-130) vise à renvoyer les modalités d’application de cet article à un décret en Conseil d’État, et non à un simple décret comme prévu initialement. Ce décret déterminera les informations devant figurer sur les registres détaillés des bénéficiaires et des paiements transfrontaliers tenus par les prestataires de services de paiement, ainsi que les modalités de transmission de ces informations à l’administration fiscale.

L’amendement FINC.36 (I-130) est adopté.

Article 10 septies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les dispositions de l’article 10 *septies* étant intégrées dans l’article 5 *sexies*, l’amendement FINC.37 (I-131) supprime en conséquence l’article 10 *septies*.

L’amendement FINC.37 (I-131) est adopté.

Article 10 octies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L’amendement FINC.38 (I-132) a pour objet de sécuriser la procédure d’invalidation par l’administration fiscale du numéro individuel d’identification à la TVA.

L’amendement FINC.38 (I-132) est adopté.

Article 10 decies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.39 (I-133) vise à étendre aux avoirs détenus à l'étranger sur un contrat de capitalisation ou placement de même nature la taxation d'office au tarif le plus élevé des droits de mutation à titre gratuit aujourd'hui seulement applicable aux avoirs détenus sur un contrat d'assurance-vie souscrit à l'étranger, lorsque le contribuable n'a pas transmis d'informations sur l'origine des fonds..

L'amendement FINC.39 (I-133) est adopté.

Article 10 sexdecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.40 (I-134) tend à limiter à deux ans le report de l'entrée en vigueur de la réforme des modalités de déclaration des rentes viagères. Imaginer mettre en œuvre une réforme quatre ans après me semble improbable, tout le monde l'aura oubliée.

L'amendement FINC.40 (I-134) est adopté.

Article 11 octies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Par cet amendement FINC.41 (I-135), je propose la suppression de cet article prévoyant un décalage de deux ans du calendrier de mise en œuvre de la revalorisation des valeurs locatives des locaux d'habitation.

Les élus locaux sont dans l'attente de la modernisation des impôts. L'établissement de bases reflétant mieux la valeur des locaux est un impératif de justice fiscale et un élément essentiel pour préserver le consentement à l'impôt et le lien fiscal entre le citoyen et sa commune.

L'amendement FINC.41 (I-135) est adopté.

Article 11 nonies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.42 (I-136) prévoit que le Gouvernement présente au Parlement une évaluation des principales caractéristiques des bénéficiaires de l'exonération du forfait social pour les versements abondant les contributions des salariés sur les plans d'épargne d'entreprise, tout en précisant son efficacité et son coût.

M. Marc Laménie. – Quel est votre sentiment sur la complexité des modes de calcul de la DGF ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je partage avec vous la complexité du dispositif. Par ailleurs, la DGF est proposée sur une tendance de revalorisation avec un abondement complémentaire à hauteur

de 320 millions d'euros dans le dispositif actuel du PLF. J'ai dit tout à l'heure, concernant la question de l'indexation sur l'inflation de cette dotation, que le dispositif de l'amortisseur « électricité » et la version nouvelle en cours de construction, au Sénat, du filet de sécurité permettaient de commencer à approcher d'une version entendable et acceptable pour les collectivités territoriales confrontées à la hausse des prix de l'énergie.

L'amendement FINC.42 (I-136) est adopté.

Article 14

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.43 (I-137) vise à distinguer deux prélèvements sur recettes (PSR) destinés au soutien exceptionnel aux collectivités, puisque ce ne sont pas forcément les mêmes collectivités qui en sont bénéficiaires.

L'amendement FINC.44 (I-138) répond à une demande certainement unanime des collectivités visant à faire entrer les agencements et les aménagements de terrains dans le dispositif permettant de bénéficier du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Nous l'évaluons à 250 millions d'euros pour l'État.

La question avait aussi été posée sur les acquisitions de terrains, mais peu d'acquisitions de terrains entrent a priori dans le principe d'éligibilité de la TVA. La demande, au travers de cet amendement, répond à de nombreuses sollicitations.

L'amendement FINC.43 (I-137) est adopté.

L'amendement FINC.44 (I-138) est adopté.

Article 15 B

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Par l'amendement FINC.45 (I-139), je propose la suppression de l'article, car je pense que la biodiversité n'est pas un jeu. Cela doit relever de choix de politiques publiques clairement affichées, avec des moyens adaptés.

Par ailleurs, il faut faire attention de ne pas jouer avec des politiques publiques et de ne pas céder à des effets d'affichage, même si le loto du patrimoine a permis de mettre en lumière les enjeux de mise en valeur de notre patrimoine, de restauration et d'identité des territoires. Le public est exposé, avec ces jeux de hasard, aux addictions. Nous sortons d'une période où le sujet de la santé mentale éclate en plein débat public. Je ne pense donc pas qu'il faille ajouter un loto de la biodiversité.

M. Vincent Éblé. – Le bénéficiaire prévu par cet amendement, l'Office français de la biodiversité (OFB), est un organisme parapublic, il y a donc peu de motifs de recourir aux jeux de hasard pour financer un service public.

L'amendement FINC.45 (I-139) est adopté.

Article 16

M. Claude Raynal, président. – Cet article est d'importance, car il concerne une ponction faite à Action logement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Effectivement, je rencontre d'ailleurs les dirigeants d'Action logement en audition ce soir...

M. Claude Raynal, président. – ... le vote sur l'article pourrait donc être réservé jusqu'à la semaine prochaine, au même titre que les trois autres que vous nous avez annoncés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'y souscris.

Article 24 bis

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je retire l'amendement FINC.46 (I-140), car j'ai besoin de chiffres plus précis et de connaître les collectivités concernées. Il pourrait y avoir une manne financière importante qui profiterait à quelques collectivités. Et comme le dispositif prévoyait d'affecter le delta supplémentaire à l'État pour financer le bouquet énergétique, j'ai besoin de vérifier tous les éléments.

L'amendement FINC.46 (I-140) est retiré.

La commission propose au Sénat d'adopter l'ensemble des autres articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2023 sans modification, à l'exception des articles 10 octodécies, 14 ter, 16 et 18 sur lesquels le vote est réservé.

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, le vote sur quatre articles de la première partie ayant été réservé, la commission se prononcera la semaine prochaine sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2023.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article liminaire Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2023, prévisions d'exécution 2022 et exécution 2021		
PREMIÈRE PARTIE Conditions générales de l'équilibre financier		
TITRE PREMIER Dispositions relatives aux ressources		
I. Impôts et ressources autorisés		
A. Autorisation de perception des impôts et produits		
Article 1^{er} Autorisation de percevoir les impôts et produits existants		
B. Mesures fiscales		
Article 2 Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2022 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source		
Article 3 Aménagement de la procédure du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu		
Article 3 bis Revalorisation du plafond d'exonération d'IR applicable aux titres-restaurant		
Article 3 ter Régime des minibons dans le cadre du financement participatif		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.1	Adopté
Article 3 quater Prorogation d'exonérations sur les plus-values immobilières applicables en cas de construction de logements sociaux		
Article 3 quinquies Demi-part au titre de l'impôt sur le revenu pour les veuves de titulaires de carte du combattant et ayant plus de 60 ans		

Article 3 <i>sexies</i> Prorogation et refonte du défi-forêt		
Article 3 <i>septies</i> Prolongation des dispositifs fiscaux outre-mer		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.2	Adopté
Article 3 <i>octies</i> Prolongation d'une dépense fiscale en faveur de la rénovation de logements outre-mer		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.3	Adopté
Article 3 <i>nonies</i> Diverses modifications relatives à des dépenses fiscales outre-mer		
Article 3 <i>decies</i> Prorogation du taux majoré pour la réduction d'impôt Madelin		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.4	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.5	Adopté
Article 3 <i>undecies</i> Précisions sur la déclaration nécessaire au titre du crédit d'impôt « service à la personne »		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.6	Adopté
Article 3 <i>duodecies</i> Prorogation jusqu'en 2022 de la réduction d'impôt pour la restauration immobilière dans certains quartiers anciens dégradés		
Article 3 <i>terdecies</i> Hausse du plafond applicable pour le crédit d'impôt « garde jeune enfant »		

Article 3 quaterdecies Extinction du crédit d'impôt Premier abonnement		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.7	Adopté
Article 3 quindecies Suppression de la double imposition applicable aux baux à durée limitée de plus de douze ans		
Article 3 sexdecies Assimilation des cessions d'entreprises individuelles et d'entreprises individuelles à responsabilité limitée à des cessions de droits sociaux		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.8	Adopté
Article 3 septdecies Augmentation à 500 000 euros de la limite d'exonération à 75 % applicable aux transmissions de baux ruraux à long terme		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.9	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.10	Adopté
Article 3 octodecies Exonération de droits d'enregistrement des actes de reconnaissance de filiation établis dans le cadre d'une procédure d'assistance médicale à la procréation (AMP) avec tiers donneur		
Article 3 novodecies Exonération de frais d'inscription au livre foncier de Mayotte des actes de notoriété pris dans le cadre du dispositif de résorption du désordre foncier		
Article 3 vicies Taxation spécifique des plus-values immobilières élevées en Corse		
Article 4 Aménagement du régime fiscal des grands événements sportifs		
Article 4 bis Étalement de l'imposition applicable aux subventions européennes versées aux entreprises		

Article 4 ter Prolongation et aménagement du volet fiscal en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI)		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.11	Adopté
Article 4 quater Indexation des plafonds applicables au titre de la déduction pour épargne de précaution		
Article 4 quinquies Impôt sur le revenu des indemnités des députés européens		
Article 4 sexies Augmentation du plafond applicable au titre du taux réduit d'IS des PME		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.12	Adopté
Article 4 septies Prorogation de l'éligibilité des adaptations audiovisuelles de spectacles au crédit d'impôt dédié aux dépenses déléguées d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.13	Adopté
Article 4 octies Instauration d'un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques		
Article 4 nonies Instauration d'une contribution temporaire de solidarité sur les secteurs des combustibles fossiles		
Article 4 decies Prorogation de la déduction spéciale en faveur des entreprises qui achètent des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.14	Adopté

Article 4 undecies Prorogation du crédit d'impôt collection		
Article 4 duodecies Prorogation du CIIC et évaluation du dispositif		
Article 4 terdecies Précision sur l'exclusion des meublés de tourisme non professionnels du bénéfice du CIIC		
Article 4 quaterdecies Extension du crédit d'impôt sur les investissements en Corse aux investissements nécessaires aux évacuations sanitaires aériennes urgentes		
Article 4 quindecies Prorogation du crédit d'impôt formation des dirigeants d'entreprises		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.15	Adopté
Article 4 sexdecies Extension de l'exonération de taxe annuelle sur les véhicules lourds de transport de marchandises pour les véhicules agricoles et forestiers		
Article additionnel après Article 4 sexdecies		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.16	Adopté
Article 4 septdecies Prorogation du dispositif de déduction pour épargne de précaution et évaluation		
Article 4 octodecies Prorogation des mesures d'assouplissement de l'accès au crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux ou de variétés		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.17	Adopté
Article 4 novodecies Rétablissement du crédit d'impôt rénovation énergétique dans les PME		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.18	Adopté

Article 4 <i>vicies</i> Prorogation du crédit d'impôt « Glyphosate », régime <i>de minimis</i> et évaluation		
Article 4 <i>unvicies</i> Prorogation du crédit d'impôt « Haute valeur environnementale » et évaluation du dispositif		
Article 4 <i>duovicies</i> Contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité		
Article 5 Suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.19	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.20	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.21	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.22	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.23	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.24	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.25	Adopté
Article 5 <i>bis</i> Clarification pour garantir la conformité au droit européen du régime applicable en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prévu à l'article 257 <i>bis</i> du code général des impôts (CGI) en cas de transmission universelle de patrimoine (TUP)		
Article 5 <i>ter</i> Transposer les dispositions de l'article 101 <i>bis</i> de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA (dite « directive TVA »), qui permet aux États membres d'exonérer les acquisitions intracommunautaires et livraisons des biens distribués ou mis gratuitement à la disposition des victimes de catastrophes		

<p style="text-align: center;">Article 5 quater Ajustement et précisions au régime prévu par l'article 262-00 bis du code général des impôts et transposant en droit interne les dispositions de l'article 151 de la directive n° 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de la TVA relatives à l'exonération des organismes internationaux</p>		
<p style="text-align: center;">Article 5 quinquies Mise en cohérence des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de l'agroalimentaire et de la production agricole</p>		
<p style="text-align: center;">Article 5 sexies Complément à la réforme de la facturation électronique</p>		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.26	Adopté
<p style="text-align: center;">Article 5 septies Prorogation du taux réduit de TVA applicable aux masques, tenues de protection et produits d'hygiène destinés à lutter contre la pandémie de Covid-19</p>		
<p style="text-align: center;">Article 6 Prorogation de la réduction des tarifs d'accise sur l'électricité</p>		
<p style="text-align: center;">Article 7 Adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique</p>		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.27	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.28	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.29	Adopté
<p style="text-align: center;">Article 8 Renforcement des incitations fiscales à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports</p>		

Article 8 bis Autorisation de l'usage des huiles alimentaires usagées comme carburant		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.30	Adopté
Article 8 ter Exonération de la TGAP des résidus réceptionnés par des installations de stockage de déchets lorsqu'ils font l'objet d'une valorisation matière		
Article 8 quater Alignement des tarifs de l'accise sur les énergies applicable à l'essence d'aviation et aux carburateurs sur le tarif applicable à l'essence routière		
Article 8 quinquies Bornage dans le temps de tarifs réduits d'accise sur les énergies		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.31	Adopté
Article 9 Suppression de dépenses fiscales inefficaces		
Article 9 bis Nouveau zonage applicable à la taxe sur les logements vacants et à la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires		
Article 9 ter Hausse des taux de la taxe sur les logements vacants		
Article 9 quater Relèvement des plafonds du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers pour les aérodromes de classes 1 et 3		
Article 10 Mise en œuvre du transfert du recouvrement de certaines impositions et amendes à la DGFIP		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.32	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.33	Adopté

Article 10 bis Droit de communication à la douane des données non nominatives		
Article 10 ter Échanges d'informations entre l'autorité judiciaire et la douane		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.34	Adopté
Article 10 quater Abrogation du droit de suite au privilège spécial mobilier du Trésor en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière		
Article 10 quinquies Ajustements techniques concernant la TVA		
Article 10 sexies Transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.35	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.36	Adopté
Article 10 septies Correction d'une erreur matérielle		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.37	Adopté
Article 10 octies Invalidation du numéro individuel d'identification à la TVA en cas de fraude		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.38	Adopté
Article 10 nonies Demande auprès des banques de la communication des comptes bancaires connus dès l'engagement de la procédure d'examen de la situation fiscale personnelle		

Article 10 <i>decies</i> Coordination entre l'étendue de l'obligation déclarative et celle du pouvoir de contrôle de l'administration		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.39	Adopté
Article 10 <i>undecies</i> Aménagement des modalités de contrôle des membres d'un assujetti unique à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)		
Article 10 <i>duodecies</i> Actualisation du régime applicable au droit de communication dont disposent les administrations fiscale et douanière auprès des dépositaires de documents publics		
Article 10 <i>terdecies</i> Possibilité pour l'administration de disposer rapidement des marchandises saisies impropres à la consommation		
Article 10 <i>quaterdecies</i> Élargissement de la possibilité d'utilisation du numéro d'inscription au répertoire d'identification des personnes physiques		
Article 10 <i>quindecies</i> Poursuite de l'unification du recouvrement de certaines impositions à la DGFIP avec les amendes douanières et les droits fiscaux		
Article 10 <i>sexdecies</i> Report de la réforme des modalités de transmissions des déclarations relatives aux rentes viagères		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC. 40	Adopté
Article 10 <i>septdecies</i> Suppression de « gages » non levés dans la loi de finances rectificative pour 2022		
Article 10 <i>octodecies</i> Habilitation à réformer par ordonnance le régime du droit de visite des douanes		
Article 11 Relèvement du taux de la contribution additionnelle aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance applicable aux exploitations agricoles		

<p style="text-align: center;">Article 11 bis Suppression de la redevance due lors de toute augmentation de puissance d'une installation hydroélectrique modifiant l'équilibre initial du contrat de concession</p>		
<p style="text-align: center;">Article 11 ter Exonération des terrains de sport attenants à un local commercial de la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France (TSB)</p>		
<p style="text-align: center;">Article 11 quater Suppression des conditions requises pour le bénéfice d'allègements de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires en cas de cohabitation</p>		
<p style="text-align: center;">Article 11 quinquies Report à 2025 de l'actualisation des valeurs locatives des locaux professionnels</p>		
<p style="text-align: center;">Article 11 sexies Correction d'une erreur de référence</p>		
<p style="text-align: center;">Article 11 septies Prolongation de l'expérimentation du régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique dans le cadre de croisières maritimes</p>		
<p style="text-align: center;">Article 11 octies Décalage de deux ans du calendrier de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation</p>		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.41	Adopté
<p style="text-align: center;">Article 11 nonies Prorogation d'une exonération de forfait social sur certains abondements versés par l'employeur sur les plans d'épargne salariale</p>		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.42	Adopté

II. Ressources affectées		
A. Dispositions relatives aux collectivités territoriales		
Article 12 Fixation pour 2023 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement		
Article 13 Réforme du dispositif de remboursement des frais de garde, du dispositif de compensation des frais de protection fonctionnelle des élus et de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux		
Article 14 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.43	Adopté
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.44	Adopté
Article 14 bis Diverses dispositions relatives à la compensation financière de compétences transférées et de soutien aux collectivités territoriales		
Article 14 ter Filet de sécurité pour les collectivités territoriales pour 2023		
Article 15 A Mécanisme de financement des chambres d'agriculture		
Article 15 B Affectation à l'Office français de la biodiversité d'une partie des recettes issues d'un nouveau « loto de la biodiversité »		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.45	Adopté

B. Impositions et autres ressources affectées à des tiers		
Article 15 Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers		
Article 16 Prise en charge par Action Logement Services d'une partie des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre		
C. Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux		
Article 17 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants		
Article 18 Fixation pour 2023 de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »		
Article 19 Modification du périmètre du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »		
Article 20 Actualisation de la définition du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » prévue à l'article 125 modifié de la loi de finances pour 1991		
Article 21 Suppression du compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques »		
Article 22 Modification du compte de commerce « Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires »		
D. Autres dispositions		
Article 23 Relations financières entre l'État et la sécurité sociale		
Article 24 Versement au budget général du solde du Fonds de stabilisation des changes et suppression du fonds		
Article 24 bis Reversement à l'État au-delà d'un certain seuil des montants de la redevance spécifique des concessions hydroélectriques échues		
Auteur	N°	Sort
M. Jean-François Husson, rapporteur général	FINC.46	Retiré

Article 24 *ter*

Abandon de créance de l'État sur la Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne

Article 25

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE)

TITRE II

Dispositions relatives à l'équilibre des ressources et des charges

Article 26

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

II. EXAMEN DES ARTICLES RÉSERVÉS (16 NOVEMBRE 2022)

Réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission s'est prononcée sur les articles 10 *octodecies*, 14 *ter*, 16 et 18, précédemment examinés et réservés, de la première partie du projet de loi de finances pour 2023.

Elle a adopté deux amendements à l'article 10 *octodecies*, un amendement à l'article 14 *ter*, et proposé d'adopter sans modification les articles 16 et 18.

Puis, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2023, telle que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

Le compte-rendu détaillé de cette réunion peut être consulté à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- M. Laurent MICHEL, directeur général ;
- M. Christophe KASSIOTIS, directeur de cabinet du directeur général ;
- M. Timothée FUROIS, sous-directeur des marchés de l'énergie (SD1) ;
- M. Éric CHAMBON, adjoint au sous-directeur des affaires générales et de la synthèse (SD7).

Commission de régulation de l'énergie (CRE)

- Mme Emmanuelle WARGON, présidente ;
- M. Aodren MUNOZ, chargé de mission à la direction de la communication et des relations institutionnelles.

Table ronde

Régions de France

- M. Stéphane PERRIN-SARZIER, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué de la commission administration générale.

Intercommunalités de France

- M. Sébastien MIOSSEC, président délégué ;
- Mme Claire DELPECH, responsable du pôle finances et fiscalité ;
- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

- M. Pierre BRETEAU, co-président des finances et vice-président.

France Urbaine

- M. Franck CLAEYS, délégué adjoint.

Association des maires ruraux de France

- M. Gilles NOËL, président des maires ruraux de la Nièvre.

Assemblée des départements de France : contribution écrite.

CCI FRANCE

- **M. Alain DI CRESCENZO**, président ;
- **M. Jérôme PARDIGON**, directeur des affaires publiques.

AFEP

- **M. Jean-Luc MATT**, directeur général ;
- **Mme Stéphanie ROBERT**, directrice générale adjointe ;
- **Mme Laetitia de LA ROCQUE**, directeur des affaires fiscales.

Action Logement Groupe

- **M. Bruno ARCADIPANE**, président ;
- **M. Philippe LENGRAND**, vice-président ;
- **Mme Nadia BOUYER**, directrice générale ;
- **Mme Akila MAT**, responsable des relations institutionnelles.

EDF

- **M. Marc BENAYOUN**, directeur exécutif du groupe en charge du pôle clients, services et territoires ;
- **M. Bertrand LE THIEC**, directeur des affaires publiques.

TOTALÉNERGIES

- **M. Patrick POUYANNÉ**, président-directeur général.

ENGIE

- **Mme Claire WAYSAND**, directrice générale adjointe et secrétaire générale du groupe ;
- **M. Thierry RAEVEL**, directeur des relations parlementaires et des territoires.

MEDEF

- **M. Patrick MARTIN**, président délégué ;
- **Mme Marie-Pascale ANTONI**, directrice des affaires fiscales ;
- **Mme Elizabeth VITAL DURAND**, responsable du pôle affaires publiques.

ARMATEURS DE FRANCE

- **M. Jean-Emmanuel SAUVÉE**, président et conseiller du groupe
Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime
(CMA-CGM).

CITEO

- **M. Jean HORNAIN**, directeur général ;
- **M. Thibault BOUCHER**, conseiller affaires publiques.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html>