

N° 229

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 décembre 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *pour 2015,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur
Rapporteur général

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guéné, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3217, 3247, 3252, 3282 et T.A. 623

Sénat : 227 et 230 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	13
PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2015 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2015	13
A. UNE COURBE DU CHÔMAGE QUI PEINE À S'INVERSER	13
1. <i>Un nouveau rebond du taux de chômage...</i>	13
2. <i>... et une hausse significative du nombre de chômeurs inscrits</i>	14
3. <i>Une croissance insuffisante pour un rebond réel de l'emploi</i>	15
4. <i>Un recul du chômage freiné par le « cycle de productivité »</i>	18
B. UNE NETTE AMÉLIORATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE EN 2015	18
1. <i>L'activité économique a bénéficié de vents favorables en 2015</i>	19
2. <i>Une hypothèse de croissance de 1 % en 2015 « prudente »</i>	20
3. <i>... et une prévision d'inflation « réaliste »</i>	23
II. UN REDRESSEMENT LIMITÉ DES COMPTES PUBLICS EN 2015	24
A. UNE BAISSÉ RÉDUITE DU DÉFICIT PUBLIC	24
1. <i>Une diminution de 0,1 point de PIB du déficit effectif</i>	24
2. <i>Un ajustement structurel en deçà des exigences européennes</i>	25
3. <i>Le « poids » des contentieux fiscaux</i>	26
B. UNE PREMIÈRE BAISSÉ DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	26
C. UNE DÉPENSE PUBLIQUE PLUS DYNAMIQUE QU'ANTICIPÉ	28
D. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE	31
DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. DES RECETTES GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS	33
A. UNE MOINS-VALUE DE 1,8 MILLIARD D'EUROS SUR LES RECETTES FISCALES, HORS CONTENTIEUX EXCEPTIONNEL AVEC EDF	33
B. DES RECETTES NON FISCALES SUPÉRIEURES DE 300 MILLIONS D'EUROS AUX PRÉVISIONS	37
II. SEULES DES ÉCONOMIES DE CONSTATATION PERMETTENT À L'ÉTAT D'AFFICHER UNE TRAJECTOIRE MAÎTRISÉE SUR LES DÉPENSES	40
A. 7,1 MILLIARDS D'EUROS REDÉPLOYÉS : UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION D'UNE AMPLEUR INÉDITE	40

1. Un schéma de fin de gestion très significatif.....	40
2. Une très faible lisibilité budgétaire des redéploiements intervenant sur le programme des investissements d'avenir.....	42
3. Des reports importants prévus de 2015 à 2016, attestant d'une exécution 2015 heurtée.....	44
B. UN DÉRAPAGE DE 1,3 MILLIARD D'EUROS DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL	45
1. Un dérapage manifeste des dépenses du budget général	45
2. Des économies de constatation permettent à l'État d'afficher une maîtrise des dépenses	46
C. DES NOUVELLES OUVERTURES DE CRÉDITS	48
1. Sur la mission « Agriculture » : des ouvertures principalement liées aux refus d'apurements communautaires	48
a) La notion d'apurements communautaires	48
b) Un impact budgétaire de plus d'un milliard d'euros en 2015	49
2. Au total, 2,2 milliards d'euros pour la mission « Défense », principalement en substitution des recettes attendues sur le CAS « Hertzien »	50
3. Le dynamisme des dépenses de guichet alourdit la charge budgétaire des missions « Solidarité » et « Logement ».....	50
D. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONTINUE D'AUGMENTER EN 2015	52
EXAMEN DES ARTICLES	55
• ARTICLE LIMINAIRE Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2015	55

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

TITRE PREMIER - DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	57
• ARTICLE 1^{er} A (nouveau) Apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale	57
• ARTICLE 1^{er} (Art. 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements sous la forme d'une part du produit de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE)	60
• ARTICLE 1^{er} bis (nouveau) Affectation à certaines collectivités territoriales de sommes versées par la société d'autoroutes ESCOTA à l'État	67
• ARTICLE 2 Prélèvement sur le fonds de roulement du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)	70
• ARTICLE 3 (Art. L. 121-6, L. 121-8, L. 121-9, L. 121-16, L. 121-19, L. 121-19-1, L. 121-26, L. 121-27, L. 121-28, L. 121-28-1, L. 121-32, L. 121-35, L. 121-36, L. 121-37, L. 121-38, L. 121-41, L. 121-10 à L. 121-15, L. 121-17, L. 121-18, L. 121-20 à L. 121-23, L. 121-25, L. 121-39, L. 121-40, L. 121-42, L. 121-43, L. 122-5, L. 123-2, L. 124-4 du code de l'énergie, art. 238 bis HW du code général des impôts, art. L. 135 N du livre des procédures fiscales) Création du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »	73

TITRE II - DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	97
• ARTICLE 4 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	97

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

TITRE PREMIER - AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 - CRÉDITS DES MISSIONS	99
• ARTICLE 5 Budget général : ouvertures et annulations de crédits	99
• ARTICLE 6 Budgets annexes : ouvertures de crédits	102
• ARTICLE 7 Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits	103

TITRE II - AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS	105
• ARTICLE 8 Plafonds des autorisations d'emplois de l'État	105
• ARTICLE 9 Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	107

TITRE III - RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE	109
• ARTICLE 10 Ratification de deux décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance	109

TITRE IV - DISPOSITIONS PERMANENTES	111
--	-----

I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES	111
• ARTICLE 11 (Art. 265, 265 nonies, 266 quinquies, 266 quinquies B et 266 quinquies C du code des douanes) Fiscalité des énergies	111
• ARTICLE 11 bis (nouveau) (Art. 81 du code général des impôts, art. L. 131-4-1, art. L. 131-4-4 du code de la sécurité sociale, art. L. 3261-3-1 du code du travail) Aménagement de l'indemnité kilométrique vélo	132
• ARTICLE 11 ter (nouveau) (Article premier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) Précision de la trajectoire de la composante carbone de la TICPE pour les années 2017 à 2019	135
• ARTICLE 12 (Art. 265 du code des douanes) Encouragement à l'utilisation du super sans plomb 95-E10	138
• ARTICLE 12 bis (nouveau) (Art. 35 bis du code général des impôts) Extension de l'exonération d'impôt sur le revenu des produits issus de la location meublée par un propriétaire de tout ou partie de son habitation principale à un salarié saisonnier	145
• ARTICLE 12 ter (nouveau) (Art. 120 et art. 156 du code général des impôts) Mise en conformité avec le droit de l'Union européenne de l'imposition des opérations à terme réalisées à l'étranger	147
• ARTICLE 12 quater (nouveau) (Art. 150-0 B quater [nouveau] du code général des impôts) Exonération des plus-values de cession de placements monétaires sous condition de réinvestissement dans un PEA-PME	150
• ARTICLE 12 quinquies (nouveau) (Art. 164 C et 197 A du code général des impôts) Abrogation des dispositions relatives à l'imposition forfaitaire de certains résidents de pays tiers sur la valeur locative de leurs habitations en France	155
• ARTICLE 12 sexies (nouveau) (Art. 199 sexdecies du code général des impôts) Réduction et crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées	158

• <i>ARTICLE 12 septies (nouveau) (Art. 200 quindecies et 238 du code général des impôts)</i> Mesures fiscales pour encourager les groupements d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF)	162
• <i>ARTICLE 12 octies (nouveau) Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations et contributions sociales des sommes perçues dans le cadre du prix « French Tech Ticket »</i>	166
• <i>ARTICLE 13 (Art. 199 terdecies-0 A, art. 885-0 V bis, art. 885-0 V bis B du code général des impôts, art. L. 214-30, art. L. 214-31 du code monétaire et financier) Mise en conformité du dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des souscriptions au capital des petites et moyennes entreprises (PME) avec les règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques</i>	168
• <i>ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 136-6 du code de la sécurité sociale et art. 125-00 A [nouveau] du code général des impôts) Possibilité d'imputation des pertes en capital de prêts participatifs</i>	201
• <i>ARTICLE 13 ter (nouveau) (Art. 150-0 D ter, art. 150-0 D, art. 199 terdecies-0 A, art. 1763 C du code général des impôts) Harmonisation des dispositifs de réduction d'impôt « Madelin » et « ISF-PME »</i>	205
• <i>ARTICLE 14 (Art. L. 214-154, L. 214-160, L. 214-168, L. 214-169, L. 221-32-2 et L. 519-1 du code monétaire et financier) Renforcement du plan d'épargne en actions dédié au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME)</i>	213
• <i>ARTICLE 15 (Art. 14A, 35 A, 39 duodecies, 50-0, 150 UC, 164 B et 239 nonies du code général des impôts) Extension de l'objet social des organismes de placement collectif immobilier à la location meublée - conséquences fiscales</i>	226
• <i>ARTICLE 16 (Art. 115 quinquies, art. 119 ter et art. 145 du code général des impôts) Mise en conformité du régime des sociétés mères et filiales</i>	234
• <i>ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. 39 AI [nouveau] du code général des impôts) Création d'un dispositif d'amortissement exceptionnel pour les équipements de fabrication additive (imprimantes 3D)</i>	242
• <i>ARTICLE 16 ter (nouveau) (Art. 39 quinquies FB du code général des impôts (rétabli)) Amortissement accéléré des investissements dans les bâtiments d'élevage effectués en 2016 et 2017</i>	246
• <i>ARTICLE 16 quater (nouveau) (Art. 39 decies du code général des impôts) Éligibilité des équipements en fibre optique au suramortissement de 40 % de l'article 39 decies du code général des impôts (suramortissement « Macron »)</i>	249
• <i>ARTICLE 16 quinquies (nouveau) (Art. 64, 64 bis [nouveau], 65, 65 A, 65 B, 69, 69 A, 69 B, 70, 71, 75, 75 A, 76, 158, 206, 238 bis K, 1651 A, 1651 D, 1655 sexies et 1652 du code général des impôts, art. L. 1 à L. 4 et L. 118 du livre des procédures fiscales, art. L. 731-15, L. 731-16, L. 731-19 et L. 731-20 du code rural et de la pêche maritime) Création d'un régime fiscal « Micro BA » pour l'imposition des bénéfices agricoles</i>	252
• <i>ARTICLE 16 sexies (nouveau) (Art. 72 D bis du code général des impôts) Assouplissement des modalités de constitution et des conditions d'utilisation de la déduction pour aléas (DPA)</i>	262
• <i>ARTICLE 16 septies (nouveau) (Art. 145 du code général des impôts) Réduction à 2,5 % du seuil de détention requis pour l'application du régime mères-filles aux sociétés contrôlées par un ou plusieurs organismes à but non lucratif</i>	266
• <i>ARTICLE 16 octies (nouveau) (Art. 154, 158, 199 quater B, 1649 quater E, 1649 quater E bis, 1649 quater F, 1649 quater H, 1649 quater I, 1649 quater J, 1649 quater K, 1649 quater K bis [nouveau], 1649 quater K ter [nouveau], 1649 quater K quater [nouveau], 1649 quater L, 1649 quater N [nouveau], 1649 quater O [nouveau], et 1755 du code général des impôts, art. L. 166 du livre des procédures fiscales, et art. 69 et 70 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015) Renforcement des missions des organismes de gestion agréés</i>	268

• ARTICLE 16 nonies (nouveau) (Art. 200, 207, 231 bis V [nouveau], 238 bis, 885-0 V bis A et 1460 du code général des impôts ; art. 43 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014) Régime fiscal des établissements d'enseignement supérieur consulaire	275
• ARTICLE 16 decies (nouveau) (Art. 200 undecies du code général des impôts) Relèvement du plafond du crédit d'impôt en faveur des dépenses de remplacement pour congés dans le cadre des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)	279
• ARTICLE 16 undecies (nouveau) (Art. 212, 216, 223 B, 223 B bis, 223 I, 223 Q, 223 R et 223 S du code général des impôts) Suppression de la neutralisation de la quote-part de frais et charges pour le régime de l'intégration fiscale et abaissement à 1 % du taux de cette quote-part	282
• ARTICLE 16 duodecies (nouveau) (Art. 244 quater L du code général des impôts) Plafond du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)	287
• ARTICLE 17 (Art. 1649 AC du code général des impôts) Échanges automatiques d'informations financières	290
• ARTICLE 18 (Art. 44 quindecies et art. 1465 A du code général des impôts) Réforme des zones de revitalisation rurale	298
• ARTICLE 19 (Art. 1653 F (nouveau) du code général des impôts et art. L. 59, L. 59 D (nouveau), L. 60, L. 113 et L. 136 A (nouveau) du livre des procédures fiscales) Création d'un comité consultatif pour le crédit d'impôt pour dépenses de recherche et le crédit d'impôt d'innovation	304
• ARTICLE 19 bis (nouveau) (Art. 207 et 244 quater B du code général des impôts) Actualisation de la liste des organismes éligibles au régime de sous-traitance applicable en matière de crédit d'impôt recherche (CIR) et de la liste des organismes de recherche exonérés d'impôt sur les sociétés	311
• ARTICLE 20 (Art. 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, art. 1729 C et 1754 du code général des impôts) Adaptation des dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	313
• ARTICLE 21 (Art. 302 septies B et 1599 sexies [rétabli] du code général des impôts, art. L. 520-1 à L. 520-11 et L. 520-12 à L. 520-22 [nouveaux] du code de l'urbanisme) Refonte de la taxe pour la création de bureaux et création d'une taxe additionnelle aux DMTO sur les cessions de locaux à usage de bureaux en Île-de-France	326
• ARTICLE 22 (Art. 34 et 35 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre et art. 56 de la loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement du cadastre, la péréquation de l'impôt foncier et la conversion du cadastre en Alsace-Moselle) Constitution de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU)	346
• ARTICLE 23 (Art. 1647-0 B septies du code général des impôts et art. 19 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte) Refonte de la participation des collectivités territoriales au coût du dégrèvement afférent au plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée	351
• ARTICLE 24 (Art 1411, 1519 I, 1609 nonies C, 1638, 1638-0 bis, 1639 A bis, 1640 [nouveau] du code général des impôts et art. L. 2113-5-1 [nouveau] et L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales) Adaptation des dispositions fiscales aux regroupements de communes	359
• ARTICLE 24 bis (nouveau) (Art. L. 331-2 du code de l'urbanisme) Délibération relative à la taxe d'aménagement dans le cas de création d'une commune nouvelle	364
• ARTICLE 25 (Art. 1520, 1521 et 1522 bis du code général des impôts, art. L.2333-78 du code général des collectivités territoriales) Rationalisation et amélioration du caractère incitatif de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères	365

• <i>ARTICLE 25 bis (nouveau) (Art L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Éligibilité au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) des dépenses effectuées dans le cadre du plan « France très haut débit »	371
• <i>ARTICLE 25 ter (nouveau) (Art. L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales et art. 115 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015)</i>	
Pérennisation du mécanisme de compensation partielle des baisses du produit de CVAE pour les départements	374
• <i>ARTICLE 25 quater (nouveau) (Art 1382 du code général des impôts)</i>	
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole	376
• <i>ARTICLE 25 quinquies (nouveau) (Art. 1396 du code général des impôts)</i>	
Adaptations de la majoration de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains constructibles situés en « zone tendue »	380
• <i>ARTICLE 25 sexies (nouveau) (Art 1451 du code général des impôts)</i>	
Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) des sociétés produisant du biogaz, de l'électricité, de la chaleur par la méthanisation agricole	386
• <i>ARTICLE 25 septies (nouveau) (Art. 1647-00 bis du code général des impôts)</i>	
Assouplissement des modalités de déclaration nécessaires au bénéfice du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties « jeunes agriculteurs »	390
• <i>ARTICLE 25 octies (nouveau) (Art. L. 135 ZC [nouveau] et L. 113 du livre des procédures fiscales.)</i>	
Transmission d'informations entre services de l'État concernant les demandes d'attribution au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	392
• <i>ARTICLE 25 nonies (nouveau)</i>	
Possibilité d'étendre la Tascom aux établissements ouverts avant 1960	395
• <i>ARTICLE 25 decies (nouveau)</i>	
Assujettissement à la Tascom en cas de changement d'exploitation en cours d'année	399
• <i>ARTICLE 25 undecies (nouveau) (Art. 8 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer)</i>	
Modification des règles relatives à l'application des franchises d'octroi de mer dans le cas d'un déménagement	402
• <i>ARTICLE 25 duodecies (nouveau) (Art. 10 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer)</i>	
Détermination du fait générateur de l'octroi de mer dans le cas d'un produit pétrolier ayant subi une transformation sous un régime suspensif	406
• <i>ARTICLE 25 terdecies (nouveau) (Art. 34 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013)</i>	
Fixation de la répartition du produit de l'octroi de mer à Mayotte	408
• <i>ARTICLE 25 quaterdecies (nouveau)</i>	
Fonds de soutien exceptionnel aux départements	412
• <i>ARTICLE 25 quindecies (nouveau)</i>	
Définition des coefficients multiplicateurs applicables en 2016 en matière de taxe locale sur la consommation finale d'électricité pour les collectivités territoriales n'ayant pas adapté leurs coefficients en 2015	416
• <i>ARTICLE 26 (Art. 302 D, 302 D bis, 572, 1649 quater B quater, 1698 D, et 1798 bis du code général des impôts)</i>	
Simplification des formalités déclaratives des contributions indirectes	418
• <i>ARTICLE 27 (Art. 284 bis, 284 bis B [nouveau], 284 ter et 284 quater du code des douanes)</i>	
Modernisation de la taxe spéciale sur les véhicules routiers	424
• <i>ARTICLE 28 (Art. 266 nonies, 266 decies, 266 undecies, 268 ter et 285 sexies du code des douanes, art. L. 151-1 du code de l'environnement)</i>	
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) : modernisation et sécurisation du recouvrement de la taxe	429
• <i>ARTICLE 28 bis (nouveau) (Art. 266 quindecies du code des douanes)</i>	
Extension de la TGAP au gazole non routier	433

• ARTICLE 28 ter (nouveau) (Art. 266 quindecies du code des douanes) Introduction d'un critère de traçabilité relatif aux matières premières permettant de produire des biocarburants pris en compte pour le double comptage	435
• ARTICLE 29 (Art. 220 octies du code général des impôts) Crédit d'impôt phonographique - Placement sous le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)	437
• ARTICLE 30 (Art. 278 bis du code général des impôts) Mise en conformité avec le droit l'Union européenne du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux produits d'origine agricole non transformés	442
• ARTICLE 30 bis (nouveau) (Art. 278-0 bis du code général des impôts) Extension du taux réduit de TVA à 5,5 % à certains spectacles	445
• ARTICLE 30 ter (nouveau) (Art. 298 du code général des impôts) Instauration de la déductibilité de TVA pour les véhicules à essence	447
• ARTICLE 30 quater (nouveau) (Art. unique de la loi n° 2014-237 du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à la presse imprimée et à la presse en ligne) Application rétroactive du taux spécifique de TVA à 2,1 % à la presse en ligne à compter du 12 juin 2009	450
• ARTICLE 31 (Art. 217 octies du code général des impôts) Amortissement exceptionnel des investissements des entreprises dans les PME innovantes	454
• ARTICLE 32 (Art. 119 quinquies [nouveau] du code général des impôts) Exonération de la retenue à la source due par une société non résidente déficitaire ou en liquidation	460
• ARTICLE 33 (Art. 187 du code général des impôts) Mise en place d'une procédure de restitution de l'excédent de retenue à la source prélevée sur les jetons de présence « ordinaires » versés à des contribuables domiciliés dans un État membre de l'Union européenne	464
• ARTICLE 34 (Art. 575 du code général des impôts) Fiscalité des produits du tabac - Adaptation du dispositif de majoration du minimum de perception	468
• ARTICLE 35 (Art. 1601 du code général des impôts) Modification du dispositif de plafonnement de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises	472
• ARTICLE 35 bis (nouveau) (Art. L. 213-11-11 et L. 213-19 du code de l'environnement) Application des procédures de droit commun pour les remises gracieuses en cas de factures impayées au niveau des agences de l'eau	478
• ARTICLE 35 ter (nouveau) (Art. 272 et 283 du code général des impôts et L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales) Renforcement des dispositifs de lutte contre la fraude à la TVA	481
• ARTICLE 35 quater (nouveau) (Art. 796 et art. 796 bis [nouveau] du code général des impôts) Exonération de droit de mutation à titre gratuit des dons au profit de victimes d'actes de terrorisme	484
• ARTICLE 35 quinquies (nouveau) (Art. 1382, 1382 E, 1388 septies [nouveau] et 1394 du code général des impôts) Exonérations de taxes foncières des propriétés transférées par l'État aux grands ports maritimes	491
• ARTICLE 35 sexies (nouveau) (Art. 1609 duodecies du code général des impôts) Extension de l'assiette de la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie aux livres numériques	495
• ARTICLE 35 septies (nouveau) (Art. 1681 F et 1684 du code général des impôts, art. L. 143-21 du code de commerce) Assouplissement du mécanisme du crédit-vendeur et réduction du délai d'indisponibilité du prix de cession d'un fonds de commerce	498
• ARTICLE 35 octies (nouveau) (Art. L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime) Arrêté fixant le taux effectif de la taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques	504

• <i>ARTICLE 35 nonies (nouveau) (Art. L. 241-10 du code de la sécurité sociale)</i>	
Augmentation du montant de la réduction forfaitaire de cotisations sociales au bénéfice des particuliers employeurs	506
• <i>ARTICLE 35 decies (nouveau) (Art. 122 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)</i>	
Extension du dispositif de remise de dette sociale en faveur de l'agriculture corse	509
• <i>ARTICLE 35 undecies (nouveau)</i>	
Obligation pour les grandes entreprises de publier les informations relatives aux activités et aux bénéficiaires de leurs implantations pays par pays (« reporting » pays par pays public)	512
• <i>ARTICLE 35 duodecies (nouveau)</i>	
Rapport au Parlement sur l'impact des exonérations et dégrèvements en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière et de contribution à l'audiovisuel public	516
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 35 duodecies (nouveau)</i>	
Remise d'un rapport au Parlement sur les reports de crédits	518
II. - GARANTIES	520
• <i>ARTICLE 36 (Art. L. 432-2 du code des assurances)</i>	
Garantie des financements nécessaires à l'acquisition par des clients français de navires de flotte de commerce ou d'engins spatiaux civils construits en France	520
• <i>ARTICLE 37 (Art. L. 432-1, L. 432-2, L. 432-3, L. 432-4, L. 432-4-1 [nouveau], L. 432-4-2 [nouveau] et L. 432-5 du code des assurances, art. 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 et art. 612-3 du code monétaire et financier)</i>	
Réforme du dispositif de financement des exportations	525
• <i>ARTICLE 37 bis (nouveau)</i>	
Introduction d'un plafond des garanties publiques pour le commerce extérieur accordées par l'État	542
• <i>ARTICLE 38</i>	
Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2016	544
• <i>ARTICLE 39 (Art. L. 221-7 du code monétaire et financier)</i>	
Garantie de l'État accordée aux emprunts souscrits par la Société du Grand Paris auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI)	548
• <i>ARTICLE 39 bis (nouveau) (Art. L. 221-7 du code monétaire et financier)</i>	
Clarification des relations financières de prêts entre le fonds d'épargne et la Caisse des dépôts et consignations	552
• <i>ARTICLE 40 (Art. 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)</i>	
Reconduction et amélioration du dispositif de garantie à la construction navale de la Caisse française de développement industriel (CFDI)	554
• <i>ARTICLE 41 (Art. 97 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007)</i>	
Actualisation de la garantie à l'Agence française de développement (AFD) permettant de mettre en œuvre les engagements de la France à l'égard de la Facilité financière internationale pour l'immunisation (IFFIm)	560
• <i>ARTICLE 41 bis (nouveau)</i>	
Garantie de l'État à la Société de prise de participation de l'État dans le cadre du financement-relais du Fonds de résolution unique	562
III. - AUTRES MESURES	575
• <i>ARTICLE 42</i>	
Modalités de répartition transitoire du fonds de solidarité en faveur des départements entre la métropole de Lyon et le département du Rhône	575
• <i>ARTICLE 42 bis (nouveau) (Art. L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Neutralisation des dotations aux amortissements des communes et établissements publics de coopération intercommunale	578
• <i>ARTICLE 42 ter (nouveau) (Art. L. 5211-12, L. 5721-8 et L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales)</i>	
Indemnités des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et des syndicats mixtes ouverts restreints	581

• <i>ARTICLE 42 quater (nouveau)</i> Aide exceptionnelle de 25 millions d'euros en faveur de la restructuration des services d'aide et d'accompagnement à domicile	584
• <i>ARTICLE 43</i> Souscription à l'augmentation des ressources en capital de la Société interaméricaine d'investissement	587
• <i>ARTICLE 44 (nouveau)</i> (Art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale) Possibilité d'attribuer l'aide au logement temporaire (ALT) aux sociétés de construction dont l'État détient le tiers du capital	589
• <i>ARTICLE 45 (nouveau)</i> (Art. 76 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003) Modification de l'affectation de la taxe sur les spectacles de variété pour financer un fonds d'intervention d'urgence en faveur du spectacle vivant	591
• <i>ARTICLE 46 (nouveau)</i> (Art. 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014) Éligibilité des élèves scolarisés dans des établissements privés sous contrat ayant opté pour le régime dérogatoire d'organisation du temps scolaire aux aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires	594
• <i>ARTICLE 47 (nouveau)</i> Apurement de la situation des agents et personnels de l'État et de ses établissements publics occupant un logement dans un immeuble appartenant à l'État	598
EXAMEN EN COMMISSION	601
ANNEXES	603
I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE EN % DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI	603
II. ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR MISSION ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET LA FIN DE GESTION 2015 (DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL, HORS REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS)	604

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2015 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE DE L'EXERCICE 2015

Au cours de l'année 2015, **l'activité économique a bénéficié de vents favorables, communs à l'ensemble des pays de la zone euro**. En dépit de cette amélioration de l'environnement conjoncturel, la croissance du produit intérieur brut (PIB) est restée modeste en France, celui-ci ne devant progresser que de 1 %. Dans un tel contexte, **le marché du travail continue de présenter une image dégradée**. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)¹ avait engagé une décrue à compter du dernier trimestre 2014 ; toutefois, celui-ci a rebondi au troisième trimestre 2015 et le nombre de chômeurs de catégorie A inscrits à Pôle emploi² a marqué une nette progression depuis le début de l'année, affichant même un sursaut de 42 000 en octobre dernier. **Aussi la courbe du chômage semble-t-elle peiner à s'inverser**. En outre, l'inflation est restée atone tout au long de l'année.

A. UNE COURBE DU CHÔMAGE QUI PEINE À S'INVERSER

1. Un nouveau rebond du taux de chômage...

Alors qu'il s'élevait à 10,5 % de la population active au dernier trimestre de 2014, **le taux de chômage au sens du BIT était de 10,4 % au deuxième trimestre de cette année**. Selon le dernier *Point de conjoncture* de l'Insee, « *au second semestre, la hausse attendue de l'emploi serait suffisante pour compenser celle de la population active, si bien que le taux de chômage serait stable à 10,3 %* »³. Néanmoins, **selon une publication de l'Insee du 3 décembre¹, ce**

¹ Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) comptabilise les personnes en âge de travailler qui : 1°) n'ont pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence ; 2°) sont disponibles pour travailler dans les deux semaines ; 3°) ont entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent, ou ont trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

² La catégorie A regroupe les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ; elle se distingue des catégories B et C, qui accueillent les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, mais ayant exercé une activité réduite, de même que des catégories D et E, qui concernent les demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi – en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie, ou encore parce qu'ils sont bénéficiaires de contrats aidés.

³ Insee, « *La demande reste bien orientée, l'activité progresse par à-coups* », Point de conjoncture, octobre 2015.

dernier a affiché un nouveau rebond au troisième trimestre, s'élevant à 10,6 % de la population active – soit le niveau le plus élevé atteint depuis 1997. Aussi ceci pourrait-il venir remettre en question les prévisions du *Consensus Forecasts* de novembre 2015, qui anticipait un taux de chômage de 10 % à la fin de l'exercice, à l'instar de l'OCDE², de même que celles de la Commission européenne³ et du Fonds monétaire international (FMI)⁴ qui prévoyaient respectivement un taux de chômage de 10,4 % et 10,2 %.

2. ... et une hausse significative du nombre de chômeurs inscrits

La perspective d'une stabilisation du taux de chômage en 2015 a également été assombrie par **la progression significative du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, soit ceux n'ayant pas travaillé au cours du mois considéré.**

Ainsi, entre décembre 2014 et octobre de cette année, **Pôle emploi a recensé 89 100 demandeurs d'emploi de catégorie A supplémentaires**, soit une hausse de 2,5 % au cours de cette période⁵ ; après un recul de 23 800 constaté en septembre, **le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A a marqué un rebond de 42 000 en octobre dernier**, comme le fait apparaître le graphique ci-après.

L'inversion de la courbe du chômage tant espérée se fait donc encore attendre. Toutefois, dans un récent communiqué, la ministre chargée du travail, Myriam El Khomri, a estimé que l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A constatée en octobre provenait « *en partie de personnes déjà inscrites à Pôle emploi et qui exerçaient le mois dernier une activité réduite (catégories B et C). Au total, le nombre d'inscrits en catégories A, B et C augmente de 13 100 sur un mois, soit + 0,2 %* ».

Par suite, bien que la progression du nombre total de chômeurs tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi ait été plus modérée, **il n'en demeure pas moins que le nombre de demandeurs d'emploi n'ayant exercé aucune activité au cours du mois d'octobre a significativement augmenté** – ce qui constitue, en soi, une dégradation de la situation de l'emploi.

¹ Insee, « Hausse du taux de chômage au troisième trimestre 2015 », Informations Rapides, n° 298, 3 décembre 2015.

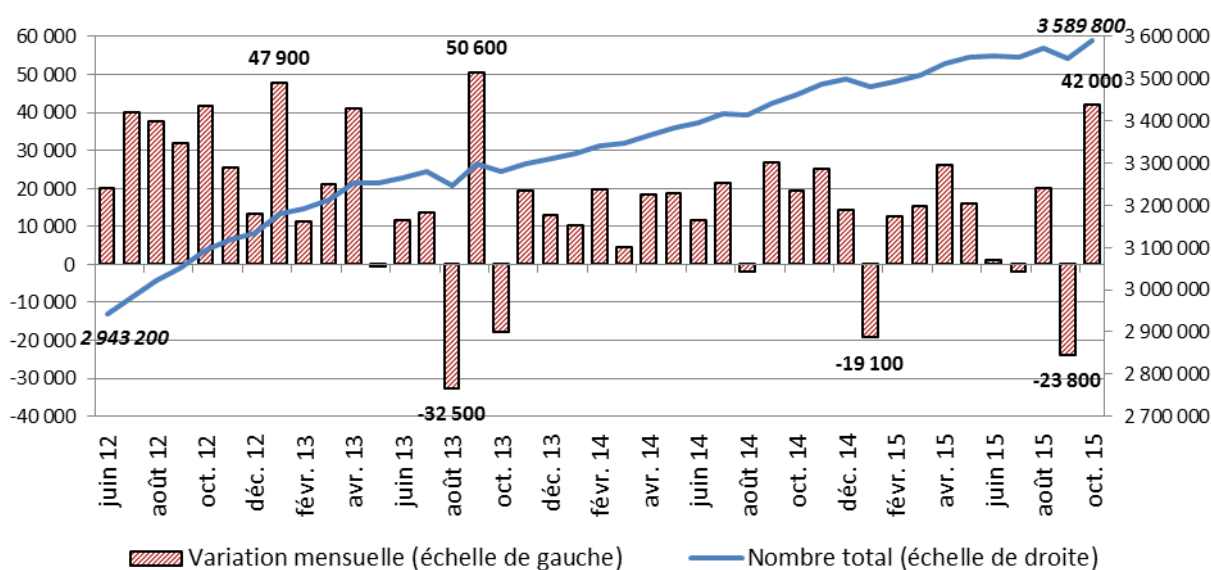
² OCDE, OECD Economic Outlook, Éditions de l'OCDE, Paris, novembre 2015.

³ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2015 », European Economy 11/2015, novembre 2015.

⁴ Fonds monétaire international, World Economic Outlook. Adjusting to Lower Commodity Prices, octobre 2015.

⁵ Le nombre total de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C s'élevait, quant à lui, à 5 435 800 en octobre 2015, en augmentation de 5,5 % sur un an.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi en catégorie A



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de Pôle emploi)

3. Une croissance insuffisante pour un rebond réel de l'emploi

La situation de l'emploi en 2015 apparaît comme d'autant plus fragile lorsque sont examinés les déterminants de la stabilisation du taux de chômage observée au cours des deux premiers trimestres de l'année, qui ne révèlent aucunement un « sursaut » du marché du travail. **Cette stabilisation serait à attribuer, en premier lieu, à un ralentissement de la progression de la population active** – en lien avec des facteurs démographiques, mais aussi, possiblement, avec la hausse du nombre des chômeurs dits « découragés »¹ ; ainsi, l'accroissement de la population active est estimé à 107 000 personnes en 2015 par l'Insee², contre un accroissement de 180 000 personnes en 2014. Par suite, l'augmentation du rythme des créations d'emplois permettrait de compenser celle de la population active.

Il convient, néanmoins, de relever que **les créations d'emplois, qui s'élèveraient à 114 000 en 2015 selon l'institut de statistiques, reposeraient en grande partie sur les créations de postes dans le secteur non marchand**, soutenues par les contrats aidés. En effet, l'Insee anticipe, cette année, 41 000 créations de postes dans le secteur marchand, contre 53 000 dans le secteur non marchand, dont 24 000 contrats aidés. Quoi qu'il en soit, les données les plus récentes font apparaître qu'au deuxième trimestre 2015, sur

¹ Les chômeurs dits « découragés » correspondent aux personnes qui souhaitent travailler, sont disponibles pour le faire, mais déclarent ne plus rechercher d'emploi parce que la perspective d'y parvenir leur paraît trop faible.

² Insee, Note de conjoncture, juin 2015.

un an, l'emploi a progressé de 27 500 unités dans le secteur non marchand, alors qu'il a reculé de 17 400 unités dans le secteur marchand¹.

Dans les mois à venir, la **décélération de la population active**, la **réduction du coût du travail** résultant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité – à l'origine d'un enrichissement de la croissance en emplois –, ainsi que la **montée en charge des contrats aidés** contribueraient à une décrue du taux de chômage ; aussi l'OCDE² anticipe-t-elle un taux de chômage de 10 % en 2016, le Fonds monétaire international (FMI)³ de 9,9 % et le *Consensus Forecasts* de 9,8 %.

Durant l'année à venir, l'amélioration du marché du travail continuerait donc essentiellement à être portée par les mesures tendant à réduire le coût du travail et par l'emploi subventionné ; en effet, **la croissance du PIB demeurerait insuffisante pour permettre un rebond franc des créations d'emplois**.

Afin d'étudier la relation existant entre croissance économique et le taux de chômage, il est possible de se référer à la « **loi d'Okun** », formulée par l'économiste américain Arthur Okun durant les années 1960⁴. Celle-ci identifie **une relation empirique négative entre croissance et chômage** à partir de données portant sur la période 1947-1960 aux États-Unis. Plus précisément, la « loi d'Okun » postule l'existence d'un lien entre, d'une part, l'écart entre le taux de chômage effectif et le taux de chômage d'« équilibre »⁵ et, d'autre part, la différence entre le taux de croissance du PIB et la croissance potentielle – soit l'écart de production. Ces deux variables sont reliées par le « coefficient d'Okun »⁶, estimé à - 0,3 par Arthur Okun ; ceci signifie que lorsque la croissance effective du PIB est supérieure de 1 point à la croissance potentielle, le taux de chômage diminue de 0,3 point. Si la « loi d'Okun » est souvent contestée, **une récente étude du Fonds monétaire international (FMI) a considéré que cette relation était « forte et stable dans**

¹ Insee, « *L'emploi augmente légèrement au deuxième trimestre 2015* », Informations Rapides, n° 217, 10 septembre 2015.

² OCDE, op. cit., novembre 2015.

³ Fonds monétaire international, op. cit., octobre 2015.

⁴ A. Okun, « *Potential GNP: Its Measurement and Significance* », Proceedings of the Business and Economics Statistics Section of the American Statistical Association, 1962, p. 98-104.

⁵ Le *taux de chômage d'équilibre*, également appelé NAIRU – pour Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, soit le *taux de chômage n'accélération pas l'inflation* –, est défini par l'OCDE « comme le taux de chômage [...] vers lequel le chômage converge, en l'absence de chocs d'offre temporaires, une fois que le processus dynamique d'ajustement de l'inflation est achevé. Le taux de chômage d'équilibre de long terme correspond à un état stationnaire, une fois que le NAIRU s'est entièrement ajusté à tous les facteurs qui agissent sur l'offre et sur la politique économique » (cf. OCDE, *Études économiques de l'OCDE : France, Paris, Éditions de l'OCDE, 2000, p. 82*).

⁶ La « loi d'Okun » peut être formulée de la manière suivante :

$$\Delta(\text{taux de chômage effectif} - \text{NAIRU}) = \theta(\text{croissance effective du PIB} - \text{croissance potentielle})$$

où θ est le « coefficient d'Okun ».

la plupart des pays »¹ et estimé le « coefficient d'Okun » à - 0,37 pour la France au cours de la période 1980-2011, soit un niveau proche de la moyenne des vingt principales économies avancées examinées (- 0,4).

Par suite, si l'on en croit la « loi d'Okun », le taux de chômage ne recule que dès lors que la croissance effective du PIB est supérieure à la croissance potentielle. Or, comme le fait apparaître le tableau ci-après, qui reprend les principaux éléments du scénario économique gouvernemental, la progression du PIB en 2015 (+ 1 %) a été, en France, en deçà de la croissance potentielle (+ 1,1 %), provoquant un nouveau creusement de l'écart de production ; en 2016, la croissance économique (+ 1,5 %) serait seulement égale à la croissance potentielle (+ 1,5 %), comme en 2017, ce qui devrait participer, au mieux, à stabiliser le taux de chômage.

Tableau n° 2 : Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2014-2019

(évolution en %, sauf mention contraire)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	0,2	1,0	1,5	1,5	1 ¾	1,9
Déflateur de PIB	0,6	1,0	1,0	1,3	1,7	1,7
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,4	0,1	1,0	1,4	1 ¾	
Masse salariale privée	1,4	1,7	2,8	3,1	3,7	3,8
Croissance potentielle	1,0	1,1	1,5	1,5	1,4	1,3
Écart de production (en % du PIB potentiel)	- 3,3	- 3,4	- 3,4	- 3,4	- 3,1	- 2,6

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2016

Il convient, malgré tout, de relever que l'hypothèse de croissance potentielle retenue par le Gouvernement pour les années 2016 et 2017 pourrait être surévaluée, ainsi que l'a souligné votre rapporteur général à plusieurs reprises, notamment lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016² ; ceci pourrait conduire à porter un regard un peu plus optimiste sur les perspectives d'évolution de l'emploi au cours des années à venir.

De manière simplifiée, le niveau de croissance requis pour stabiliser le taux de chômage peut être obtenu en additionnant le taux d'évolution de la productivité du travail et celui de la population active ; aussi, eu égard aux données collectées depuis 2000, une baisse du chômage nécessiterait une croissance économique comprise entre 1,5 % et 2 % chaque année³.

¹ L. Ball, D. Leigh et P. Loungani, « Okun's Law: Fit at 50? », IMF Working Paper WP/13/10, janvier 2013, p. 2 [traduction de la commission des finances du Sénat].

² Rapport général n° 164 (2015-2016), tome I, sur le projet de loi de finances pour 2016 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, novembre 2015, p. 49-54.

³ En moyenne, la somme des taux d'évolution de la productivité du travail et de la population active s'est élevée à 1,8 % entre 2001 et 2014 et de 1,3 % entre 2005 et 2014. Ceci met en évidence le recul progressif du niveau de croissance du PIB requis pour stabiliser le taux de chômage, en lien avec le ralentissement tendanciel de la hausse de la productivité du travail et de la population active.

4. Un recul du chômage freiné par le « cycle de productivité »

En dépit de ce que la croissance effective du PIB se rapprocherait, à compter de 2016, du niveau permettant une stabilisation, voire un recul, du taux de chômage, **certains facteurs généralement observés lors des périodes de reprise de l'activité pourraient contribuer à retarder l'amélioration du marché du travail**, connus sous le nom de « cycle de productivité ». Ainsi, *« l'impact de la croissance sur l'emploi est amorti par un cycle de productivité : les entreprises n'ajustent pas immédiatement leurs effectifs aux besoins de la production mais préfèrent recourir à la flexibilité interne, en ajustant le temps de travail via les heures supplémentaires, les congés imposés ou le chômage partiel. Elles peuvent en outre réduire rapidement certains coûts salariaux comme les primes. Les entreprises ne vont ajuster leurs effectifs que si le rebond ou le creux conjoncturel s'avèrent durable. C'est pourquoi la productivité du travail s'accélère lors des phases de reprise et se réduit lors des ralentissements conjoncturels [...]. La modification du rythme de croissance a donc des effets retardés sur l'emploi, et la croissance de la productivité du travail fluctue à court terme »*¹.

Selon les dernières estimations de l'OFCE², les sureffectifs présents dans les entreprises représentaient 100 000 emplois dans le secteur marchand au deuxième trimestre 2015. Dans ces conditions, toutes choses égales par ailleurs, **la réduction du chômage ne serait qu'un phénomène très progressif au cours des prochains mois**, et ce d'autant plus lorsque le déploiement des dispositifs tendant à réduire le coût du travail sera achevé.

B. UNE NETTE AMÉLIORATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE EN 2015

L'année 2015 a été marquée par une nette amélioration du contexte économique³, qui s'est notamment caractérisé par un rebond de l'activité dans la zone euro ; pour autant, en dépit de ces facteurs favorables, **la croissance s'est révélée moins dynamique en France**. Malgré cela, dans son dernier avis⁴, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a considéré que **l'hypothèse de croissance pour l'exercice en cours retenue par le Gouvernement, soit 1 %, était « prudente »** et que la prévision d'inflation, de 0,1 %, était « réaliste ».

¹ M. Lemoine et M. Cochard, « Emploi et chômage » in OFCE (éd.), L'économie française 2011, Paris, La Découverte, 2010, p. 48-49.

² Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), « France : un retour sur désinvestissement. Perspectives 2015-2017 pour l'économie française », Résumé des prévisions, 15 octobre 2015.

³ Le contexte économique de l'année 2015 a fait l'objet d'une analyse approfondie lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 (cf. rapport n° 134 (2015-2016), op. cit., p. 10-17.

⁴ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2015-04 du 6 novembre 2015 relatif au projet de loi de finances pour 2016.

1. L'activité économique a bénéficié de vents favorables en 2015

Différents facteurs favorables ont concouru à un rebond de l'activité économique dans la zone euro en 2015, parmi lesquels figure notamment **le recul du prix du pétrole**, qui s'établissait en octobre dernier à 42,8 euros par baril de Brent en moyenne, en baisse de 37,8 % par rapport à son niveau d'octobre 2014, soit 68,9 euros. Dans un contexte marqué par le ralentissement de l'économie chinoise, cette tendance baissière a aussi concerné les autres matières premières, à l'instar des métaux ; par suite, **la facture des importations de matières premières des pays européens s'en est trouvée réduite**, accroissant tout à la fois le pouvoir d'achat des ménages et les marges des entreprises.

Selon une récente note de Coe-Rexecode¹, pour la France, **la baisse des prix du pétrole aurait pour effet de réduire la facture pétrolière de 16 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année** – à supposer que le cours du Brent demeure proche de son niveau moyen d'août 2015, soit 44,5 euros par baril². Ce recul de la facture pétrolière correspondrait alors à **un surcroît de revenu disponible brut (RDB) des ménages de 6,2 milliards d'euros et à un supplément de consommation de 5,3 milliards d'euros** – pour un taux d'épargne des ménages de 15 %. En outre, **les marges des sociétés non financières seraient accrues d'environ 7 milliards d'euros**.

À cela vient s'ajouter **les effets de la politique monétaire active de la Banque centrale européenne (BCE)**. En effet, celle-ci a, en janvier dernier, engagé un programme étendu d'achats d'actifs, prévoyant des rachats mensuels cumulés de titres des secteurs public et privé à hauteur de 60 milliards d'euros, qui a **favorisé la baisse des taux d'intérêt au cours des derniers mois**. Cette diminution a, en premier lieu, permis de **réduire le coût de l'accès au financement des entreprises et des ménages**, soutenant ainsi l'investissement et la consommation. En second lieu, la politique menée par la BCE a également eu pour conséquence de **contribuer au recul du taux de change de l'euro**. À titre d'illustration, entre le 1^{er} décembre 2014 et le 1^{er} décembre 2015, le taux de change de l'euro a reculé de 15 %, passant de 1,25 à 1,06 dollar pour un euro. Cette baisse de la monnaie européenne, en réduisant le prix des produits proposés par les entreprises de la zone euro à l'export, a permis de **renforcer la compétitivité de ces dernières et, partant, les exportations**. Aussi, selon l'Insee³, sur l'ensemble de l'année 2015, **les exportations accélèreraient** (+ 4,8 % après + 3,9 % en 2014), et ce en dépit du ralentissement de l'économie mondiale.

¹ Coe-Rexecode, « Baisse des prix du pétrole : un impact non négligeable sur l'économie française en 2015 », À noter, 3 septembre 2015.

² Le 1^{er} décembre 2015, le prix du baril de Brent était de 41,7 euros.

³ Insee, « La demande reste bien orientée, l'activité progresse par à-coups », Point de conjoncture, octobre 2015.

Toutefois, en raison de l'atonie persistante de l'inflation (cf. *infra*), le président de la Banque centrale européenne, Mario Draghi, a annoncé, lors d'une conférence intervenant à la suite de la réunion du Conseil des gouverneurs du 3 décembre dernier, une diminution du taux de facilité de dépôt de - 0,2 % à - 0,3 %¹, **un allongement de la durée du programme étendu d'achats d'actifs jusqu'en mars 2017**, au lieu de septembre 2016, **une extension du champ des actifs susceptibles d'être acquis dans ce cadre aux titres de dette émis par les collectivités territoriales** ; de même, il a été décidé de « réinvestir les remboursements du principal sur les titres achetés dans le cadre [du programme étendu d'achats d'actifs] lorsqu'ils arriveront à échéance »² – permettant d'accroître le quantum des rachats de titres.

Dans ces conditions, **la croissance devrait atteindre 1,5 % dans la zone euro en 2015**, selon le Gouvernement ; cette hypothèse est confortée par l'Insee, qui prévoit une hausse du PIB de 1,6 % tout en jugeant, par ailleurs, que « d'ici fin 2015, la zone euro résisterait encore aux turbulences provenant des économies émergentes »³, prévision partagée par l'organisme de statistique italien (Istat) et l'institut allemand Ifo⁴, ainsi que par le *Consensus Forecasts* de novembre qui anticipe une progression de l'activité de 1,5 %.

2. Une hypothèse de croissance de 1 % en 2015 « prudente »...

Bien que bénéficiant des mêmes facteurs favorables que les autres pays européens, la France affiche une reprise moins rapide de l'activité. Selon l'Insee, ce moindre dynamisme s'expliquerait « essentiellement du fait du recul de l'investissement en construction »⁵. À cet égard, une récente étude publiée par la société Euler Hermes a estimé que le secteur de la construction connaîtrait de nouveau un recul de son activité de 1,6 % en 2015, soit une baisse cumulée de 20,4 % depuis 2008⁶.

Après **une interruption au deuxième trimestre 2015**, qui s'expliquerait essentiellement par le ralentissement des dépenses de consommation des ménages – par contrecoup sur les dépenses de chauffage – et de l'investissement, ainsi que par la baisse des stocks de

¹ Le taux de la facilité de dépôt correspond au taux d'intérêt fixé par la Banque centrale européenne pour rémunérer les dépôts que font, à la banque centrale, les banques commerciales qui ont des excès de liquidité.

² Conférence de presse du 3 décembre 2015 de Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne [traduction de la commission des finances du Sénat].

³ Insee, op. cit., Point de conjoncture, octobre 2015, p. 3.

⁴ Ifo, Insee et Istat, « Recovery driven by domestic demand », Eurozone economic outlook, 6 octobre 2015.

⁵ Insee, op. cit., Point de conjoncture, octobre 2015, p. 5.

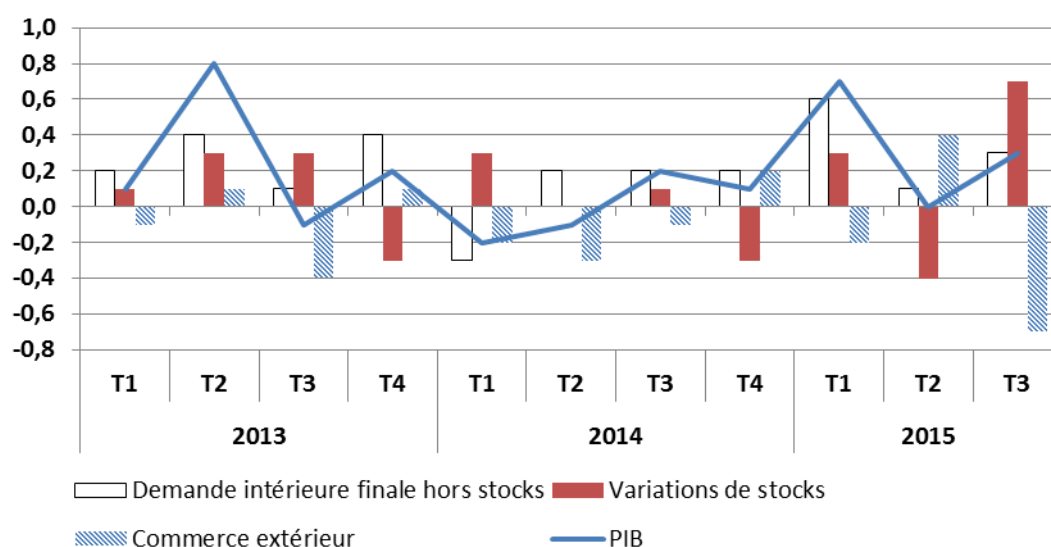
⁶ Euler Hermes Research, « Secteur de la construction en France : quelle reprise ? », Industry Report, 13 octobre 2015.

matériels de transport et de produits pétroliers raffinés¹, la croissance a augmenté de 0,3 % au cours du troisième trimestre² (cf. graphique ci-après).

Celle-ci a été, tout d'abord, portée par la hausse de la demande intérieure, liée à l'accélération de l'investissement des sociétés non financières (+ 0,7 %) et de la consommation des ménages (+ 0,3 %), notamment en raison du rebond des dépenses d'énergie (+ 1,6 % après - 2,1 %) ; toutefois, l'investissement de ces derniers, en logements, a continué à reculer (- 0,5 %). Par ailleurs, l'augmentation des stocks a contribué à hauteur de 0,7 point à la croissance du PIB, dont 0,4 point sont à attribuer aux matériels de transport, sans doute du fait de l'amélioration des perspectives dans le secteur automobile et celui des autres matériels de transport entre les mois d'août et septembre – dans un contexte d'amélioration du climat des affaires. À l'inverse, le solde extérieur a fortement pesé sur la croissance, le repli des exportations (- 0,6 % après + 1,9 %) s'ajoutant à l'accroissement des importations (+ 1,7 % après + 0,5 %).

Graphique n° 3 : Évolution du produit intérieur brut (PIB) et contributions à cette évolution

(en %, contributions en points)



Source : Insee (novembre 2015)

¹ Insee, « Stabilité du PIB au deuxième trimestre 2015 », Informations Rapides, n° 195, 14 août 2015.

² Insee, « Au troisième trimestre 2015, le PIB augmente de 0,3 % », Informations Rapides, n° 275, 13 novembre 2015.

Quoi qu'il en soit, le PIB devrait poursuivre sa progression au dernier trimestre de l'année 2015, l'Insee¹ et la Banque de France prévoyant une croissance trimestrielle de 0,3 %² - en baisse de 0,1 point par rapport à la prévision de la fin du mois de novembre en raison des attentats. Si la consommation en biens des ménages a marqué le pas en octobre dernier, reculant de 0,7 %³, notamment du fait de la baisse des achats d'automobiles (- 3,4 %), l'hypothèse de croissance pour 2015 retenue par le Gouvernement ne semble pas remise en cause. En effet, à la fin du troisième trimestre, l'acquis de croissance⁴ atteignait déjà 1,1. Par ailleurs, cette hypothèse est confortée par les anticipations de la Commission européenne⁵ (+ 1,1 %), du Fonds monétaire international⁶ (+ 1,2 %), de l'OCDE⁷ (+ 1,1 %), ou encore du *Consensus Forecasts* de novembre (+ 1,1 %).

Aussi, dans son avis relatif au présent projet de loi⁸, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a-t-il considéré que « la prévision de croissance de 1,0 % en 2015 [était] prudente ».

Tableau n° 4 : Prévisions d'évolution du PIB et des prix à la consommation pour la France de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et du *Consensus Forecasts*

(évolution en %)

		2015	2016	2017	2020
Commission européenne ⁽¹⁾	PIB	1,1	1,4	1,7	
	Prix à la consommation	0,1	0,9	1,3	
FMI ⁽²⁾	PIB	1,2	1,5		1,9
	Prix à la consommation	0,1	1,0		1,7
OCDE ⁽³⁾	PIB	1,1	1,3	1,6	
	Prix à la consommation	0,1	1,0	1,2	
<i>Consensus Forecasts</i> ⁽⁴⁾	PIB	1,1	1,5		
	Prix à la consommation	0,1	1,0		

⁽¹⁾ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2015 », *European Economy* 11/2015, nov. 2015.

⁽²⁾ Fonds monétaire international, *World Economic Outlook. Adjusting to Lower Commodity Prices*, octobre 2015.

⁽³⁾ OCDE, *OECD Economic Outlook*, novembre 2015.

⁽⁴⁾ *Consensus Forecasts*, novembre 2015.

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

¹ Insee, op. cit., Point de conjoncture, octobre 2015.

² Banque de France, Conjoncture à fin novembre 2015, 8 décembre 2015.

³ Insee, « En octobre 2015, la consommation des ménages en biens se replie (- 0,7 %) », Informations Rapides, n° 291, 27 novembre 2015.

⁴ L'acquis de croissance du PIB pour l'année en cours correspond au taux de croissance annuel qui serait observé si le PIB restait, jusqu'à la fin de l'année considérée, stable à son dernier niveau trimestriel observé.

⁵ Commission européenne, « European Economic Forecast. Autumn 2015 », *European Economy* 11/2015, novembre 2015.

⁶ Fonds monétaire international, op. cit., octobre 2015.

⁷ OCDE, op. cit., novembre 2015.

⁸ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2015-04 du 6 novembre 2015, op. cit.

3. ... et une prévision d'inflation « réaliste »

Tout au long de l'année 2015, l'inflation est restée atone. Ainsi, en octobre 2015, l'indice des prix à la consommation (IPC) affichait en France une progression sur un an de 0,1 % seulement, après deux mois de stabilité¹. De même, dans l'ensemble de la zone euro, l'inflation annuelle a été évaluée à 0,1 % par Eurostat en novembre dernier².

La faiblesse de l'inflation tant en France que dans les autres pays de la zone euro semble avant tout s'expliquer par **le recul des prix de l'énergie**. En effet, pour ce qui est de l'économie française, les prix de l'énergie avaient baissé, en octobre, de 6,1 % sur un an, essentiellement en raison de la nouvelle contraction des prix des produits pétroliers (- 13,6 %). **Dans l'ensemble de la zone euro, les prix de l'énergie ont reculé de 8,5 % sur un an** - la différence observée quant à l'ampleur de la diminution des prix de l'énergie en France s'expliquant par la moindre dépendance pétrolière de notre pays comparativement à ses partenaires européens.

L'inflation sous-jacente, soit hors énergie et autres composantes volatiles, s'est élevée à 0,7 % sur un an en octobre en France et à 1,1 % dans la zone euro. Toutefois, **le niveau relativement bas de l'inflation sous-jacente semble indiquer que certaines spécificités de la zone euro exercent également des pressions désinflationnistes**, au-delà de la seule baisse des prix de l'énergie.

En effet, d'autres phénomènes semblent contribuer à l'écrasement des prix, dont notamment **la réappréciation du taux de change de l'euro**, qui a atteint son point le plus bas en mars de cette année, au cours des derniers mois. À cet égard, les économistes de la société financière Oddo estimaient, en octobre, que « *sur les six derniers mois, l'euro s'[était] renchéri d'environ 7,5 % face à un panier large comprenant 38 devises* »³. Par ailleurs, **le faible dynamisme de l'activité - en particulier de la demande - dans la zone euro contribue aussi à l'apathie des prix**, comme de **la progression limitée des coûts unitaires salariaux**, qui correspondent aux coûts unitaires de la main d'œuvre rapportés à la productivité horaire du travail, dans un contexte de chômage élevé.

En tout état de cause, **les prévisions d'inflation des différentes organisations internationales (cf. supra) tendent à valider l'hypothèse gouvernementale d'évolution des prix à la consommation en 2015, soit + 0,1 %.** En outre, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a jugé que cette hypothèse était « réaliste ».

¹ Insee, « En octobre 2015, les prix à la consommation augmentent de 0,1 % sur un mois comme sur un an », Informations Rapides, n° 273, 12 novembre 2015.

² Communiqué de presse 12/2015 d'Eurostat du 2 décembre 2015.

³ S. Poullennec, « Les économistes écartent une amplification du QE dès octobre », L'AGEFI Quotidien - Édition de 7 H, 20 octobre 2015.

II. UN REDRESSEMENT LIMITÉ DES COMPTES PUBLICS EN 2015

L'exercice 2015 a été marqué par une amélioration limitée de la situation budgétaire. Alors que le solde public effectif ainsi que le solde structurel affichent un recul de faible ampleur, la dette publique a continué à se rapprocher du seuil de 100 % du PIB. Ceci s'explique, notamment, par la conjonction d'une baisse, pour la première fois depuis le début de la présente législature, du taux de prélèvements obligatoires et d'une évolution plus dynamique qu'anticipé de la dépense publique.

A. UNE BAISSÉ RÉDUITE DU DÉFICIT PUBLIC

1. Une diminution de 0,1 point de PIB du déficit effectif

En 2015, le solde effectif devrait représenter 3,8 % du PIB, soit 0,3 point en deçà de la prévision retenue par la loi de finances pour 2015 (4,1 % du PIB). Toutefois, cette bonne « performance » doit être relativisée, dès lors qu'elle est intégralement imputable à une révision du solde public au titre de l'année 2014, qui s'est élevé à 3,9 % du PIB contre une prévision de 4,4 % du PIB en loi de finances initiale ; par suite, le solde effectif n'a été réduit que de 0,1 point de PIB cette année, alors qu'il devait l'être de 0,3 point.

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2015
Solde structurel (1)	- 1,7
Solde conjoncturel (2)	- 2,0
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 3,8

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2015

Quoi qu'il en soit, les bons résultats de l'année 2014 permettent à la France, au titre de l'exercice en cours, de respecter les recommandations formulées en termes de solde effectif par le Conseil de l'Union européenne en mars dernier, lorsque celui-ci lui a accordé un nouveau report du délai de correction de son déficit excessif de 2015 à 2017. Il convient, d'ailleurs, de relever que la conformité de la trajectoire budgétaire des finances publiques définie par le Gouvernement aux obligations découlant du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) repose exclusivement sur le respect des cibles de solde public effectif, dans la mesure où les objectifs d'amélioration du solde structurel ne seraient pas atteints.

Tableau n° 5 : La recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015

(en % du PIB)

	2015	2016	2017
Objectifs de solde public effectif	4,0	3,4	2,8
Objectifs d'amélioration du solde structurel	0,5	0,8	0,9

Source : commission des finances du Sénat (d'après la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015 visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France)

2. Un ajustement structurel en deçà des exigences européennes

Il apparaît, en effet, que **l'ajustement structurel constaté en 2015 serait inférieur à celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne**. Les données publiées par le Gouvernement font apparaître un ajustement structurel de 0,4 point de PIB (cf. tableau ci-après), contre une cible de 0,5 point. Aussi la Commission européenne, dans son avis sur le projet de plan budgétaire de la France daté du 16 novembre 2015, a-t-elle estimé que l'amélioration du solde structurel en 2015 était inférieure à l'objectif fixé par le Conseil de l'Union européenne, et ce quelle que soit la méthode d'évaluation de l'ajustement structurel retenue.

Tableau n° 6 : Décomposition du solde public 2014-2016

(en % du PIB potentiel, sauf mention contraire)

	2014	2015	2016
Solde public (en % du PIB)	- 3,9	- 3,8	- 3,3
Solde conjoncturel (en % du PIB)	- 1,9	- 2,0	- 1,9
Mesures ponctuelles et temporaires	0,0	- 0,1	- 0,1
Solde structurel	- 2,0	- 1,7	- 1,3
Ajustement structurel	0,6	0,4	0,5
dont effort structurel	0,5	0,6	0,5
dont mesures nouvelles en recettes	0,2	- 0,1	- 0,1
dont effort en dépense hors crédit d'impôt	0,4	0,7	0,5
dont composante non discrétionnaire	0,1	- 0,2	0,0
dont effet d'élasticités des prélèvements obligatoires	0,1	- 0,1	0,0
dont clef en crédits d'impôt	- 0,1	0,0	0,0

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2016

En dépit de cela, il est attendu que **l'évolution du solde structurel en 2015 respecte la trajectoire arrêtée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019¹**, une fois encore en raison de résultats plus favorables qu'attendu en 2014. Ainsi que le souligne le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis relatif au présent projet

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

de loi¹, « le solde structurel en 2015 présenté par le Gouvernement est inférieur de 0,3 point de PIB à l'objectif de la loi de programmation (- 2,1 % du PIB). Cet écart résulte de celui constaté en 2014 ».

Ainsi, l'évolution tant du solde effectif que du solde structurel en 2015 révèle un ralentissement de l'effort budgétaire engagé par le Gouvernement au cours du présent exercice.

3. Le « poids » des contentieux fiscaux

Par ailleurs, le solde effectif intègre des mesures ponctuelles et temporaires qui, par convention, sont exclues du solde structurel. Il s'agirait des **contentieux fiscaux, qui devraient représenter un coût de 1,6 milliard d'euros en 2015**, essentiellement sous les effets du contentieux dit « OPCVM », ainsi que des intérêts associés à ces contentieux – désormais comptabilisés en dépenses (0,3 milliard d'euros en 2016). À cela vient s'ajouter **l'impact du changement de temporalité du budget rectificatif de l'Union européenne n° 6 de 2014** (1,1 milliard d'euros) – qui doit être enregistré, en comptabilité nationale, au titre de l'exercice 2014 et non en 2015 comme cela avait été anticipé.

Tableau n° 7 : Hypothèses retenues au titre des mesures ponctuelles et temporaires

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016
Évènements en recettes (contentieux)	- 0,7	- 1,6	- 2,5
dont précompte	0,0	0,0	- 0,3
dont contentieux OPCVM	- 0,7	- 1,5	- 1,4
dont de Ruyter	0,0	0,0	- 0,3
dont Stéria	0,0	0,0	- 0,3
Évènements en dépenses	1,0	- 1,4	- 0,4
dont intérêts des contentieux	- 0,1	- 0,3	- 0,4
dont budget rectificatif n° 6 de l'Union européenne	1,1	- 1,1	0,0

Note de lecture : l'inscription des montants dans ce tableau ne préjuge pas de l'issue des contentieux, mais reflète une volonté de prudence dans les projections pluriannuelles de finances publiques. En outre, les montants affichés sont susceptibles de changer avec les jugements définitifs.

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2016

B. UNE PREMIÈRE BAISSÉ DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Pour la première fois depuis le début de la présente législature, le **taux de prélèvements obligatoires a reculé**, passant de 44,9 % du PIB en 2014 à 44,5 % du PIB en 2015. Cette évolution est essentiellement

¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2015-04 du 6 novembre 2015, op. cit.

imputable aux baisses de prélèvements pesant sur les entreprises, qui atteignent 24 milliards d'euros cette année au total (cf. tableau ci-après). Celles-ci découlent du déploiement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du Pacte de responsabilité, ainsi que de la mise en œuvre des mesures en faveur de l'investissement.

Pour autant, **les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires s'élèveraient, selon une estimation actualisée du Gouvernement, seulement à - 3,8 milliards d'euros.** L'ampleur limitée de ce recul s'explique, notamment, par **les hausses d'impôts prévues par le collectif budgétaire adopté à la fin de l'année dernière**¹ (1 milliard d'euros), qui comprennent la non déductibilité du résultat de certaines taxes – la taxe de risque systémique, la taxe sur les locaux à usage de bureaux, etc. –, ou encore la majoration de la taxe sur les surfaces commerciales ; par ailleurs, **la prolongation d'un an de la contribution exceptionnelle au titre de l'impôt sur les sociétés** décidée par la première loi de finances rectificative pour 2014² doit être vue comme une mesure nouvelle de 2,5 milliards d'euros au titre de l'exercice 2015. La **réforme de la fiscalité écologique** opérée par la loi de finances initiale pour 2014³, quant à elle, serait à l'origine d'une hausse des prélèvements de 1,8 milliard d'euros cette année. Enfin, **l'exercice 2015 serait également marqué par des hausses d'impôts locaux**, pour un montant proche de 1,7 milliard d'euros – révélant un transfert accru de la fiscalité de l'État vers les collectivités territoriales du fait de la diminution des dotations versées à ces dernières.

Tableau n° 8 : Mesures en faveur des entreprises

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
CICE (créance fiscale)	- 10,0	- 17,5	- 18,5	- 19,5
Pacte de responsabilité et de solidarité	-	- 6,5	- 13,5	- 20,5
<i>Dont allègement des cotisations sociales</i>	-	- 5,5	- 9,0	- 10,0
<i>Dont suppression progressive de la C3S</i>	-	- 1,0	- 2,0	5,5
<i>Dont fin de la contribution exceptionnelle puis baisse du taux d'IS</i>	-	-	- 2,5	- 4,5
Plans d'investissement et TPE/PME	-	- 0,5	- 1,0	- 1,0
Total des mesures en faveur des entreprises	- 10,0	- 24,0	- 33,0	- 41,0

Note de lecture : les chiffres sont arrondis. De ce fait, la somme apparente des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2016

¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

² Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

En tout état de cause, comme l'a fait apparaître votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, **la baisse des prélèvements obligatoires profiterait quasi exclusivement aux entreprises**, le poids des impositions directes supportées par les ménages ne devant que faiblement reculer en 2015, passant de 16 % du PIB à 15,9 %¹.

C. UNE DÉPENSE PUBLIQUE PLUS DYNAMIQUE QU'ANTICIPÉ

En 2015, la dépense publique a été plus dynamique qu'anticipé initialement. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Gouvernement prévoyait une progression de la dépense cette année de 0,2 % en volume et de 1,1 % en valeur. Toutefois, les données les plus récentes font apparaître que **celle-ci augmenterait de 0,9 % en volume et de 1,1 % en valeur** (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses publiques

(en %)

	2014	2015	2016	2017
Inflation	0,4	0,1	1,0	1,4
En valeur, hors crédits d'impôt	0,9	1,0	1,3	1,6
En valeur, y compris crédits d'impôt	1,6	1,5	1,2	1,6
En volume, hors crédits d'impôt	0,5	0,9	0,4	0,1
En volume, y compris crédits d'impôt	1,2	1,4	0,3	0,1

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le ministère des finances et des comptes publics)

Le dynamisme plus fort que prévu de la dépense publique en volume s'explique par une inflation plus faible qu'anticipé². Dans ces conditions, le Gouvernement a dû annoncer, dans le cadre du programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, des mesures complémentaires visant à compenser les moindres économies résultant du ralentissement de l'inflation, dont le montant est estimé à 4 milliards d'euros pour 2015. Le détail des mesures a été précisé dans un rapport adressé par le Gouvernement le 10 juin dernier aux institutions européennes.

Ce document précise, tout d'abord, **les économies complémentaires d'un montant de 1,2 milliard d'euros devant être réalisées par l'État et ses opérateurs** ; à ce titre, un décret d'annulation de 0,7 milliard d'euros sur les

¹ Rapport général n° 164 (2015-2016), tome I, op. cit., p. 77-81.

² Les conséquences pour les finances publiques, et notamment sur l'évolution de la dépense publique, d'une faible inflation ont fait l'objet d'un examen approfondi lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 (cf. rapport général n° 164 (2015-2016), tome I, op. cit., p. 41-44).

crédits des ministères a été publié le 10 juin 2015¹ – le rapport de motivation du décret précité indiquait que les crédits annulés portaient « *essentiellement sur des dépenses modulables, afin de ne pas remettre en cause la soutenabilité des dépenses obligatoires (en particulier les rémunérations et prestations versées par l'État)* », ce qui tend à confirmer que **la stratégie de réduction de la dépense publique choisie par le Gouvernement répond plus à une logique de « coup par coup » qu'à une recherche de mesures permettant d'abaisser durablement le rythme d'évolution de la dépense**. S'agissant des opérateurs de l'État, le Gouvernement constate opportunément un ralentissement des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des décaissements du programme d'investissements d'avenir (PIA), pour un montant total de 0,5 milliard d'euros.

À cela vient s'ajouter **une révision à la baisse de la charge de la dette au titre de l'exercice 2015 pour 1,2 milliard d'euros**, en lien avec le recul des taux d'intérêt – ainsi, alors que dans le cadre de la loi de finances pour 2015, les taux à 10 ans étaient estimés à 2 % fin 2015, ces derniers sont désormais évalués à 1,4 % à cette échéance, pour une moyenne annuelle de 0,85 % environ. Cette hypothèse ne paraît pas, à ce jour, particulièrement optimiste, le *Consensus Forecasts* de novembre 2015 prévoyant un taux d'intérêt à 10 ans de 1 % en février 2016.

Tableau n° 10 : Mesures de redressement annoncées pour 2015

	Montant (en Md d'euros)	Sources/Actions
État	0,7	- Décret d'annulation du 10 juin 2015
Opérateurs	0,5	- Budget rectificatif de l'AFITF du 6 mars 2015 - Rapport trimestriel du Commissariat général à l'investissement (1 ^{er} trimestre 2015)
Charge d'intérêts	1,2	- Évaluation de l'Agence France Trésor (AFT)
Sécurité sociale	1,0	- Avis du Comité d'alerte de l'ONDAM du 26 mai 2015 - Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 8 juin 2015
Recettes	0,6	- Situation du recouvrement du STDR du 15 mai 2015 - Résultats financiers 2014 de la Banque de France
Total	4,0	

Source : rapport de la France sur la mise en œuvre des actions suivies d'effet consécutives à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015 (10 juin 2015)

Les administrations de sécurité sociale (ASSO), quant à elles, contribueraient à hauteur de 1 milliard d'euros à l'effort supplémentaire requis en 2015. Ce montant comprend :

¹ Compte rendu de la communication d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur un projet de décret d'annulation de crédits transmis par le Gouvernement entendue par la commission des finances du Sénat le 10 juin 2015.

- **425 millions d'euros de dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)**. En effet, à la suite du programme de stabilité 2015-2018, 425 millions d'euros de crédits ont été annulés, notamment pour ce qui est des dépenses hospitalières et médico-sociales, dont 175 millions d'euros pris sur l'enveloppe des crédits gelés. En dépit de cela, dans son avis du 6 octobre 2015¹, le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a constaté que *« les dépenses dans le champ de l'ONDAM pourraient s'établir à 181,9 Md€, en retrait de 450 M€ par rapport à l'objectif voté dans la LFSS pour 2015, mais en conformité avec l'objectif rectifié par le programme de stabilité notifié à la Commission européenne en avril 2015 »*. Dans ces conditions, le Gouvernement a proposé **une révision à la baisse de l'ONDAM pour l'année 2015 dans le cadre du de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ;**

- **225 millions d'euros d'économies permises par le ralentissement des dépenses d'action sociale des caisses de sécurité sociale ;**

- **250 millions d'euros de dépenses de gestion de la protection sociale**, notamment *« sous l'effet d'une évolution moins rapide de la masse salariale des organismes de sécurité sociale et d'un pilotage renforcé de leurs budgets de fonctionnement » ;*

- **100 millions d'euros d'économies résultant des dispositions de l'article 19 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites²**. Selon le Gouvernement, *« cette économie repose sur des hypothèses de comportements difficiles à anticiper et n'avait, de ce fait, pas été prise en compte dans la trajectoire de la LPFP. Ainsi, les assurés qui liquident leur pension, puis sont employés dans le cadre du cumul emploi retraite (CER), sont désormais soumis à l'obligation de liquider toutes leurs pensions avant de partir en CER et ne s'ouvrent plus de droits ensuite. Certains assurés reculeront la liquidation de leur pension pour augmenter leurs droits »*.

En définitive, s'il souligne l'incertitude entourant l'évolution des **dépenses des collectivités territoriales**, *« compte tenu de la faiblesse de l'information disponible à ce stade et de l'impact de décisions prises en toute fin d'année »*, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que les prévisions de **dépenses des administrations de sécurité sociale (ASSO)** étaient cohérentes avec les anticipations formulées par la Commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de septembre, l'avis précité du Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie du 6 octobre 2015 et les prévisions de l'Unédic publiées en octobre³. En réalité, le HCFP⁴ considère les principales « tensions » en cette fin d'exercice

¹ Avis du Comité d'alerte n° 2015-3 du 3 octobre 2015 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

² Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

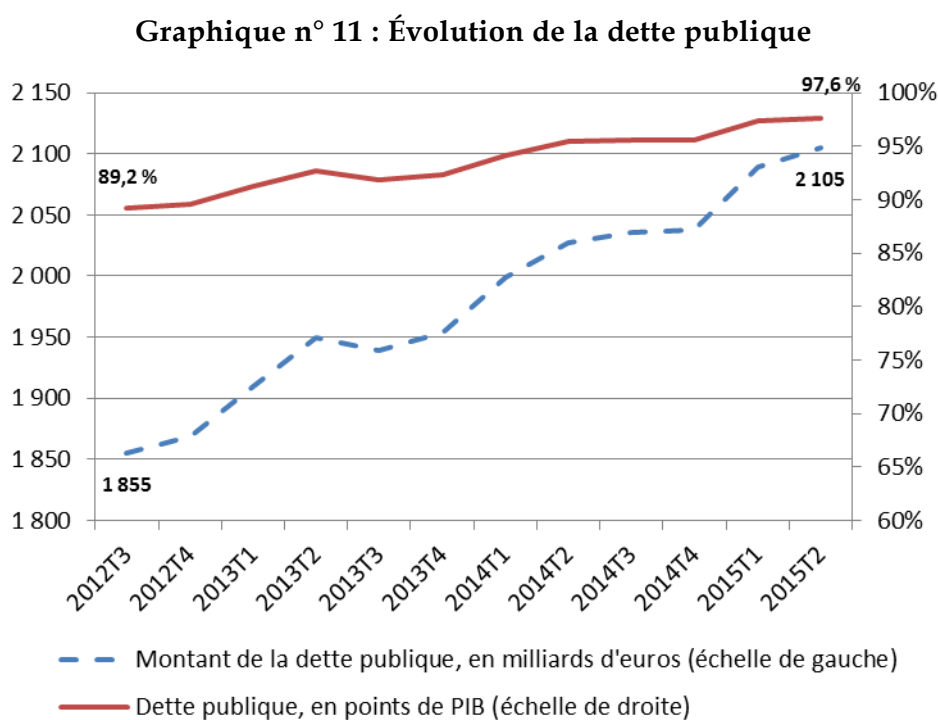
³ Unédic, Situation financière de l'Assurance chômage. Prévision pour les années 2015 et 2016, octobre 2015.

⁴ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2015-04 du 6 novembre 2015, op. cit.

concernent les dépenses de l'État, qui font l'objet d'un examen approfondi *infa*, dans la partie dédiée du présent exposé général.

D. UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE

En 2015, la part de la dette publique dans la richesse nationale a continué à augmenter. Le Gouvernement prévoit que celle-ci atteigne 96,3 %, soit 0,7 point de PIB de plus qu'en 2014 (95,6 % du PIB). Pour autant, il convient de relever que le ratio d'endettement s'élevait d'ores et déjà à 97,6 % au deuxième trimestre de cette année¹. Par suite, si ce ratio peut encore reculer avant la fin de l'année, il ne saurait être exclu que celui-ci soit *in fine* supérieur à la prévision du Gouvernement.



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

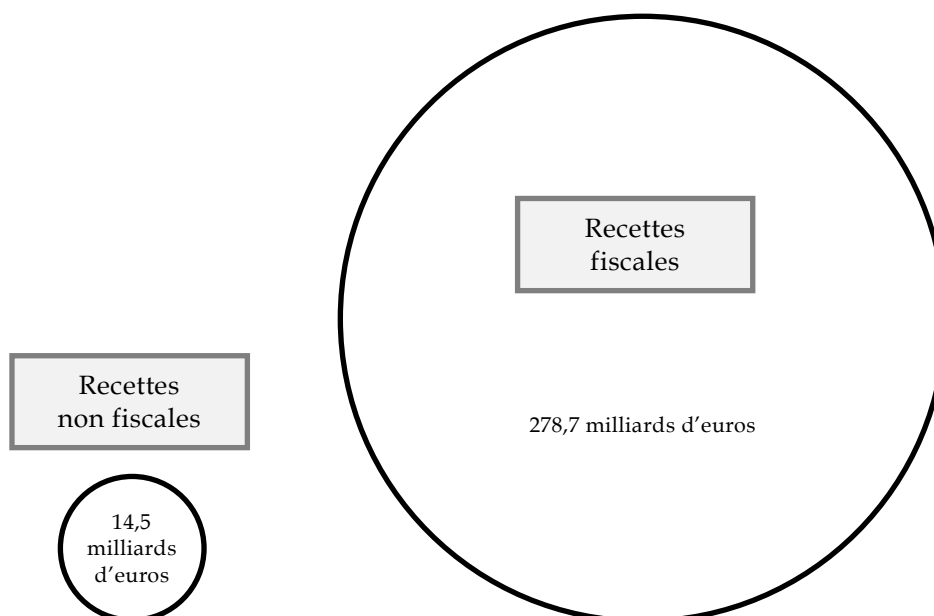
¹ Insee, « À la fin du deuxième trimestre 2015, la dette publique s'établit à 97,6 % du PIB », Informations Rapides, n° 239, 30 septembre 2015.

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. DES RECETTES GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS

Les recettes de l'État se séparent en deux grands ensembles : les **recettes fiscales** d'une part, qui regroupent tous les impôts pour un montant total prévu à **278,7 milliards d'euros en 2015**, et les recettes non fiscales d'autre part, dont l'homogénéité n'est pas apparente¹ et d'une ampleur beaucoup plus modeste (14,5 milliards d'euros en 2015).

Graphique n° 12 : Poids comparé des recettes fiscales et non fiscales



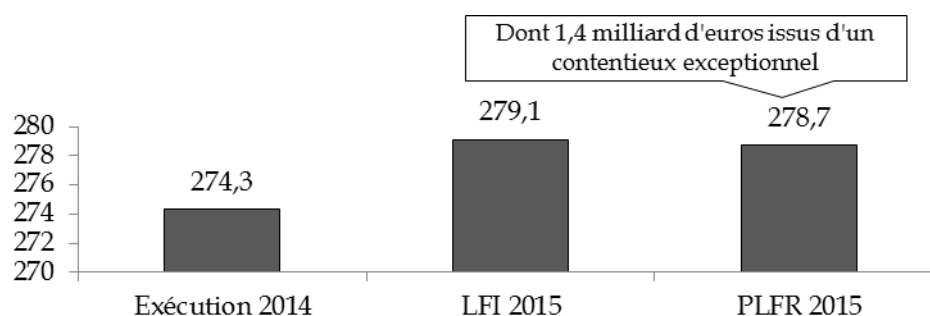
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

A. UNE MOINS-VALUE DE 1,8 MILLIARD D'EUROS SUR LES RECETTES FISCALES, HORS CONTENTIEUX EXCEPTIONNEL AVEC EDF

Les recettes fiscales nettes devraient s'élever à **278,7 milliards d'euros**, en baisse de 400 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, soit une **stabilité qui paraît, à première vue, quasiment parfaite (- 0,1 %)**.

¹ Les recettes non fiscales regroupent ainsi amendes et produits de pénalités, dividendes, produit du domaine de l'État...

Graphique n° 13 : Évolution des recettes fiscales nettes de l'État entre 2014 et 2015
(en milliards d'euros)



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

Ce chiffre inclut cependant les **recettes tirées d'un contentieux exceptionnel avec EDF pour 1,4 milliard d'euros.**

Le contentieux entre EDF et la Commission européenne sur le traitement fiscal des provisions liées au renouvellement du réseau d'alimentation générale

Le 22 juillet 2015, la Commission européenne a adopté une décision qualifiant d'aide d'État incompatible avec les règles de l'Union Européenne le **traitement fiscal des provisions créées entre 1987 et 1996 pour le renouvellement des ouvrages du réseau d'alimentation générale (RAG)**. En effet, entre 1987 et 1996, considérant que le réseau d'alimentation générale haute tension en France lui avait été confié en concession, EDF avait créé des provisions comptables en vue de son renouvellement. En 1997, lors d'une restructuration du bilan d'EDF, les autorités françaises avaient **requalifié une partie de ces provisions en dotation de capital sans les soumettre à l'impôt sur les sociétés.**

La décision de juillet 2015 fait suite à **l'annulation de la décision initiale de la Commission du 16 décembre 2003 (qui qualifiait déjà ce traitement fiscal d'aide d'État)** par le Tribunal de l'Union européenne en décembre 2009, confirmé par la Cour de justice de l'Union européenne en juin 2012. Suite à cette annulation, **l'État avait restitué à EDF en 2009 un montant de 1,224 milliard d'euros** correspondant à la somme qui avait été versée par EDF à l'État français en février 2004.

La Commission a rouvert l'enquête en 2013 et a conclu que le manque à gagner fiscal consenti par la France n'avait pas de **rationalité économique du point de vue d'un investisseur privé à l'égard d'EDF dans des circonstances similaires.** Par conséquent, il s'agit d'une **aide d'État qu'EDF a été contrainte de rembourser.** Le montant total s'élève à environ **1,37 milliard d'euros**, dont 889 millions d'euros d'exonération d'impôt et 488 millions d'euros d'intérêt.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les communiqués de presse de la Commission européenne et d'EDF du 22 juillet 2015.

Votre rapporteur général souligne que **l'intégration au sein des recettes fiscales de ressources issues d'un contentieux entre l'État et une entreprise ne paraît pas pleinement rigoureuse** dans la mesure où le remboursement auquel la Commission européenne a enjoint EDF de

procéder davantage de la catégorie des **recettes non fiscales** : si 889 millions d'euros doivent être remboursés au titre de l'exonération d'impôt sur les sociétés dont a bénéficié l'entreprise en 1997, 488 millions d'euros proviennent des intérêts. Votre rapporteur général **recommande donc que les recettes issues de contentieux fiscaux soient retracées dans l'agrégat « Divers » des recettes non fiscales.**

Plus largement, la contraction entre les recettes fiscales et les dépenses de contentieux¹ n'apparaît pas non plus satisfaisante. En effet, les recettes fiscales nettes résultent de la **soustraction des remboursements et dégrèvements des recettes fiscales brutes**. Or les remboursements et dégrèvements intègrent aujourd'hui les dépenses de contentieux, dont le suivi est éclaté dans plusieurs sous-actions du programme 200. Les litiges qui mettent en jeu l'État français n'obéissent pourtant ni à la même législation, ni au même calendrier, et ne correspondent pas aux mêmes enjeux que la fiscalité proprement dite.

C'est pourquoi votre rapporteur général propose que les **dépenses de contentieux fiscaux soient retracées sur un programme distinct**, rattaché à la mission « Remboursements et dégrèvements », permettant tout à la fois de les exclure facilement du calcul des recettes fiscales nettes et de leur donner **davantage de visibilité dans la perspective d'un meilleur contrôle parlementaire** sur ce sujet dont les conséquences budgétaires peuvent être importantes, comme en témoigne le montant du coût des contentieux prévu en 2015 (1,8 milliard d'euros) et en 2016 (2,4 milliards d'euros)². Seraient intégrées à ce programme les **dépenses de l'État liées à la condamnation de la France dans un contentieux supranational**, ce qui signifie qu'y seraient incluses les **amendes prononcées par la Commission européenne** et les **remboursements aux contribuables d'un régime invalidé**. En revanche, les refus d'apurement communautaire continueraient d'être retracés sur la mission « Agriculture », dans la mesure où il ne s'agit pas de contentieux à proprement parler.

Si l'impact budgétaire des recettes exceptionnelles perçues en 2015 au titre du contentieux avec EDF est neutralisé, **la moins-value prévue en 2015 représenterait 1,8 milliard d'euros**, soit une diminution toujours très modeste par comparaison au total des recettes fiscales (- 0,6 %) mais **beaucoup plus importante sur l'impôt sur les sociétés (IS) : le recouvrement de cet impôt serait ainsi inférieur de 5 % aux prévisions faites en loi de finances initiale**. La diminution de l'impôt sur les sociétés par rapport aux anticipations serait principalement liée à la révision à la hausse du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), pour un impact négatif de 2,4 milliards d'euros, et de la mesure de suramortissement prévue par le plan de soutien à l'investissement – ces deux

¹ Les recettes fiscales nettes intègrent, « en creux », le coût des contentieux dans lesquels est engagé l'État français.

² Source : tome I de l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2016, p.9.

facteurs étant partiellement compensés par la révision à la hausse du bénéfice fiscal de 2015.

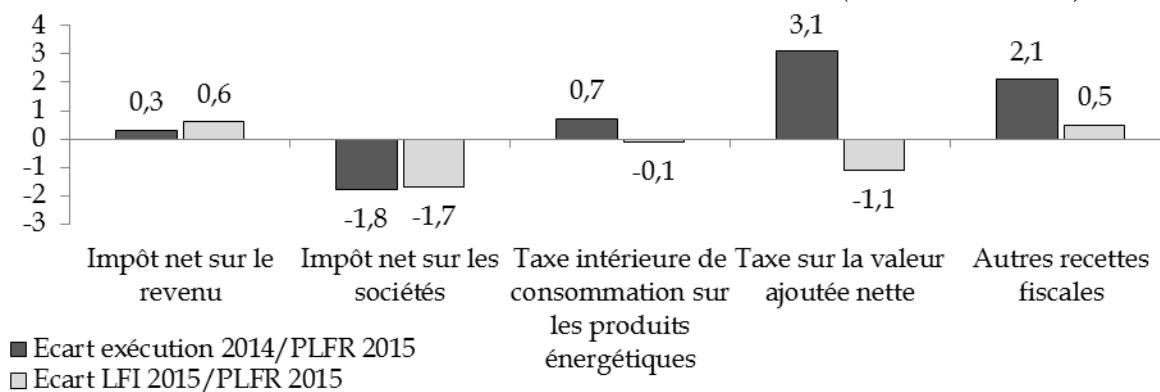
Sur les autres impôts, les écarts à la prévision sont plus modérés.

Ainsi, l'impôt sur le revenu serait revu à la hausse de 600 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale, ce qui s'explique par le dynamisme des dividendes et des plus-values mobilières en 2014, ainsi que par une révision à la hausse des recettes de lutte contre la fraude au titre du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR).

La TVA diminuerait 1,1 milliard d'euros par rapport aux prévisions initiales, en raison d'une moindre croissance des emplois taxables et en lien avec la faiblesse de l'inflation¹. La TICPE est révisée à la baisse de 0,1 Md€ par rapport à la LFI au vu des recouvrements.

Les autres recettes fiscales nettes augmenteraient de 500 millions d'euros au regard de la révision à la baisse des décaissements constatés en 2015 à raison des contentieux « Précompte » et « OPCVM² ». Le coût de ce dernier devrait être plus faible de 400 millions d'euros aux estimations initiales.

Graphique n° 14 : Écart des prévisions de recettes fiscales entre exécution 2014, loi de finances initiale 2015 et présent projet de loi de finances rectificative
(en milliards d'euros)



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

La stabilité des recettes fiscales reflète celle de leur **évolution spontanée, très légèrement révisée à la baisse** (de 1,8 % en loi de finances initiale à 1,7 % en projet de loi de finances rectificative). D'après les éléments transmis par le Gouvernement en réponse au questionnaire de votre rapporteur général, « cette évolution, modérément dynamique, reflète le contexte de reprise progressive de l'activité, encore pénalisée par la faible inflation ». L'évolution spontanée des recettes fiscales nettes recouvre en particulier

¹ Une moins-value avait déjà été intégrée au programme de stabilité pour 1,5 milliard d'euros. Elle est désormais réduite par rapport à cette première évaluation.

² Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

deux mouvements de sens de contraire : d'une part, la **révision à la hausse de l'évolution spontanée de l'impôt sur les sociétés à 3,2 %**, liée à l'amélioration de l'environnement économique des entreprises et du bénéfice fiscal 2014, d'autre part, une **révision à la baisse de l'évolution spontanée de la TVA, qui atteint 0,2 %**, du fait d'une moindre croissance des emplois taxables en lien avec la faiblesse de l'inflation et la déformation de la structure de consommation au profit des produits taxés à taux réduit.

L'année 2015 aura donc enregistré un **faible écart entre prévisions et exécution de recettes fiscales**, ce dont votre rapporteur général espère la reconduction pour l'année 2016.

B. DES RECETTES NON FISCALES SUPÉRIEURES DE 300 MILLIONS D'EUROS AUX PRÉVISIONS

Les **recettes non fiscales devraient s'élever à 14,5 milliards d'euros en 2015**, soit une hausse de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 600 millions d'euros au regard de l'exécution de l'année 2014. Cette augmentation résulte de **divers facteurs de sens contraires**, parmi lesquels une **hausse de 1,3 milliard d'euros du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence** et une **révision à la baisse de 500 millions d'euros du reversement attendu de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface)**, « *compte tenu d'un niveau d'indemnisation exceptionnellement élevé* » en lien avec l'annulation de la vente des navires de guerre « **Mistral** » à la Russie. Ce montant correspond à l'évaluation du coût budgétaire de l'accord pour 2015 réalisée par notre collègue **Dominique de Legge** dans son rapport pour avis relatif au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la Russie, fait au nom de la commission des finances. **Le Gouvernement ne pouvait donc affirmer que la France et les industriels ne subiraient « aucune perte » du fait de cet accord.**

En outre, est prévue par le présent projet de loi de finances rectificative l'**ouverture de 56,9 millions d'euros sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense »** afin de « *compenser le surcoût supporté par le programme consécutivement à l'accord franco-russe* », laissant à penser que l'**impact total de l'opération sur le budget de l'État s'élèverait donc à 557 millions d'euros en 2015.**

Impact sur les reversements de la Coface à l'État de l'annulation de la vente de deux navires de guerre « Mistral » à la Russie

I. Le rôle de la Coface

Créée en 1946, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface) a été privatisée en mai 1994. Natexis Banques populaires (désormais Natixis) est devenu actionnaire majoritaire en 2002 ; depuis 2004, il détient 100% des actions de la Coface.

Depuis sa création, **la Coface agit soit pour son propre compte dans les opérations dites de marché, soit pour le compte de l'État.** Dans le premier cas, elle engage sa propre responsabilité financière. Dans le deuxième, elle est **assureur-crédit pour le compte et avec la garantie de l'État**, dans le cadre de la politique de soutien aux exportations françaises [...]. Il s'agit **d'assurer des risques, en général non assurables par le marché privé**, au bénéfice des entreprises qui prospectent les marchés à l'exportation et commercialisent des produits et services.

Source : rapport d'information n° 95 (2008-2009) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux procédures publiques gérées par la COFACE fait par Jean-Pierre Fourcade, Michel Charasse et Edmond Hervé au nom de la commission des finances du Sénat

II. L'impact de l'annulation de la vente à la Russie de deux bâtiments de projection et de commandement (BPC)

Pour bénéficier des garanties publiques gérées par la Coface, **les entreprises concernées versent des primes venant abonder le compte « État » de Coface**, strictement séparé de l'actif propre de cette dernière. Les indemnités dues en cas de sinistre sont prélevées sur ce même compte qui doit conserver un encours suffisant pour couvrir les engagements souscrits par Coface pour le compte de l'État. En cas de déficit ramenant cet encours à un niveau trop bas, l'État est appelé en garantie et abonde le compte du montant nécessaire. **En cas d'excédent, un reversement peut être effectué au profit du budget général, constituant une recette non fiscale de l'État [...].**

L'exportation des BPC et de leur batellerie était couverte par la Coface au titre des garanties publiques. L'indemnisation versée aux industriels français est donc prélevée sur le compte de l'État.

Alors que la loi de finances pour 2015 prévoit dans les recettes non fiscales de l'État un reversement de la Coface de 500 millions d'euros, la gestion 2015 des garanties publiques devrait, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, être **déficitaire d'environ 200 millions d'euros**, en raison du sinistre résultant de la rupture du contrat avec la Russie. Si les réserves constituées sont largement suffisantes pour absorber ce déficit, en revanche **aucun reversement ne sera réalisé au profit de l'État.**

Par rapport aux prévisions, **l'indemnisation des industriels contribuera donc à aggraver le déficit budgétaire de l'État en 2015 de 500 millions d'euros.**

Source : rapport pour avis n° 710 (2014-2015) de Dominique de Legge au nom de la commission des finances du Sénat

Cette diminution est plus que compensée par la **hausse du produit des amendes prononcées par les autorités de la concurrence.** Celui-ci, qui était prévu à 200 millions d'euros, a été révisé à 1,5 milliard d'euros. Cette **très forte augmentation** s'explique principalement par les **recouvrements**

liés aux sanctions prononcées dans trois affaires qui représentent un montant de total de 1,14 milliard d'euros : une entente sur les produits d'hygiène pour un montant total de 605,9 millions d'euros, une entente sur les produits d'entretien pour 345,2 millions d'euros et un cartel dans le secteur des produits laitiers frais pour 192,7 millions d'euros. Si les deux premières affaires ont fait l'objet d'une décision de l'Autorité de la concurrence en 2014, celle-ci n'est intervenue qu'en décembre et le recouvrement effectif est donc rattaché à l'exercice budgétaire 2015.

Ces trois affaires ont donné lieu à des **sanctions d'un caractère relativement exceptionnel** dans la mesure où elles font partie des dix plus importantes sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence dans les quinze dernières années.

Tableau n° 15 : dix plus importantes sanctions prononcées par l'Autorité de la concurrence depuis 2000

(en millions d'euros)

Date	Affaire	Sanction totale
18/12/2014	Entente sur les produits d'hygiène	605,9
30/11/2005	Cartel de la téléphonie mobile	534
20/09/2010	Commissions interbancaires sur les chèques	384,9
08/12/2011	Cartel des lessives	367,9
18/12/2014	Entente sur les produits d'entretien	345,2
13/03/2012	Ententes sur la farine	242,4
11/03/2015	Cartel dans le secteur des produits laitiers frais	192,7
13/12/2012	Appels on net/off net (métropole)	183,1
19/09/2000	Entente du crédit immobilier	174,5
02/02/2009	Entente du travail temporaire	94,4

Note de lecture : les lignes grisées correspondent à des affaires dont le recouvrement est intervenu en 2015.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le tableau mis en ligne par l'Autorité de la concurrence dans son communiqué de presse du 18 décembre 2014

La situation devrait se normaliser en 2016 : la prévision de recettes s'établit à 400 millions d'euros, soit près du double de la prévision initiale pour 2015 mais un niveau bien inférieur à celui attendu en 2015.

II. SEULES DES ÉCONOMIES DE CONSTATATION PERMETTENT À L'ÉTAT D'AFFICHER UNE TRAJECTOIRE MAÎTRISÉE SUR LES DÉPENSES

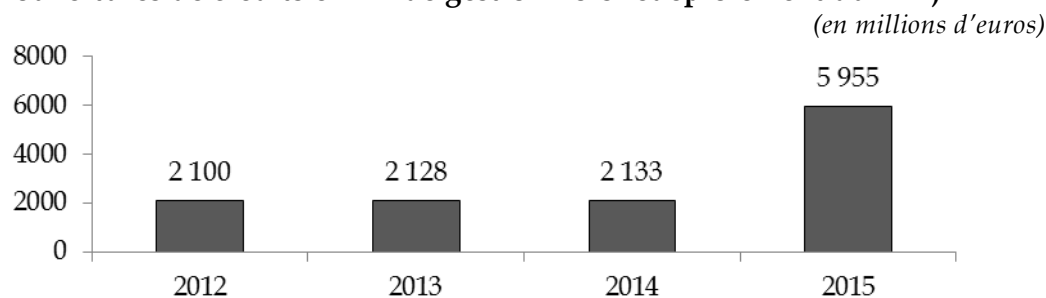
A. 7,1 MILLIARDS D'EUROS REDÉPLOYÉS : UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION D'UNE AMPLEUR INÉDITE

1. Un schéma de fin de gestion très significatif

Le présent projet de loi de finances rectificative présente le **schéma de fin de gestion pour 2015**, c'est-à-dire de **l'ajustement en fin d'exercice des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires tout en assurant le respect de la norme de dépenses**. Les ouvertures – et les annulations qui visent à les gager – sont prévues à la fois dans le projet de loi de finances rectificative et, pour les plus urgentes d'entre elles, dans le projet de décret d'avance sur lequel la commission des finances a donné son avis et publié un rapport le 23 novembre 2015¹.

Si l'ouverture de crédits en fin d'année constitue une procédure somme toute classique, l'ampleur du schéma de fin de gestion pour 2015 mérite quant à elle d'être relevée.

Graphique n° 16 : schéma de fin de gestion de 2012 à 2015 (montant des ouvertures de crédits en fin de gestion hors redéploiement du PIA)



Note de lecture : les chiffres présentés sont la somme des crédits ouverts par le dernier projet de loi de finances rectificative de l'année et par le dernier décret d'avance de l'année.

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

Ce sont ainsi **près de 6 milliards d'euros (en crédits de paiement) qui doivent être ouverts**, dont 1,7 milliard d'euros par décret d'avance et 4,3 milliards d'euros par le projet de loi de finances rectificative, auxquels il faut ajouter **1,1 milliard d'euros de redéploiement des fonds issus du programme d'investissements d'avenir (PIA)** soit un total de 7,1 milliards d'euros redéployés par rapport aux arbitrages initiaux. À titre de rappel, le schéma de fin de gestion s'élevait à environ 2,1 milliards d'euros de 2012 à

¹ Rapport d'information relatif au décret d'avance de fin de gestion pour 2015, Albéric de Montgolfier, 2015-2016.

2014 et les redéploiements du PIA ne dépassaient pas 600 millions d'euros en 2014, soit un total inférieur à 3 milliards d'euros en moyenne depuis le début du quinquennat.

Certes, **l'année 2015 est marquée par plusieurs évènements tragiques et imprévus, dont les conséquences budgétaires ne pouvaient être anticipées en décembre 2014.** Le renforcement de la lutte contre le terrorisme à la suite des attentats de janvier a conduit à ouvrir **478 millions d'euros en 2015.** En effet, après les ouvertures prévues au profit de plusieurs ministères par le décret d'avance de mars, pour un total de 247 millions d'euros, a été constaté en fin de gestion un besoin de financement supplémentaire de 171 millions d'euros au titre de l'opération « Sentinelle » de déploiement des forces armées sur le territoire français et de 60 millions d'euros au titre de l'allègement du schéma d'emplois.

Encore faut-il ajouter à ce surcoût les **efforts de redéploiement internes au ministère de la Défense et dans les autres ministères,** qui n'ont par définition pas entraîné d'ouvertures de crédits supplémentaires et qui sont plus difficiles à quantifier. Le rapport de motivation du décret d'avance de mars les chiffrait à 150 millions d'euros pour le seul ministère de la Défense. Si cet ordre de grandeur est toujours valable, le **coût total du renforcement des mesures anti-terrorisme s'élève au moins à 628 millions d'euros en 2015.**

C'est un **montant certes important, mais qui ne représente qu'une fraction des ouvertures de crédits intervenues** en cours d'année par décret d'avance et prévues par le schéma de fin de gestion.

Force est donc de constater que la très grande majorité des dépenses financées par les ouvertures en fin de gestion ne découlent pas de mesures relatives à la sécurité intérieure ou extérieure du pays mais des nombreuses annonces gouvernementales faites en cours d'année, en particulier concernant le nombre de contrats aidés, et qui exigent d'importants redéploiements. En matière de défense, **la plus grande partie des ouvertures de fin de gestion procède des besoins constatés pour les opérations extérieures de l'État,** engagées depuis plusieurs années et dont la sous-budgétisation est systématique, avant même le renforcement de nos actions militaires en Syrie.

Cette hausse des ouvertures ne traduit pas tant un dérapage des dépenses de l'État – puisque la majorité des ouvertures est compensée par des annulations – qu'une **incapacité du Gouvernement à respecter les arbitrages qu'il a fixés, et que le Parlement a approuvés, en loi de finances initiale.**

2. Une très faible lisibilité budgétaire des redéploiements intervenant sur le programme des investissements d'avenir

1,1 milliard d'euros de fonds issus du programme d'investissement d'avenir sont redéployés par le présent projet de loi de finances rectificative, dont **308 millions d'euros de subventions** et **800 millions d'euros de prêts non bonifiés et non garantis transformés en dotations en fonds propres**.

Les six modes de financement mis en œuvre par le programme d'investissements d'avenir

Les subventions budgétaires correspondent à un mode d'intervention de l'État relativement simple bien identifié : il s'agit d'une aide financière apportée directement à un projet. Relèvent également de cette catégorie les intérêts associés à une dotation non consommable.

Les prêts, instrument également classique de financement, doivent être distingués des avances remboursables, qui partagent plusieurs points communs avec les emprunts (inscription au bilan du lauréat, engagement de remboursement) mais s'en distinguent par l'absence de paiement d'intérêts.

La dotation en fonds propres est apportée au capital du porteur de projet, qui s'inscrit directement dans sa comptabilité. À l'inverse, la dotation non consommable n'est pas versée directement mais produit des intérêts dont bénéficie le lauréat (ces intérêts relevant de la catégorie des subventions).

Enfin, les dotations de fonds de garantie ne constituent pas directement des apports financiers mais consistent en une garantie sur les prêts, apportée aux créanciers du bénéficiaire.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'activité 2014 du Commissariat général à l'investissement

À ces mouvements s'ajoutent **d'autres redéploiements, qui ne sont pas retracés dans le projet de loi de finances rectificative** : 165 millions d'euros de dotations non consommables, 100 millions d'euros de dotations en fonds propres et 30 millions d'euros de subventions, soit un total de **325 millions d'euros supplémentaires**.

Votre rapporteur général constate également que **sont créées, à travers les redéploiements, deux nouvelles actions du PIA** : l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative », dotée au total de 168 millions d'euros, et l'action « Fonds de fonds de retournement » dotée de 75 millions d'euros.

La nature et les objectifs de ces mouvements ne sont pas retracés de façon très lisible dans le projet de loi de finances rectificative. Seules les actions destinataires des fonds sont indiquées, sans que cela ne permette d'apprécier l'opportunité et la régularité budgétaire des transferts ainsi opérés. Votre rapporteur général souligne donc le **caractère incomplet voire lacunaire des informations transmises aux parlementaires sur ces enjeux** pourtant importants. Cette situation n'est pas nouvelle : comme la Cour des

comptes l'a relevé dans son récent rapport relatif aux programmes d'investissement d'avenir, « *les redéploiements entre opérations du PIA ont été, notamment en 2013 et 2014, particulièrement complexes et la compréhension précise des mouvements de crédits concernés ne peut pas relever de la simple lecture des informations transmises* »¹.

Malgré le manque d'éléments précis et détaillés, quelques remarques peuvent d'ores et déjà être formulées. Votre rapporteur général tient tout d'abord à **marquer sa surprise devant l'apparente fongibilité d'un mode de financement à un autre** : 800 millions d'euros sont ainsi transformés en dotations en fonds propres sans autre forme de procès, alors qu'il devait s'agir de prêts. Ces deux formes de financement ont, certes, une caractéristique commune : il s'agit de **crédits dits « non maastrichtiens »** en ce qu'ils n'ont pas d'impact sur le déficit public.

Tableau n° 17 : Impact budgétaire des différents modes de financement du programme d'investissements d'avenir

	Dette	Déficit budgétaire	Déficit maastrichtien
Dotations non consommables	Intérêts annuels	100 % l'année de la loi de finance	Intérêts annuels
Prêts et dotations en fonds propres	Impact lors du décaissement	100 % l'année de la loi de finance	0 % au décaissement, impact si réévaluation ultérieure
Subventions	Impact lors du décaissement	100 % l'année de la loi de finance	100 % au décaissement
Avances remboursables	Impact lors du décaissement	100 % l'année de la loi de finance	100 % au décaissement (impact positif les années de remboursement)

Source : commissariat général à l'investissement

Une différence de taille doit cependant être soulignée : **si les prêts ont vocation à être, un jour, remboursés, ce n'est évidemment pas le cas de dotations en fonds propres.**

Sur le fond, la pertinence de l'allocation de 158 millions d'euros au plan numérique pour l'éducation peut être interrogée au regard des conclusions pour le moins circonspectes de l'OCDE sur l'impact de tels plans. Ainsi, l'organisation rappelle qu'« *au cours des 10 dernières années, les pays qui ont consenti d'importants investissements dans les TIC dans le domaine de l'éducation n'ont, en moyenne, enregistré aucune amélioration notable des résultats de leurs élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences* ». Votre rapporteur général souscrit pleinement à l'analyse du rapporteur spécial Gérard Longuet selon lequel « *la fourniture à l'ensemble des élèves de 5^e d'un appareil informatique individuel tient au mieux de l'accessoire* ». Sur la forme, **l'utilisation de crédits du PIA pour financer des dépenses d'équipement des établissements scolaires**

¹ Cour des comptes, p. 46 du rapport.

instaure un précédent dont la conformité aux règles de gestion du PIA est douteuse. À titre de rappel, la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 qui a mis en place le premier programme des investissements d'avenir prévoyait que les crédits ouverts financent des investissements « *visant à augmenter le potentiel de croissance de la France* », dans des projets « *à haut potentiel pour l'économie* ». L'impact sur la croissance économique et le potentiel de production de la France résultant de la distribution de tablettes à des collégiens est, au mieux, très incertain.

Votre rapporteur général souligne donc, avec la Cour des comptes, **la nécessité d'un suivi clarifié des investissements d'avenir et de la mise en œuvre de modalités de contrôle plus étendues du Parlement** sur cet objet extrabudgétaire dont le Président de la République a annoncé la pérennisation. Il considère que les redéploiements sur les fonds issus du programme d'investissement d'avenir devraient faire l'objet d'une présentation détaillée du Premier ministre voire d'un article distinct qui pourrait s'ajouter aux trois articles du titre premier de la seconde partie du projet de loi de finances rectificative prévoyant les autorisations budgétaires pour 2015. **Si le PIA est pérennisé, ses règles de gestion et ses modalités de contrôle doivent être rapidement normalisées.**

3. Des reports importants prévus de 2015 à 2016, attestant d'une exécution 2015 heurtée

L'analyse des premières tendances qui se dégagent de l'exécution 2015 ne saurait être complète en l'absence d'éléments relatifs aux reports de crédits, qui ne sont cependant pas retracés dans le projet de loi de finances rectificative mais dont une **présentation - très partielle - est faite dans le projet de loi de finances de l'année à venir.**

L'encadrement des reports de crédits

Les reports consistent, comme leur nom l'indique, à permettre **le reversement des crédits non consommés d'un exercice à l'autre - à rebours d'une stricte logique d'orthodoxie budgétaire** qui voudrait que les crédits non consommés soient annulés et que d'éventuels besoins sur l'année à venir soient couverts par des ouvertures en loi de finances initiale.

La justification du report peut être trouvée dans le fait que **l'impossibilité de reporter les crédits non utilisés d'une année sur l'autre risque fort de conduire à une accélération des dépenses** en fin d'année au détriment de l'efficacité de la dépense publique. L'autorisation des reports de crédits, assortie de limites et de contrôles, paraît donc sinon souhaitable, du moins inévitable.

Cette solution suppose cependant une **maîtrise suffisante de la chaîne de la dépense** afin d'une part de **limiter le plus possible les cas de report**, d'autre part d'être en capacité d'assurer un **traitement budgétaire efficace** de dépenses dont les crédits ne se rattachent pas à l'exercice en cours.

L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit ainsi que les autorisations d'engagement peuvent être reportées sans limitation de montant. En revanche, **le report des crédits de paiement (hors dépenses de personnel) ne peut excéder la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition de loi de finances.**

En conséquence, la loi de finances initiale fixe chaque année une liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %. À cette limite quantitative s'ajoutent plusieurs autres contraintes : **les arrêtés de report doivent être publiés au plus tard le 31 mars de l'année du report** et le report ne peut intervenir que sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

Source : commission des finances du Sénat

Après l'examen du projet de loi de finances pour 2016 au Sénat, **vingt-huit programmes devraient faire l'objet de reports supérieurs au plafond fixé par la LOLF.**

Le Parlement ne dispose pas du total des reports prévus ni même d'un ordre de grandeur. Pourtant, des reports trop élevés seraient de nature à remettre en cause la sincérité de la budgétisation initiale dans la mesure où ils auraient pour effet de mettre à disposition des gestionnaires des moyens significativement supérieurs aux plafonds votés par le Parlement. Seul le projet de loi de règlement, qui intervient en général près de six mois après la fin de l'exercice budgétaire, indique le montant des reports de crédits.

Ainsi, en 2014, ceux-ci se sont élevés à **21,3 milliards d'euros en AE et 6,8 milliards d'euros en CP, soit respectivement 4,3 % et 1,4 % du total des crédits** prévus en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative.

Votre rapporteur général propose donc que le gouvernement dépose chaque année, avant le 1^{er} juin, un rapport présentant le montant total des crédits reportés, l'impact sur les crédits disponibles des engagements de crédits par anticipation et des reports de crédits. La date limite de remise du rapport est identique à celle de publication des annexes au projet de loi de règlement.

B. UN DÉRAPAGE DE 1,3 MILLIARD D'EUROS DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL

1. Un dérapage manifeste des dépenses du budget général

Le dérapage des dépenses pilotables par l'État en 2015 est manifeste : ainsi, les dépenses du budget général, hors dette et pensions sont

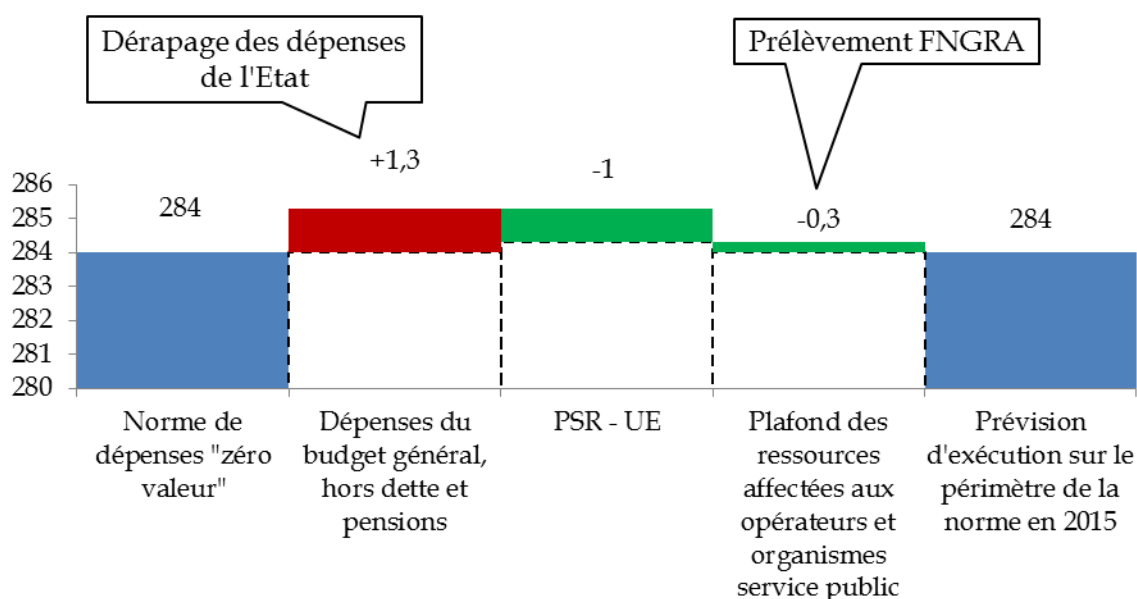
supérieures de 1,3 milliard d'euros à l'objectif du Gouvernement. Pourtant cet agrégat correspond aux dépenses des ministères et des opérateurs de l'État directement financées par subventions budgétaires et non par affectation fiscale, c'est-à-dire **le périmètre sur lequel le Gouvernement a le plus de prise**.

2. Des économies de constatation permettent à l'État d'afficher une maîtrise des dépenses

La norme de dépenses « zéro valeur » n'est respectée qu'au prix d'un prélèvement de 255 millions d'euros sur la trésorerie du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) accompagné d'économies de constatation sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (- 1 milliard d'euros).

Graphique n° 18 : Décomposition de l'exécution sur le périmètre de la norme « zéro valeur »

(en milliards d'euros)



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

Votre rapporteur général relève que la contribution des ressources du FNGRA correspond exactement au montant nécessaire pour « gager » le reliquat de l'augmentation des dépenses n'étant pas couvertes par les économies constatées sur les prélèvements sur recettes, laissant à penser que **le motif de la ponction sur le fonds réside moins dans le caractère excédentaire de la trésorerie du fonds que dans la nécessité, pour l'État, de trouver des recettes supplémentaires lui permettant d'afficher un respect de la norme**. C'est d'ailleurs la **première fois depuis le début du**

quinquennat que le Gouvernement procède en fin de gestion à un prélèvement sur les ressources d'un opérateur.

Tableau n° 19 : Prélèvements sur les opérateurs depuis 2011

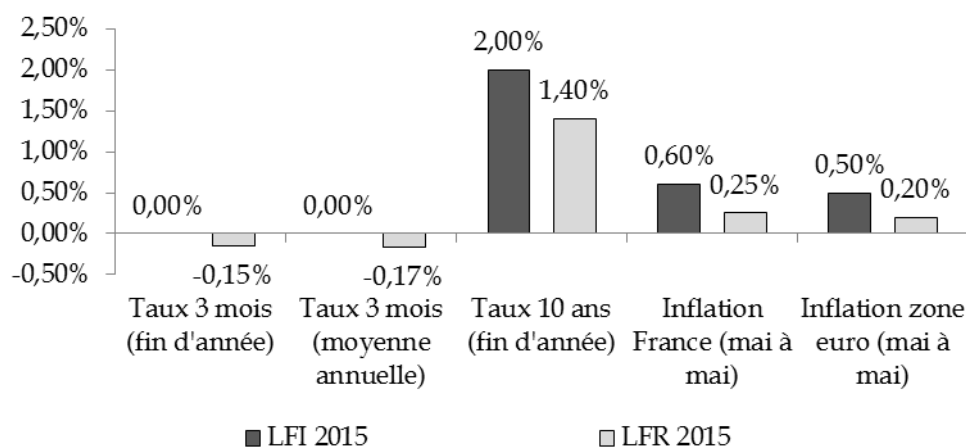
(en millions d'euros)

	Montant
2015	989
LFI 2015	734
Agence nationale des titres sécurisés	14
Agences de l'eau	175
Chambres d'agriculture	45
Chambres de commerce et d'industrie	500
PLFR 2015	255
Fonds national de gestion des risques en agriculture	255
2014	481
LFI 2014	481
Agences de l'eau	210
Centre national du cinéma	90
Chambres de commerce et d'industrie	170
Institut national de la propriété industrielle	11
2013	150
LFI 2013	150
Centre national du cinéma	150
2012	96,8
LFI 2012	96,8
Agence nationale des titres sécurisés	41,8
Office national des milieux aquatiques	55
2011	20
LFI 2011	20
Centre national du cinéma	20

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

De même, la norme dite « zéro volume » n'est pas dépassée grâce à des annulations sur la charge de la dette à hauteur de 2 milliards d'euros. Les taux d'intérêt ont en effet été revus une nouvelle fois à la baisse, passant de 2 % à 1,4 % pour les obligations à dix ans. Les anticipations concernant l'inflation ont elles aussi connu une diminution, passant de 0,6 % à 0,25 % entre la loi de finances initiale et le présent projet de loi de finances rectificative.

Graphique n° 20 : Évolution des taux d'intérêt et d'inflation entre la loi de finances initiale pour 2015 et le présent projet de loi de finances rectificative
(en %)



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

Votre rapporteur général souligne de nouveau le caractère insuffisant des économies mises en œuvre par le Gouvernement : la méthode du « rabet » et des prélèvements sur les ressources des opérateurs, par définition non pérennes et sans influence sous les facteurs sous-jacents à l'évolution des dépenses, a déjà touché ses limites et ne saurait se substituer à une réflexion sur les missions de l'État et la rationalisation de ses moyens.

C. DES NOUVELLES OUVERTURES DE CRÉDITS

1. Sur la mission « Agriculture » : des ouvertures principalement liées aux refus d'apurements communautaires

a) La notion d'apurements communautaires

La Commission européenne n'effectue pas elle-même les paiements des aides communautaires aux agriculteurs, mais confie cette mission aux États membres qui agissent par l'intermédiaire de 85 organismes payeurs nationaux ou régionaux. Les aides communautaires sont donc préfinancées par les États membres, puis remboursées par le budget communautaire, via le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA).

La Commission vérifie la sincérité des comptes des organismes payeurs et la conformité à la réglementation européenne des aides versées aux bénéficiaires finaux et, en cas d'irrégularités, elle peut procéder à une réfaction sur les remboursements qu'elle octroie aux États membres, dite « refus d'apurement ».

Ce refus d'apurement s'analyse donc comme la sanction de contrôles insuffisants ou de paiements irréguliers. Il résulte soit d'un refus

de certification des comptes (apurement comptable), soit de la constatation d'irrégularités dans le paiement des dépenses agricoles communautaires (apurement de conformité) et prend la forme d'un **abattement sur les montants versés par l'Union européenne aux organismes payeurs des aides agricoles européennes** (ASP, FranceAgrimer, ODEADOM, ODARC) au titre du remboursement des aides qu'ils ont préfinancées. Cet abattement est **habituellement compensé par l'État** pour permettre de couvrir l'intégralité des dépenses de l'année initialement budgétées par les organismes payeurs.

b) Un impact budgétaire de plus d'un milliard d'euros en 2015

Il est d'usage de ne pas inscrire dans la loi de finances initiale la compensation des éventuels refus d'apurement, en l'absence de décision définitive de la Commission européenne. Les dépenses afférentes aux refus d'apurement n'étaient donc prévues dans la budgétisation initiale et **le projet de loi de finances rectificative ouvre à ce titre 1,1 milliard d'euros.**

L'impact budgétaire des refus d'apurement en 2015

La décision *ad hoc* n° 47, adoptée par la Commission le 16 janvier 2015 et notifiée à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne le 19 janvier 2015, fait état d'une correction pour refus d'apurement applicable à la France d'un montant de 1 078,2 millions d'euros. La France a obtenu de la Commission l'autorisation de bénéficier d'un échelonnement de remboursement en trois tranches annuelles égales en 2015, 2016 et 2017 pour les deux fonds concernés par cette décision (FEAGA – Fonds européen agricole de garantie, et FEADER). Cette autorisation s'est traduite par l'adoption d'une décision d'exécution de la Commission le 29 janvier 2015.

La décision *ad hoc* n° 48, adoptée par la Commission le 22 juin 2015 fait état d'une correction supplémentaire pour un montant de 151,1 millions d'euros.

L'ouverture prévue en PLFR permet d'assurer le financement des tranches 2015 et 2016 de l'*ad hoc* n° 47 ainsi que de l'*ad hoc* n° 48. Pour mémoire, les refus d'apurement avaient engendré une dépense de 46,1 millions d'euros en 2013 et 429,3 millions d'euros en 2014 sur les crédits du programme 154 de la mission « Agriculture ».

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Le paiement des deux premières tranches devrait intervenir en 2015 alors même que la France avait négocié avec la Commission un **paiement échelonné sur trois ans**. Cette décision permet de toute évidence de donner une **relative marge de manœuvre budgétaire au Gouvernement en 2016**, qui pourra soit solder la dernière « tranche » du refus d'apurement soit, si les dépenses dérapent, en reporter le paiement sur 2017.

2. Au total, 2,2 milliards d'euros pour la mission « Défense », principalement en substitution des recettes attendues sur le CAS « Hertzien »

Au total, les ouvertures de crédits au profit de la Défense s'élèvent à 2,2 milliards d'euros en AE et en CP. **Ce montant, important, correspond cependant davantage à une mesure de périmètre qu'à une augmentation non anticipée des besoins** : il provient pour sa plus grande partie (2,15 milliards d'euros) d'une **substitution des recettes attendues sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien »**.

D'après les éléments transmis par le Gouvernement à votre rapporteur général, **les sommes dues à l'État au titre de l'attribution de la bande « 700 MHz » seront payées en quatre quarts, entre 2016 et 2019**. Le premier des quatre versements exigibles est attendu début 2016 *« en raison des délais techniques de paiement par les opérateurs de communications électroniques »*.

Le CAS « Hertzien » a été supprimé et ses dépenses rebudgétisées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, ce dont votre rapporteur général se réjouit au regard des difficultés récurrentes de réalisation des recettes auxquelles la mission a été confrontée.

3. Le dynamisme des dépenses de guichet alourdit la charge budgétaire des missions « Solidarité » et « Logement »

Une année encore, **les dépenses d'intervention « de guichet » connaissent un dynamisme important qui grève le budget de l'État**. Au total, **766 millions d'euros sont ouverts en fin de gestion** (dont 726 millions d'euros par le présent projet de loi de finances rectificative) au titre des dispositifs de solidarité. C'est l'allocation adulte handicapé qui nécessite les ouvertures les plus importantes (AAH, + 318 millions d'euros), suivie du revenu de solidarité active (RSA, + 196 millions d'euros) et de l'aide médicale d'État (AME, + 88 millions d'euros).

Le dépassement des dotations budgétaires allouées au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide alimentaire, à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et à l'aide médicale d'État (AME)

I. Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

S'agissant du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », les ouvertures de crédits financent le dépassement des dotations prévues au titre de la composante activité du revenu de solidarité active (RSA) et de l'aide alimentaire.

L'ouverture de crédits demandée pour abonder le Fonds national des solidarités actives (FNSA) à hauteur de 197 millions d'euros en AE=CP tient compte des dernières prévisions basées sur les données d'exécution observées à ce jour. La prévision de dépense 2015 de RSA activité est plus élevée qu'anticipé à hauteur de 157 millions d'euros, principalement du fait de la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du RSA de + 2 % au-delà de l'inflation chaque année, l'effet prix atteignant + 8 % contre seulement + 2,8 % d'effet volume. De plus, 40 millions d'euros doivent être ouverts au titre de la régularisation des recettes 2014 du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital.

12,7 millions d'euros sont ouverts en CP pour financer les avances faites par le budget général à France Agrimer dans l'attente des versements de crédits européens du FEAD (Fonds européen d'aide aux plus démunis).

En ce qui concerne le programme 157 « Handicap et dépendance », les besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) découlent du dynamisme de la dépense qui reste soutenu (4 %), alors qu'un ralentissement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires était initialement anticipé en 2015.

II. Mission « Santé »

Le projet de loi de finances rectificative prévoit également d'ouvrir 87,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le *programme 183 « Protection maladie »* de la mission « Santé ».

Ces crédits visent à couvrir les besoins constatés sur l'aide médicale d'État (AME) de droit commun, estimés à 89,45 millions d'euros, minorés par une moindre dépense concernant les autres dispositifs compris dans l'AME et un redéploiement de la réserve du FIVA.

La dépense prévisionnelle relative à l'AME de droit commun s'élève donc à 722,1 millions d'euros pour l'année 2015.

Cette hausse de la dépense s'explique principalement par une progression du nombre de bénéficiaires de l'AME, qui n'a pu être que partiellement compensée par une baisse du coût moyen par patient liée à la mise en œuvre de la réforme de la tarification des soins hospitaliers pris en charge au titre de l'AME ainsi qu'à la fin de prise en charge des médicaments dont le service médical rendu est faible.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

En cours de gestion, l'hébergement d'urgence a nécessité deux décrets d'avance pris à un mois d'écart pour un montant total de 170 millions d'euros¹, alors même que la sous-budgétisation était manifeste dès le début de l'année. En outre, aux crédits ouverts par les décrets d'avance s'ajoutent 53 millions d'euros supplémentaires prévus par le

¹ Décret n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 et décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

présent projet de loi de finances rectificative. Au total, la **budgetisation initiale était donc inférieure de 224 millions d'euros aux besoins constatés en exécution.**

Le dépassement de l'enveloppe allouée aux contrats aidés est lui aussi récurrent et l'année 2015 ne déroge pas à la règle : ont ainsi été ouverts, par décret d'avance, **plus d'un milliard d'euros en AE** et 641,1 millions d'euros en CP¹ afin de financer le relèvement de la cible de contrats aidés pour 2015 annoncée en juin 2015, suite à l'annonce des chiffres du chômage d'avril 2015.

A ces dépenses s'ajoute une dette à l'égard de Pôle Emploi qui devrait s'élever à plus de 170 millions d'euros fin 2015, au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de l'examen de leur demande de dette à Pôle emploi. Cette dette, qui s'élevait à 58 millions d'euros fin 2014, connaîtrait donc une hausse proche d'un triplement en 2015. L'augmentation de la dette permet à l'État de ne pas ouvrir de crédits supplémentaires et d'afficher une meilleure maîtrise de la dépense mais constitue un **report de charges qui fait peser des risques de gestion accrus sur 2016**, auxquels votre rapporteur général se montrera vigilant.

Votre rapporteur général souligne une fois de plus que **la maîtrise des dépenses d'intervention passe à la fois par une redéfinition de leurs modalités de calcul et d'attribution et par une réflexion stratégique sur les missions de l'État.** Les « revues de dépenses », dont les traductions budgétaires concrètes peinent à se faire sentir, pourraient utilement cibler ces dispositifs afin d'en améliorer l'efficacité et d'en réduire le coût.

D. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONTINUE D'AUGMENTER EN 2015

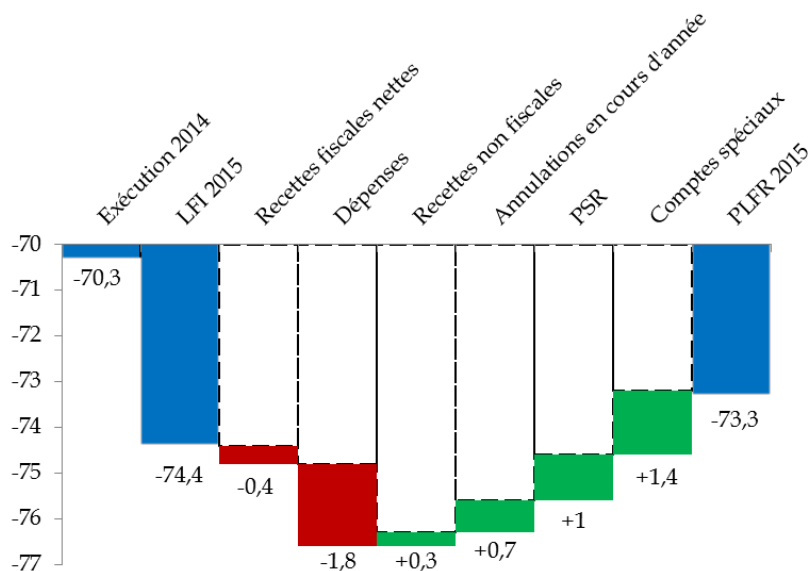
Le Gouvernement se targue d'une amélioration du solde budgétaire de 1,1 milliard d'euros entre la loi de finances initiale et le projet de loi de finances rectificative : le déficit passe en effet de 74,4 milliards d'euros à 73,3 milliards d'euros. Cette « bonne nouvelle » doit cependant être fortement nuancée pour deux raisons.

D'une part, hors dépenses exceptionnelles, le solde budgétaire est dégradé de 3 milliards d'euros par rapport à 2014 - la présentation du Gouvernement ne retrace pas le solde 2014 des dépenses du deuxième programme d'investissement d'avenir, laissant penser que le déficit a été amélioré.

¹ L'écart entre le montant des ouvertures en AE et en CP résulte du caractère pluriannuel des contrats aidés : les AE sont ouvertes au moment de la signature des contrats tandis que les CP sont décaissés mois par mois, au fur et à mesure de leur exécution.

Graphique n° 21 : Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire de l'État de la loi de finances initiale pour 2015 au projet de loi de finances rectificative pour 2015

(en milliards d'euros)



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

La plupart des **facteurs d'amélioration du solde ne dépendent cependant pas de la gestion budgétaire du Gouvernement** : l'évolution du solde des comptes spéciaux, du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et des recettes non fiscales obéissent à des facteurs largement extrinsèques aux arbitrages du Gouvernement.

L'évolution du solde des comptes spéciaux

I. Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »

Le **solde du compte est revu à la hausse de 600 millions d'euros par le présent projet de loi de finances.**

Cette hausse résulte principalement de la diminution des dépenses : en effet, si un montant de 652 millions d'euros a été inscrit en dépenses en loi de finances initiale, ce montant devrait finalement s'élever en exécution à 131 millions d'euros. Cette baisse s'explique par le décalage du traitement pour le Soudan à 2017, pour un montant en dépenses de 501 millions d'euros, et par l'absence des traitements pour Djibouti, le Pakistan et le Zimbabwe, pour un montant total en dépenses de 21 millions d'euros. Le traitement du Zimbabwe est maintenant prévu en 2016.

II. Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

Le **solde du compte est revu à la hausse de 700 millions d'euros par le présent projet de loi de finances.**

Le solde des dépenses et des recettes du compte d'avances est principalement impacté par trois catégories d'impôts : les **impositions sur rôle**, pour lesquelles le solde résulte de l'écart entre recettes recouvrées et rôles émis qui correspondent aux dépenses du compte d'avances, la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** qui engendre un solde structurellement déficitaire du fait de l'activation de la garantie du droit à compensation (car le produit des fractions de TICPE affectées au financement du RSA reste inférieur au droit à compensation des départements) et enfin les **impositions locales auto-liquidées**, principalement la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** qui génère un **solde structurellement positif** en raison de **l'accroissement tendanciel des recettes d'une année sur l'autre**, alors que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année précédente.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général et réponse du ministère des finances au questionnaire budgétaire

La seule amélioration du solde budgétaire qui n'est pas de pure constatation provient donc du **décret d'annulation du 9 juin 2015 de 700 millions d'euros**. De façon désormais classique, **ces annulations ont principalement porté sur les missions « Écologie » et « Recherche et enseignement supérieur »**, qui ont connu des annulations à hauteur respectivement de 93,3 millions d'euros (près de 14 % du total des annulations) et 84,4 millions d'euros (12,7 % du total des annulations).

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2015

Commentaire : le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2015.

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

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Prévision d'exécution 2015
Solde structurel (1)	- 1,7
Solde conjoncturel (2)	- 2,0
Mesures exceptionnelles (3)	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 3,8

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2015

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

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

PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

ARTICLE 1^{er} A (nouveau)

Apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter 645,9 millions d'euros de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la sécurité sociale afin d'apurer la dette brute de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale au 30 juin 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale fixe un principe de **neutralité des flux financiers** entre l'État et la sécurité sociale, **pour la trésorerie des régimes obligatoires de base**.

Afin de vérifier le respect de ce principe, l'article LO. 111-10-1 du code de la sécurité sociale prévoit la transmission deux fois par an par le Gouvernement au Parlement d'« *un état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes obligatoires de base* ». Celui-ci détaille, au sens de la comptabilité budgétaire, les dettes et créances réciproques entre l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale au 31 décembre et au 31 juin d'un exercice donné.

Ces états semestriels sont publiés dans l'annexe 6 au projet de loi de financement de la sécurité sociale et dans le bilan des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, annexé à chaque projet de loi de finances initiale.

Selon ces documents, la **dette nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale** s'élevait à **368,1 millions d'euros au 31 décembre 2014** et à **103,6 millions d'euros au 31 juin 2015**.

**Situation nette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale
au titre des exercices 2014 et antérieurs**

(en millions d'euros)

Dispositif	Situation nette au 31/12/2014	Versements effectués entre le 01/01/2015 et le 30/06/2015	Situation nette au 30/06/2015
Prestations	407,1	264,6	142,5
Exonérations compensées par crédits budgétaires	322,7	-0,1	322,8
Exonérations compensées par recettes fiscales	-144,1	0,0	-144,1
Autres dispositifs	-72,6	0,0	-72,6
Subventions	-11,9	0,0	-11,9
Dispositifs résiduels	-133,1	0,0	-133,1
TOTAL	368,1	264,5	103,6

Note de lecture : les montants positifs désignent une dette de l'État, les montants négatifs une créance.

Source : annexe 6 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, avec l'avis favorable de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, un amendement tendant à **affecter 645,9 millions d'euros de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la sécurité sociale**.

L'objet de cette affectation exceptionnelle de recettes est d'**apurer la dette brute de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale au 31 juin 2015**. Le montant de 645,9 millions d'euros correspond à la somme de l'ensemble des créances de la sécurité sociale, sans tenir compte des créances de l'État à l'égard de la sécurité sociale dont le total s'élève à 542 millions d'euros.

Selon le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, cette opération est permise par la **révision à la hausse, de 800 millions d'euros, des recettes de TVA pour l'année 2015**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette opération, permise par l'enregistrement de recettes supplémentaires de TVA au titre de l'année 2015, apparaît la bienvenue afin de respecter le principe de neutralité financière prévu à l'article L. 139-2 précité.

Compte tenu de cette affectation exceptionnelle de recettes – et sous réserve des nouvelles sommes dues au titre de la période allant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2015 – l'État aurait donc une créance nette vis-à-vis de la sécurité sociale d'environ 542 millions d'euros. Cette créance provient notamment des exonérations compensées par des recettes fiscales.

De façon réciproque, il serait souhaitable que les créances du régime général et de certains autres régimes obligatoires de base soient prochainement régularisées.

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

ARTICLE 1^{er}

(Art. 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004, art. 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)

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

Commentaire : le présent article vise à ajuster les compensations de transferts de compétences aux régions et aux départements.

I. COMPENSATION VERSÉE AUX DÉPARTEMENTS AU TITRE DU TRANSFERT DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA) DIT « SOCLE »

A. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2004¹ prévoit que « *les ressources attribuées au titre des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité (...) et au montant des dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de revenu minimum d'activité. Ces ressources sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.* »

La loi de finances pour 2015² a modifié la répartition entre les départements, afin de prendre en compte la création de la métropole de Lyon : seule la part perçue par le département du Rhône a alors été modifiée, afin d'en faire bénéficier la métropole de Lyon nouvellement créée.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article prévoit de modifier la répartition pour « *rectifier une erreur matérielle* ».

¹ Article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

² Article 26 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Toutefois, alors que le tableau prévu à l'article 26 de la loi de finances pour 2015 reconduisait les parts de TICPE perçues par les départements et ne modifiait que la ligne concernant le département du Rhône, afin de tenir compte de la création de la métropole de Lyon, le I du présent article modifie tous les pourcentages de TICPE perçus par les départements.

En effet, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, **la répartition effective de TICPE en 2015 n'a pas tenu compte du tableau prévu à l'article 26 de la loi de finances pour 2015, car il ne correspondait pas aux compensations de transfert de compétences dues.**

Ainsi, le I du présent article vise à légaliser une répartition contraire aux dispositions de la loi de finances votée par le Parlement.

Votre rapporteur général s'étonne de cette méthode consistant à faire voter la loi, à ne pas l'appliquer, puis à la mettre en conformité avec la pratique.

S'agissant en particulier des compensations de transferts de compétences, par le biais du versement de TICPE, les modalités de calcul sont complexes et les compensations effectives sont traditionnellement ajustées en cours de discussion budgétaire, voire en cours d'année, en fonction des données les plus récentes. Ces ajustements, en cours d'année, doivent être réservés à la prise en compte d'informations nouvelles et validées par le plus prochain projet de loi de finances rectificative.

II. COMPENSATION VERSÉE À MAYOTTE AU TITRE DU TRANSFERT DE L'AIDE SOCIALE À DESTINATION DES PERSONNES ÂGÉES ET HANDICAPÉES

L'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 prévoit que « *les dispositions qui confient au département de Mayotte la responsabilité de l'aide sociale à destination des personnes âgées et handicapées entrent en vigueur **sous réserve de la compensation des charges en résultant** dans les conditions fixées par la loi de finances* »¹.

La loi de finances pour 2014² a ainsi prévu que le montant versé à Mayotte, au titre de la compensation des « *charges nouvelles liées aux aides sociales à destination des personnes âgées et des personnes handicapées (...)* est calculé en fonction du nombre de bénéficiaires des allocations d'aide sociale facultative pour personnes âgées et personnes handicapées servies par le

¹ I de l'article 9 de l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte.

² VI de l'article 44 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Département de Mayotte en 2013 et du montant moyen annuel de dépenses d'aide sociale obligatoire par habitant, hors dépenses d'allocation personnalisée pour l'autonomie (...) et de prestation de compensation (...), constaté en 2013 dans les quatre autres départements d'outre-mer ».

Le II du présent article prévoit qu'il est versé, en 2015, au département de Mayotte, un montant de 45 082 euros correspondant à l'ajustement de la compensation au titre des années 2014 et 2015, « car de nouvelles données ont permis d'actualiser la compensation provisionnelle due au titre du transfert de la compétence relative à l'aide sociale à destination des personnes âgées et handicapées »¹.

Cet ajustement n'appelle pas de commentaire particulier.

III. ACTUALISATION DES COMPENSATIONS VERSÉES AUX RÉGIONS AU TITRE DE DIVERS TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

A. LE DROIT EXISTANT

Les transferts de compétences aux régions, prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui accroissent leurs charges, « ouvrent droit à une compensation financière »². Les ressources ainsi attribuées sont « équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État, à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. (...) Les ressources attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse au titre de cette compensation sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ».

En outre, aux termes de l'article L. 1614-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'État, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée ».

Les régions sont chargées, depuis 2004³, du fonctionnement et de l'équipement des instituts ou écoles de formation des aides-soignants, des auxiliaires de puériculture, des ambulanciers et des cadres de santé.

En outre, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)⁴ a prévu que « l'État confie aux régions (...) à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens ».

¹ Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

² Article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³ Article L. 4383-5 du code de la santé publique.

⁴ Article 78 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon les évaluations préalables, les modifications, opérées par voie réglementaire, des règles relatives au diplôme d'État d'infirmier à compter du 1^{er} septembre 2010, ont donné lieu à des compensations contestées par les élus locaux : le montant de la compensation, fixé en année pleine à 13,8 millions d'euros, ne prenait pas en compte « *les demandeurs d'emplois au motif qu'ils relevaient d'un financement facultatif des régions, exercé au titre de leur compétence de formation professionnelle, compensée financièrement par ailleurs* ».

Par conséquent, **le III** du présent article consiste :

- d'une part, en une actualisation du montant de la compensation due par l'État, en 2015, en fonction des dépenses actualisées constatées sur les exercices 2012, 2013 et 2014 ;

- d'autre part, en une majoration du droit à compensation des régions de 1,7 million d'euros pour prendre en compte « *les 3 087 demandeurs d'emploi qui étaient en réalité des étudiants poursuivant leurs études dans le cadre de leur formation initiale* » - et ouvrirait, à ce titre, droit à compensation.

Au total, le III procède à une majoration du droit à compensation au profit des régions de 6 millions d'euros et prévoit la répartition, entre les régions, de ces fractions pour 2015.

En outre, **le IV** prévoit le versement, en 2015, aux régions, de 8 460 194 euros, « *correspondant à l'ajustement, au titre des années 2010 à 2014, de la compensation des charges nettes obligatoires résultant de la réforme du diplôme d'État d'infirmier à compter du 1^{er} septembre 2010* ».

De la même manière, **le V** prévoit le versement, en 2015, de 3,5 millions d'euros aux régions « *correspondant à la compensation des transferts définitifs des services et parties de services chargés de la gestion des programmes européens à compter du 1^{er} juillet 2015* » : la loi de finances initiale pour 2015 a prévu une compensation des charges de fonctionnement correspondant à la moyenne des dépenses actualisées sur une période de trois ans, soit entre 2011 et 2013. Or le transfert effectif a été réalisé à compter du 1^{er} janvier 2015, et il convient par conséquent d'ajuster les dotations de sorte qu'elles soient évaluées sur la période 2012 à 2014.

Le tableau du **VI** précise la répartition des montants à verser à chaque région au titre du IV et du V.

C. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale modifie :

- le montant prévu s'agissant de la compensation des transferts des services chargés de la gestion des programmes européens : au lieu de

3,5 millions d'euros, ce sont 3,3 millions d'euros qui seraient versés aux régions – le tableau du VI est modifié en conséquence ;

- les fractions de tarif de TICPE prévues au III sont majorées de 340 716 euros : cette somme correspond, selon l'objet de l'amendement n° 671 du Gouvernement, « à l'ajustement de la compensation allouée à la région Pays de la Loire au titre du transfert de compétence de l'institut technique européen des métiers de la musique (ITEMM du Mans) au 1^{er} janvier 2015 ».

Le Gouvernement a également procédé, par voie d'amendements (à l'article 4) à la minoration des crédits de sept missions¹ pour prendre en compte les compensations opérées par l'affectation d'une part de TICPE.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission n'est pas opposée à ces dispositions.

IV. COMPENSATION AUX RÉGIONS DU TRANSFERT DE LA PRIME D'APPRENTISSAGE

A. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2014² a prévu que les contrats d'apprentissage conclus dans les entreprises de moins de onze salariés ouvrent droit à une prime versée par la région à l'employeur.

Selon le III de l'article 140 de la loi précitée, la prise en charge de cette prime « fait l'objet d'une compensation de la part de l'État. Le montant de cette compensation est déterminé en fonction du nombre d'apprentis ayant conclu un contrat d'apprentissage dans les établissements de la région au 31 décembre 2013 et d'un montant de 1 000 euros par apprenti et par année de formation. Toutefois, à titre transitoire, pour les années 2014, 2015 et 2016, le montant total de la compensation versée par l'État aux régions et à la collectivité territoriale de Corse est égal, respectivement, à 2 %, 60 % et 96 % du montant » calculé.

Par conséquent, l'article 40 de ladite loi de finances prévoyait qu'à partir de 2014, la compensation prévue soit assurée par des dotations budgétaires et par une part des produits de la TICPE.

La loi de finances pour 2015³ a fixé la fraction du tarif de TICPE nécessaire ainsi que la répartition, entre les régions, en fonction du nombre d'apprentis.

¹ Il s'agit des missions « Administration générale et territoriale de l'État », « Agriculture », « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Écologie », « Économie » et « Travail et emploi ».

² Article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Article 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **VII** du présent article modifie le tarif de TICPE affecté et prévoit qu'à partir de 2015, la compensation est composée uniquement de TICPE (et non plus de TICPE et d'une dotation budgétaire). Selon les évaluations préalables, cette disposition permet « *une harmonisation des modalités de compensation des mesures liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage (par voie fiscale) et poursuit un objectif de plus grande transparence et lisibilité* ».

Il en résulte, selon les évaluations préalables, une minoration des recettes de TICPE de l'État de 23 millions d'euros.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances n'est pas opposée à ce nouveau mode de financement.

V. AJUSTEMENT DE LA COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS AU TITRE DE LA PRISE EN CHARGE DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE DE PERSONNELS TRANSFÉRÉS

A. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2005¹ a prévu que certaines compétences transférées aux départements en 2004 sont compensés par l'attribution d'une part de TICPE et de taxe sur les contrats d'assurance (TSCA).

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale a également ajouté un nouveau paragraphe (**II bis**) qui, selon son objet, « *majore à hauteur de 2 511 euros les fractions de tarif de TICPE affectées aux départements* » : « *cette majoration correspond à l'ajustement de la compensation allouée à certains départements au titre de la prise en charge des dépenses d'action sociale des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) des services supports des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2011* ».

En réalité, l'amendement diminue les fractions de tarif de la TICPE (de 1,739 euro à 1,737 euro par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb et de 1,230 euro à 1,229 euro par hectolitre s'agissant du gazole représentant un point éclair inférieur à 120° C), alors que ces fractions doivent demeurer inchangées ; il convient de modifier uniquement le tableau de répartition entre départements (prévu au **II quater**).

¹ Article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement (créant un nouveau **II ter**) qui prévoit de prélever 330 euros au département de l'Eure, « *correspondant à l'ajustement, au titre des années 2012 à 2014, de la compensation des dépenses d'action sociale résultant du transfert des personnels du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie qui participent à l'exercice des compétences transférées au 1^{er} janvier 2011* » dans le cadre de la loi de 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement.

C. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** pour rectifier une erreur dans la fraction de tarif de TICPE attribuée aux départements, afin d'assurer la compensation qui leur est due.

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

ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)

**Affectation à certaines collectivités territoriales de sommes versées
par la société d'autoroutes ESCOTA à l'État**

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter 37,715 millions d'euros sur la somme de 162,9 millions d'euros versée par la société d'autoroutes ESCOTA au titre de l'apport par l'État de la section Toulon Ouest - Benoît Malon de l'autoroute A50 et de la section Benoît Malon - Pierrerronde de l'autoroute A57 au profit de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, du département du Var et de la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée

I. LE DROIT EXISTANT

Fondée en 1956, la société des autoroutes Esterel, Côte D'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA) est depuis 2006 une filiale de Vinci Autoroutes.

Elle gère actuellement **459 kilomètres d'autoroutes :**

- l'**A8** d'Aix-en-Provence à Menton, ainsi que son annexe l'**A500** (bretelle de Monaco) ;
- l'**A50** d'Aubagne à Toulon ;
- l'**A51** de Venelles à Tallard ;
- l'**A52** de La Barque à Aubagne ;
- l'**A57** de La Farlède au Luc ;
- et l'**A520** au nord d'Aubagne vers la nationale 560.

Son cahier des charges a été modifié dans le cadre des négociations liées au **plan de relance autoroutier**.

Le plan de relance autoroutier

Le plan de relance autoroutier prévoit la réalisation par les principales sociétés concessionnaires **d'une vingtaine d'opérations à leur charge exclusive**, pour un montant de **3,27 milliards d'euros**. Elles sont réalisées en contrepartie **d'un allongement de la durée des concessions de 2,5 années** en moyenne, autorisé par la Commission européenne le 29 octobre 2014. Cette validation a été obtenue après de nombreux échanges, la Commission européenne s'étant assurée notamment avec les services de l'État de l'absence de toute surcompensation.

Les opérations du plan de relance visent à assurer **la modernisation du réseau autoroutier français**. Parmi ces opérations, on retrouve entre autres la réalisation des raccordements d'extrémités sur la RCEA et la RN42 entre Saint-Omer et Boulogne-sur-Mer, la mise à 2x3 voies de l'A13 entre Pont Évêque et Dozulé, l'aménagement à 2x3 voies de l'A63 entre Ondres et Saint-Geours-de-Mareme, le complément de l'échangeur de Bailly-Romainvilliers sur l'A4, l'achèvement de l'itinéraire autoroutier A50-A57 à Toulon ou encore la sécurisation des tunnels de l'A14 à l'ouest de Paris. Il comprend également de nombreuses opérations de **mise aux normes environnementales**.

Le plan de relance autoroutier pourrait permettre, selon le Gouvernement, **la création de près de 10 000 emplois directs et indirects sur la durée des travaux**. Les sociétés d'autoroutes se sont engagées à ce que 55 % des travaux soient réalisés par des PME et PMI non liées aux groupes autoroutiers.

Les sociétés concessionnaires se sont engagées à verser **1 milliard d'euros** à l'État pour le financement des infrastructures de transport dans le cadre du protocole d'accord conclu le 9 avril 2015, dont **500 millions d'euros au cours des trois prochaines années**. Les sociétés d'autoroutes mettront également en œuvre des mesures commerciales ciblées ainsi que des mesures d'accompagnement visant à encourager les modes innovants et la mobilité durable tels que le covoiturage, les véhicules électriques et les autocars longue distance.

Enfin, **un plan d'investissement de 100 millions d'euros pour 150 chantiers** est actuellement mis en œuvre pour des opérations de rénovation des routes nationales et la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a introduit davantage de transparence et de régulation dans la fixation des péages, la passation des marchés et les contrats existant entre l'État et les sociétés d'autoroute.

Source : ministère des transports

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale malgré l'avis défavorable de la rapporteure générale de la commission des finances, qui a indiqué n'avoir reçu ledit amendement qu'une heure avant son passage en séance publique.

En vertu des modifications apportées au cahier des charges annexé à la convention de concession passée entre l'État et la société ESCOTA qui ont été approuvées par le décret du 21 août 2015¹, **la société ESCOTA a dû verser un montant de 162,9 millions d'euros à l'État afin de compenser l'apport par l'État de la section Toulon Ouest – Benoît Malon de l'autoroute A50, y compris les deux tubes du tunnel, et de la section Benoît Malon – Pierreronde de l'autoroute A57.**

¹ Décret n° 2015-1045 du 21 août 2015 approuvant des avenants aux conventions passées entre l'État et la société des Autoroutes du sud de la France (ASF), entre l'État et la société des Autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes (ESCOTA) et entre l'État et la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE) pour la concession de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'autoroutes et aux cahiers des charges annexés à ces conventions.

Le présent article 1^{er} *bis* vise à **préciser l'utilisation de ces 162,9 millions d'euros perçus par l'État au cours de l'exercice budgétaire 2015** et qui ont été inscrits à ce stade sur un compte d'imputation provisoire.

Dans cette perspective, il prélève **37,715 millions euros** sur cette somme de 162,9 millions d'euros pour les affecter à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, au département du Var et à la communauté d'agglomération de Toulon Provence Méditerranée suivant la clef de répartition suivante :

- **13 millions d'euros pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;**
- **14,715 millions d'euros pour le département du Var ;**
- **10 millions d'euros pour la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée.**

Il s'agit de compenser, par le versement de ces sommes proportionnelles à leurs participations respectives, les financements apportés *via* des fonds de concours par ces trois collectivités territoriales pour **les travaux du tunnel de Toulon**, avant son inclusion dans l'assiette de la société ESCOTA.

Les sommes restantes sont affectées au budget de l'État, **maître de l'ouvrage et principal financeur de ces travaux.**

Plusieurs députés s'étonnant de voir figurer une telle disposition dans un projet de loi de finances rectificative, le secrétaire d'État chargé du budget a donné les précisions suivantes : *« on n'a pas besoin d'un article de loi pour encaisser les 169 millions d'euros puisqu'ils ont fait l'objet d'un décret le 21 août 2015. Ils sont versés en échange d'un apport d'une infrastructure à la société. Il n'y a pas eu de changement de la durée ou de la nature du contrat. C'est simplement une commodité pour pouvoir affecter immédiatement 37,715 millions d'euros aux trois collectivités concernées. Sinon, nous aurions dû encaisser la totalité de la somme et prévoir des crédits au budget des transports pour les reverser aux trois collectivités, ce qui aurait augmenté artificiellement la dépense. Nous préférons donc procéder de la sorte ».*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable** à cet article 1^{er} *bis* qui vient affecter une partie des sommes versées par la société ESCOTA à l'État aux collectivités territoriales qui avaient participé au financement du tunnel de Toulon.

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

ARTICLE 2

Prélèvement sur le fonds de roulement du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)

Commentaire : le présent article vise à prélever 255 millions d'euros sur le fonds de roulement du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA).

I. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles a créé le **fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)**, devenu le **Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)** suite à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) du 27 juillet 2010.

Il s'agit d'un régime de garantie face à des risques non assurables¹ causant des pertes qu'il s'agisse de calamités agricoles², de maladies animales ou végétales ou, plus généralement, d'un incident environnemental. Le FNGRA a également participé jusqu'en 2015 au développement de l'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles (« assurance récolte ») en aidant financièrement les agriculteurs qui souscrivent des contrats d'assurance contre certains risques agricoles.

Son financement repose sur des ressources publiques aux termes de l'article L. 361-2 du code rural et de la pêche maritime. En effet, selon ce dernier, les ressources du FNGRA sont constituées d'une contribution additionnelle, dont le taux est fixé à 11 %, aux primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance³ et d'une subvention du budget général de l'État.

¹ La liste des risques assurables exclus du FNGRA est fixée par arrêté interministériel pris sur avis du Comité national de gestion des risques en agriculture (CNGRA).

² Les calamités agricoles sont les dommages résultant de risques, d'importance exceptionnelle dus à des variations anormales d'intensité d'un agent naturel climatique, lorsque les moyens techniques de lutte préventive ou curative employés habituellement dans l'agriculture.

³ La contribution additionnelle concerne les conventions d'assurance couvrant, 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 liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et sous les mêmes sanctions que la taxe annuelle sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts. Pour les exploitations conchylicoles, une contribution additionnelle particulière est applicable : elle est de 100 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance contre l'incendie couvrant les bâtiments d'exploitation, les ateliers de triage

Le FNGRA est constitué de trois sections qui correspondent chacune à une mission spécifique. Sa première section vise l'indemnisation des pertes économiques liées à l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale ou d'un incident environnemental par des fonds de mutualisation agréés¹. La deuxième section du FNGRA contribue, par la prise en charge partielle des primes d'assurance, à la diffusion des produits d'assurance contre les dommages causés aux exploitations agricoles². Enfin, la troisième section est directement dédiée à l'indemnisation des calamités agricoles.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé consiste à **prélever 255 millions d'euros sur le fonds de roulement du FNGRA**.

Il doit être mis en relation avec les dispositions de l'article 14 du projet de loi de finances initiale pour 2016 qui propose le rééquilibrage des ressources du fonds au regard de ses dépenses, à travers une **diminution de moitié du taux de la contribution additionnelle affectée au fonds**, ce qui permettra de fixer le niveau des ressources du fonds à 60 millions d'euros par an à partir de 2016. Ce montant de 60 millions d'euros correspond au niveau moyen annuel des indemnisations financées par le FNGRA au titre des calamités agricoles, hors crise exceptionnelle de nature systémique³.

Cette disposition d'allègement des charges fiscales pesant sur les agriculteurs opérée par le projet de loi de finances initiale pour 2016 est donc corrélée à un prélèvement sur les ressources du fonds appelé, lui, par le présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve le dispositif proposé** par le présent article car il permet, dans un cadre particulièrement contraint pour nos finances publiques, de mobiliser la trésorerie du FNGRA sans remettre en question l'exercice de ses missions ni porter atteinte à sa capacité d'intervention.

et d'expédition, le matériel et les stocks et de 100 % des primes ou cotisations afférentes aux conventions d'assurance couvrant les risques nautiques de ces exploitations.

¹ L'affiliation des exploitants agricoles à un fonds de mutualisation agréé est rendue obligatoire par l'article R. 361-55 du code rural et de la pêche maritime.

² Les risques agricoles pour lesquels les primes ou cotisations d'assurance peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle et les conditions de cette prise en charge sont déterminés par décret.

³ Il apparaît en effet que la recette issue de la contribution additionnelle sur une année est supérieure aux besoins annuels moyens. Le financement du fonds pour les cas de crises exceptionnelles ayant toujours été assuré par décret d'avance ou par loi de finances rectificative, cette disposition n'obérerait pas la capacité d'action du fonds le cas échéant.

Comme le précise le Gouvernement dans l'évaluation préalable de l'article, « *cette mesure s'intègre à une dynamique plus générale de participation, à hauteur de leur capacité contributive, des différentes catégories des administrations publiques à l'effort de rétablissement des comptes publics* ». Il s'agit donc de mobiliser la trésorerie inutilisée des agences ou structures placées sous la tutelle de l'État de manière à contribuer au rétablissement de l'équilibre des comptes publics.

Le présent article vise à **tirer les conséquences pour le FNGRA de cette démarche générale de bonne gestion** appelée de ses vœux par votre rapporteur général. Ce dernier souligne, en outre, que le FNGRA n'aura plus à compter de 2016 à financer la prise en charge partielle des primes d'assurance. En effet, à partir du 1^{er} janvier 2016, sous l'effet des nouvelles règles de la PAC, cette prise en charge incombera au budget de l'Union européenne.

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

ARTICLE 3

(Art. L. 121-6, L. 121-8, L. 121-9, L. 121-16, L. 121-19, L. 121-19-1, L. 121-26, L. 121-27, L. ; 121-28, L. 121-28-1, L. 121-32, L. ; 121-35, L. 121-36, L. ; 121-37, L. 121-38, L. 121-41, L. 121-10 à L. 121-15, L. 121-17, L. 121-18, L. 121-20 à L. 121-23, L. 121-25, L. 121-39, L. 121-40, L. 121-42, L. 121-43, L. 122-5, L. 123-2, L. 124-4 du code de l'énergie, art. 238 bis HW du code général des impôts, art. L. 135 N du livre des procédures fiscales)

Création du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »

Commentaire : le présent article vise à créer un compte d'affectation spéciale retraçant les dépenses dédiées au financement de la transition énergétique, et qui serait notamment alimenté par la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité qui a vocation à remplacer la CSPE dans le cadre de la réforme de la fiscalité énergétique proposée par le Gouvernement.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ (CSPE)****1. Une imposition de toutes natures qui finance un champ de dépenses large et hétéroclite**

La contribution au service public de l'électricité (CSPE), créée en 2003¹, est une **imposition de toutes natures**² au **statut très particulier**, définie aux articles L. 121-6 à L. 121-28 du code de l'énergie.

Aux termes de l'article L. 121-10 de ce code, elle vise à **compenser, au profit des opérateurs qui les supportent, les charges imputables aux missions de service public de l'électricité**, elles-mêmes définies aux articles L. 121-7 et L. 121-8.

Ces charges sont les suivantes :

- **les surcoûts qui résultent de la mise en œuvre des obligations d'achat pesant sur EDF** ou, dans leur zone de desserte, sur les entreprises locales de distribution, pour des productions de certaines filières (sources d'énergie renouvelable ou cogénération) ;

¹ Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie.

² Décision n° 2014-419 QPC du 8 octobre 2014 du Conseil constitutionnel.

- **des coûts spécifiques au sein des zones interconnectées au réseau métropolitain continental** (essentiellement la Corse et les départements d'outre-mer) pour certains coûts de production non couverts par les dispositions précédentes, pour le stockage de l'électricité ou pour harmoniser le coût de l'électricité entre les consommateurs de ces zones et ceux résidant sur le territoire métropolitain continental ;

- les pertes de recettes et les coûts supportés par les opérateurs en raison de la mise en œuvre du **tarif de première nécessité de l'électricité** ;

- et une partie des coûts supportés par ces mêmes fournisseurs au titre de leur participation au **fonds de solidarité pour le logement** ;

- le **complément de rémunération** qui a vocation à se substituer à l'obligation d'achat, en application de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

- pour les ménages en situation de précarité énergétique, le **chèque énergie** qui remplacera les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz ;

- les appels d'offres incitant au développement des **effacements de consommation**. L'annexe du présent projet de loi de finances rectificative rappelle que « *les effacements de consommation d'électricité représentent des moyens efficaces et respectueux de l'environnement pour répondre notamment à la pointe de consommation constatée en hiver, en évitant la construction de moyens de pointe émetteurs de CO₂* ».

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 122-5 du code de l'énergie, le **budget du médiateur de l'énergie** est assuré, pour moitié, par une part de la CSPE¹.

Enfin, le produit de cette dernière finance également **les frais exposés par la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion de la CSPE** ainsi que les éventuels intérêts de retard dus aux opérateurs en cas d'insuffisance de la contribution une année donnée².

2. Une imposition dont le montant a fortement augmenté depuis sa création

Le montant de la **CSPE** est calculé au prorata de la **quantité d'électricité consommée**³.

¹ L'autre moitié provient de la contribution au service public du gaz, acquittée par les consommateurs de gaz sur leur facture.

² Le traitement des frais de retard accumulés jusqu'au 31 décembre 2012 au détriment d'EDF est régi par les dispositions spécifiques de l'article 59 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013.

³ Article L. 121-11 du code de l'énergie.

Aux termes de l'article L. 121-13 du code de l'énergie, le montant de la contribution applicable à chaque kilowattheure est calculé de sorte que les contributions couvrent l'ensemble des charges précédemment énumérées.

Le ministre chargé de l'énergie fixe chaque année ce montant par un arrêté pris sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le régulateur sectoriel.

À défaut d'arrêté fixant le montant de la contribution due pour une année donnée avant le 31 décembre de l'année précédente, le montant proposé par la CRE entre en vigueur le 1^{er} janvier, dans la limite cependant d'une augmentation de 0,003 euro par kilowattheure (c'est-à-dire 3 euros par mégawattheure - MWh) par rapport au montant applicable avant cette date.

Ainsi, le niveau de la CSPE pour 2015 s'établit à 19,50 euros/MWh.

Toutefois, l'imposition est plafonnée :

- **en valeur absolue¹, à 627 783 euros en 2015.** Ce plafond est actualisé chaque année dans une proportion égale à celle de l'évolution du montant de la CSPE, dans la limite d'une augmentation de 5 % ;

- **et pour toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité par an, à 0,5 % de sa valeur ajoutée².**

Le recouvrement de la CSPE suit les modalités suivantes :

- pour les consommateurs finals ayant exercé leur droit de choisir librement leur fournisseur et alimentés par l'intermédiaire du réseau public de transport ou par un réseau public de distribution, par l'opérateur en charge de la gestion du réseau auquel ces consommateurs sont raccordés sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs d'utilisation des réseaux ;

- pour les consommateurs finals qui n'ont pas exercé leur droit de choisir leur fournisseur, par l'organisme chargé de la fourniture d'électricité qui les alimente, sous la forme d'un prélèvement additionnel aux tarifs réglementés de vente d'électricité.

Le montant de la contribution est liquidé par l'opérateur ou par l'organisme en fonction de la quantité d'électricité livrée au contributeur qui l'acquitte lors du règlement de sa facture d'électricité ou d'utilisation des réseaux.

Les contributions effectivement recouvrées sont reversées aux opérateurs qui supportent les charges de service public par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci reverse quatre fois par an aux opérateurs qui supportent les charges résultant des missions de service public susmentionnées ainsi qu'aux opérateurs d'effacement. Elle verse,

¹ Article L. 121-12 du code de l'énergie.

² Article L. 121-21 du code de l'énergie.

enfin, au médiateur national de l'énergie une somme égale au montant de son budget le 1^{er} janvier de chaque année.

Le montant des charges compensées par la CSPE a fortement augmenté depuis 2010, alourdissant d'autant la facture d'électricité du consommateur. Le tableau ci-après présente les différents types de charges qu'elle couvre.

Évolution et répartition des charges financées par la CSPE¹

(en millions d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*
Énergies renouvelables	559,9	754,6	1 464,0	2 673,4	3 156,1	3 749,1	4 041,4	4 720,1
Cogénération : contrat d'achats hors ENR (dont complément de rémunération)	1 002,2	867,7	838,5	766,1	554,1	480,8	465,0	618,6
Péréquation tarifaire	1 033,2	969,8	1 198,3	1 296,7	1 422,1	1 584,0	1 484,3	1 375,1
Dispositifs sociaux	66,3	61,7	68,5	93,8	133,4	223,0	350,2	321,0
Total	2 661,6	2 653,8	3 569,2	4 830,1	5 265,7	6 037,0	6 340,9	7 034,8

*Prévisions

Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE)

Évolution de la contribution unitaire appliquée entre 2009 et 2015

(en euros/MWh)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contribution unitaire appliquée	4,5	4,5	7,5 à partir du 1 ^{er} janvier puis 9	9 puis 10,5 au 1 ^{er} juillet 2012	13,5	16,5	19,5

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE)

¹ Le MEDDE indique que les montants de charges pour 2014 et 2015 sont des estimations qui pourront être différents des montants définitivement arrêtés, dans la mesure où les charges liées à la CSPE dépendent de facteurs peu prévisibles : prix de l'électricité sur le marché journalier, coût des matières premières...

Évolution du produit global de la CSPE en année pleine de 2014 à 2016

(en milliards d'euros)

Année	Exécution 2014	Prévision 2015	Prévision 2016
Produit	5,6	7,1	8,2
Évolution n/n-1	/	+ 26,8 %	+ 15,5 %

Source : annexe Voies et Moyens, tome I, au projet de loi de finances pour 2015

3. La problématique du déficit de compensation à l'égard d'EDF

Selon les dispositions de l'article L. 121-6 du code de l'énergie, les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques définies aux articles L. 121-7 et L. 128 du code de l'énergie leur sont intégralement compensées.

Or, comme indiqué précédemment, **les charges financées par la CSPE se sont avérées très dynamique depuis dix ans, particulièrement en raison de la progression des charges relatives au développement des énergies renouvelables.** Ainsi, leur part dans le total des charges de CSPE est passée de 10 % en 2003 (200 millions d'euros de charges), à 67 % en prévision pour 2016 (4,7 milliards d'euros de charges).

Les modalités actuelles de fixation de la CSPE ont été définies, dans leur principe, par l'article 37 de la loi de finances pour 2011¹.

Désormais, c'est la CRE, autorité administrative qui constate le montant des charges à financer puis fixe en conséquence le montant de la contribution, dans la limite du niveau de hausse précédemment mentionné².

Auparavant, l'évolution de la contribution était conditionnée à la prise d'un arrêté par le ministre chargé de l'énergie. Mais la carence ministérielle constatée de 2006 à 2010 a abouti à creuser, au fil du temps, **un déficit de compensation à l'égard d'EDF³,** le montant de la CSPE ne s'avérant pas suffisant pour financer l'ensemble des charges, en lien avec le dynamisme du développement des énergies renouvelables.

De même, entre 2009 et 2014, les recettes de CSPE n'ont pas pu couvrir en intégralité les charges.

Le déficit d'une année étant reportable, **cette carence s'est traduite par le creusement d'une dette de plus en plus importante au fil des ans,**

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

² Entre 2011 et 2015, le montant de la CSPE a augmenté de trois euros par an, passant de 4,5 euros par mégawattheure à 19,5 euros par mégawattheure.

³ Pour mémoire, le déficit de compensation est intégralement supporté par EDF, les autres opérateurs étant prioritaires dans la perception de leur part de CSPE.

qui est passée de 568 millions d'euros en 2008 à 5,471 milliards d'euros à la fin de l'année 2014 (+ 863,2 %).

D'après les estimations de la CRE¹, la dette à l'égard d'EDF devrait cependant diminuer en 2015 et 2016, atteignant des montants respectifs de 4,9 milliards d'euros et 3,4 milliards d'euros, en raison d'une compensation supérieure aux charges de service public supportées.

Un accord a été trouvé entre l'État et l'entreprise publique en janvier 2013 afin de préciser les modalités d'apurement de ce passif. Dans ce cadre, le Gouvernement s'est engagé à solder le déficit de compensation d'EDF d'ici au 31 décembre 2018, et à compenser les coûts de portage de ce passif engagés par EDF au fil des années.

L'article 59 de la loi de finances rectificative pour 2013², traduction législative de cet accord, précise la rémunération des sommes engagées par l'entreprise afin de financer le déficit de CSPE précédemment décrit.

Il prévoit ainsi que la compensation due à EDF au titre de l'article L. 121-10 du code de l'énergie est exceptionnellement majorée d'un montant fixé par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget et correspondant aux coûts de portage engendrés par le retard de compensation des charges imputables aux missions de service public supportées jusqu'au 31 décembre 2012³.

La majoration de compensation en résultant s'est élevée, au total, à 627 millions d'euros⁴, soit un peu moins de 9 % du montant des charges de service public d'électricité prévisionnelles pour l'année 2013 établi par la CRE (7,2 milliards d'euros), ce qui représente une somme de l'ordre de 1,60 euro par mégawattheure en termes de contribution unitaire pour le consommateur.

En outre, cet article prévoit, pour l'avenir, un mécanisme pérenne de valorisation des trop-perçus ou des déficits subis par les opérateurs.

Il dispose ainsi que, pour les opérateurs soumis à des charges imputables aux missions de service public définies aux articles L. 121-7 et L. 121-8 du code de l'énergie, si le montant de la compensation des charges effectivement perçu est inférieur (ou supérieur) au montant constaté des charges subies, il en résulte une charge (ou un produit) qui porte intérêt à un taux fixé par décret.

¹ Ces estimations ne prennent pas en compte les effets de la réforme proposée dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative.

² Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

³ Il s'agit de prendre en compte le coût réel supporté par EDF par le passé, selon la méthode du coût moyen pondéré.

⁴ Arrêté du 18 septembre relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité pris en application de l'article 59 de la loi de finances rectificative de décembre 2013.

4. Un régime actuel qui n'est pas satisfaisant au regard de l'impératif démocratique et de sa fragilité juridique par rapport au droit communautaire

Les modalités de gestion et de contrôle de la CSPE ne sont pas proportionnées aux enjeux de cet impôt, dont le rendement a plus que quadruplé en dix ans.

Comme a déjà eu l'occasion de le souligner votre commission des finances au moment de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte,¹ **le régime actuel de la CSPE pose deux problèmes majeurs :**

- d'une part, **d'un point de vue démocratique**, il est **difficilement acceptable que la détermination du taux d'une imposition** dont le produit a déjà dépassé, en 2014, celui de l'impôt de solidarité sur la fortune, **échappe totalement au vote du Parlement, à qui il revient pourtant de déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, en application de l'article 34 de la Constitution.**

Pour ce qui est du contrôle, la création d'un comité de gestion de la CSPE par l'article 178 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte² ne peut être considérée que comme un palliatif au regard des dispositions de l'article 14 de la Constitution de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen aux termes desquelles *« 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 »*.

Le comité de gestion de la CSPE

Le comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité a pour mission le suivi et l'analyse prospective :

1° de l'ensemble des coûts couverts par la CSPE ;

2° de la CSPE. À ce titre :

a) il assure un **suivi semestriel des engagements pluriannuels pris au titre des coûts couverts par la CSPE**, en particulier dans le cadre des contrats cités aux articles L. 314-1 et L. 314-8 et des appels d'offres prévus aux articles L. 271-4 et L. 311-10 ;

b) il estime, tous les ans, au regard du cadre réglementaire et du comportement des acteurs, l'évolution prévisible de ces engagements sur une période de cinq ans ;

¹ Avis n° 236, n° 2014-2015 de M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances du Sénat, examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte en première lecture.

² Codifié à l'article L. 121-8-1 du code de l'énergie.

c) il assure le suivi de la CSPE et **établit, au moins une fois par an, des scénarios d'évolution de la contribution à moyen terme sur la soutenabilité desquels il émet un avis**, et ce pour les différentes catégories de consommateurs ;

d) il donne un avis préalable sur le volet de l'étude d'impact mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 141-3, consacré aux charges couvertes par la CSPE ;

e) il peut être saisi par les ministres chargés de l'énergie, de l'outre-mer, de l'économie ou du budget de toute question relative à ces sujets.

Le comité a le droit d'accès, quel qu'en soit le support, à la comptabilité des entreprises exerçant une activité dans le secteur de l'électricité ainsi qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires à l'exercice de sa mission. Le comité préserve la confidentialité des informations qui lui sont communiquées.

Un décret précise la composition de ce comité, les modalités de désignation de ses membres, les modalités de son fonctionnement ainsi que l'autorité à laquelle il est rattaché.

Source : article 178 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

- d'autre part, **du point de vue juridique, la compatibilité de la CSPE avec le droit communautaire est discutable**. En effet, **cette imposition est devenue un véritable fourre-tout, où coexistent, en dehors du budget de l'État** (et donc, bien souvent, en-dehors du contrôle et de l'arbitrage du Parlement), **des dépenses de tous types** : les surcoûts des énergies renouvelables, mais aussi d'autres filières (cogénération, voire centrales à gaz construites à l'issue d'appels d'offres...), la prime d'effacement, des aides sociales (tarifs de première nécessité), de l'aménagement du territoire (zones non interconnectées), et même du financement d'administration (médiateur de l'énergie).

Plus généralement, il convient de relever que **les régimes d'aides et d'exonérations n'ont pas tous été notifiés à la Commission européenne, notamment en ce qui concerne les dispositifs les plus anciens**. Cette question est loin d'être anecdotique, puisque le montant des aides que la Commission pourrait estimer excessive atteint plusieurs milliards d'euros.

En outre, cette situation a entraîné un **contentieux de masse**, à travers **53 000 demandes de remboursement de CSPE** au motif qu'elle financerait des aides illégales non notifiées, ainsi que l'ouverture d'une enquête de la Commission européenne sur les plafonnements et exonérations de CSPE en faveur des industriels qui constitueraient des aides d'État non notifiées.

On a donc fini par créer un véritable **« para-budget » de l'énergie, de plusieurs milliards d'euros**, sous le seul regard d'un régulateur (la CRE) n'ayant aucun pouvoir budgétaire. **Cette situation n'est pas saine et il convient d'en sortir**.

Cela s'impose d'autant plus que **ces financements multiples semblent contrevenir au droit communautaire**, puisque la directive de 2008 sur les accises n'autorise les autres taxes sur l'électricité que si elles

poursuivent des « fins spécifiques ». Or plus les charges à financer par la CSPE se multiplient, plus celle-ci poursuit une finalité budgétaire, c'est-à-dire non spécifique. **Il importe donc de se prémunir au plus vite d'un tel risque, en réformant la CSPE.**

C'est la raison pour laquelle la commission des finances du Sénat a proposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, une refondation de cette imposition, adoptée en première lecture par le Sénat, puis supprimée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

B. LE FINANCEMENT DES CHARGES LIÉES AUX MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DU GAZ

1. La contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG)

La contribution pour le tarif spécial de solidarité, fixée pour 2015 à 0,2 euro par MWh, finance aujourd'hui le tarif social sur le gaz naturel.

Aux termes de l'article L. 121-35 du code de l'énergie, les charges imputables aux obligations de service public portant sur la fourniture de gaz naturel sont compensées.

Ces charges comprennent :

1° les pertes de recettes et les **coûts supportés par les fournisseurs de gaz naturel** en raison de la mise en œuvre du **tarif spécial de solidarité** mentionné à l'article L. 445-5 du code de l'énergie, ainsi qu'une part des dépenses et des frais de gestion supportés par l'Agence de services et de paiement (ASP) ;

2° les **coûts supportés par les fournisseurs de gaz naturel** en raison de la mise en œuvre du dispositif institué **en faveur des personnes en situation de précarité** mentionné à l'article L. 445-6 du même code, dans la limite d'un montant unitaire maximal par ménage fixé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie.

Aux termes de l'article L. 121-37 du code de l'énergie, la compensation de ces charges, au profit des opérateurs qui les supportent, est assurée par des contributions dues par les fournisseurs de gaz naturel. Le montant de ces contributions est calculé au prorata de la quantité de gaz naturel vendue par ces fournisseurs aux consommateurs finals.

La Caisse des dépôts et consignations verse, chaque année, à l'ASP, les parts de ces contributions arrêtées par les ministres chargés de l'énergie et du budget, conformément à l'article L. 124-4 du code de l'énergie.

Tarif unitaire de la CTSSG

(en euros/MWh)

Année	2008	2006	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
Tarif de la CTSSG	0,026	0,089	0,045	0,045	0,045	0,1	0,2	0,2

*Prévision

Source : Commission de régulation de l'énergie

En 2014, le rendement de la CTSSG s'est élevé à environ 87 millions d'euros. Il devrait atteindre 99 millions d'euros en 2015.

Il convient de relever qu'il n'y a pas de déficit de compensation au titre de ce mécanisme. Au contraire, le compte de la CDC affiche un excédent de 14 millions d'euros¹.

2. La contribution biométhane

La contribution biométhane couvre **l'écart entre le prix payé par le fournisseur au producteur de biométhane et le prix du gaz naturel sur le marché de gros.**

Aux termes de l'article L. 121-43 du code de l'énergie, les charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz sont compensées. Elles comprennent le surcoût de l'achat du biogaz par rapport au coût d'approvisionnement en gaz naturel.

La compensation de ces charges, au profit des opérateurs qui les supportent, est assurée par des contributions dues par les fournisseurs de gaz naturel. **Le montant de ces contributions est calculé au prorata de la quantité de gaz naturel vendue par ces fournisseurs aux consommateurs finals.**

Ces compensations sont recouvrées selon les mêmes modalités que celles prévues pour la compensation des charges résultant des obligations de service public au titre de la fourniture de gaz naturel.

S'agissant de son tarif et de son rendement, l'évaluation préalable indique que *« cette contribution est aujourd'hui faible (0,0153 euro par MWh) mais est appelée à croître significativement avec l'augmentation des charges tout en restant inférieure à 1 euro par mégawattheure »*.

¹ Source : annexe 3 de la délibération du 15 octobre 2014 portant proposition relative aux charges de service public liées à la fourniture du gaz naturel au tarif spécial de solidarité et à la contribution unitaire pour 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉDIÉ AU FINANCEMENT DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le présent article prévoit la création d'un compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » qui retrace les dépenses de soutien aux énergies renouvelables, ainsi que le déficit de compensation accumulé au cours des années auprès d'EDF (I).

Le nouveau CAS retrace, en recettes :

- le **produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, telle que modifiée par l'article 11 du présent projet de loi de finances rectificative¹. Néanmoins, **le produit de la taxe reversé au CAS serait diminué de 2 043 millions d'euros en 2016, puis de 2 548 millions d'euros pour les années 2017 et suivantes**, ces montants étant imputés sur un nouveau programme 345 « Service public de l'énergie » créé au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (*cf. infra*) - a) du 1^o du I) ;

- une **fraction de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) à hauteur de 2,16 %**, soit le montant correspondant au financement des charges liées à la compensation des charges au titre de l'obligation d'achat de biogaz (b) du 1^o du I) ;

- si besoin, des versements du budget général (c) du 1^o du I).

Il retrace, en dépenses :

- la **compensation aux opérateurs du service public de l'électricité des charges liées à leurs missions de service public** (a) du 2^o du I), à savoir² :

* les **contrats d'obligation d'achat d'électricité** produite à partir d'une source d'énergie renouvelable (alinéa 9) ;

* les contrats conclus à l'issue **d'appels d'offres** pour la production d'une source d'énergie renouvelable (alinéa 10) ;

* les contrats de **complément de rémunération** pour les installations produisant de l'électricité à partir d'une source d'énergie renouvelable (alinéa 11) ;

¹ Voir le commentaire de l'article 11.

² Pour mémoire, les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'obligation d'achat, lauréates d'un appel d'offres ou au complément de rémunération. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités.

* les contrats résultant de la mise en œuvre des appels d'offres incitant **au développement des effacements** de consommation (alinéa 12) ;

- la **régularisation associée à cette compensation**, si le montant des contributions dues par les fournisseurs ne correspond pas au montant constaté des charges de l'année (alinéa 13) ;

- le **remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF** (alinéa 14) ;

- la **compensation des charges imputables aux obligations de service public assignées aux fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz** (alinéa 15). Afin de favoriser l'injection de biométhane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les fournisseurs de gaz naturel doivent conclure des contrats d'achat de biométhane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond, d'une part, à la différence entre le prix d'acquisition du biométhane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs de gaz naturel par la mise en œuvre de ce dispositif ;

- la **régularisation associée à cette compensation**, si le montant des contributions dues par les fournisseurs ne correspond pas au montant constaté des charges de l'année (alinéa 16) ;

- les **versements au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TICFE**, cette dernière ligne constituant un principe classique de gestion fiscale pour ce qui concerne les accises (alinéa 17). Il s'agit ici de compenser au budget général le montant des éventuels remboursements et dégrèvements de TICFE. En effet, ceux-ci sont intégralement imputés sur la mission « Remboursements et dégrèvements du budget général de l'État ; mais les trop perçus de TICFE seront mécaniquement imputés au présent CAS. **Ces derniers, s'ils dépassent la prévision de recettes inscrite au CAS, pourront donner lieu à une augmentation des crédits en cours de gestion de manière à rendre possibles les compensations au budget général.**

En outre, le II de l'article dispose que **la Caisse des dépôts et consignations assure**, pour le compte de l'État, **le versement, sur une base mensuelle, des compensations aux opérateurs d'électricité et du gaz**. Actuellement, le reversement se fait sur une base trimestrielle, avec un mécanisme d'auto-compensation qui permet aux opérateurs de ne reverser à la Caisse des dépôts que le seul différentiel entre les charges dues et les compensations, **cela de manière à leur éviter d'avancer une trésorerie trop importante**. Or, l'adossement de la CSPE à la TICFE en fait une accise, et le régime de l'autoconsommation n'est pas conforme au cadre fiscal fixé par le droit européen, qui prévoit l'exclusivité de l'État en matière de collecte de l'impôt. C'est pourquoi l'article 3 prévoit une base mensuelle pour la

compensation aux opérateurs. **Il y a ainsi un alignement entre le rythme de compensation et le rythme de collecte pour éviter le besoin en fond de roulement des opérateurs.**

Il convient de mentionner, par ailleurs, que **les charges liées au service public de l'électricité (péréquation tarifaire, tarifs sociaux, médiateur de l'énergie) seront budgétisées**, à partir de 2016, dans un nouveau programme budgétaire 345 « Service public de l'énergie » au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », doté de 2 049 600 euros.

Une annexe explicative jointe au présent projet de loi de finances rectificative présente ainsi les modalités du financement, en 2016, des charges budgétaires relatives au service public de fourniture d'électricité et de gaz ainsi qu'à la transition énergétique, en fournissant le détail de l'architecture du programme 345 et du CAS.

Tout d'abord, le **nouveau programme 345 est composé de cinq actions** :

- **action 01 « Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain », c'est-à-dire la péréquation tarifaire, pour un montant de 1 072 700 000 euros.** Pour mémoire, la péréquation tarifaire permet aux consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) de bénéficier de prix de l'électricité comparables à ceux applicables en métropole continentale, alors même que les coûts de production de l'électricité dans ces zones sont sensiblement supérieurs à ceux de la métropole ;

- **action 02 « Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique », pour un montant de 316 100 000 euros.** Cette action retrace les charges liées aux dispositions sociales telles que les pertes de recettes liées aux réductions en faveur de clients bénéficiant de tarifs sociaux (tarifs de première nécessité pour l'électricité, tarif spécial de solidarité pour le gaz, chèque énergie¹ notamment) et par la gratuité ou la réduction appliquée sur certains services liés à la fourniture ;

- **action 03 « Soutien à la cogénération » au gaz, pour un montant de 468 200 00 euros ;**

- **action 04 « Compensation carbone »,** qui finance le dispositif de compensation carbone en faveur des électro-intensifs adopté dans le cadre de l'article 33 *bis* du projet de loi de finances pour 2016, pour un montant de **93 millions d'euros.** Il s'agit de verser aux entreprises bénéficiaires une aide d'un montant caractéristique du coût du carbone, lié au système européen

¹ La gestion du chèque énergie, dispositif en cours d'expérimentation, est assurée par l'Agence de service et de paiement.

d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, incorporé dans le prix de l'électricité¹ ;

- **action 05 « Frais de support », pour un montant de 93,9 millions d'euros.** Pour mémoire, aux termes de l'article L. 121-19-1 du code de l'énergie, pour chaque opérateur, si le montant des acomptes de compensation versés au titre d'une année est inférieur, respectivement supérieur, au montant constaté des charges de service public, il en résulte une charge, respectivement un produit, qui porte intérêt à un taux de 1,72 %. **La CRE a estimé cette charge à 93,7 millions d'euros pour l'année 2016 pour EDF² ;**

- **action 06 « Médiateur de l'énergie », pour un montant de 5,7 millions d'euros.**

Pour l'année 2016, les crédits du programme 345 sont la somme de :

- 79,7 % des charges qui avaient vocation à être financées par la CSPE ;

- 75 % des charges qui avaient vocation à être financées par la CTSSG.

L'annexe précitée indique à cet égard que « pour 2016, et dans le cadre de la réforme de la CSPE, les modalités de recouvrement et la nouvelle TICFE impliquent que **seules les consommations de l'année 2016 qui donneront lieu à facturation ou acompte entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2016 pourront effectivement donner lieu à versement de TICFE au budget de l'État au cours de l'année 2016** ». Ainsi, « dans un souci de neutralité de la réforme sur le solde budgétaire de l'État, mais également pour les opérateurs qui continueront à bénéficier de circuits résiduels de CSPE en 2016, les charges de service public de l'électricité supportées en 2016 donneront lieu à compensation versée par l'État aux opérateurs au cours de l'année 2016 à hauteur de la recette perçue, c'est-à-dire 79,7 % ».

Cela explique le décalage existant entre les montants évalués par la CRE (cf. supra) et les montants inscrits au programme 345.

De la même façon, il est indiqué que dans le cadre de la réforme de la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG) qui accompagne celle de la CSPE, **les modalités de recouvrement de la TICGN impliquent que la TICGN supplémentaire destinée à couvrir les charges de service public du gaz ne sera recouvrée qu'à 75 % en 2016** et donnera donc lieu à compensation des opérateurs à hauteur de 75 % en 2016 ».

¹ Voir le commentaire de l'article 33 bis du projet de loi de finances pour 2016, rapport n°164, Tome III, volume 1, examen des articles, Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales, seconde partie de la loi de finances.

² Les frais de service de la CDC, qui opère le versement des compensations aux opérateurs, sont également inclus dans cette action.

Le tableau ci-après récapitule les actions et les montants du nouveau programme du nouveau programme budgétaire 345 « Service public de l'énergie ».

**Récapitulatif des actions et des crédits inscrits au programme 345
« Service public de l'énergie » au titre de l'année 2016**

(en euros)

Actions	Crédits en AE=CP
01 - Solidarité avec les zones non interconnectées au réseau métropolitain	1 072 700 000
02 - Protection des consommateurs en situation de précarité énergétique	316 100 000
03 - Soutien à la cogénération	468 200 000
04 - Compensation carbone	93 000 000
05 - Frais de support	93 900 000
06 - Médiateur de l'énergie	5 700 000
Total	2 049 600 000

Source : annexe au présent projet de loi de finances rectificative¹

L'ensemble de ces dépenses relèvent du titre 6 (dépenses d'intervention).

Pour sa part, le CAS prévoit des recettes et des dépenses d'un montant de 4 390 000 000 euros. Ce montant est la somme de :

- 4 373 000 000 euros de TIFCE ;
- 17 000 000 euros de TICGN.

L'annexe jointe au PLFR indique que « la TICFE qui sera effectivement collectée en 2016 est estimée à 6 146 000 000 euros. L'article constitutif du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » aboutit, du fait de la part non affectée au CAS (2043 millions d'euros en 2016) à abonder celui-ci d'un montant de 4 373 millions d'euros au titre de la TICFE en 2016 ». En outre, « la TICGN est majorée de 0,33 euro par mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur (PCS) pour les ventes de gaz naturel à compter du 1^{er} janvier 2016. Le rendement de la taxe est évalué à 800 millions d'euros pour l'année 2016 donc la fraction de TICGN qui abondera le compte, équivalente à 2,16 %, représentera 17 millions d'euros en 2016. »

¹ Annexe explicative des modalités du financement en 2016 des charges budgétaires relatives au service public de fourniture d'électricité et de gaz ainsi qu'à la transition énergétique.

Le CAS est composé de **deux programmes** :

- le **programme 764 « Soutien à la transition énergétique »**, pour un **montant de 3 646 000 000 euros**. Au sein de ce programme, on distingue trois actions, respectivement dédiées au soutien aux énergies renouvelables électriques (action 01, 3,63 milliards d'euros), au soutien à l'effacement de consommation électrique (action 02, 0 euro en 2016¹), et au soutien à l'injection de biométhane (action 03, 17 millions d'euros).

- le **programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »**, pour un **montant de 744 000 000 euros**. Il est composé de deux actions. La première est dédiée au désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité, pour un montant de 744 millions d'euros (action 01). Cette dépense a pour vocation de **rembourser la dette qui s'est constituée auprès d'EDF du fait de l'accumulation, entre 2009 et 2015, d'écarts de compensation annuels**. La seconde retrace le versement au profit du budget général correspondant aux **montants des remboursements et dégrèvements** au titre de la TIFCE (action 02, 0 euro en 2016).

Le tableau ci-après récapitule les actions et les montants du nouveau compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

**Récapitulatif des actions et des crédits inscrits au compte d'affectation spéciale
« Transition énergétique » au titre de l'année 2016**

(en euros)

Programme/Actions	Crédits en AE=CP
764 - Soutien à la transition énergétique	3 646 000 000
<i>01 - Soutien aux énergies renouvelables électriques</i>	3 629 000 000
<i>02 - Soutien à l'effacement de consommation électrique</i>	0
<i>03 - Soutien à l'injection de biométhane</i>	17 000 000
765 - Engagements financiers liés à la transition énergétique	744 000 000
<i>01 - Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité</i>	744 000 000
<i>02 - Versement au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TIFCE</i>	0
Total	4 390 000 000

Source : annexe au présent projet de loi de finances rectificative²

L'ensemble de ces dépenses relèvent, également, du titre 6 (dépenses d'intervention).

¹ Le dispositif actuel d'appels d'offres est financé par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), ce qui explique le montant nul pour 2016.

² Annexe explicative des modalités du financement en 2016 des charges budgétaires relatives au service public de fourniture d'électricité et de gaz ainsi qu'à la transition énergétique.

B. DE NOMBREUSES MESURES DE COORDINATION

Le **III** du présent article prévoit de **nombreuses mesures de coordination au sein du code de l'énergie, ainsi que des mesures de toilettage pour en améliorer la rédaction ou supprimer des dispositions obsolètes** (alinéas 19 à 66).

L'article L. 121-6, relatif à la compensation des charges liées aux missions de service public des opérateurs de fourniture d'électricité, est complété afin de faire entrer dans le champ de la compensation les charges liées à l'effacement. En outre, en cohérence avec la budgétisation des charges, il est précisé que celles-ci sont intégralement compensées par l'État (alinéa 20, a) et b) du 1^o du III).

Le **2^o du III** modifie la rédaction de l'article L. 121-8. Ce dernier définit les charges imputables aux missions de service public en matière de fourniture d'électricité. La modification vise à intégrer dans ces charges les coûts liés aux pertes de recettes dues aux réductions sur les services liés à la fourniture d'électricité, accordées aux consommateurs d'électricité bénéficiant du chèque énergie et de la tarification spéciale produit de première nécessité (alinéa 21).

De la même manière, le **b) du 13^o** modifie la rédaction de l'article L. 121-36. Celui-ci définit les charges imputables aux missions de service public en matière de fourniture de gaz naturel. La modification vise à intégrer dans ces charges les pertes de recettes dues aux réductions sur les services liés à la fourniture de gaz accordées aux consommateurs d'énergie qui bénéficient du chèque énergie et du tarif spécial de solidarité. En outre, le rôle de l'Agence des services et de paiement (ASP) en ce domaine est supprimé. Enfin, par coordination, le dernier alinéa de cet article est supprimé.

Par ailleurs, le **a) du 13^o du III** procède à une coordination à l'article L. 121-36. Enfin, le **d) du 13** complète cet article en intégrant dans les charges compensées au titre des obligations de service public du gaz les coûts supportés par les fournisseurs de gaz naturel au titre de l'obligation d'achat de biogaz. Ces coûts correspondent au surcoût de l'achat du biogaz par rapport au coût d'approvisionnement en gaz naturel, ainsi qu'aux coûts de gestion supplémentaires directement induits par la mise en œuvre de l'obligation d'achat de biogaz.

Le **a) du 3^o du III** modifie l'article L. 121-9 de façon à prévoir que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) évalue chaque année le montant des charges imputables aux missions de service public de l'électricité (alinéa 24). Le **14^o** prévoit une disposition similaire au sein de l'article L. 121-37 en ce qui concerne le montant des charges imputables aux missions de service public du gaz.

Le **b) du 3^o du III** procède à une coordination.

Le **4° du III** réécrit l'article L. 121-16, qui est relatif au reversement, par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), aux opérateurs de fourniture d'électricité concernés, des sommes collectées au titre des charges résultant des missions de service public précédemment définies, y compris l'effacement (*cf. supra*).

Il s'agit ici **d'adapter le rythme de reversement de ces sommes, à travers des acomptes mensuels et non plus sur une base trimestrielle, afin de limiter le besoin en fond de roulement des opérateurs** (*cf. supra*).

L'article L. 121-16 dispose ainsi, désormais, que **la compensation fait l'objet d'acomptes mensuels sur la base du montant des charges**. En outre, la Caisse des dépôts et consignations retrace ces différentes opérations dans des comptes spécifiques. Les frais de gestion qu'elle expose à ce titre sont arrêtés annuellement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

Par ailleurs, la **référence au médiateur de l'énergie est supprimée** par coordination, **puisqu'il sera désormais directement financé par le budget général de l'État**, et non plus par le biais de la CDC.

Le **15°** réécrit, de la même façon, l'article L. 121-38 pour **harmoniser la rédaction relative à la compensation entre celle qui relève de la fourniture d'électricité et celle qui relève de la fourniture du gaz**. La nouvelle rédaction de l'article L. 121-38 est ainsi identique à celle de l'article L. 121-16.

Le **5° et le 6° du III** procèdent à des coordinations au sein des articles L. 121-19 et L. 121-19-1, qui définissent les modalités de compensation des charges résultant des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité (régularisation et frais de portage).

Le **7°, le 8° et le 11° du III** effectuent également des coordinations et des précisions et améliorations rédactionnelles.

Par coordination, le **9° du III** rebaptise le comité de la gestion de la CSPE « Comité de gestion des charges de service public de l'électricité ». En conséquence, l'article L. 121-8-1 qui définit les missions de ce comité est modifié pour tenir compte de cette évolution (10° du III).

Le **12°** relève également d'une coordination.

Le **14° aligne la rédaction de l'article L. 121-37 sur celle de l'article L. 121-9 en ce qui concerne le contrôle relatif à la compensation des charges résultant des obligations de service public**. La rédaction relative au secteur du gaz est ainsi calquée sur celle relative au secteur de l'électricité, et il est prévu que les charges imputables aux missions de service public sont calculées sur la base d'une comptabilité tenue par les fournisseurs qui les supportent. En outre, cette comptabilité, établie selon des règles définies par la CRE, est contrôlée aux frais des opérateurs qui supportent ces charges par

leur commissaire aux comptes ou, pour les régies, par leur comptable public. Enfin, la CRE peut, aux frais de l'opérateur, faire contrôler cette comptabilité par un organisme indépendant qu'elle choisit.

Le 16° réécrit l'article L. 121-41 de façon à introduire pour le secteur du gaz comme pour ce qui existe en matière de fourniture d'électricité, une procédure de régularisation. Il est ainsi prévu que lorsque le montant de la totalité des acomptes versés au titre d'une année ne correspond pas au montant constaté des charges de l'année, la régularisation intervient l'année suivante au titre des charges dues pour cette année. Selon que le montant des acomptes versés est inférieur ou supérieur au montant constaté des charges de l'année, la régularisation consiste, respectivement, à majorer ou à diminuer à due concurrence les charges de l'année suivante. En outre, pour chaque opérateur, si le montant de la totalité des acomptes versés au titre d'une année est inférieur, respectivement supérieur, au montant constaté des charges, il en résulte une charge, respectivement un produit, qui porte intérêt à un taux fixé par décret. La charge ou le produit ainsi calculé est, respectivement, ajoutée ou retranchée aux charges à compenser à cet opérateur pour les années suivantes. **Cette régularisation et les frais de portage associés seront financés par le CAS** (*cf. supra*).

Les 17°, 18°, 19°, 20° et 21° procèdent à des coordinations, notamment s'agissant du financement des charges liées au chèque énergie.

En outre, le IV prévoit des mesures de coordination avec l'article 201 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹ relatif au chèque énergie (alinéas 67 à 72).

Le V prévoit une mesure de coordination avec l'article 238 *bis* HW du code général des impôts, et le VI une mesure de coordination avec le livre des procédures fiscales (abrogation de l'article L. 135 N).

C. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le VII précise les dates d'entrée en vigueur des différentes dispositions du présent article.

Le C du VII précise que la création du CAS (I) et les coordinations prévues avec l'article 201 de la loi relative à la transition énergétique, avec le code général des impôts et avec le livre des procédures fiscales (IV, V, et VI) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

En outre, le A du VII du présent article dispose que le III s'applique aux compensations prévues aux articles L. 121-6 et L. 121-35 du code de l'énergie dues à compter du 1^{er} janvier 2016.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

Enfin, le **B du VII** prévoit des dispositions transitoires. Il est ainsi prévu que les articles L. 121-6 à L. 121-28 et L. 121-35 à L. 121-44 du code de l'énergie, dans leur rédaction antérieure à la présente loi, restent applicables pour les consommations d'électricité et les ventes de gaz naturel effectuées jusqu'au 31 décembre 2015, notamment en ce qui concerne le taux des contributions et leurs circuits de reversement à la CDC. Ainsi, les charges de service public au titre de l'année 2015 resteront compensées dans le cadre du système actuel, notamment via la CDC, même après le 31 décembre 2015.

L'évaluation préalable indique par ailleurs que, « *s'agissant des consommations d'électricité et de gaz à compter du 1^{er} janvier 2016, les modifications apportées au code de l'énergie et au code des douanes s'appliqueront et les taxes intérieures de consommation afférentes seront reversées au budget de l'État* ».

Elle précise également que « *le mécanisme de CSPE n'ayant pas apuré sa dette vis-à-vis des opérateurs de services public de l'électricité avec les contributions collectées sur les consommations d'électricité jusqu'au 31 décembre 2015, la dette est naturellement intégrée aux charges de service public au titre de l'année 2016* ».

Enfin, il convient de souligner que les dispositions réglementaires concernant la CSPE devront être modifiées pour tirer les conséquences de sa budgétisation, notamment le décret n° 2014-90 du 28 janvier 2014 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité.

D. L'IMPACT BUDGÉTAIRE

L'évaluation préalable du présent article présente enfin ses incidences budgétaires. Elle indique ainsi que, « *avec la budgétisation des recettes et emplois de la CSPE, les recettes et les dépenses totales de l'État sont augmentées à due concurrence. En revanche, cette budgétisation n'a pas d'incidence sur la trajectoire de finances publiques en matière de comptabilité nationale (ni sur la dépense publique, ni sur la dette publique), la CSPE étant d'ores et déjà comptabilisée en tant qu'organisme divers d'administration centrale (ODAC) en comptabilité nationale* ».

La rebudgétisation aboutit ainsi à minorer la dépense des ODAC et à augmenter la dépense de l'État à due concurrence, sans incidence sur le solde des administrations publiques, selon la ventilation suivante : - 6 440 millions d'euros en 2016, puis - 9 300 millions d'euros en 2017.

Il convient également de noter que « *les services des douanes devront désormais assurer la collecte des contributions au sein du budget de l'État¹* », la CSPE étant adossée à la TICFE qui est une accise². En outre, « *les services du ministère en charge de l'énergie devront désormais assurer la gestion financière et*

¹ Source : évaluation préalable de l'article 3.

² Voir le commentaire de l'article 11.

comptable des recettes perçues par l'État, notamment sur le CAS, et des versements à effectuer à la Caisse des dépôts et consignations qui se chargera à son tour de verser les compensations aux opérateurs¹ ».

Votre rapporteur général souhaite pour conclure insister sur un **point qui lui paraît entacher l'examen du projet de loi de finances pour 2016 d'un grief d'insincérité**. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2015 indique que « *les crédits et les recettes du CAS « Transition énergétique » seront inscrits en 2016 par coordination dans le projet de loi de finances en cours d'examen parlementaire* », vraisemblablement dans le cadre de la nouvelle lecture du budget par l'Assemblée nationale.

Un tel procédé ne paraît pas de bonne méthode, dans la mesure où l'inscription de ces crédits dans le cadre de la navette parlementaire ne permettra pas d'en avoir un examen aussi approfondi que celui qui aurait pu être réalisé en première lecture.

Certes, un précédent existe. Ainsi, le compte d'affectation spéciale « Fonds d'amortissement des charges d'électrification » a été créé par l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2011², et l'inscription de ses crédits et recettes au titre du budget 2012 avait eu lieu dans le cadre de la nouvelle lecture du projet de loi de finances pour 2012³. **Pour autant, les montants de ces deux CAS ne sont en aucun cas comparables** (380 millions d'euros pour le CAS « FACE » contre 6,4 milliards d'euros pour le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » et le nouveau programme budgétaire de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **six amendements** au présent article.

Elle a tout d'abord adopté deux amendements identiques⁴, avec un **avis défavorable du Gouvernement**, visant à **flécher une partie des recettes de la contribution climat énergie portant sur les consommations de produits énergétiques vers le nouveau compte d'affectation spéciale, à hauteur de 1,2 % à partir de 2017**. En outre, **cet amendement affecte la totalité du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques au CAS à compter de la même date**.

Au total, le surcroît de recettes destiné à financer le développement des énergies renouvelables est estimé à **160 millions d'euros**.

¹ *Idem.*

² *Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.*

³ *Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.*

⁴ *Le premier amendement est porté par la commission des finances, et le second a pour première signataire Marie-Christine Dalloz.*

De plus, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement, avec un **avis favorable de la commission**, qui introduit une ligne supplémentaire transitoire en ce qui concerne les dépenses du compte d'affectation spéciale, celle-ci ayant vocation à financer « *des versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations correspondant à des demandes de remboursement partiel au titre des consommations jusqu'au 31 décembre 2015 approuvées par la Commission de régulation de l'énergie des industriels bénéficiaires du plafonnement de la CSPE prévu à l'article L. 121-21 du code de l'énergie dans sa rédaction antérieure à la publication de la présente loi* ».

Il s'agit de financer les demandes de remboursement que pourraient déposer les entreprises dans le cadre du plafonnement à la valeur ajoutée, au titre des années précédant la réforme de la CSPE. Cela concerne les années 2013 à 2015.

Si une partie de ces demandes de remboursement a vocation à être payée grâce à la CSPE collectée en 2016 au titre des consommations 2015, le Gouvernement estime nécessaire de prévoir une ligne au CAS « Transition énergétique » pour compléter ces remboursements qui pourraient s'étaler jusqu'en 2018.

L'Assemblée a également adopté, à l'initiative de notre collègue députée Béatrice Santais, avec un **avis défavorable de la commission et un avis favorable du Gouvernement**, un amendement visant à **supprimer les dispositions relatives à la définition, par arrêté du ministre de l'énergie, du montant des charges permettant d'établir le niveau de la contribution pour l'année à venir**, ainsi que la disposition selon laquelle, à défaut de la publication de cet arrêté, c'est le montant proposé par la CRE qui entre en vigueur. **En revanche, la CRE continuera bien, chaque année, à évaluer le montant des charges à compenser.**

Cette suppression se justifie dans la mesure où, comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, « *avec la réforme de la CSPE, la nécessité d'un arrêté fixant le niveau de contribution disparaît, à la fois sur l'électricité et sur le gaz, celui-ci étant fixé par le Parlement* ».

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** à l'initiative de la rapporteure générale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE BUDGÉTISATION NÉCESSAIRE DES CHARGES COUVERTES PAR LA CSPE AU REGARD DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION...

La budgétisation des charges couvertes par l'actuelle CSPE et l'adossement de cette imposition hétéroclite à la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE) représentent une **évolution positive, dont on peut se féliciter à plusieurs égards** :

- elle **permet de renforcer la visibilité et le suivi des recettes et des dépenses liées à la politique de l'énergie par le Parlement**, qui pourra désormais débattre chaque année de cette politique publique et se prononcer sur le niveau des charges et des recettes associées. La budgétisation des recettes et des dépenses implique aussi la mise en place d'une démarche de performance (le nouveau programme et le CAS sont ainsi dotés d'un dispositif de performance), qui permettra d'apprécier la pertinence et les résultats de la politique menée en ce domaine ;

- elle permet aussi de **clarifier le cadre juridique et de sécuriser ainsi pour l'avenir les dépenses financées par la nouvelle CSPE, à savoir principalement la politique de soutien au développement des énergies renouvelables**. On relève également que, sur la base du principe de précaution, le Gouvernement a également choisi de faire de même en ce qui concerne la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz et la contribution de soutien au biométhane.

- enfin, **le choix d'isoler les dépenses les plus dynamiques sur un compte d'affectation spéciale permet de contourner la contrainte liée au respect de la norme de dépense**. Il convient de rappeler à cet égard que les comptes d'affectation spéciale fonctionnent selon le principe de la limitation des dépenses par les recettes, qui est de nature vertueuse. En effet, les dépenses engagées à partir d'un CAS ne peuvent excéder le total des recettes constatées, non seulement durant l'ensemble de l'exercice budgétaire, mais aussi à chaque instant de la période d'exécution. Les crédits des CAS, tels qu'ils sont fixés par la loi de finances initiale, ont un caractère limitatif.

B. ... MAIS PLUSIEURS POINTS DE PRÉOCCUPATION ET MOTIFS D'INSATISFACTION

Pour autant, la réforme proposée par le Gouvernement présente également **plusieurs points d'incertitude ou de préoccupation, ainsi que des motifs d'insatisfaction**.

En ce qui concerne les points d'incertitude ou de préoccupation, qui appelleront une vigilance particulière, votre rapporteur général relève **que la réforme ne règle pas la question du contentieux pour le passé et de la procédure ouverte par la Commission européenne**, facteur qui crée de l'incertitude et qui fait peser de lourds risques financiers sur le budget de l'État. Interrogé sur ce point, le Gouvernement a indiqué que, en ce domaine, les négociations continuent intensément avec la Commission européenne.

De surcroît, **si le Parlement pourra désormais se prononcer chaque année sur la politique de l'énergie, son rôle demeurera limité et il n'aura pas plus la main qu'aujourd'hui sur l'évaluation des charges à compenser**. Pourtant, celles-ci ont vocation à augmenter encore, pour atteindre un niveau proche de 11 milliards d'euros d'ici 2020. Il pourra toutefois intervenir dans le cadre du compte d'affectation spéciale, en supprimant, s'il

le souhaite, une ou plusieurs actions, et en modifiant les modalités de compensation des charges proposées, dans le respect de l'article 40 de la Constitution.

Votre rapporteur général propose donc un **amendement qui vise à ce que le Parlement puisse encadrer la politique de soutien au développement des énergies renouvelables en fixant, chaque année, en loi de finances, le plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité** issue de sources d'énergies renouvelables, ainsi que le **plafond des surcoûts compensés aux opérateurs au titre de l'achat d'électricité issue de sources d'énergies renouvelables**, selon une philosophie qui reprend celle de l'amendement adopté par le Sénat, avec l'accord de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, dans le cadre de l'examen du projet de loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en première lecture.

Enfin, en ce qui concerne les motifs d'insatisfaction, il convient de relever que **l'introduction d'une réforme de cette ampleur dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année n'est pas de bonne méthode**, d'autant plus qu'elle s'assortit d'une coordination importante sur les crédits de la loi de finances pour 2016, annoncée dans le cadre de la nouvelle lecture. Votre rapporteur général **regrette, de même, que le Parlement n'ait pas été associé à l'élaboration de la réforme**, alors que le Sénat s'était saisi de cette question dans le cadre de l'examen du projet de loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

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

TITRE II**DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES****ARTICLE 4****Équilibre général du budget, trésorerie et
plafond d'autorisation des emplois**

Commentaire : le présent article traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2015, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi.

Aux termes du présent article :

1) le **solde général de l'État** s'améliore de 1,1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 en raison des annulations de crédits effectuées en juin 2015 (- 677 millions d'euros) et de l'amélioration du solde résultant du présent projet de loi (400 millions d'euros) ; le déficit s'établit donc à 73,3 milliards d'euros ;

2) le **tableau de financement** de l'État est ajusté en conséquence : si le besoin de financement de l'État global est inchangé et s'élève à 192,3 milliards d'euros, cette stabilité nette résulte de la diminution du solde budgétaire (- 1,1 milliard d'euros) et de l'augmentation des « autres besoins de trésorerie » (+ 1,2 milliard d'euros) ;

3) le **plafond des autorisations d'emplois** de l'État est porté à 1 903 724 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une augmentation de 2 625 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2015 (*cf.* articles 8 et 9 du présent projet de loi).

L'ensemble des composantes de l'article d'équilibre fait l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

*

À l'issue des votes de l'Assemblée nationale, **le solde budgétaire est stable à 73,3 milliards d'euros (+ 9 millions d'euros) par rapport au projet de loi de finances rectificative déposé par le Gouvernement.**

Les recettes fiscales nettes de l'État sont majorées de 101 millions d'euros, résultant de l'augmentation de 184 millions d'euros des recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'une part et de la révision à la

baisse des autres recettes fiscales nettes de 83 millions d'euros en raison de diverses mesures d'autre part. Les **recettes non fiscales de l'État sont majorées de 212 millions d'euros en lien avec la révision à la hausse du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations** (+ 250 millions d'euros).

Par ailleurs, les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont minorés de 547 millions d'euros pour tenir compte de la reconduction en 2015 des exonérations de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public prévues en 2014 (+ 483 millions d'euros), du dynamisme moins fort qu'anticipé des remboursements et dégrèvements de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (- 830 millions d'euros) et de la révision à la baisse du coût des contentieux (- 200 millions d'euros).

Enfin, les **dépenses du budget général sont augmentées de 304 millions d'euros**. Cette hausse est principalement portée par les crédits de la **mission « Écologie, développement et mobilités durables » qui connaît des ouvertures à hauteur de 250 millions d'euros** afin d'assurer le financement d'un fonds dénommé « enveloppe spéciale transition énergétique » créé par l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Cette dépense devrait être **neutre sur le solde budgétaire de l'État** dans la mesure où elle est compensée par la révision à la hausse du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations.

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

SECONDE PARTIE**MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES****TITRE PREMIER****AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 -
CRÉDITS DES MISSIONS***ARTICLE 5***Budget général : ouvertures et annulations de crédits**

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

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

Dans sa rédaction initiale, le I du présent article ouvre 8 742 264 326 euros en AE et 7 365 501 415 euros en CP ; le II annule 2 479 184 272 euros en AE et 2 667 855 551 euros en CP.

Ces mouvements font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

**II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE**

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a diminué les ouvertures de 251,8 millions d'euros en AE et 266,1 millions d'euros en CP. Les annulations ont été majorées en AE de 13,5 millions d'euros et diminuées en CP de 23,1 millions d'euros.

**Ouvertures et annulations prévues par le présent projet de loi,
avant et après votes de l'Assemblée nationale**

(en millions d'euros)

		Avant AN	Après AN	Écart
Ouvertures	AE	8 742,3	8 490,5	-251,8
	CP	7 365,5	7 099,4	-266,1
Annulations	AE	2 479,2	2 492,6	13,5
	CP	2 667,9	2 644,8	-23,1

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

La plupart des modifications apportées par l'Assemblée nationale correspondent à des ajustements de nature technique : la décentralisation de la gestion des fonds européens aux régions entraîne ainsi des ajustements de crédits à la baisse sur sept missions et l'équilibrage du schéma de fin de gestion pèse sur deux missions.

Les annulations les plus importantes concernent la mission « Remboursements et dégrèvements » en raison de la reconduction en 2015 des exonérations de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public prévues en 2014 (+ 483 millions d'euros), du dynamisme moins fort qu'anticipé des remboursements et dégrèvements de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (- 830 millions d'euros) et de la révision à la baisse du coût des contentieux (- 200 millions d'euros).

Les ouvertures sont concentrées sur la mission « Écologie, développement et mobilités durables », à hauteur de 250 millions d'euros afin d'assurer le financement d'un fonds dénommé « enveloppe spéciale transition énergétique » créé par l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Doit également être signalée une **hausse de 30 millions d'euros des crédits de la mission « Aide publique au développement »** afin de permettre le versement d'une dotation exceptionnelle à l'organisation « Unitaid ».

**Modifications apportées aux crédits des missions du budget général
par l'Assemblée nationale et motifs**

(en millions d'euros)

Missions	PLFR		Modifications AN		Motifs des changements apportés à l'AN
	AE	CP	AE	CP	
Administration générale et territoriale de l'État	-14,92	-14,92	-0,96	-0,96	Décentralisation fonds UE
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	986,73	1068,48	-0,94	-0,94	Décentralisation fonds UE
Aide publique au développement	0,61	0,61	30,00	30,00	Dotation exceptionnelle UNITAID
Culture	-0,04	-0,04	-0,01	-0,01	Décentralisation fonds UE
Direction de l'action du Gouvernement	-39,82	-39,82	-0,14	-0,14	Décentralisation fonds UE
Écologie, développement et mobilité durables	-165,00	-165,00	249,11	249,11	Fonds dénommé enveloppe spéciale transition énergétique (250 millions d'euros) - décentralisation fonds UE
Économie	92,55	92,55	-0,24	-0,24	Décentralisation fonds UE
Engagements financiers de l'État	-545,00	-2111,36	-10,00	27,03	Sous-exécution des primes épargne logement et équilibrage du schéma de fin de gestion
Relations avec les collectivités territoriales	5,25	17,05	0,77	0,77	Correction des compensations versées aux départements et régions (en particulier Outre-mer)
Remboursements et dégrèvements	2 861,05	2 861,05	-547,00	-547,00	Moindre dynamisme remboursements TVA et dépenses de contentieux, reconduction des exonérations de TH et CAP
Travail et emploi	-24,63	-38,77	14,18	0,62	Décentralisation fonds UE et équilibrage du schéma de fin de gestion
TOTAL	6 263,08	4 697,65	-265,23	-241,76	

Note de lecture : le total inclut toutes les missions du budget général, mais ne sont présentées dans le tableau que les missions dont les crédits ont été modifiés à la hausse ou à la baisse par l'Assemblée nationale.

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

ARTICLE 6

Budgets annexes : ouvertures de crédits

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

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

Dans sa rédaction initiale, le présent article ouvre 2 699 252 euros en AE et 2 741 828 euros en CP au profit des budgets annexes. Ces ouvertures correspondent selon le Gouvernement à une « *régularisation technique* ».

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

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

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa rédaction initiale, le présent article ouvre 2 milliards d'euros en AE et en CP au profit des comptes d'affectation spéciale et annule, sur le même périmètre, 4,144 milliards d'euros en AE et 4,148 milliards d'euros en CP.

Au titre des comptes de concours financiers, les ouvertures prévues s'élèvent à 21,1 millions d'euros en AE et en CP contre des annulations de plus de 1 milliard d'euros (1 646 934 946 euros en AE et 1 851 934 946 euros en CP).

Les ouvertures qui concernent le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour 2 milliards d'euros correspondent à des opérations d'investissement (+ 1,2 milliard d'euros) et au redéploiement des investissements d'avenir (+ 800 millions d'euros). 2 milliards d'euros sont annulés sur le même compte au titre de la révision de l'objectif de désendettement pour l'année 2015 en lien avec la moindre réalisation que prévu des cessions de participations de l'État.

Le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » voit ses moyens augmentés de 21,1 millions d'euros pour contribuer au financement des opérations courantes de l'Agence française de développement (AFD) compte tenu de décalage entre l'octroi des prêts à l'agence et leur décaissement effectif.

Enfin, la quasi-totalité des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État » est annulée en lien avec la rebudgétisation des dépenses du CAS au profit de la Défense prévue par la loi de programmation militaire actualisée.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

TITRE II**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2015 -
PLAFONDS DES AUTORISATIONS DES EMPLOIS***ARTICLE 8***Plafonds des autorisations d'emplois de l'État**

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoit le relèvement des autorisations d'emplois de l'État à hauteur de 2 625 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT). Cette hausse correspond à l'effet en 2015 des 7 500 recrutements intervenus dans le courant de l'année 2015 suite à la révision de la loi de programmation militaire.

Est également augmenté le plafond d'emplois du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (+ 340 ETPT) afin de prendre en compte les emplois supplémentaires liés à la mise en œuvre du « plan FEAGA » visant à sécuriser le paiement des aides de la politique agricole commune (PAC) dans le but d'éviter de nouveaux refus d'apurement communautaire. Ce plan prend fin en 2015 et à partir de 2016, l'actualisation du registre parcellaire graphique sera conduite par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Le plafond d'emplois du ministère des finances et des comptes publics est abaissé à due concurrence des hausses sur le ministère de l'agriculture (- 340 ETPT).

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Il relève toutefois que **les hausses d'effectifs constatées en cours d'exercice n'ont pas été gagées par de réelles suppressions de postes** : la baisse du plafond d'emplois du ministère des finances et des comptes publics tient davantage, de l'aveu même du Gouvernement, d'une mise en cohérence avec la consommation effectivement réalisée que d'une baisse nette des emplois.

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

*ARTICLE 9***Plafonds des emplois des opérateurs de l'État**

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoit un relèvement global du plafond des emplois des opérateurs de l'État de 233 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Cette hausse se répartit sur **cinq missions du budget général et un compte d'affectation spéciale.**

Les plafonds d'emplois des programmes « Immigration et asile » et « Intégration et accès à la nationalité française » de la mission « Immigration, asile et intégration » sont relevés de 26 ETPT au total afin de tenir compte des créations d'emplois au sein de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (+ 21 ETPT) et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (+ 5 ETPT) rendues nécessaires par la mise en œuvre d'un plan visant à améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile.

Les plafonds d'emplois des programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » sont relevés de 19 ETPT au total afin de tenir compte des créations d'emplois à l'École nationale de la magistrature (+ 10 ETPT) et à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (+ 9 ETPT) dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme.

Le plafond d'emplois du programme « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « Régimes sociaux et de retraite » est relevé de 8 ETPT pour permettre à l'Établissement national des invalides de la marine d'assurer dès le 1er janvier 2016 les activités de recouvrement de la Caisse maritime d'allocation familiale (CMAF), missions jusqu'alors assumée par les services de l'État. L'affectation de cette nouvelle mission est la conséquence de la création du guichet unique de taxation, d'émission et de recouvrement pour les armateurs (art. 30 de la LFSS pour 2015).

Le plafond d'emplois du programme « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » est relevé de 8 ETPT afin de renforcer les moyens de l'Agence du service civique (ASC) dans le cadre de la montée en charge du service civique en 2015 et d'atteindre la cible de 70 000 jeunes.

Le plafond d'emplois du programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » est relevé de 152 ETPT pour permettre à l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) de créer 570 places et d'accueillir un flux de 1 000 jeunes supplémentaires dès 2015 conformément aux décisions prises lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015.

Le plafond d'emplois du programme « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers » de la mission « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » est relevé de 20 ETPT en raison d'une correction technique.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Il observe cependant que **les effectifs des opérateurs ne sont pas maîtrisés et ont dérapé en gestion**. Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son récent rapport sur la masse salariale de l'État, réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, **les opérateurs représentent un point de fuite des dépenses publiques, en particulier en matière de crédits de titre 2**. Leurs effectifs ont ainsi crû, à champ courant, de 50 % depuis 2009.

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

TITRE III**RATIFICATION DE DÉCRETS D'AVANCE***ARTICLE 10***Ratification de deux décrets portant ouverture
et annulation de crédits à titre d'avance**

Commentaire : le présent article procède à la ratification des décrets d'avance publiés en 2015.

En application de l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose que la ratification des modifications de crédits opérées par décret d'avance « *est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », le présent article **ratifie les ouvertures et annulations opérées par les décrets n° 2015-402 du 9 avril 2015 et n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.**

Les avis de la commission sur les projets de décret d'avance sont reproduits en annexe au présent rapport. Les trois décrets d'avance publiés en 2015 ont chacun fait l'objet d'un **rapport d'information**¹ de votre rapporteur général.

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

Au vu de la publication du décret n° 2015-1545 du 27 novembre 2015 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, **votre rapporteur général propose d'inclure ce dernier dans le dispositif de ratification du présent article.**

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

¹ *Rapports d'information n° 377 (2014-2015), n° 83 (2015-2016) et n° 182 de M. Albéric de MONTGOLFIER, faits au nom de la commission des finances.*

TITRE IV**DISPOSITIONS PERMANENTES****I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES****ARTICLE 11**

*(Art. 265, 265 nonies, 266 quinquies, 266 quinquies B et 266 quinquies C
du code des douanes)*

Fiscalité des énergies

Commentaire : le présent article vise à fixer les montants de taxe intérieure de consommation sur les énergies pour 2016 et 2017 et à étendre le champ de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité afin d'y inclure la contribution au service public de l'électricité et celui de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel afin d'y inclure la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz et à la contribution biométhane.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES**

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), prévue à l'article 265 du code des douanes, porte sur un certain nombre de produits pétroliers et assimilés utilisés en tant que carburant ou combustible de chauffage.

La liste des produits pétroliers soumis à la TICPE et les tarifs applicables sont précisés par le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes. Le tableau C dresse la liste des produits qui sont exemptés de TICPE, sauf lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible. **Les tarifs de TICPE sont appliqués à la masse ou aux volumes mis à la consommation.**

La TICPE est **exigible lorsque les produits concernés sont mis à la consommation**, une notion définie à l'article 7 de la directive qui couvre les cas suivants :

- **la production, y compris irrégulière, de produits soumis à accise,** en dehors d'un régime de suspension de droits ;

- **l'importation, y compris irrégulière, de produits soumis à accise,** sauf si ceux-ci sont placés immédiatement après leur importation sous un régime de suspension de droits¹ ;

- **la détention de produits soumis à accise,** en dehors d'un régime de suspension de droits, pour lesquels le droit d'accise n'a pas été encore prélevé ;

- **la sortie, y compris irrégulière, de produits soumis à accise,** d'un régime de suspension de droits.

Pour les produits déjà mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne, la taxe est exigible lors de leur réception en France.

Certains produits pétroliers ou certains usages bénéficient de **régimes fiscaux dérogatoires ou d'exonérations**. Sont exonérés les produits utilisés autrement que comme carburant ou combustible, destinés à l'approvisionnement des navires et des aéronefs utilisés pour des vols autres que de tourisme privé, utilisés pour la production d'électricité, sous certaines conditions, et pour les besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel, ou encore utilisés pour la fabrication de produits minéraux non métalliques.

Par ailleurs, des taux réduits de TICPE s'appliquent pour certains usages. Le gazole non routier, destiné à des engins mobiles non routiers comme les tracteurs agricoles, bénéficie ainsi d'un taux réduit de 10,84 centimes d'euro par litre en 2015 (contre 46,82 centimes d'euro par litre).

Les recettes de TICPE ont représenté en 2014 un montant total de 24,5 milliards d'euros. Ce produit est partagé entre l'État, les régions, les départements, et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). S'agissant de la part des recettes de TICPE versée au budget général, d'après l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2016, elle devrait représenter un montant de 13,9 milliards d'euros en 2015 et de **15,6 milliards d'euros en 2016.**²

La loi de finances pour 2014³ a introduit une composante carbone dans le calcul des taxes intérieure de consommation sur les produits énergétiques, dite contribution climat-énergie (CCE). Cette dernière est

¹ Ainsi, les produits qui ont déjà été mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne sont soumis à la TICPE lors de leur réception en France.

² Cette augmentation du produit attendu en 2016 s'explique par la montée en charge de la composante carbone qui accroît les recettes de TICPE et par la baisse du montant de TICPE affecté à l'AFITF, pour un montant de 424 millions d'euros en 2016.

³ Article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

proportionnée au contenu en CO₂ de ces différents produits. La loi a fixé une **trajectoire de hausse des tarifs de TICPE** pour les années 2014, 2015 et 2016, selon l'évolution de la valeur d'une tonne de CO₂ suivante : 7 euros par tonne en 2014, 14,5 euros par tonne en 2015 et 22 euros par tonne en 2016. Par ailleurs, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit un objectif d'évolution de la CCE afin d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030.

B. LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LE GAZ NATUREL

La **taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**, prévue à l'article 266 *quinquies* du code des douanes, s'applique à la livraison du gaz naturel par un fournisseur à un consommateur final ou lors de l'importation par l'utilisateur final ou de la consommation du gaz produit pour ses besoins propres.

Le **gaz naturel n'est toutefois pas soumis à la TICGN** lorsqu'il est utilisé autrement que comme combustible, lorsqu'il fait l'objet d'un double usage (c'est-à-dire utilisés à la fois comme combustible et pour un autre usage), lorsqu'il entre dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques et lorsque sa consommation est effectuée pour la production de produits énergétiques ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à sa fabrication.

Par ailleurs, il existe des **exonérations de TICGN** lorsque le gaz naturel est utilisé pour la production d'électricité, sous certaines conditions, et pour les besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel.

Le tarif de la TICGN augmente chaque année depuis 2013 en raison de l'accroissement du prix de la tonne de CO₂. Ce tarif était de 1,19 euro par mégawattheure en pouvoir calorifique inférieur en 2013 et s'établira à **5,88 euros par mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur en 2017**¹.

En application de l'article 265 *nonies* du code des douanes, les entreprises grandes consommatrices d'énergie et soumises au marché des quotas de gaz à effet de serre peuvent bénéficier du **maintien du taux en vigueur au 31 décembre 2013** (soit 1,19 euro par mégawattheure), et celles exposées à un risque de fuite de carbone du **maintien du taux en vigueur au 31 décembre 2014** (soit 1,41 euro par mégawattheure).

¹ Alors que les tarifs étaient auparavant exprimés en pouvoir calorifique inférieur, ils seront désormais exprimés en pouvoir calorifique supérieur (1 kilowattheure de gaz naturel en pouvoir calorifique supérieur = 0,9 kilowattheure de gaz naturel en pouvoir calorifique inférieur).

Évolution des tarifs de TICGN

	Unité de perception	Tarifs (en euros)				
		2013	2014	2015	2016	2017*
Gaz naturel destiné à être utilisé comme combustible	Mégawattheure en pouvoir calorifique inférieur	1,19	1,41	2,93	4,45	
	Mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur				4,34	5,88

* Tarif prévu par le présent article

Source : article 266 quinquies du code des douanes et article 11 du projet de loi de finances rectificative pour 2015

Par ailleurs, il existe **d'autres taxes pesant sur la consommation de gaz naturel**¹ :

- la **contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG)**, instituée par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie² pour financer le tarif spécial de solidarité accordé aux foyers dont le revenu est inférieur à un plafond annuel. Le tarif de la CTSS a été fixé pour 2015 à 0,2 euro par mégawattheure³ ;

- la **contribution biométhane**, qui vise à financer l'obligation d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel, et dont le tarif a été fixé pour 2015 à 0,00153 centime d'euro par mégawattheure⁴.

C. LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LE CHARBON

La **taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques** (dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon - TICC), prévue à l'article 266 quinquies B du code des douanes, est due par les fournisseurs de charbon sur les livraisons qu'ils effectuent auprès des consommateurs finals ou par ces derniers lorsqu'ils ont eux-mêmes importé ou produit le charbon utilisé.

¹ Ces deux dispositifs sont détaillés dans le commentaire de l'article 3.

² Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

³ Arrêté du 12 décembre 2014 fixant le montant des charges imputables à l'obligation de service public de fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité et le taux de la contribution unitaire pour l'année 2015.

⁴ Arrêté du 10 décembre 2014 fixant le montant prévisionnel des charges de service public liées à l'achat de biométhane et la contribution unitaire pour l'année 2015.

Ces **produits ne sont toutefois pas soumis à la TICC** lorsqu'ils sont utilisés autrement que comme combustible, lorsqu'ils font l'objet d'un double usage, lorsqu'ils entrent dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques et lorsque leur consommation est effectuée pour la production de produits énergétiques ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication.

Par ailleurs, il existe des **exonérations de TICC** lorsque ces produits sont utilisés pour la production d'électricité, pour les besoins de leur extraction et de leur production ou par les entreprises de valorisation de la biomasse sous certaines conditions.

Le charbon étant un produit dont la combustion est fortement émettrice de CO₂, les tarifs de la TICC sont directement impactés par la montée en charge de la contribution climat-énergie, comme l'atteste le tableau ci-dessous. Ce tarif s'établira ainsi à **9,99 euros par mégawattheure en 2017** (contre 1,19 euro par mégawattheure en 2013).

Cependant, l'article 265 *nonies* du code des douanes prévoit que les entreprises grandes consommatrices d'énergie et soumises au marché des quotas de gaz à effet de serre peuvent bénéficier du maintien du taux en vigueur au 31 décembre 2013 (soit 1,19 euro par mégawattheure), et celles exposées à un risque de fuite de carbone du maintien du taux en vigueur au 31 décembre 2014 (soit 2,29 euros par mégawattheure).

Évolution des tarifs de TICC

	Unité de perception	Tarifs (en euros)				
		2013	2014	2015	2016	2017*
Houilles, lignites et cokes utilisés comme combustibles	Mégawattheure	1,19	2,29	4,75	7,21	9,99

* Tarif prévu par le présent article.

Source : article 266 *quinquies B* du code des douanes et article 11 du projet de loi de finances rectificative pour 2015

D. LA TAXE INTÉRIEURE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

La **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, prévue à l'article 266 *quinquies C* du code des douanes, est une taxe exigible lors de la livraison de l'électricité par un fournisseur à un consommateur final ou lors de la consommation de l'électricité pour les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins. Les

redevables de cette taxe sont donc les fournisseurs d'électricité ou les producteurs qui font de l'autoconsommation d'électricité.

Cette taxe s'applique aux consommations d'électricité sous une puissance souscrite supérieure à 250 kilovoltampères. Elle concerne donc des industriels grands consommateurs d'électricité.

Certains **usages ne sont pas soumis cette taxe** :

- lorsque l'électricité est principalement utilisée dans des procédés métallurgiques, d'électrolyse ou de réduction chimique ;
- lorsque sa valeur représente plus de la moitié du coût d'un produit
- lorsqu'elle est utilisée dans des procédés de fabrication de produits non métalliques ;
- lorsqu'elle est consommée pour les besoins de la production de produits énergétiques ou pour ceux de la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication.

Par ailleurs, il existe des **exonérations de TICFE** lorsque l'électricité est utilisée pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus, lorsqu'elle est produite à bord des bateaux, lorsqu'elle est autoconsommée par des petits producteurs (dans une limite de 240 millions de kilowattheures par site de production par an) ou lorsqu'elle est utilisée par des entreprises électro-intensives soumises aux quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Le montant de cette taxe est fixé au **taux minimum prévu par la directive 2003/96 du Conseil du 27 octobre 2003** restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, soit **0,5 euro par mégawattheure**.

La TICFE a représenté un produit de **61,3 millions d'euros en 2014**.

Par ailleurs, il existe d'autres taxes pesant sur la consommation d'électricité.

D'une part, des **taxes locales sur la consommation finale d'électricité**, instituées par la loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité¹ et qui pèsent sur l'électricité fournie ou consommée sous une puissance inférieure ou égale à 250 kilovoltampères. Il s'agit de :

- la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) fournie ;
- la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE).

¹ Article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

Le régime de ces taxes est proche de celui de la TICFE et prévoit des exonérations similaires pour certains usages (transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus, production d'électricité à bord des bateaux, etc.).

Le taux de ces taxes locales est de **0,75 euro par mégawattheure** pour les puissances souscrites inférieures et égales à 36 kilovoltampères, et de **0,25 euro par mégawattheure** pour les puissances souscrites supérieures à 36 kilovoltampères et inférieures ou égales à 250 kilovoltampères.

En vertu des articles L. 3333-3 et L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales, les conseils départementaux peuvent appliquer à ces montants un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 4, et les conseils municipaux un coefficient multiplicateur compris entre 0 et 8 (ces limites supérieure étant actualisée, depuis 2012, en fonction de l'inflation¹), sur délibération intervenue avant le 1^{er} octobre pour être applicable l'année suivante.

La TCCFE a représenté un produit de **1,5 milliard d'euros en 2014** et la TDCFE un produit de **710 millions d'euros en 2014**².

D'autre part, la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, instituée par la loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, est due par tous les consommateurs finals d'électricité, y compris les auto-producteurs, sous réserve de certains plafonds détaillés *infra*. Son taux est de 19,5 euros par mégawattheure en 2015³.

La CSPE a représenté un produit de **5,6 milliards d'euros en 2014**, qui aurait atteint (hors réforme) un montant de 8,2 milliards d'euros en 2016⁴.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article comporte deux mesures importantes.

D'une part, la fixation des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les énergies pour 2016 et 2017.

D'autre part, une réforme de la fiscalité pesant sur la consommation d'électricité et de gaz, en basculant la contribution au service public de l'électricité (CSPE) dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE), ainsi que la contribution au tarif spécial de

¹ Pour 2015, le coefficient multiplicateur de la taxe départementale doit être compris entre 2 et 4,25 et celui de la taxe communal entre 0 et 8,50.

² Évaluation des Voies et Moyens, annexe au projet de loi de finances pour 2016.

³ Le commentaire de l'article 3 fait une présentation détaillée de cette contribution.

⁴ Évaluation des Voies et Moyens, annexe au projet de loi de finances pour 2016.

solidarité du gaz (CTSS) et la contribution biométhane dans le régime de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).

A. LA FIXATION DES TARIFS DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES (TICPE) POUR 2017

Le présent article fixe les **tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour l'année 2017** – ceux de l'année 2016 ayant été fixés par la loi de finances pour 2014 qui a créé la contribution climat-énergie¹.

En 2017, l'ensemble des produits pétroliers et assimilés verront leurs tarifs de TICPE augmenter, en raison de la montée en charge de la contribution climat-énergie. Compte tenu de la trajectoire donnée à cette « taxe carbone » par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte susmentionnée, **le prix de la tonne de CO₂ augmentera de 8,50 euros en 2017 par rapport à 2016 pour s'établir à 30,5 euros.**

Par ailleurs, les tarifs tels qu'ils sont fixés prévoient un **nouveau rapprochement de la fiscalité de l'essence et du gazole en 2017**, avec la baisse d'un centime d'euro par litre de la fiscalité sur l'essence et l'augmentation à due concurrence du tarif du gazole. Ceci poursuit le rapprochement engagé en 2016 par l'article 8 *bis* du projet de loi de finances pour 2016 actuellement en cours d'examen par le Parlement².

En conséquence, le **tarif du supercarburant sera de 65,07 centimes d'euro par litre et celui du gazole de 53,07 centimes d'euro par litre**, soit un écart de 12 centimes d'euro (contre 15,59 centimes d'euro en 2015).

B. L'INTÉGRATION DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ DANS UNE TAXE INTÉRIEURE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ RÉNOVÉE

1. L'intégration de la CSPE dans la TICFE conduit à un élargissement de l'assiette et à une augmentation du taux de cette dernière

Comme il a été rappelé précédemment³, la contribution au service public de l'électricité (CSPE) doit impérativement être réformée compte tenu de son incompatibilité avec le droit européen. En effet, la CSPE n'est ni une taxe à finalité spécifique, puisqu'elle finance une diversité de charges de

¹ Article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Les tarifs de TICPE de 2016, tels que résultant des dispositions contenues dans le projet de loi de finances pour 2016 et dans le projet de loi de finances rectificative pour 2015 sont détaillés dans le commentaire de l'article 12.

³ Voir commentaire de l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative.

service public¹, ni une accise, compte tenu des mécanismes de plafonnement qu'elle comporte.

Par ailleurs, bien que qualifiée d'impôt par le Conseil d'État², la CSPE ne remplit pas toutes les règles applicables aux impôts. En effet, le taux de CSPE est fixé par arrêté ministériel, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). En l'absence d'arrêté, la proposition de la CRE entre en vigueur, dans la limite d'une augmentation de la contribution de trois euros par mégawatttheure³. Or depuis 2011, aucun arrêté n'a été pris, l'augmentation de la CSPE relevant donc d'une décision d'une autorité administrative indépendante.

Pour remédier à ces deux écueils, le Gouvernement a donc fait le choix **d'intégrer la CSPE dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**. Ceci conduit à élargir l'assiette de la TICFE et à en augmenter le taux. Le E du I. du présent article procède à ces modifications, à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes relatif à la TICFE.

S'agissant de l'assiette de la TICFE, le 1° du E procède à la suppression de la mention selon laquelle la taxe pèse sur la consommation finale d'électricité fournie ou consommée sous une puissance souscrite supérieure à 250 kilovoltampères. Ceci permet d'élargir l'assiette de la nouvelle TICFE à l'ensemble des consommations d'électricité, à l'instar de la CSPE.

Le 2° du E supprime les exonérations de TICFE relatives à la consommation d'électricité pour le transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus ainsi qu'aux consommations d'électricité par des entreprises électro-intensives soumises à autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre⁴.

En revanche, **demeurent exonérés de TICFE les usages suivants :**

- l'électricité utilisée pour la production d'électricité et pour le maintien de la capacité de production de l'électricité ;
- l'électricité produite à bord des bateaux ;

¹ La directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CE indique que les États membres peuvent prélever des taxes indirectes supplémentaires sur les produits soumis à accise à des fins spécifiques, à condition que ces impositions respectent les règles de taxation communautaire applicables à l'accise ou à la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt.

² Conseil d'État, « Société Eurodif », 13 mars 2006.

³ Article L. 121-13 du code de l'énergie.

⁴ Sont considérées comme grandes consommatrices en énergie au titre de la TICFE les entreprises dont les achats d'électricité et de produits énergétiques soumis aux taxes intérieures de consommation (TIC) atteignent au moins 3 % du chiffre d'affaire ou pour lesquelles le montant total de la TICFE et des autres TIC est au moins égal à 0,5 % de la valeur ajoutée.

- l'électricité produite par de petits producteurs d'électricité qui la consomment pour les besoins de leur activité (autoconsommation), lorsque leur production annuelle d'électricité n'excède pas 240 millions de kilowattheures par site.

Par ailleurs, **les usages suivant demeurent « hors champ » de la TICFE :**

- l'électricité utilisée dans des procédés métallurgiques, d'électrolyse ou de réduction chimique ;
- l'électricité utilisée dans des procédés de fabrication de produits minéraux non métalliques ;
- lorsque la valeur de l'électricité consommée représente plus de la moitié du coût d'un produit ;
- lorsque l'électricité est utilisée dans l'enceinte des bâtiments de production des produits énergétiques, pour les besoins de la production des produits énergétiques eux-mêmes ou pour ceux de la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à sa fabrication.

S'agissant du tarif de la TICFE, le 4° du E le fixe à **22,5 euros par mégawattheure en 2016 et au même montant en 2017**. Ce montant correspond au taux de la CSPE tel qu'il aurait été proposé par la CRE pour l'année 2016 (soit une augmentation de trois euros par mégawattheure par rapport au tarif de 2015). **Le présent article prévoit donc une stabilisation de la fiscalité sur l'électricité en 2017.**

Cette réforme conduit à une simplification du paysage des taxes pesant sur la consommation d'électricité. Désormais, il n'existera plus que la « nouvelle » TICFE, renommée « contribution au service public de l'électricité », qui portera sur l'ensemble des consommations d'électricité, ainsi que les taxes communale et départementale sur la consommation finale d'électricité.

2. Des tarifs réduits pour les entreprises électro-intensive

Le régime actuel de la CSPE prévoit plusieurs **deux types de plafonnement** pour les entreprises grandes consommatrices d'électricité ou électro-intensives :

- **un plafonnement en valeur absolue**, à 627 783 euros par site en 2015¹. Ce plafond est actualisé chaque année dans une proportion égale à celle de l'évolution du montant de la CSPE, dans la limite d'une augmentation de 5 % ;

¹ Article L. 121-12 du code de l'énergie

- un plafonnement à 0,5 % de la valeur ajoutée pour toute société industrielle consommant plus de 7 gigawattheures d'électricité par an¹. Ce plafonnement se traduit par un remboursement accordé chaque année aux entreprises concernées égal à la différence entre la contribution acquittée par l'ensemble des sites de la société et 0,5 % de sa valeur ajoutée.

La directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité ne permettant pas de mettre en place de tels mécanismes de plafonnement pour une accise, **le présent article prévoit d'instaurer des tarifs réduits de TICFE pour les entreprises.**

Plusieurs types de tarifs réduits sont ainsi prévus par le 4° du E du présent article.

Tout d'abord, **les installations industrielles électro-intensives**, pour lesquelles le montant de la taxe sans exonération représenterait au moins 0,5 % de la valeur ajoutée et dont la consommation est supérieure à 7 gigawattheures par an, bénéficient de tarifs réduits fixés à :

- 2 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures (kWh) par euro de valeur ajoutée ;

- 5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée ;

- 7,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée.

Ensuite, les **entreprises qui exploitent des installations « hyper-électrointensives »** bénéficient d'un taux réduit de TICFE fixé à 0,5 euro par mégawattheure². Sont considérées comme « hyper-électrointensives » les entreprises dont la consommation d'électricité représente plus de 6 kilowattheures par euro de valeur ajoutée et dont l'activité appartient à un secteur dont l'intensité des échanges avec des pays tiers est supérieure à 25 %³.

¹ Article L. 121-21 du code de l'énergie.

² Ce taux de 0,5 euro par mégawattheure est le taux minimal de taxation fixé au C de l'annexe I de la directive européenne 2003/96/CE précitée.

³ L'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil prévoit que l'intensité des échanges avec les pays tiers soit définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance de pays tiers et la taille totale du marché pour l'Union européenne (chiffre d'affaires annuel plus total des importations en provenance des pays tiers).

Enfin, les **entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus** bénéficient d'un tarif réduit de TICFE fixé à 0,5 euro par mégawattheure.

Par ailleurs, l'exonération de CSPE dont bénéficient les producteurs d'électricité qui la consomment pour leur activité, dans la limite de 240 gigawattheures par site de production sera également applicable à la TICFE.

Afin de s'assurer de leur compatibilité avec le droit européen, le II du présent article prévoit que **les dispositions relatives aux tarifs réduits pour les entreprises électro-intensives soient notifiées à la Commission européenne** et entrent en vigueur trois mois la réponse de la Commission.

3. Les modalités de déclaration et d'acquittement de la « nouvelle » TICFE

Le 5° du E du présent article prévoit, comme c'est le cas actuellement, que la TICFE sera **déclarée et acquittée selon une périodicité trimestrielle** après de l'administration des douanes et des droits indirects. Il est prévu que cette déclaration trimestrielle soit déposée avant le 25 du mois suivant le trimestre concerné.

En revanche, compte tenu de l'importance de la rentrée fiscale que constituera la nouvelle TICFE, il est prévu que la taxe fasse l'objet de **versements mensuels de la part des redevables au titre du mois précédent**, sur la base d'une déclaration estimative. Puis, à partir de la déclaration trimestrielle fournie à l'administration, qui mentionne les quantités d'électricités fournies ou consommées, il est procédé à une régularisation lorsqu'un écart est constaté entre le montant de la taxe portée sur la déclaration et le montant de la taxe payée sous forme de versements mensuels. Lorsque la régularisation est positive, le redevable l'acquitte dans les mêmes délais que pour le dépôt de la déclaration. Lorsqu'elle est négative, le redevable peut imputer le montant de la régularisation sur les versements à venir.

Pour éviter que les montants versés mensuellement soient sous-évalués, le présent article prévoit de **majorer de 5 % les sommes devant être acquittées** lorsque le montant de la taxe due au titre d'un mois est supérieur de plus de 20 % au montant versé sur la base de la déclaration estimative.

C. L'INTÉGRATION DE LA CONTRIBUTION AU TARIF SPÉCIAL DE SOLIDARITÉ DU GAZ ET DE LA CONTRIBUTION BIOMÉTHANE DANS LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LE GAZ NATUREL

Dans le même souci de sécuriser leur régime juridique au regard du droit européen, le Gouvernement propose d'intégrer dans la taxe intérieure

de consommation sur le gaz naturel (TICGN) deux contributions visant à compenser des charges de service public supportées par les fournisseurs de gaz :

- la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG), qui permet de financer le tarif spécial de solidarité accordé aux foyers dont le revenu est inférieur à un plafond annuel de ressources ;
- la contribution biométhane, qui vise à financer l'obligation d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Le C du I du présent article procède à cette intégration, en modifiant l'article 266 *quinquies* du code des douanes relatif à la TICGN. Le 1° du C fixe les **tarifs de TICGN pour les années 2016 et 2017, exprimés en pouvoir calorifique supérieur**¹. Du fait de l'intégration de la CTSSG et de la contribution biométhane, le tarif de la TICGN augmente de 0,33 euro par mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur en 2016 pour s'établir à 4,34 euros par mégawattheure. En 2017, l'augmentation du prix de la tonne de carbone de 8,5 euros par rapport à 2016 conduit à une hausse du tarif de la TICGN, qui s'établira à 5,88 euros par mégawattheure en pouvoir calorifique supérieur.

Par ailleurs, le B du I **majoré également de 0,33 euro par mégawattheure les tarifs préférentiels dont bénéficient certaines entreprises grandes consommatrices d'énergie** en application de l'article 265 *nonies* du code des douanes :

- les entreprises grandes consommatrices d'énergie sous quotas d'émissions de gaz à effet de serre restent soumises, à compter du 1^{er} avril 2014, aux tarifs de taxe intérieure de consommation applicable aux consommations de produits à usage combustible² en vigueur au 31 décembre 2013 ;
- les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui exercent une activité relevant des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone restent soumises, à compter du 1^{er} avril 2015, aux tarifs de taxe intérieure de consommation en vigueur au 31 décembre 2014.

Par ailleurs, le 2° du C procède à un **alignement du régime de déclaration de la TICGN sur celui de la TICFE**. Il est ainsi prévu que cette déclaration trimestrielle soit envoyée aux services des douanes et des droits indirects avant le 25 du mois suivant le trimestre concerné. Contrairement à

¹ Alors que les tarifs étaient auparavant exprimés en pouvoir calorifique inférieur, ils seront désormais exprimés en pouvoir calorifique supérieur (1 kilowattheure de gaz naturel en pouvoir calorifique supérieur = 0,9 kilowattheure de gaz naturel en pouvoir calorifique inférieur).

² Soit les tarifs de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et de taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC).

ce qui est prévu pour la TICFE, la TICGN ne fera pas l'objet de versements mensuels, mais sera acquittée en même temps que le dépôt de la déclaration.

D. LA FIXATION DU TARIF DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LE CHARBON POUR 2017 ET LA RÉNOVATION DE SES MODALITÉS DE DÉCLARATION

Comme pour les autres taxes intérieures de consommation, le D du I du présent article **fixe pour 2016 et 2017 le tarif de la taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC).**

Le 1° du D prévoit ainsi un tarif de TICC de 7,21 euros par mégawattheure en 2016 et de 9,99 euros par mégawattheure en 2017, ce qui traduit là aussi l'augmentation du prix de la tonne de CO₂ entre ces deux années.

Par ailleurs, par cohérence avec les autres TIC, le 2° du D prévoit que la déclaration trimestrielle soit déposée à l'administration des douanes avant le 25 du mois suivant le trimestre concerné. La taxe est acquittée lors du dépôt de la déclaration.

Enfin, le 3° du D instaure un **système dérogatoire de déclaration et d'acquittement de la TICC pour les petits fournisseurs de charbon**. Les fournisseurs ayant effectué des livraisons uniquement à des clients domestiques pourront, dans la limite de 1 000 mégawattheures, déclarer et acquitter la taxe selon une périodicité annuelle. D'après les informations transmises à votre rapporteur général, compte tenu du faible nombre de fournisseurs de charbon, cette mesure de simplification ne représente pas d'enjeu financier pour l'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du présent article, **l'Assemblée nationale a adopté 13 amendements, dont 8 amendements rédactionnels.**

L'Assemblée nationale a également adopté deux amendements du Gouvernement. Le premier, adopté avec un **avis défavorable de la commission des finances**, vise à intégrer une nouvelle catégorie de tarifs réduits pour les entreprises électro-intensives soumises à un risque important de fuite de carbone en raison des coûts indirects des quotas de gaz à effet de serre qui se répercutent sur les prix de l'électricité. Pour rentrer dans une telle catégorie, les entreprises doivent exercer une activité relevant de l'un des 15 secteurs mentionnés à l'annexe II de la Communication

2012/C 158/04 de la Commission européenne¹ comme la sidérurgie, la métallurgie, la chimie de base ou encore la production d'aluminium.

Ces entreprises bénéficieront des tarifs réduits de TICFE fixés à :

- 1 euro par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures (kWh) par euro de valeur ajoutée ;

- 2,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée ;

- 5,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée.

Ces tarifs réduits visent ainsi les entreprises électro-intensives fortement exposées à la concurrence internationale, et s'ajoutent aux autres régimes de fiscalité préférentielle prévus par l'article.

Le deuxième amendement du Gouvernement, **adopté avec l'avis favorable de la commission des finances**, prévoit d'exclure de l'obligation de versement mensuel de TICFE, sur la base d'une déclaration estimative, les petits fournisseurs d'électricité, qui ont fourni ou consommé au cours de l'année précédente moins de 40 térawattheures d'électricité. Cette disposition vise à préserver ces petits fournisseurs de l'avance devant être faite au trésor public de la recette de TICPE. En effet, les fournisseurs d'électricité étant les redevables de la taxe, ils devront effectuer des versements mensuels tout en s'assurant d'être payés par le consommateur final d'électricité, ce qui peut poser des problèmes de trésorerie en cas de paiement tardif. **Ce régime simplifié de versement trimestriel doit permettre à ces fournisseurs de se constituer un fonds de roulement suffisant.**

L'Assemblée nationale a également adopté **un amendement de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, avec un avis de sagesse du Gouvernement**, visant à **diminuer de 1,27 centime d'euro les tarifs de TICPE applicables au gaz de pétrole liquéfié (GPL) utilisé comme carburant en 2017**. Cette baisse a pour but de préserver l'écart de fiscalité entre l'essence et le GPL carburant, suite à la modification des tarifs de TICPE du gazole et de l'essence par le Gouvernement aux articles 8 bis du projet de loi de finances pour 2016 et 12 du projet de loi de finances rectificative pour 2015. Le secrétaire d'État chargé du Budget, Christian Eckert, a indiqué en séance publique que **l'impact financier de cet amendement serait faible, autour d'un million d'euros.**

¹ Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012, annexe II.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements identiques visant à appliquer le tarif réduit de TICFE de 0,5 euro par mégawattheure aux transports de personnes et de marchandises par câble, c'est-à-dire par téléphérique**. Le Gouvernement a émis un **avis défavorable** à ces amendements, en indiquant que la directive européenne 2003/96/CE du Conseil ne prévoit pas expressément un tel régime préférentiel pour ce type de transport.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉFORME PRÉCIPITÉE, QUI NE PERMETTRA PAS AU PARLEMENT D'EXERCER UN CONTRÔLE SUFFISANT SUR L'IMPÔT

Compte tenu des risques de contentieux importants pesant sur la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en raison de sa non-compatibilité avec le droit européen, **une réforme était nécessaire**.

Lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, le Sénat avait adopté un amendement afin de resserrer le champ des charges que finance la CSPE sur le seul surcoût dû à la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables et à fixer, dans la loi, son tarif ainsi que le plafond du montant des charges compensées. L'Assemblée nationale avait finalement supprimé la réforme proposée par le Sénat.

La ministre de l'écologie, Ségolène Royal, avait annoncé, en février 2015, la commande d'un rapport inter-inspections, piloté par l'Inspection générale des finances (IGF), afin de proposer des scénarii de réformes de la CSPE. Ce rapport, finalisé en mai 2015, n'a été transmis à votre commission des finances que fin novembre 2015, plus de deux mois après la formulation de la demande. Le Parlement n'a été donc **informé que très tardivement des conclusions de cette mission**, quelques jours avant l'examen du présent projet de loi de finances rectificative.

Par ailleurs, la réforme proposée de la fiscalité de l'électricité et du gaz aurait dû être inscrite au projet de loi de finances pour 2016. Par manque de temps, elle a finalement été intégrée au présent projet de loi de finances rectificative, dont les délais d'examen sont pourtant très contraints.

La réforme proposée de la CSPE va dans le sens de ce que préconisait le Sénat, en prévoyant de « budgétiser » les charges de service public compensées par cette contribution (cf. commentaire de l'article 3) et de fixer le taux de la nouvelle taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE) dans la loi.

Il n'était en effet pas acceptable que le Parlement ne se prononce pas sur le taux de cet impôt, et que les montants compensés soient extrabudgétaires. Désormais, le Parlement votera, chaque année en loi de

finances, le taux de la nouvelle TICFE, ce qui va dans le sens d'un renforcement du contrôle démocratique de l'impôt.

Toutefois, **le Parlement n'étant pas en mesure d'exercer un contrôle sur le montant des charges de service public devant être compensées chaque année**, son rôle restera nécessairement limité. En effet, le dynamisme de ces charges repose sur le soutien apporté au développement des énergies renouvelables par l'intermédiaire des tarifs d'achat garantis et du complément de rémunération créé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹. Or les tarifs d'achat sont fixés par voies réglementaire, et les appels d'offre lancés par l'État permettant de fixer la quantité d'énergie bénéficiant du soutien public et le prix d'achat échappent au contrôle du Parlement.

Votre rapporteur général constate toutefois que la réforme proposée par le présent article permet de **simplifier le paysage de la fiscalité pesant sur la consommation d'électricité et de gaz naturel**.

Désormais, l'électricité fournie ou consommée fera l'objet de deux types de taxation : la nouvelle taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE), dont le tarif est fixé à 22,5 euros par mégawattheure en 2016 et les taxes locales sur la consommation finale d'électricité. La fiscalité pesant sur la consommation de gaz naturel sera également simplifiée, puisqu'elle ne relèvera plus que de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).

B. LA QUESTION DE LA PRÉSERVATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES GRANDES CONSOMMATRICES D'ÉLECTRICITÉ : UN SURCÔÛT DE 43 MILLIONS D'EUROS

Compte tenu de l'intégration de la CSPE dans la TICFE, soumise aux règles européennes en matière d'accise, les dispositifs de plafonnement dont bénéficiaient les entreprises grandes consommatrices d'électricité et les entreprises électro-intensives ne peuvent être conservés.

Le présent article prévoit, à la place, des tarifs réduits de TICFE pour ces entreprises. Suite à l'amendement du Gouvernement adopté en séance publique introduisant un nouveau régime dérogatoire, **trois types de tarifs réduits sont proposés** : des tarifs réduits pour les entreprises électro-intensives ; des tarifs réduits, d'un montant encore inférieur, pour les entreprises électro-intensives soumises à forte concurrence internationale ; un tarif « super-réduit » pour les entreprises « hyper-électro intensives » et soumises à forte concurrence internationale² et pour les entreprises exerçant

¹ Article 104 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² D'après les informations transmises à votre rapporteur général, ce régime devrait concerner une trentaine de sites industriels.

une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus.

Cependant, l'objectif poursuivi d'assurer la neutralité de la réforme en termes de coût de l'électricité pour ces entreprises n'est atteint que partiellement. En effet, **les tarifs réduits proposés ne permettent pas de couvrir complètement les abattements dont bénéficient ces entreprises dans le régime actuel de la CSPE.**

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, si les entreprises électro-intensives soumises à forte concurrence internationale devraient bénéficier d'une fiscalité relativement constante, un **surcoût de 43 millions d'euros pèsera sur les autres entreprises grandes consommatrices d'électricité**¹. Ce surcoût concernera en particulier les entreprises qui, sans être électro-intensives, bénéficient actuellement du plafonnement de CSPE en valeur absolue, de 627 783 euros par site.

Par ailleurs, **la présente réforme pose un problème particulier pour les fournisseurs d'électricité.** Actuellement, ce sont les consommateurs finals qui sont redevables de la CSPE et les fournisseurs d'électricité versent les montants effectivement recouverts à la Caisse des dépôts et consignations. Au contraire, s'agissant de la TICFE - comme pour les autres TIC -, ce sont les fournisseurs d'électricité qui sont redevables et qui doivent donc supporter le risque économique lié aux impayés de leurs clients.

C. DES SURCOÛTS À VENIR TRÈS IMPORTANTS POUR LES MÉNAGES

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit de stabiliser la fiscalité pesant sur la consommation d'électricité en 2017 par rapport à 2016, en maintenant le taux de la nouvelle TICFE à 22,5 euros par mégawattheure.

Afin de financer la hausse des charges de service public de l'électricité liée notamment au soutien apporté au développement de la production d'électricité à partir de sources renouvelables, le Gouvernement a indiqué qu'il **utiliserait la hausse du produit des taxes intérieures de consommation portant sur les énergies fossiles** que sont les produits pétroliers et le charbon liée à la montée en charge de la contribution climat-énergie. Par ailleurs, une fraction de la TICGN viendra compenser les charges liées aux tarifs sociaux de solidarité du gaz et à l'injection de biométhane dans les réseaux de gaz naturel.

Ainsi, l'augmentation prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du prix de la tonne de CO₂ permettra de

¹ Ce surcoût était estimé à 65 millions d'euros avant l'adoption de l'amendement du Gouvernement instaurant de nouveaux tarifs réduits de TICFE pour les entreprises électro-intensives soumises à un risque de fuite de carbone.

financer les objectifs de transition énergétique et de développement des énergies renouvelables.

Votre rapporteur général considère qu'il est logique que les énergies carbonées participent à la « décarbonation » de la production d'électricité. Toutefois, il **s'inquiète de l'accroissement des charges pesant sur les ménages qui en résultera**. En effet, l'augmentation du prix de la tonne de CO₂ de 8,50 euros en 2016 doit conduire à une augmentation des recettes de TICPE estimée à 1,2 milliard d'euros et de celles de TICGN d'environ 700 millions d'euros, soit au total **1,9 milliard d'euros**.

En 2017, la tonne de CO₂ augmentera à nouveau de 8,50 euros, pour un produit similaire de 1,9 milliard d'euros. Or, l'article premier de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte **prévoit que l'augmentation progressive de la part carbone dans les taxes intérieures de consommation sur les énergies soit compensée**, « à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus ».

La stabilisation du tarif de la nouvelle TICFE en 2017 – qui aurait dû sinon augmenter afin de couvrir les charges de services publics de l'électricité - permettra certes de « compenser » une partie de cette hausse. **Mais l'augmentation de 3 euros par mégawattheure de la CSPE représente un produit de 1,150 milliard d'euros, soit une rentrée fiscale nettement inférieure à celui lié à la hausse de la CCE.**

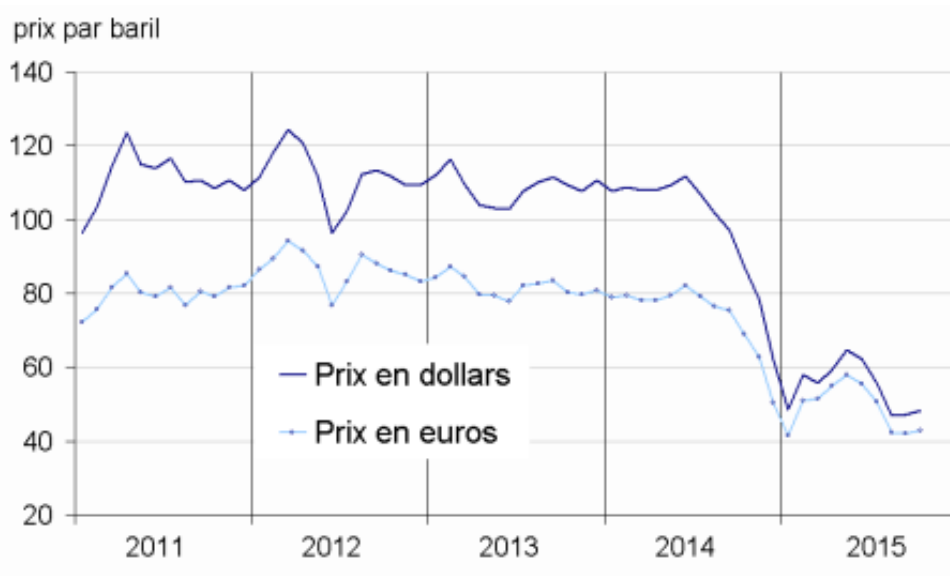
À défaut de compensation de la progression de la taxe carbone, le poids de la fiscalité pesant sur les consommateurs finals connaîtra une hausse significative. **Cette hausse pénalisera en priorité les ménages**, les entreprises bénéficiant de régimes dérogatoires en matière de fiscalité des carburants¹.

L'augmentation de la taxe carbone et le basculement du financement des charges de service public de l'électricité sur les énergies carbonées prévu par le présent article est proposé dans un **contexte où le prix du baril de pétrole est bas**, ce qui permet de ne pas alourdir trop fortement la facture énergétique des utilisateurs. En effet, le prix du baril a fortement chuté à partir de 2015 pour atteindre un niveau un niveau de 42,8 euros par baril en octobre 2015 (soit une baisse de 37,8 % par rapport à octobre 2014 où il était de 68,9 euros). Toutefois, ces prix bas sont liés à un contexte économique et géopolitique particulier, mais devraient remonter progressivement dans les années à venir. Ainsi, selon l'Agence internationale de l'énergie, ces prix pourraient augmenter pour se situer aux alentours de 80 dollars le baril à l'horizon 2020, en raison d'une offre moins importante et de la poursuite de la hausse de la demande, de 900 000 barils par jour chaque année².

¹ Les entreprises bénéficient notamment, pour leurs flottes de véhicules consommant du gazole, d'un régime de déductibilité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

² Agence internationale de l'énergie, *World Energy Outlook 2015*, 10 novembre 2015.

Évolution du prix du baril de pétrole (Brent)



Source : Institut national de la statistique et des études économiques, prix du pétrole et des matières premières importées, octobre 2015

Par ailleurs, cette hausse de la CCE se combinera avec la réforme de la fiscalité sur les supercarburants et sur le gazole prévue par le présent projet de loi et par le projet de loi de finances pour 2016 :

- la baisse de un centime d'euro par litre du tarif de TICPE sur l'essence et la hausse de celui applicable au diesel du même montant, en 2016 et en 2017 ;
- la baisse de un centime d'euro par litre du tarif de TICPE sur le supercarburant contenant entre 5 % et 10 % de bioéthanol (SP95-E10) et la hausse de celui applicable aux autres essences du même montant, en 2016.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la **variation de la facture énergétique annuelle pour les ménages** par rapport à la situation sans ces différentes réformes variera, pour la seule année 2017, entre une baisse de 39 euros pour un ménage se chauffant à l'électricité et roulant peu avec un véhicule essence et une hausse de 75 euros pour un ménage se chauffant au fioul domestique et roulant beaucoup avec un véhicule diesel. L'incidence pour les années suivantes ne peut encore être chiffrée.

**Évolution de la facture énergétique annuelle par rapport à la situation
sans réforme, par ménages-types**

(en euros)

	2016	2017
Ménage 1 : chauffage à l'électricité + gros rouleur diesel	+ 10	+ 10
Ménage 2 : chauffage au gaz + gros rouleur diesel	+ 10	+ 52
Ménage 3 : chauffage au gaz + petit rouleur essence (SP95-E10)	- 14	+ 3
Ménage 4 : chauffage à l'électricité + petit rouleur essence (SP95-E10)	- 14	- 39
Ménage 5 : chauffage au fioul domestique + gros rouleur diesel	+ 10	+ 75

Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Au regard de ces éléments, **votre rapporteur général vous propose deux amendements**. Le premier vise à compenser la hausse de la TICPE prévue en 2017 par une baisse du tarif de la nouvelle CSPE, tandis que le second revient sur le rapprochement des fiscalités applicables au gazole et à l'essence prévu par le Gouvernement au titre de l'année 2017. Il propose également un **amendement rédactionnel**.

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

ARTICLE 11 bis (nouveau)

(Art. 81 du code général des impôts, art. L. 131-4-1, art. L. 131-4-4
du code de la sécurité sociale, art. L. 3261-3-1 du code du travail)

Aménagement de l'indemnité kilométrique vélo

Commentaire : le présent article vise à aménager le régime fiscal et social de l'indemnité kilométrique vélo, créée par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Il limite le montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales à 200 euros par an et par salarié et rend ce dispositif facultatif pour les employeurs.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 50 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹ (TECV) a créé, sur le modèle de l'indemnité carburant, une « indemnité kilométrique vélo » en faveur des salariés.

Aux termes de l'article L. 3261-3-1 du code du travail, « *l'employeur prend en charge [...] tout ou partie des frais engagés par ses salariés se déplaçant à vélo ou à vélo à assistance électrique entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, sous la forme d'une "indemnité kilométrique vélo", dont le montant est fixé par décret* ». La participation de l'employeur est exonérée de cotisations sociales dans la limite d'un montant défini par décret (article L. 131-4-4 du code de la sécurité sociale), tandis que pour le salarié cet avantage est exonéré d'impôt sur le revenu (a du 19° ter de l'article 81 du code général des impôts).

Cette aide peut être cumulée avec le remboursement de l'abonnement de transport « *lorsqu'il s'agit d'un trajet de rabattement vers une gare ou une station ou lorsque le salarié réside hors du périmètre de transport urbain* ».

A l'instar du dispositif de prise en charge des frais de carburants prévu à l'article L. 3261-3 du même code, la prise en charge est décidée par accord entre l'employeur et les représentants syndicaux ou, à défaut d'organisations syndicales, par décision unilatérale de l'employeur. **Ces conditions suggèrent que la mise en place de l'indemnité kilométrique vélo est facultative.** Toutefois, une ambiguïté demeure car l'article L. 3261-3-1 précité prévoit que l'employeur « *prend en charge* » ces frais, reprenant ainsi la même formulation que pour la prise en charge des frais de transports publics, obligatoire pour les employeurs.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

L'article 50 de la loi TECV prévoyait une **entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} juillet 2015**. En l'absence de parution du décret devant fixer le montant de l'indemnité, celui-ci n'est toutefois pas encore applicable.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article, adopté par l'Assemblée nationale à l'**initiative du Gouvernement**, avec un avis de sagesse, à titre personnel, de la rapporteure générale du budget Valérie Rabault, vise à modifier le régime social et fiscal de l'indemnité kilométrique vélo.

Tout d'abord, le présent article **plafonne l'exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales applicable à l'indemnité kilométrique vélo à 200 euros par an et par salarié**, sur le modèle applicable à l'indemnité kilométrique carburant. Plus précisément, le I intègre l'indemnité kilométrique vélo dans le plafond global de 200 euros par an, comprenant déjà la prise en charge des frais de carburant et des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques (b du 19^o *ter* de l'article 81 du code général des impôts). L'article L. 131-4-1 du code de la sécurité sociale relatif à l'indemnité carburant est modifié en conséquence et l'article L. 131-4-4 du même code, créé par la loi TECV, abrogé.

Ensuite, le 1^o du III du présent article **remplace l'expression « prend en charge » par « peut prendre en charge »** afin d'affirmer le caractère facultatif de la mise en place de ce dispositif pour l'employeur. Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement, *« les débats parlementaires sur le projet de loi TECV ont porté sur un dispositif entendu comme facultatif pour l'employeur. Le présent article propose donc, dans un objectif de clarté du droit, d'énoncer pleinement le caractère facultatif de cette prise en charge »*.

Enfin, cet article procède à **diverses améliorations rédactionnelles**. La mention relative à la possibilité de cumul de l'indemnité kilométrique vélo avec le remboursement de l'abonnement transport étant jugée redondante avec l'article L. 3261-2 du code du travail, celle-ci est supprimée. La référence au périmètre de transport urbain est également supprimée dans la mesure où la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ a remplacé cette notion par celle de ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi relative à la transition énergétique, votre commission des finances avait proposé la suppression de l'article créant l'indemnité kilométrique vélo, introduit par l'Assemblée nationale en

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

première lecture. À l'époque, les résultats de l'expérimentation mise en place entre juin et novembre 2014, dans dix-huit entreprises comptant au total 10 000 salariés, n'étaient pas encore connus. **Il avait donc semblé prématuré d'introduire une telle mesure, de surcroît en dehors d'une loi de finances.**

Les **résultats de l'expérimentation**, publiés en février 2015¹, ont montré « *un effet d'entraînement sur la pratique par l'approche financière* ». « **La mise en place de l'expérimentation sur six mois a permis de doubler le nombre d'usagers du vélo et d'augmenter de 50 % à 70 % la part modale du vélo** ». En particulier, l'évaluation relevait que « *l'incitation financière [était] un levier fort d'utilisation du vélo pour attirer de nouveaux usagers qui ne sont pas tous des sympathisants du vélo* » et notait un impact positif sur la santé des salariés. Elle relevait néanmoins plusieurs limites : l'incertitude concernant l'efficacité du report modal depuis la voiture, la lourdeur administrative pour les entreprises et le coût pour ces dernières, qui, dans le cadre de l'expérimentation n'avaient pas bénéficié d'exonération de cotisation sociale.

Au regard des résultats globalement positifs de l'expérimentation, il apparaît **souhaitable de maintenir l'indemnité kilométrique vélo**. Néanmoins, le coût de la mesure pour les finances publiques demeure flou. Le plan national pour les mobilités actives, du 5 mars 2014, avait estimé le coût des exonérations sociales et fiscales à environ **110 millions d'euros**. La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Ségolène Royal, a annoncé, le 30 septembre dernier, que l'indemnité serait fixée à **25 centimes d'euros par kilomètre**, soit 3 centimes de plus qu'en Belgique. En partant de l'hypothèse d'un parcours moyen de 7 kilomètres aller-retour par salarié, 20 jours par mois, la ministre avait indiqué que l'indemnité s'élèverait à 35 euros par mois en moyenne.

Les aménagements proposés par le présent article apparaissent à la fois nécessaires et pertinents. **La mise en place de l'indemnité kilométrique vélo doit demeurer facultative pour les employeurs**, à l'instar de l'indemnité carburant.

En outre, la **définition d'un plafond de 200 euros par an** permettra de **contenir le coût de cette nouvelle dépense fiscale**. Enfin, l'objectif étant d'inciter les salariés à utiliser leur vélo en lieu et place de leur voiture, il est justifié de soumettre l'indemnité kilométrique vélo au plafond global également applicable à l'indemnité carburant.

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

¹ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), *Évaluation de la mise en œuvre expérimentale de l'indemnité kilométrique pour les vélos*, janvier 2015.

ARTICLE 11 ter (nouveau)
(Article premier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015
relative à la transition énergétique pour la croissance verte)

**Précision de la trajectoire de la composante carbone de la TICPE
pour les années 2017 à 2019**

Commentaire : le présent article précise la trajectoire de la composante carbone de la TICPE pour les années 2017 à 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 32 de la loi de finances pour 2014¹ a introduit une **modification de l'ensemble des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) figurant au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, dite **contribution climat énergie** (CCE).

Cette mesure faisait suite aux travaux du comité sur la fiscalité écologique et répondait à la volonté du Gouvernement de financer une partie du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par de la fiscalité écologique.

Cette réforme n'a pas changé la nature des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, qui restent de pures impositions de rendement assise sur la consommation d'énergie.

Mais ses taux doivent augmenter, chaque année entre 2015 et 2017, proportionnellement au contenu en CO2 des produits taxés. **La valeur de la tonne de carbone a ainsi été fixée, de manière implicite, à 7 euros par tonne en 2014, 14,5 euros par tonne en 2015, puis 22 euros par tonne en 2016.**

Le tableau ci-après retrace l'impact de ces évolutions de tarifs sur le niveau des accises frappant les principaux carburants.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2014 de finances pour 2014.

Chronique de taxation des principaux carburants avec la mise en œuvre de la contribution climat énergie

(en centimes d'euros par litre)

Année	Gazole	Essence	Écart
2013	42,84	60,69	17,85
2014	42,84	60,69	17,85
2015	44,82	62,40	17,58
2016	46,81	64,11	17,30

Source : évaluation préalable de l'article 20 du projet de loi de finances pour 2014

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹ a fixé une trajectoire pour la contribution climat énergie à l'horizon 2030. Ainsi, le VIII de l'article premier de la loi dispose que « le Gouvernement se fixe pour objectif, pour la composante carbone intégrée aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques inscrites au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030 ».

Cette disposition de caractère général devra trouver une traduction effective en loi de finances. C'est le cas pour ce qui concerne l'année 2017. En effet, l'article 11 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit une valeur de 30,50 euros par tonne de carbone en 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Jean-Paul Chanteguet, adopté avec un **avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.**

Il vise à **compléter l'article premier de la loi relative à la transition énergétique**, en précisant l'objectif à atteindre s'agissant de la valeur de la tonne de carbone au titre des années 2017, 2018 et 2019.

Les montants proposés sont respectivement 30,50 euros par tonne, 39 euros par tonne et 47,50 euros par tonne.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le tarif de la tonne de carbone est d'ores et déjà fixé à 30,50 euros au titre de l'année 2017 par l'article 11 du présent projet de loi de finances rectificative pour 2015 (*cf. supra*).

En outre, la trajectoire du tarif de la contribution climat énergie est déjà fixée à l'horizon 2020 par la loi sur la transition énergétique, ce qui donne de la visibilité aux acteurs économiques.

Dès lors, il ne paraît pas utile de préciser à ce stade le tarif de la contribution climat énergie au titre des années 2018 et 2019.

De surcroît, **cet article n'a aucun impact budgétaire**, puisqu'il ne modifie pas l'article 265 du code des douanes relatif aux tarifs de TICPE ; il s'expose ainsi au risque d'être censuré comme un **cavalier budgétaire** par le Conseil constitutionnel.

Comme l'a indiqué le secrétaire d'État chargé du budget au cours des débats à l'Assemblée nationale, « *l'amendement adopté n'a aucune incidence budgétaire, aucune capacité normative, pas davantage que ce qui est inscrit dans la loi de transition énergétique elle-même (...). J'aurais ajouté qu'à mon sens, c'était un cavalier budgétaire¹* ».

Votre rapporteur général propose donc la suppression de cet article.

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

¹ J.O de l'Assemblée nationale, première séance du mardi 1^{er} décembre 2015, examen de l'amendement 144 portant article additionnel après l'article 11.

ARTICLE 12
(Art. 265 du code des douanes)

Encouragement à l'utilisation du super sans plomb 95-E10

Commentaire : le présent article prévoit de diminuer le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au super sans plomb 95-E10 de un centime d'euro par litre et d'augmenter celui applicable aux autres essences du même montant.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est un droit d'accise portant sur les produits pétroliers et assimilés utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible de chauffage.

Cette taxe est assise sur les masses ou les volumes de produits mis à la consommation, une notion définie à l'article 7 de la directive 2008/118/CE du Conseil relative au régime général d'accise¹ qui couvre les cas suivants :

- **la production, y compris irrégulière, de produits soumis à accise**, en dehors d'un régime de suspension de droits ;
- **l'importation, y compris irrégulière, de produits soumis à accise**, sauf si ceux-ci sont placés immédiatement après leur importation sous un régime de suspension de droits² ;
- **la détention de produits soumis à accise**, en dehors d'un régime de suspension de droits, pour lesquels le droit d'accise n'a pas été encore prélevé ;
- **la sortie, y compris irrégulière, de produits soumis à accise**, d'un régime de suspension de droits.

Le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes dresse la liste des produits pétroliers soumis à la TICPE et des tarifs applicables. Le tableau C dresse la liste des produits qui sont exemptés de TICPE, sauf lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou combustible.

Actuellement, la fiscalité applicable au supercarburant qui contient entre 5 % et 10 % d'éthanol (SP95-E10) est **identique à celle applicable au**

¹ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

² Ainsi, les produits qui ont déjà été mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne sont soumis à la TICPE lors de leur réception en France.

supercarburant traditionnel SP 95-E5, qui peut incorporer jusqu'à 5 % d'éthanol, **soit 62,41 centimes d'euro par litre en 2015**. L'article 265 du code des douanes, dans sa version actuelle, prévoit une augmentation des tarifs de TICPE applicables aux supercarburants en 2016, liés à l'augmentation du prix de la tonne de CO₂ de 8,50 euros par rapport à 2015.

Tarifs de TICPE applicables aux supercarburants

(en centimes d'euro)

	Unité de perception	2014	2015	2016
Supercarburant E 5	Litre	60,69	62,41	64,12
Supercarburant contenant un additif spécifique	Litre	63,96	65,68	67,39
Supercarburant E 10¹	Litre	60,69	62,41	64,12

Note : ces tarifs incluent la composante carbone intégrée à la TICPE, dite contribution climat-énergie (CCE).

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 265 du code des douanes

Le super sans plomb 95-E10 est distribué dans les stations-services depuis le 1^{er} avril 2009. Il répond aux **objectifs d'incorporation des biocarburants dans les carburants traditionnels**.

La loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique², modifiée par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006³ prévoyait que l'État crée les conditions permettant de porter à 5,75 % au 31 décembre 2008, à 7 % au 31 décembre 2010 et à 10 % au 31 décembre 2015 la part des biocarburants et des autres carburants renouvelables dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mise en vente sur le marché national à des fins de transport.

Finalement, face à la hausse des cours des céréales et des oléagineux sur les marchés mondiaux, et compte tenu de l'impact environnemental limité des biocarburants, le **Gouvernement a décidé en 2012 de plafonner le taux d'incorporation des biocarburants dans les carburants traditionnels à 7 %⁴**. Par ailleurs, la loi de finances pour 2014⁵ a prévu une **diminution progressive du taux de réduction de la TICPE applicable aux biocarburants**

¹ Le supercarburant 95-E10 est un carburant pouvant contenir jusqu'à 10 % en volume d'éthanol.

² Article 4 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

³ Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

⁴ Feuille de route pour la transition énergétique, septembre 2012.

⁵ Article 34 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

pour les années 2014 et 2015, avant de supprimer totalement cette défiscalisation à compter de 2016.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article procède à des **modifications du nom des trois supercarburants** répondant aux indices d'identification 11, 11 *bis* et 11 *ter*, inclus dans le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes. Il précise notamment que le supercarburant répondant à l'indice 11, c'est-à-dire le supercarburant SP 95-E5 peut contenir jusqu'à 5 % de volume d'éthanol.

Le 2° modifie ce même tableau, afin de **majorer de un centime d'euro par litre le tarif de TICPE sur le supercarburant et sur le supercarburant contenant un additif spécifique et de diminuer à due concurrence celui sur le super sans plomb 95-E10.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 8 *bis* du projet de loi de finances pour 2016 prévoit de rapprocher la fiscalité de l'essence et du gazole, en diminuant de un centime d'euro par litre le tarif de TICPE applicable aux supercarburants et en augmentant du même montant celui applicable au gazole.

Afin de tirer les conséquences de cet article, et de présenter une lecture unique de l'évolution de la fiscalité applicable à l'essence et au diesel en 2016, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à **fusionner les dispositions prévues par l'article 8 *bis* et celles prévues par le présent article.**

En conséquence, la fiscalité de l'essence et du diesel connaîtra les évolutions suivantes en 2016 :

- une **baisse de deux centimes d'euro par litre de la fiscalité du supercarburant SP95-E10**, pour atteindre 64,12 centimes d'euro ;
- le **maintien du tarif de TICPE sur les deux autres supercarburants** au niveau prévu par l'article 265 du code des douanes;
- une **hausse de un centime d'euro par litre du tarif de TICPE sur le gazole**, pour atteindre 49,81 centimes d'euro.

Tarifs de TICPE applicables aux carburants en 2016

(en centimes d'euro)

	Unité de perception	2016 (initial, CCE inclue)	2016 (après PLF et PLFR)
Supercarburant E 5	Litre	64,12	64,12
Supercarburant contenant un additif spécifique	Litre	67,39	67,39
Supercarburant E 10	Litre	64,12	62,12
Gazole	Litre	48,81	49,81

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'article 265 du code des douanes et de l'article 12 du projet de loi de finances rectificative pour 2015

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN MOINDRE RAPPROCHEMENT DE LA FISCALITÉ DE L'ESSENCE ET DU DIESEL

Comme il a été rappelé, l'article 8 *bis* du projet de loi de finances prévoyait de réduire de deux centimes d'euro l'écart de taxation entre l'essence et le diesel en 2016 (cet écart aurait alors été de 13,31 centimes d'euro). Or le présent article revient sur la baisse de un centime d'euro du tarif de TICPE sur les supercarburants (hors E 10), ce qui conduit à limiter le rapprochement de la fiscalité à un centime d'euro.

Le rééquilibrage de la fiscalité entre l'essence et le diesel est une mesure soutenue par le Comité pour l'économie verte (ex- Comité pour la fiscalité écologique)¹, ainsi que par la Cour des comptes, qui a recommandé « *d'étudier un alignement progressif du taux de TIC du carburant gazole destiné aux véhicules légers sur celui applicable à l'essence, en cohérence avec les normes sur la qualité de l'air concernant en particulier les émissions de particules fines et de dioxyde d'azote* »².

Le rapport de la **commission d'enquête du Sénat relative au coût économique et financier de la pollution de l'air**, présidée par Jean-François Husson, du 8 juillet 2015, **préconise également un alignement de la fiscalité de l'essence et du diesel d'ici 2020**. Ceci nécessiterait, en plus de la montée

¹ Comité pour la fiscalité écologique, *L'écart de taxation entre le gazole et l'essence, avis n° 3 du 18 avril 2013*.

² Cour des comptes, *Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Écologie, aménagement et développement durables » et relatives à l'énergie, référé n° 65 241 du 17 décembre 2012*.

en charge de la contribution climat-énergie, une réduction de l'écart de fiscalité entre ces deux carburants d'au moins deux centimes d'euro par an.

En tenant compte de la progression de la taxe carbone, les tarifs de TICPE pesant sur les carburants connaîtront une hausse sensible en 2016 par rapport à 2015 : le tarif du gazole augmentera de 3 centimes d'euros par litre, celui des supercarburants hors E 10 de 1,71 centime d'euro par litre, seul le tarif du supercarburant SP 95-E10 diminuant de 0,29 centime d'euro par litre.

Évolution des tarifs de TICPE applicables aux carburants entre 2015 et 2016

(en centimes d'euro par litre)

	2015	2016 (après PLF et PLFR)	Évolution 2015-2016	
			€	%
Supercarburant E 5	62,41	64,12	+ 1,71	+ 2,7 %
Supercarburant contenant un additif spécifique	65,68	67,39	+ 1,71	+ 2,6 %
Supercarburant E 10	62,41	62,12	- 0,29	- 0,46 %
Gazole	46,82	49,81	+ 2,99	+ 6,4 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'article 265 du code des douanes et de l'article 12 du projet de loi de finances rectificative pour 2015

B. LE MAINTIEN DU TARIF DE TICPE SUR LES SUPERCARBURANTS HORS E10 GÉNÉRERA UNE RENTRÉE FISCALE SUPPLÉMENTAIRE DE 46 MILLIONS D'EUROS

Le produit de la TICPE augmentera sensiblement en 2016 par rapport à 2015. Cette hausse sera principalement liée à l'augmentation du prix de la tonne de carbone de 8,50 euros, qui conduira à une **augmentation des rentrées fiscales de 1,2 milliard d'euros**.

Par ailleurs, le rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence de deux centimes d'euros initialement prévue par le projet de loi de finances pour 2016 devait générer **259 millions d'euros de recettes supplémentaires**.

Le choix du Gouvernement de maintenir le tarif prévu des supercarburants hors E 10 et de baisser de deux centimes celui du SP 95-E 10 conduira à **accroître davantage ces recettes, pour un montant évalué à**

46 millions d'euros¹. Cette hausse de TICPE pourrait pénaliser en priorité les ménages les moins aisés, disposant de véhicules anciens et n'ayant pas les moyens d'acheter un véhicule neuf compatible avec le supercarburant E 10.

En effet, la consommation de supercarburant E 10 ne représente environ que 32 % de la consommation de carburants hors diesel. La part de marché des autres supercarburants dans la consommation hors diesel est donc prépondérante. En conséquence, la réduction de fiscalité sur le supercarburant E 10 devrait inciter davantage d'utilisateurs à le consommer, mais elle sera plus que compensée par l'augmentation de la fiscalité sur les autres essences.

Au total, ce sont donc près de **1,5 milliard d'euros de produit supplémentaire de TICPE** qui sera perçu en 2016 par rapport à 2015.

Votre rapporteur général considère que cette hausse de TICPE devrait servir à financer en priorité des mesures écologiques, conformément au principe de pollueur-payeur, ou à défaut devrait être compensée par une réduction à due concurrence de la fiscalité pesant sur les ménages et les entreprises.

C. L'ENCOURAGEMENT À LA CONSOMMATION DE SUPERCARBURANT SP 95-E 10

La baisse de deux centimes d'euros de la fiscalité sur le supercarburant E 10 a pour objet **d'accroître l'avantage prix pour ce carburant par rapport aux autres essences**, et en particulier par rapport au supercarburant E 5 qui n'incorpore qu'un maximum de 5 % d'éthanol

Il vise donc à encourager la consommation de biocarburants, en rendant plus attractif le SP 95-E 10 par rapport au SP 95-E 5. En effet la part de marché du supercarburant E 10 dans les carburants hors diesel étant de 32 %, il existe une marge de progression certaine. Ceci d'autant plus que le supercarburant E 10 est désormais **compatible avec près de 75 % des véhicules essence actuellement en circulation** et avec la très grande majorité des véhicules neufs².

Cette mesure peut également encourager les réseaux de distribution à proposer ce supercarburant. D'après les chiffres de la Collective du bioéthanol, la disponibilité du SP 95-E 10 progresse chaque année ; fin 2014, près de **5 000 stations-services proposaient ce carburant**, « soit 54 % des 9 100 plus grosses stations-services françaises »³.

¹ Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

² La liste des véhicules pouvant consommer ce carburant est présentée dans la décision du 4 octobre 2012 fixant la liste des engins à moteurs essence compatibles avec le supercarburant sans plomb 95-E10 (SP95-E10).

³ Collective du bioéthanol, « Croissance du bioéthanol en France en 2014 : + 10 % de consommation de SP95-E10 et 200 nouvelles stations pour le Superéthanol-E85 », 11 février 2015.

Cependant, **les effets de cette mesure sur l'incorporation d'éthanol dans les essences pourraient être limités**. Puisque toutes les essences contiennent de l'éthanol, les volumes d'éthanol supplémentaires incorporés au SP 95-E10 pourraient être compensés par une baisse des volumes incorporés dans les autres essences.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre **rapporteur général considère qu'il convient de revenir à la proposition du Gouvernement à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016, visant à diminuer de un centime d'euro la fiscalité sur les supercarburants**. Ceci permettrait d'accélérer le rapprochement de la fiscalité sur l'essence et le diesel. Afin de maintenir un « signal-prix » incitatif en faveur du supercarburant E 10, votre rapporteur général propose de conserver la baisse de deux centimes d'euro de la fiscalité sur ce carburant en 2016.

En conséquence, le tarif de TICPE diminuerait de deux centimes d'euro sur le SP 95-E 10, de un centime d'euro sur les autres essences, et augmenterait de un centime d'euro sur le gazole.

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

ARTICLE 12 bis (nouveau)
(Art. 35 bis du code général des impôts)

**Extension de l'exonération d'impôt sur le revenu
des produits issus de la location meublée par un propriétaire
de tout ou partie de son habitation principale à un salarié saisonnier**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre l'exonération d'impôt sur le revenu actuellement existante pour les produits issus de la location meublée lorsque les personnes louent ou sous-louent une partie de leur habitation principale. Actuellement réservée aux cas où cette location constitue la résidence principale du locataire, elle serait, désormais, également applicable lorsqu'il s'agit de la résidence temporaire d'un salarié saisonnier.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 35 *bis* du code général des impôts prévoit une **exonération d'impôt sur le revenu** pour les produits réalisés par des **propriétaires louant ou sous-louant, en meublé, tout ou partie de leur habitation principale** dès lors :

- que cette location meublée constitue la **résidence principale des locataires** ;

- que le **prix** de la location « demeure fixé dans des *limites raisonnables* »¹.

Deux plafonds de loyers sont ainsi publiés au début de chaque année, le premier s'appliquant en Île-de-France, avec un loyer annuel de 184 euros par mètre carré pour les locations ou sous-locations réalisées en 2015, et le second dans les autres régions, avec un loyer annuel de 135 euros par mètre carré pour les locations ou sous-locations réalisées la même année.

Le coût de cette exonération est indiqué comme « non chiffrable » dans les documents budgétaires.

¹ L'article 35 *bis* prévoit également une exonération d'impôt sur le revenu sur le produit des locations pour les personnes qui « mettent de façon habituelle à la disposition du public une ou plusieurs pièces de leur habitation principale », lorsque ledit produit n'excède pas 760 euros par an.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de notre collègue députée Pascale Got et plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable de la commission des finances, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'assemblée, le présent article tend à prévoir que **cette exonération d'impôt sur le revenu s'appliquerait également lorsque la location correspond à la résidence temporaire d'un salarié saisonnier.**

Le locataire devrait ainsi justifier disposer d'un contrat à durée déterminée prévu au 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, c'est-à-dire pour un **emploi à caractère saisonnier** ou pour lequel, « *dans certains secteurs d'activité définis par décret ou par convention ou accord collectif de travail étendu, il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut que **partager l'objectif** des auteurs de l'amendement ayant conduit à l'adoption de cet article, à savoir **favoriser la location meublée à destination de travailleurs saisonniers.**

Le dispositif proposé **reste encadré** puisqu'il conserve les conditions déjà existantes en cas d'exonération du produit issu de la location ou de la sous-location d'un bien par son propriétaire : il doit s'agir de l'habitation principale de ce dernier et le montant de la location ou de la sous-location doit rester fixé dans des limites raisonnables.

Si **l'impact de cette incitation fiscale** à la location saisonnière devrait rester **marginal**, le dispositif proposé vise à **répondre à des difficultés réelles que rencontrent les travailleurs saisonniers** pour se loger, en particulier dans les zones touristiques.

L'évaluation de la perte de recettes engendrée par cette mesure n'a pas été communiquée à votre rapporteur général.

Votre rapporteur général vous propose un **amendement** tendant à préciser que **cette extension du champ de l'exonération** ne s'applique que pour les **produits de la location perçus à compter du 1^{er} janvier 2016**, afin d'éviter tout effet d'aubaine sur l'année 2015 (imposition 2016).

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

ARTICLE 12 ter (nouveau)
(Art. 120 et art. 156 du code général des impôts)

**Mise en conformité avec le droit de l'Union européenne
de l'imposition des opérations à terme réalisées à l'étranger**

Commentaire : le présent article prévoit d'aligner le régime d'imposition des opérations à terme réalisées à l'étranger avec celui des mêmes opérations réalisées en France afin d'assurer sa conformité au droit de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 12° de l'article 120 du code général des impôts dispose que les profits résultant d'opérations réalisées à l'étranger sur les marchés à terme d'instruments financiers et de marchandises par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont imposables dans les conditions définies pour les revenus de valeurs mobilières émises hors de France, sous réserve de l'incidence des conventions internationales.

S'agissant des opérations réalisées par des professionnels, le régime d'imposition est identique que l'opération ait eu lieu en France ou à l'étranger.

Aux termes du 8° du I de l'article 35 du code général des impôts, ces gains peuvent relever de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) si le contribuable a opté pour ce régime. Le contribuable est alors soumis à un régime réel d'imposition.

À défaut d'option du contribuable pour le régime des BIC, les gains entrent dans la catégorie des bénéfices non commerciaux.

Si l'opération a été réalisée à l'étranger par un non-professionnel, l'imposition du gain se fait selon un régime unique : celui des revenus de capitaux mobiliers, selon les dispositions du 12° de l'article 120 du code général des impôts.

De plus, le 6° du I de l'article 156 du même code précise que les pertes résultant d'opérations réalisées à l'étranger sur un marché à terme d'instruments financiers ou d'options négociables ou sur des bons d'option sont imputables exclusivement sur les profits de même nature réalisés dans les mêmes conditions au cours de la même année ou des six années suivantes.

S'agissant des opérations à terme réalisées en France, cette possibilité d'imputation des moins-values est ouverte pendant dix ans.

Pour les opérations occasionnelles, il y a donc un écart de quatre ans en défaveur des opérations réalisées à l'étranger. De plus, ces pertes éventuelles ne peuvent s'imputer sur des profits de même nature résultant d'opérations réalisées en France.

Par une lettre du 30 mai 2013, la Commission européenne a mis en demeure la France de supprimer les différences d'imposition des contribuables domiciliés en France, selon que le profit imposé a été réalisé en France ou à l'étranger.

Pour cette raison, et dans le cadre d'une réforme plus globale de l'imposition des opérations à terme, le Gouvernement avait proposé dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2013 de supprimer les distinctions au sein des différentes catégories de revenus selon le lieu de réalisation de l'opération à laquelle se rattache le profit imposable.

Une exception demeurait toutefois pour les opérations au titre desquelles le teneur de compte ou, à défaut, le cocontractant, est domicilié fiscalement ou est établi dans un État ou territoire non coopératif (ETNC).

Il était en effet prévu que les profits réalisés sur ces opérations soient imposés à un taux forfaitaire de 75 %, sauf si le contribuable démontrait que ces opérations avaient principalement un objet et un effet autre que de permettre la localisation de ces bénéficiaires dans un ETNC.

En particulier, le 12° de l'article 120 du code général des impôts a fait l'objet d'une rédaction globale afin d'introduire de nouvelles dispositions relatives aux ETNC et le 6° de l'article 156 du même code a été abrogé.

Saisi de cette loi dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, le Conseil constitutionnel a relevé que l'instauration du taux forfaitaire de 75 % avait pour effet, compte tenu des prélèvements sociaux, de porter à 90,5 % le taux d'imposition sur les bénéficiaires résultant des opérations à termes réalisées dans un État ou un territoire non coopératif et a considéré, par suite, que cette modification faisait peser sur les personnes qui effectuent ces opérations une charge excessive au regard de leur capacité contributive et était contraire au principe d'égalité devant les charges publiques.

Parmi les dispositions censurées figuraient la nouvelle rédaction du 12° de l'article 120 et l'abrogation du 6° de l'article 156 du code général des impôts, ce qui a eu pour effet non recherché de maintenir la différence de traitement entre les opérations à termes réalisées à l'étranger et celles réalisées en France.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Marie-Christine Dalloz, avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement.

Il vise à abroger le 12° de l'article 120 et le 6° de l'article 156 du code général des impôts, de manière à établir une égalité de traitement entre les opérations à termes réalisées à l'étranger et celles réalisées en France.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée consiste en une mise en conformité du droit français avec celui de l'Union européenne.

Elle avait été adoptée, il y a deux ans, à l'initiative du Gouvernement mais avait été emportée par une censure du Conseil constitutionnel portant sur un autre point.

On s'étonnera tout de même du fait que le Gouvernement n'ait, durant les deux dernières années, pas souhaité procéder à la mise en conformité demandée par la Commission européenne et que, finalement, la réintroduction de cette mesure résulte d'une initiative parlementaire.

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

ARTICLE 12 quater (nouveau)
(Art. 150-0 B quater [nouveau] du code général des impôts)

Exonération des plus-values de cession de placements monétaires sous condition de réinvestissement dans un PEA-PME

Commentaire : le présent article vise à instaurer un dispositif temporaire d'exonération d'impôt sur le revenu des plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de titres de certains organismes de placement collectif monétaires, sous condition de réinvestissement dans un plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PEA-PME

Le fonctionnement et le régime du plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME) sont présentés dans le commentaire de l'article 14 du présent projet de loi de finances rectificative.

B. LES OPCVM MONÉTAIRES

Les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et les fonds communs de placement (FCP) qualifiés de « monétaires » et « monétaires à court terme » dans la classification de l'Autorité des marchés financiers (AMF) sont des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) dont l'actif est composé de titres de dette de court terme, essentiellement émis par des États et de grandes entreprises. Dans la gamme des OPCVM, il s'agit de ceux offrant la plus grande sécurité mais également les plus faibles rendements, quasiment nuls actuellement, voire négatifs compte tenu des frais.

Les plus-values de cession de ces OPCVM réalisées par des particuliers ainsi que les revenus qu'ils distribuent sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, sans les abattements dont bénéficient les détenteurs d'actions¹, et aux prélèvements sociaux.

¹ Voir le commentaire de l'article 14 du présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Bernadette Laclais, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, vise à instaurer un dispositif temporaire d'exonération d'impôt sur le revenu des plus-values réalisées lors de la cession d'actions ou de parts d'organismes de placement collectif monétaires, sous condition de réinvestissement dans un PEA-PME.

Ce mécanisme d'exonération prend la forme d'un dispositif de report d'imposition de la plus-value concernée aboutissant à une exonération définitive d'impôt sur le revenu à l'issue d'un délai de cinq ans à compter de la date du versement dans le plan.

Pour cela, le **1° du présent article** insère un article 150-0 B *quater* dans le code général des impôts.

Le **I de ce nouvel article** prévoit le report d'imposition des plus-values retirées de la cession à titre onéreux ou du rachat d'actions d'une société d'investissement à capital variable (SICAV) ou de parts de fonds commun de placement (FCP), ainsi que de la dissolution de telles entités, sous conditions.

Le **II** précise les conditions auxquelles serait subordonné ce report.

Le **A du II** impose que le FCP ou la SICAV appartienne à la classe « monétaire » ou « monétaire à court terme ». Cette classification serait attestée par les documents destinés à l'information des porteurs de parts ou actionnaires.

Le **B** exige du contribuable qu'il verse le prix de cession ou de rachat ou le montant des sommes qui lui sont attribuées lors de la dissolution, net des prélèvements sociaux dus au titre de ces opérations, dans le délai d'un mois à compter de la date de cet événement, sur un PEA-PME. Il est précisé que si le versement dans un tel plan ne portait que sur une fraction du prix ou des sommes, le report d'imposition ne s'appliquerait qu'à raison de la quote-part de plus-value correspondante.

Le **C** précise que le contribuable bénéficierait de ce report que sur demande et qu'il devrait ainsi mentionner le montant de la plus-value dans sa déclaration de revenu.

Le non-respect de l'une de ces conditions entraînerait l'exigibilité immédiate de l'impôt sur le revenu « *sans préjudice de l'intérêt de retard* » (**III** du nouvel article).

De même, il serait mis fin au report d'imposition en cas de retrait ou de rachat effectué sur le plan avant l'expiration de la cinquième année suivant la date du versement effectué sur le PEA-PME. Il serait également mis fin au report si le contribuable transfère son domicile fiscal hors de France. Dans les deux cas, l'imposition serait établie, dans les conditions de

droit commun, au titre de l'année de réalisation de l'événement mettant fin au report d'imposition (**IV** du nouvel article).

La plus-value serait définitivement exonérée à l'issue de l'expiration du délai de cinq ans ou en cas de retrait ou rachat résultant du licenciement, de l'invalidité correspondant au classement dans les deuxième et troisième catégories prévues à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale¹ ou du décès du contribuable ou de l'un des époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité soumis à imposition commune (**V** du nouvel article).

Les **2° à 4°** du présent article visent à assurer des coordinations au sein du code général des impôts.

Le **II** du présent article tend à modifier l'article 136-6 du code de la sécurité sociale afin de soumettre aux prélèvements sociaux les plus-values placées en report d'imposition.

Enfin, le **III** du présent article précise que le **I** s'applique aux cessions, rachats et dissolutions intervenant entre le 1^{er} avril 2016 et le 31 mars 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article reprend un dispositif proche de celui adopté par le Sénat lors de l'examen de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques², dite loi « Macron », mais supprimé par l'Assemblée nationale, qui consistait en un abattement renforcé temporaire sur les plus-values de cession de valeurs mobilières non éligibles à un PEA-PME dès lors que le produit de la vente était effectivement réinvesti en parts ou actions de PME et d'ETI inscrites dans un PEA-PME.

Le dispositif finalement adopté par l'Assemblée nationale est depuis longtemps défendu par notre collègue Philippe Adnot. Dans une tribune intitulée « Donner un nouvel élan au PEA-PME » publiée le 8 avril dernier³, il affirmait ainsi : « Nombreux sont aujourd'hui les épargnants qui, pour éviter de payer l'impôt sur les plus-values, préfèrent laisser leur argent dans des véhicules monétaires, par exemple, ou dans d'autres parts de FCP ou SICAV actuellement conservées à durée indéterminée ou données dans le cadre de libéralités pour éviter les impacts fiscaux. Leur rentabilité, comme leur intérêt pour l'économie, est désormais proche de zéro. » Fort de ce constat, Philippe Adnot préconisait « une clause de "remploi" dans le PEA-PME, exonérée d'impôt sur les plus-values pour la seule année 2015, en vue de réorienter cette épargne dormante vers des PME et des ETI de croissance » et argumentait ainsi : « Certes, cela engendre un coût

¹ Invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque et invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.

² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Les Échos.fr

budgétaire à première vue : celui de l'impôt sur les plus-values non perçu. Mais il ne s'agit pas d'un manque à gagner pour l'État : c'est précisément pour éviter de payer cet impôt que l'argent reste bloqué à vide. Au contraire, le transfert vers le PEA-PME générera de nouvelles recettes, via [les prélèvements sociaux], pour l'État. Cette simple mesure permettra de relancer la collecte dès cette année et redressera, en partie, le biais français en faveur de l'épargne de court terme. »

Votre rapporteur général ne peut que constater qu'après la tentative du Sénat d'introduire une telle mesure dans la loi « Macron », la position du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale semble avoir évolué.

Malgré cette satisfaction, il faut tout même relativiser la portée du dispositif proposé.

L'objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale pour introduire le présent article indique que les fonds investis dans des OPCVM monétaires représentent une « épargne dormante de plus de 8 milliards d'euros ».

Ce montant correspond en fait à la valeur des titres d'OPCM monétaires directement détenus par les ménages, qui s'élevait plus exactement à 8,3 milliards d'euros fin mars 2015¹.

Les OPCVM monétaires constituent des instruments de trésorerie utiles et les particuliers disposant de sommes importantes, provenant par exemple d'une vente immobilière, et envisageant un prochain réinvestissement, peuvent souhaiter placer leurs fonds sur ces supports très liquides et sécurisés. Il est vrai que la faiblesse des rendements actuels a largement détourné les particuliers de ce type de placement. Cependant, il semble un peu rapide d'assimiler l'intégralité de l'encours actuel à de l'« épargne dormante ».

Le dispositif proposé fait en outre le pari que des particuliers qui laissent dormir depuis des années leur épargne dans des placements pratiquement sans rémunération décideraient soudain d'investir dans des fonds propres de PME et d'ETI, actifs particulièrement risqués et peu liquides, par le seul fait qu'une exonération leur est offerte sur des plus-values en principe limitées du fait même de la nature des OPCVM monétaires.

Il faut enfin rappeler que les sommes versées sur un PEA-PME peuvent demeurer sur un compte-espèces. En effet, pas plus que les règles actuelles de fonctionnement d'un PEA-PME, le dispositif proposé ne prévoit d'obligation d'investissement effectif en titres. Si le coût d'opportunité lié au fait de conserver des sommes en numéraire durant cinq ans – coût d'autant plus faible que l'inflation est basse – est inférieur au gain fiscal résultant de l'exonération des plus-values réalisées sur les OPCVM monétaires, les

¹ Source : Banque de France-comptes nationaux financiers

épargnants pourraient décider de défiscaliser leurs plus-values sans pour autant financer les PME et ETI.

Il ne faut donc sans doute pas trop attendre de cette mesure. Néanmoins, les risques d'abus semblent faibles et, même si les sommes transférées vers un PEA-PME se révélaient finalement limitées, tout apport au financement des PME est bienvenu.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement rédactionnel.

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

ARTICLE 12 quinquies (nouveau)
(Art. 164 C et 197 A du code général des impôts)

Abrogation des dispositions relatives à l'imposition forfaitaire de certains résidents de pays tiers sur la valeur locative de leurs habitations en France

Commentaire : le présent article vise à abroger les dispositions relatives à l'imposition forfaitaire de certains contribuables domiciliés fiscalement hors de France mais y disposant d'une ou plusieurs habitations, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2015, afin de tenir compte de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État.

I. LE DROIT EXISTANT

Les contribuables domiciliés hors de France sont, en principe, imposables à raison de leurs seuls revenus de source française. Toutefois, **l'article 164 C du code général des impôts** prévoit que **les personnes non domiciliées fiscalement en France mais qui y disposent d'une ou plusieurs habitations sont assujetties à l'impôt sur le revenu**, « sur une base égale à trois fois la valeur locative réelle de cette ou de ces habitations à moins que les revenus de source française des intéressés ne soient supérieurs à cette base, auquel cas le montant de ces revenus sert de base à l'impôt ».

Le deuxième alinéa de l'article 164 C précité fixe néanmoins des **exceptions** à ce régime. L'imposition forfaitaire minimale ne s'applique pas :

- aux **contribuables domiciliés dans des pays ou territoires ayant conclu avec la France une convention fiscale** destinée à éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu ;

- aux **contribuables de nationalité française lorsqu'ils justifient être soumis dans le pays où ils ont leur domicile fiscal à un impôt personnel** sur l'ensemble de leurs revenus au moins égal aux deux tiers de l'impôt qu'ils auraient à supporter en France sur la même base d'imposition ;

- aux **contribuables de nationalité française dont l'expatriation est justifiée par des impératifs d'ordre professionnel** et dont le domicile fiscal était situé en France de manière continue pendant les quatre années précédant leur transfert.

Tirant les conséquences de l'arrêt préjudiciel *Welte* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 17 octobre 2013¹, selon lequel les investissements immobiliers de type patrimonial, effectués à des fins privés sans lien avec une activité économique, ne constituent pas des investissements directs au sens de l'article 57 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), le Conseil d'État a conclu dans deux décisions successives², que **l'imposition forfaitaire des non-résidents prévue par l'article 164 C du code général des impôts était contraire au principe de libre circulation des capitaux** figurant à l'article 56 du TCE³. L'article 164 C ayant pour objet de « *soumettre la détention en France d'immeubles d'habitation à une imposition qui n'est due que par les personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France* »⁴, le Conseil d'État a considéré « *qu'une telle mesure est de nature à dissuader les non-résidents d'acquérir ou de détenir de tels immeubles* »⁵.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative des députés Philip Cordery, Arnaud Leroy et Dominique Lefebvre, avec **un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**, un article additionnel visant à **supprimer l'imposition forfaitaire de certains non-résidents disposant d'une ou plusieurs habitations en France**.

Par conséquent, le présent article **abroge l'article 164 C du code général des impôts**, ainsi que la coordination avec cet article au *b* de l'article 197 A du même code.

Compte tenu des exonérations existantes, seules 114 personnes sont assujetties à cette imposition à ce jour, notamment des nationaux d'autres États que la France résidant à Monaco⁶. La perte de recettes est estimée à 86 000 euros.

¹ CJUE, aff. C-181-12, *Welte*, 17 octobre 2013.

² CE, décisions n° 360488 du 26 décembre 2013 et n° 332885 du 11 avril 2014. En l'espèce, ces décisions concernaient une contribuable de nationalité allemande, résidente à Monaco et disposant d'un bien immobilier dans les Alpes-Maritimes.

³ Devenu l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁴ CE, décision n° 332885 du 11 avril 2014.

⁵ Ibid.

⁶ La convention fiscale entre la France et Monaco ne tend pas à éviter les doubles impositions des particuliers, dès lors qu'il n'existe pas d'impôt monégasque sur le revenu. Les résidents de Monaco ne peuvent donc en principe pas bénéficier de l'exonération de l'imposition forfaitaire prévue au deuxième alinéa de l'article 164 C. Néanmoins, afin de tenir compte des relations de voisinage entre la France et Monaco, l'exonération d'une seule résidence secondaire située dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est prévue pour les nationaux monégasques et les nationaux français.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article ayant pour objet de tirer les conséquences des récentes décisions du Conseil d'État et de **mettre en conformité le droit français avec le droit de l'Union européenne**, votre rapporteur général y est favorable.

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

ARTICLE 12 sexies (nouveau)
(Art. 199 sexdecies du code général des impôts)

**Réduction et crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile
pour les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées**

Commentaire : le présent article prévoit une coordination entre l'avantage fiscal relatif aux services à la personne et l'article 32 bis du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 199 *sexdecies* prévoit le bénéfice d'un crédit ou d'une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables ayant recours à des services à la personne. Ce dispositif s'applique à trois types de dépenses :

- **l'emploi direct d'un salarié à domicile** qui rend des services définis aux articles L. 7231-1 et D. 7231-1 du code du travail ;
- **le recours à une association, une entreprise ou un organisme déclaré en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail** et rendant exclusivement des services définis aux articles L. 7231-1 et D. 7231-1 précités ;
- **le recours à un organisme à but non lucratif ayant pour objet l'aide à domicile** et habilité au titre de l'aide sociale ou conventionné par un organisme de sécurité sociale.

Article D. 7231-1 du code du travail - Activités des services à la personne

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

- 1° **Garde d'enfants à domicile**, en dessous d'un âge fixé par arrêté conjoint du ministre chargé des services et du ministre chargé de la famille ;
- 2° **Assistance aux personnes âgées** ou aux personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, à l'exclusion d'actes de soins relevant d'actes médicaux à moins qu'ils ne soient exécutés dans les conditions prévues par l'article L. 1111-6-1 du code de la santé publique et du décret n° 99-426 du 27 mai 1999 habilitant certaines catégories de personnes à effectuer des aspirations endo-trachéales ;
- 3° **Garde-malade** à l'exclusion des soins à moins qu'ils ne soient exécutés dans les conditions prévues par l'article L. 1111-6-1 du code de la santé publique et du décret n° 99-426 du 27 mai 1999 habilitant certaines catégories de personnes à effectuer des aspirations endo-trachéales ;

4° **Assistance aux personnes handicapées**, y compris les activités d'interprète en langue des signes, de technicien de l'écrit et de codeur en langage parlé complété ;

5° Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes dépendantes, du domicile au travail, sur le lieu de vacances, pour les démarches administratives ;

6° Aide à la mobilité et transport de personnes ayant des difficultés de déplacement ;

7° Accompagnement des enfants de moins de trois ans, des personnes âgées ou handicapées dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, transport, actes de la vie courante).

II. — Les activités de services à la personne soumises à titre facultatif à la déclaration prévue à l'article L. 7232-1-1 sont, outre celles mentionnées au I du présent article, les activités suivantes :

1° Entretien de la maison et travaux ménagers ;

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

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

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

5° Soutien scolaire à domicile ou cours à domicile ;

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

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

8° Livraison de repas à domicile ;

9° Collecte et livraison à domicile de linge repassé ;

10° Livraison de courses à domicile ;

11° Assistance informatique et internet à domicile ;

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

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

14° Assistance administrative à domicile ;

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

16° Activités qui concourent directement et exclusivement à coordonner et délivrer les services mentionnés au présent article.

III. — Les activités mentionnées aux 5°, 6°, 7° du I et aux 8°, 9°, 10° et 15° du II du présent article n'ouvrent droit au bénéfice du 1° de l'article L. 7233-2 du code du travail et de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale qu'à la condition que la prestation soit comprise dans une offre de services incluant un ensemble d'activités réalisées à domicile.

La procédure de déclaration prévue à l'article L. 7232-1-1 précité doit être distinguée du régime dual d'autorisation ou d'agrément des services d'aide et d'accompagnement à domicile intervenant auprès des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées, défini à

l'article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles et fixant le cadre d'exercice de ces activités.

Il s'agit en effet de deux démarches distinctes :

- **la première déclaration** - celle de l'article L. 7232-1-1 et des articles R. 7232-18 et suivants du code du travail - est établie auprès des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) pour effectuer l'une des vingt-trois activités de services à la personne listées aux articles L. 7231-1 et D. 7231-1 (cf. encadré *supra*). Cette déclaration facultative **conditionne l'accès au bénéfice du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'avantage fiscal prévu à l'article 199 *sexdecies*** pour les services à la personne ;

- le second régime de déclaration - défini à l'article L. 313-1-2 du code de l'action sociale et des familles et prévoyant **un droit d'option entre l'autorisation prévue à l'article L. 313-1 du même code et l'agrément prévu à l'article L. 7232-1 du code du travail** - **visé spécifiquement les services à la personne auprès de publics fragiles** (personnes âgées en perte d'autonomie et personnes handicapées). Ce système a vocation à **permettre au président du conseil départemental de s'assurer de la qualité minimale des services offerts, d'organiser l'offre sur son territoire** et, pour les services autorisés, d'attribuer des financements publics.

L'article 32 *bis* du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, introduit par le Sénat en première lecture, prévoit uniquement de réformer le cadre dual d'exercice des services d'aide et d'accompagnement à domicile des personnes fragiles. Il vise à créer **un régime unique d'autorisation** et, par conséquent, **supprime le droit d'option entre autorisation et agrément**. Cette généralisation était initialement prévue en 2021, à l'issue d'une expérimentation. Selon le texte établi par la commission mixte paritaire le 2 décembre 2015, ce nouveau cadre d'exercice entrerait en vigueur à la promulgation de la loi, sous réserve de certaines dispositions transitoires.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative, d'une part, de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, de Marie-Christine Dalloz et de Charles de Courson, et d'autre part d'Éric Alauzet et des membres du groupe écologiste, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, avec un **avis défavorable du Gouvernement**.

Celui-ci complète l'article 199 *sexdecies* précité de façon à ce que puisse ouvrir droit à une réduction ou un crédit d'impôt le recours à une **association, une entreprise ou un organisme de services à la personne** « *autorisé en application de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles* ».

Il s'agirait ici de procéder à une coordination avec **l'article 32 bis du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement**, ayant fait l'objet d'un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat lors de la commission mixte paritaire du 2 décembre 2015.

Selon les auteurs des amendements ayant introduit cet article, en l'absence d'une telle mention, *« le passage au régime juridique de l'autorisation prévu par l'article 32 bis du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement aura pour conséquence de supprimer, pour les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées, le bénéfice des avantages fiscaux attachés aux activités de services à la personne »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La crainte que les services à la personne agréés ne puissent plus bénéficier des avantages fiscaux prévus à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, à la suite de la mise en place du régime unique d'autorisation prévu par l'article 32 bis du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, ne semble pas fondée.

L'article 32 bis du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement ne modifie ni les articles L. 7231-1 et D. 7231-1 listant les activités de services à la personne, ni l'article L. 7232-1-1 relatif à la déclaration aux Dirrecte pour bénéficier des avantages fiscaux. Par conséquent, celui-ci **ne modifie pas le champ des services à la personne au titre desquels la réduction ou le crédit d'impôt de l'article 199 *sexdecies* est ouvert. Les services anciennement agréés demeurent éligibles à ces avantages.**

Une confusion semble avoir été faite entre, d'une part, la procédure de déclaration établie auprès des Dirrecte et, d'autre part, la procédure d'agrément des organismes de service à la personne, réformée par le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Sur le fond, la modification proposée étant inutile et risquant de nuire à l'intelligibilité de l'article 199 *sexdecies*, la commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur général, **un amendement tendant à supprimer cet article**. Sur la forme, il est, en tout état de cause, prématuré de modifier un dispositif fiscal pour tenir compte d'un texte de loi n'ayant pas encore été promulgué.

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

ARTICLE 12 septies (nouveau)
(Art. 200 quinquies et 238 du code général des impôts)

**Mesures fiscales pour encourager les groupements
d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF)**

Commentaire : le présent article a pour objet d'accorder aux membres des groupements d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF) les mêmes avantages que ceux accordés aux membres des organisations de producteurs pour le crédit d'impôt accordé au titre du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE « DEFI »

Le Dispositif d'Encouragement Fiscal à l'Investissement en forêt (DEFI), a été créé en 2001 par la loi n°2001-602 d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001.

Prorogé jusqu'au 31 décembre 2017 par la loi rectificative de 2013, il consiste en une réduction de l'impôt sur le revenu ou un crédit d'impôt pour les contribuables domiciliés en France et réalisant des investissements forestiers.

Le présent article vise les **crédits d'impôt sur le revenu institué par les volets « travaux » et « contrat »** du dispositif¹ :

- le **volet « travaux »**, institué par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006², vise à inciter les propriétaires à réaliser des travaux sur leurs terrains et à les mettre en valeur. Les travaux forestiers payés par le contribuable ou par un groupement forestier, ou encore par une société d'épargne forestière (SEF) dont le contribuable est membre, bénéficiaire, depuis 2014, d'un **crédit d'impôt sur le revenu** correspondant à **18 % des dépenses**, avec report possible sur 4 ans si la dépense excède 12 500 € pour un couple, 6 250 € pour une personne seule. Le bénéfice de ce crédit d'impôt est assorti de conditions de superficie plancher de la propriété concernée par les travaux et de **garanties de gestion durable** de celle-ci ;

¹ Pour mémoire, le DEFI comprend également deux autres volets qui font l'objet de réductions d'impôt : un volet « acquisition », encourageant l'agrandissement des propriétés forestières et un volet « assurances » visant à inciter les propriétaires de forêts à souscrire une assurance contre les tempêtes,

² Article 64 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

- le **volet « contrat »**, instauré par la loi de finances pour 2009, encourage les petits et moyens propriétaires à mettre leur forêt en gestion effective en les incitant à conclure des contrats de gestion¹ pour leurs propriétés. Il prévoit, depuis 2014², un **crédit d'impôt** sur le revenu de **18 %** s'appliquant **aux dépenses de rémunération du gestionnaire** ou en cas de groupement forestier, à la fraction des dépenses au *pro rata* des droits du bénéficiaire au sein du groupement forestier. Ce crédit est plafonné à 2 000 euros pour un célibataire, 4 000 euros pour un couple et concerne les propriétés d'une surface inférieure à 25 ha.

En outre, les DEFI « contrat » et « travaux » qui s'appliquent **opérations forestières réalisées jusqu'au 31 décembre 2017**, prévoient une bonification du taux de ce crédit d'impôt, de 18 à 25 % lorsque le bénéficiaire de l'avantage fiscal adhère à une organisation de producteurs.

Dans une enquête demandée par notre commission en application de l'article 58-2 de la Constitution, la Cour des Comptes a indiqué que le volet « travaux » - plusieurs fois modifié sans avoir fait l'objet d'aucune évaluation - était le plus utilisé des quatre volets du DEFI et correspondait à une dépense fiscale limitée (2,9 millions d'euros en 2011). En revanche, elle indiquait que le volet « contrat » *« souffre quant à lui d'un taux d'aide trop faible pour être utilisé »*.

B. LE GIEEF

Instauré par la loi n°2014-1110 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, le **groupement d'intérêt économique et environnemental forestier (GIEEF)** a pour objectif de créer un outil structurant pour **dynamiser la gestion durable de la forêt privée**. Il permet aux propriétaires forestiers privés - sur la base d'un regroupement volontaire - de gérer durablement leurs forêts de façon concertée tout en améliorant la mobilisation des bois et en prenant en compte les enjeux environnementaux au niveau d'un territoire donné. Ce territoire géographique doit comporter une surface suffisante (au moins 300 ha ou au moins 20 propriétaires pour une surface d'au moins 100 ha avec des conditions particulières en zone de montagne).

À ce jour, un seul GIEEF, porté par l'association syndicale libre de gestion forestière des Cévennes Ardéchoises dans la région Rhône-Alpes a **été reconnu**.

¹ Ce contrat peut être conclu avec un gestionnaire forestier professionnel, un expert forestier, l'Office National des Forêts (ONF) ou, dans le cadre d'un mandat de gestion, avec une coopérative forestière ou une organisation de producteurs.

² La loi de finances rectificative de 2013 a substitué des crédits d'impôt aux réductions d'impôt instituées par ces deux volets.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les modifications introduites par notre collègue députée Pascale Got, avec l'avis favorable de la commission des finances, portent sur deux articles du code général des impôts.

Le Gouvernement, favorable sur le fond à cet amendement mais émettant à son égard quelques réserves techniques, s'en est quant à lui remis à la sagesse de l'Assemblée.

A. LE BÉNÉFICE DU CRÉDIT D'IMPÔT ÉTENDU AUX GIEEF

D'une part, **cet article modifie l'article 200 *quindecies* en supprimant le seuil plancher de surface** à partir duquel s'applique le crédit d'impôt sur le revenu qui réalisent jusqu'au 31 décembre 2017 des travaux forestiers, **lorsque la propriété est intégrée dans GIEEF.**

Actuellement la superficie de la propriété du groupement ou de la société sur laquelle sont réalisés les travaux doit, pour bénéficier du crédit d'impôt, être supérieure ou égale à :

- 10 hectares d'un seul tenant,
- 4 hectares d'un seul tenant lorsque cette propriété est intégrée à un ensemble de producteur.

L'extension du bénéfice du crédit d'impôt aux GIEEF permet donc aux propriétaires, d'échapper à cette contrainte de seuil.

B. LA SUPPRESSION D'UNE TAXE SUR LA VALEUR NETTE

D'autre part, **il supprime l'article 238 *quater* dudit code**, qui concerne les groupements forestier, groupements de personnes dotées de la personnalité juridique sous la forme d'une société civile immobilière (SCI).

Cet article institue **une taxe spéciale sur la valeur nette** concernant les opérations :

- **de transformation en un groupement forestier d'une société propriétaire de bois ou de terrain à reboiser,**
- **d'apport de biens** de cette nature à un tel groupement.

Cette taxe s'applique à la valeur nette de l'actif transféré au groupement forestier et s'élève :

- à 6 % dans le premier cas,
- à 8 % dans le second cas.

Le paiement de cette taxe entraîne **l'exonération de l'impôt sur le revenu** et de **la retenue à la source sur le revenu des capitaux mobiliers** auxquels donnerait ouverture la distribution à ses membres des parts

d'intérêt du groupement forestier représentative des bois ou des terrains à boiser qui lui sont transférés.

La suppression de l'article vise à offrir une **contrepartie à l'extension du bénéfice du crédit d'impôt** au GIEEF.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport d'information « **Faire de la filière forêt-bois un atout pour la France** » présenté en avril 2015, par nos collègues Alain Houpert et Yannick Botrel au nom de la commission des finances, déplorait une fiscalité trop souvent déconnectée des objectifs actuels de la politique forestière.

Or ce dispositif visant à renforcer l'efficacité du DEFI qui traduit le passage d'une **fiscalité de détention** à une fiscalité de **gestion des ressources forestières**, peut contribuer à accroître la compétitivité de la filière « forêt-bois » dont le déficit commercial s'élève actuellement à environ 6 milliards d'euros. En outre, il présente l'avantage de ne pas modifier le taux de l'avantage fiscal consenti, au sein d'une fiscalité forestière complexe.

Bien que notre commission ne dispose pas d'informations précises concernant l'impact financier de ce dispositif dont le gage a toutefois été levé par le Gouvernement, le coût de ce dispositif devrait être modeste.

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

ARTICLE 12 octies (nouveau)

Exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations et contributions sociales des sommes perçues dans le cadre du prix « French Tech Ticket »

Commentaire : le présent article a pour objet d'exonérer d'impôt sur le revenu, de cotisations et de contributions sociales les sommes perçues par les lauréats du prix « French Tech Ticket », destiné à attirer des entrepreneurs étrangers désirant créer ou développer une *startup* à Paris.

I. LE DROIT EXISTANT

Les subventions accordées aux lauréats de concours d'aide à la création d'entreprise sont considérées comme un revenu imposable, entrant soit dans la catégorie des **bénéfices non commerciaux** non professionnels au sens de l'article 92 du code général des impôts (CGI), soit dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux.

Ces sommes sont également comptabilisées dans l'assiette servant au calcul des cotisations de sécurité sociale et des contributions telle que la contribution sociale généralisée. Néanmoins, certains régimes sociaux favorables aux jeunes entreprises permettent d'exonérer en partie ces dernières.

Afin d'attirer les créateurs d'entreprises étrangers et d'encourager la création de jeunes entreprises à fort potentiel (*startups*), la ville de Paris et l'État, à travers Bpifrance, ont créé un **programme dénommé « French Tech Ticket »** offrant aux lauréats un ensemble d'avantages pécuniaires et en nature dont notamment :

- une procédure accélérée d'obtention d'un **titre de séjour** ;
- **un prix de 12 500 euros pour six mois**, versé par Bpifrance, renouvelable une fois. **Libre d'utilisation**, celui-ci est destiné à aider les lauréats à financer leurs dépenses personnelles dans la phase de démarrage de leur activité ;
- un hébergement gratuit dans un incubateur parisien pendant six mois ;
- une assistance au titre des formalités administratives.

Après un lancement en septembre 2015, les résultats du concours seront annoncés en décembre 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Estelle Grelier et d'autres membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, l'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis de sagesse du Gouvernement** et **un avis défavorable de la rapporteure générale du budget**, Valérie Rabault, un amendement tendant à exonérer d'impôt sur le revenu, de cotisations et de contributions sociales les sommes perçues par les lauréats du prix « French Tech Ticket ».

Cet article ne modifie ni le code général des impôts, ni le code de la sécurité sociale.

Au vu du montant du prix, 12 500 euros par lauréat pour six mois, et du nombre de lauréats, 50 par semestre, la perte de recettes résultant pour l'État et la sécurité sociale serait très faible.

L'objectif des auteurs de l'amendement ayant introduit cet article est de renforcer l'attractivité de l'initiative « French Tech Ticket » pour les jeunes entrepreneurs étrangers.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le prix « French Tech Ticket » n'entre pas dans la catégorie des prix littéraires, artistiques et scientifiques nationaux ou européens pouvant être, en vertu de la doctrine fiscale, exonérés d'impôt sur le revenu¹. Il est toutefois permis de s'interroger sur l'opportunité de créer un dispositif d'exonération spécifique à une nouvelle récompense telle que le prix « French Tech Ticket ».

Ayant entendu l'argument selon lequel l'exonération des sommes versées dans le cadre de ce prix peut constituer un facteur d'attractivité supplémentaire pour les lauréats, qui n'étaient auparavant pas domiciliés fiscalement en France, et compte tenu de la très faible perte de recettes attendue, votre rapporteur général ne s'oppose pas à l'adoption de cet article.

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

¹ Selon le bulletin officiel des finances publiques BOI-BNC-BASE-20-20-20130826, ne sont pas pris en considération pour la détermination du revenu imposable les prix nationaux et européens reçus par les écrivains, artistes et scientifiques dans la mesure où ils remplissent les conditions cumulatives suivantes : récompenser un ouvrage ou l'ensemble d'une œuvre à caractère littéraire, scientifique ou artistiques, être décernés par un jury indépendant et être attribués depuis au moins trois ans.

ARTICLE 13

(Art. 199 terdecies-0 A, art. 885-0 V bis, art. 885-0 V bis B du code général des impôts, art. L. 214-30, art. L. 214-31 du code monétaire et financier)

Mise en conformité du dispositif de réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des souscriptions au capital des petites et moyennes entreprises (PME) avec les règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques

Commentaire : le présent article tend à mettre en conformité le dispositif « ISF-PME » avec les règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE RÉDUCTION D'ISF AU TITRE DE LA SOUSCRIPTION AU CAPITAL DE PME

Codifié à l'article 885-0 V bis du code général des impôts (CGI), le dispositif « ISF-PME », instauré en 2007¹, ouvre droit à une **réduction d'impôt de solidarité sur la fortune** au titre de la souscription au capital de petites et moyennes entreprises (PME).

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2016, **le coût total du dispositif était de 528 millions d'euros en 2014** et est évalué à 620 millions d'euros en 2015 et 2016.

1. Une réduction d'impôt ciblée sur l'ensemble des PME, sans condition de maturité

Aux termes du 1 du I de l'article 885-0 V bis du CGI, pour être éligible au dispositif « ISF-PME », une société doit remplir **cinq conditions** :

- répondre à la définition européenne des **PME**² ;
- être une **société non cotée** ;
- exercer **exclusivement** une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ;

¹ Article 16 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

² Il s'agit des entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.

- être soumise à l'impôt sur les sociétés ;
- avoir son siège social sur le sol européen¹.

Par ailleurs, des **clauses anti-abus** ont été ajoutées afin d'exclure les sociétés :

- **qui comptent moins de deux salariés ;**
- **qui exercent des activités procurant des revenus garantis** en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production ou bénéficiant d'un contrat offrant un complément de rémunération ;
- **qui exercent des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier et des activités immobilières² ;**
 - dont les actifs sont constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de course ou de concours ou, sauf si l'objet même de son activité consiste en leur consommation ou en leur vente au détail, de vins ou d'alcools ;
- **qui accordent une contrepartie³** aux souscripteurs ;
- **qui accordent une garantie en capital** à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions.

2. Une réduction d'impôt d'ampleur variable selon le mode d'investissement

La réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) s'élève à 50 % des versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés éligibles. La souscription peut être effectuée en numéraire mais aussi en nature⁴.

Toutefois, le mécanisme de plafonnement de l'avantage fiscal diffère selon le mode d'investissement.

a) Une réduction limitée à 45 000 euros par an en cas d'investissement en direct ou via une holding

En cas d'investissement en direct, **l'avantage fiscal est plafonné à 45 000 euros.**

¹ Le c) du 1 du I exige que le siège de direction effective soit localisé dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

² Les exclusions relatives à l'exercice d'une activité financière ou immobilière ne sont pas applicables aux entreprises solidaires.

³ Sont notamment visées les contreparties prenant la forme de tarifs préférentiels ou d'accès prioritaire aux biens produits ou aux services rendus par la société.

⁴ Par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières.

C'est également le cas lorsque l'investissement est réalisé indirectement, *via* une holding. La réduction s'applique alors uniquement à proportion des versements effectués par la société interposée au capital de PME éligibles.

La libéralisation du recours aux *holdings*

L'article 59 de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014 a supprimé deux conditions d'éligibilité des sociétés *holding* au dispositif. La première exigeait un effectif minimum salarié au sein de ces sociétés. La deuxième limitait à cinquante le nombre d'associés ou actionnaires.

Désormais, ne subsistent que les quatre conditions suivantes :

- remplir l'ensemble des conditions d'éligibilité au dispositif précitées, à l'exception des conditions tenant à la nature de l'activité exercée et à l'effectif minimum salarié ;
- avoir pour objet exclusif de détenir des participations dans des sociétés éligibles au dispositif ;
- avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;
- respecter les obligations d'information prévues à l'égard des actionnaires.

b) Une réduction limitée à 18 000 euros par an en cas d'investissement indirect via un fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) ou un fonds d'investissement de proximité (FIP)

Le 1 du III de l'article 885-0 V *bis* du CGI prévoit, sous certaines conditions, la possibilité de bénéficier de la réduction d'impôt en cas d'investissement indirect *via* un fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI) ou un fonds d'investissement de proximité (FIP)¹.

Les versements servant de base au calcul de l'avantage fiscal sont retenus après imputation des droits ou frais d'entrée et à proportion du quota d'investissement que le fonds s'engage à atteindre.

Toutefois, l'avantage fiscal ne peut être supérieur à 18 000 euros par an. Par ailleurs, le cumul de l'avantage fiscal tout mode de souscription confondu ne peut excéder le plafond de 45 000 euros.

¹ Cette possibilité a été ouverte par l'article 38 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

Les conditions d'éligibilité en cas d'investissement *via* un FCPI ou un FIP

Pour être éligible, le fonds doit respecter un quota d'investissement de 70 %, qui correspond au pourcentage minimum de son actif composé de sociétés éligibles.

S'agissant des FIP, sont éligibles à ce quota les titres financiers¹, parts de société à responsabilité limitée² et avances en compte courant émis par des PME européennes qui exercent leurs activités dans une zone géographique limitée à quatre régions limitrophes. Toutefois, 20 % au moins de ces titres, parts et avances doivent être émis par des entreprises exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de huit ans. Par ailleurs, l'actif du fonds ne peut être constitué à plus de 50 % de titres, parts et avances émis par des sociétés exerçant leurs activités principalement dans des établissements situés dans une même région ou ayant établi leur siège social dans cette région.

S'agissant des FCPI, sont éligibles à ce quota les titres financiers, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émis par des sociétés européennes de moins de 2 000 salariés qui ont réalisé au cours de l'exercice précédent des dépenses de recherche représentant au moins 15 % de leurs charges ou dont le caractère innovant a été reconnu par Bpifrance.

Sont également éligibles à ce quota, tant pour les FIP que pour les FCPI, les titres, parts et avances émis par des sociétés qui, bien que cotées, respectent l'ensemble des autres conditions prévues et ont une **capitalisation boursière inférieure à 150 millions d'euros, dans la limite de 20 % de l'actif du fonds.**

Par ailleurs, l'actif des FIP et des FCPI doit être constitué pour **40 % au moins de titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital ou de titres reçus en contrepartie d'obligations converties** de sociétés respectant les conditions précitées.

Enfin, une clause anti-abus prévoit que le porteur de parts et ses proches **ne doivent pas détenir ensemble plus de 10 % des parts du fonds** et, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéficiaires des sociétés dont les titres figurent à l'actif du fonds.

3. Une réduction d'impôt subordonnée au respect d'une durée de détention de cinq ans et à l'absence de remboursement des apports avant sept ans

Quel que soit le mode de souscription, le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné au **respect d'une durée de détention de cinq ans.**

Toutefois, l'avantage n'est pas remis en cause si le non-respect de la condition de conservation résulte :

- **d'une fusion ou d'une scission**, si les titres reçus en contrepartie sont conservés jusqu'au même terme ;
- **d'une annulation des titres pour cause de pertes ou de liquidation judiciaire ;**

¹ Il s'agit des actions, certificats d'investissement, titres participatifs, ainsi que des titres donnant accès indirectement au capital tels que les bons de souscriptions d'actions, les obligations remboursables, convertibles ou échangeables en actions et les obligations à bon de souscription d'actions tant que le bon est attaché à l'obligation.

² Il s'agit des parts de sociétés à responsabilité limitée n'ayant pas opté pour le régime des sociétés de personnes.

- d'une **cession stipulée obligatoire** par un pacte d'associés ou d'actionnaires, sous réserve d'un réinvestissement intégral ;

- d'une **offre publique d'échange de titres**, en cas de réinvestissement intégral ou si les titres reçus en échange sont éligibles.

Le bénéfice de l'avantage fiscal est **également remis en cause en cas de remboursement des apports** aux souscripteurs avant le 31 décembre de la septième année suivant celle de la souscription.

Une exception est toutefois prévue si le remboursement fait suite à la **liquidation judiciaire** de la société.

B. UN RÉGIME INCOMPATIBLE AVEC LES NOUVELLES RÈGLES EUROPÉENNES D'ENCADREMENT DES AIDES D'ÉTAT EN FAVEUR DU FINANCEMENT DES RISQUES

1. Un régime autorisé par la Commission européenne

En principe, tout financement public qui répond aux critères des aides d'État doit être préalablement notifié à la Commission. Toutefois, **le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont dispensées de cette obligation de notification préalable**. Le Conseil a ainsi **habilité la Commission** à déterminer les aides en faveur des PME pouvant bénéficier de cette exemption.

Lorsque l'aide ne peut bénéficier d'une exemption, son autorisation dépend de sa conformité aux lignes directrices, qui précisent le cadre d'examen de la compatibilité des mesures de financement des risques qui sortiraient du champ d'application de ce règlement général d'exemption par catégorie. **L'État est alors tenu d'attendre l'approbation par la Commission européenne du dispositif avant sa mise en œuvre**.

Le dispositif « ISF-PME » a été autorisé par la Commission européenne en 2008¹, conformément aux lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME.

Dans ce cadre, les sociétés éligibles peuvent bénéficier d'un investissement maximum de **2,5 millions d'euros par période de douze mois²**.

Pour bénéficier de ce plafond, les sociétés doivent toutefois remplir, en plus des conditions générales précitées, **deux conditions supplémentaires** :

- être en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion ;

¹ Décision du 11 mars 2008, JOUE 99 du 19 avril 2008, p. 1

² Ce plafond ne s'applique pas au niveau d'un fonds ou d'une holding.

- ne pas être qualifiables d'entreprises en difficulté.

Si ces deux conditions ne sont pas respectées, les investissements au sein de sociétés répondant aux conditions générales du dispositif sont alors placés sous le régime des aides *de minimis*, qui prévoit un plafond de seulement 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices¹.

2. Une autorisation remise en cause par les nouvelles règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques

Le 1^{er} juillet 2014, un nouveau règlement général d'exemption déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur (RGEC) est entré en vigueur². En parallèle, de **nouvelles lignes directrices** ont précisé le cadre d'examen de la compatibilité des dispositifs qui ne pourraient bénéficier d'une exemption³.

Désormais, pour être exempté de notification préalable, un dispositif de capital-investissement doit notamment répondre aux trois conditions suivantes⁴ :

- **condition tenant à la taille** : l'entreprise est non cotée et ne doit pas excéder les seuils fixés dans la définition européenne des PME ;

- **condition tenant à la maturité⁵** : l'entreprise ne doit pas avoir encore effectué de vente commerciale, exercer ses activités sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale ou avoir besoin d'un investissement initial qui, en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq dernières années ;

- **condition tenant au montant de l'investissement⁶** : le montant total du financement des risques ne doit pas excéder 15 millions d'euros par entreprise éligible.

Aussi, le dispositif « ISF-PME » ne répond pas aux nouveaux critères d'exemption fixés par la Commission européenne. À titre d'exemple, ce dispositif ne prévoit aucune condition concernant la maturité

¹ Le plafond tient compte de l'ensemble des aides perçues par les entreprises, à l'exception des aides notifiées ou couvertes par un règlement d'exemption.

² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

³ 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

⁴ D'autres conditions, tenant notamment à la nature de l'activité exercée, sont également applicables. À titre d'exemple, le RGEC ne s'applique aux aides destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives. Cf. paragraphe 3 du chapitre I du RGEC précité.

⁵ Cf. paragraphe 5 de l'article 21 du RGEC précité.

⁶ Cf. paragraphe 9 de l'article 21 du RGEC précité.

des entreprises éligibles, contrairement par exemple au dispositif « Madelin », qui cible uniquement les entreprises de moins de cinq ans. S'agissant des FCPI, les sociétés innovantes dont l'effectif est supérieur à 250 salariés sont éligibles (dans la limite de 2 000 salariés) au quota d'investissement de 70 %, à condition qu'elles ne soient pas cotées. Par ailleurs, les sociétés cotées dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros sont éligibles au quota d'investissement, tant pour les FIP que pour les FCPI, dans la limite de 20 % de l'actif du fonds.

Plusieurs dispositifs étrangers comparables ont ainsi été adaptés pour répondre à ces nouvelles exigences. À titre d'exemple, le régime britannique dit *Enterprise Capital Fund*, qui permet à des fonds bénéficiant d'un soutien public d'investir dans des PME affectées par une défaillance du marché, a été refondu dès le début de l'année 2014¹. Le nouveau dispositif reprend notamment la condition de maturité fixée par le nouveau règlement en ne ciblant que « *les PME n'ayant pas encore effectué de vente commerciale ou exerçant leurs activités sur un marché depuis moins de sept ans après leur première vente commerciale, ou les PME ayant une activité commerciale limitée et prévoyant de pénétrer sur un nouveau marché* ».

Les lignes directrices mentionnent toutefois certains cas dans lesquels il est possible de déroger à ces trois conditions.

Il est ainsi indiqué que la Commission européenne peut déroger à la condition de maturité, à condition que « la mesure définisse clairement les entreprises admissibles, à la lumière des éléments probants fournis dans l'évaluation ex ante en ce qui concerne l'existence d'une défaillance du marché spécifique touchant ces entreprises »². Les lignes directrices mentionnent explicitement le cas des entreprises exerçant dans des secteurs « à haut risque » tels que les biotechnologies, la culture et l'industrie créative.

Il est également précisé qu'il **peut être dérogé à la condition de taille pour les « entreprises à moyenne capitalisation innovantes »**, qui sont susceptibles de connaître les mêmes difficultés de financement que les PME³.

3. Trois voies possibles pour mettre en conformité le dispositif

Schématiquement, il existe **trois options pour assurer la conformité de chacune des quatre formes d'investissement prévues par le dispositif « ISF-PME »** (investissement en direct, *via* une holding, un FIP ou un FCPI) aux nouvelles règles européennes :

- ne pas modifier les règles applicables au véhicule d'investissement, qui relèverait alors par défaut du régime des aides de

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-62_fr.htm

² Cf. paragraphe 74 des lignes directrices précitées.

³ Cf. paragraphe 72 des lignes directrices précitées.

minimis, limitant ainsi le montant total des aides d'État à 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices ;

- **mettre en conformité les règles applicables au véhicule d'investissement avec le nouveau RGEC**, ce qui permet d'être exempté de l'obligation de notification préalable mais exige de reprendre la condition tenant à la maturité des sociétés cibles ;

- **adapter les règles applicables au véhicule d'investissement sans pour autant s'aligner sur le RGEC, en tirant parti des marges de manœuvre ouvertes par les lignes directrices**, ce qui oblige toutefois à notifier le régime afin qu'il puisse être autorisé par la Commission européenne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LE RGEC DES RÈGLES APPLICABLES À L'INVESTISSEMENT DIRECT ET VIA UNE HOLDING

1. Une restriction des souscriptions éligibles

Les douze premiers alinéas du présent article visent à **adapter le champ des souscriptions éligibles** au dispositif « ISF-PME » en cas d'investissement direct ou *via* une holding.

Les aménagements proposés **conduisent à supprimer la possibilité d'effectuer des versements en nature** actuellement prévue au 1 du I de l'article 885-0 V *bis* du CGI.

À l'exception des souscriptions de titres participatifs dans certaines sociétés coopératives, seules resteraient éligibles au dispositif les **souscriptions en numéraire** :

- **au capital de sociétés** ;
- aux **augmentations de capital** de sociétés dont le redevable n'est ni associé, ni actionnaire, c'est-à-dire est indépendant au sens du RGEC¹ ;
- aux augmentations de capital d'une société dont le redevable est associé ou actionnaire **lorsque les souscriptions constituent un investissement de suivi**.

Aux termes du c) du 1° du I, **un investissement de suivi doit répondre aux trois conditions suivantes** :

- le redevable a **bénéficié de la réduction d'impôt « ISF-PME » au titre de son premier investissement** ;

¹ Cf. paragraphe 3 de l'article 21 du RGEC précité, la définition de l'investisseur indépendant se trouvant au paragraphe 72 de l'article 2 du même règlement.

- de possibles investissements de suivi étaient **prévus dans le plan d'entreprise de la société bénéficiaire** ;

- la société bénéficiaire de l'investissement de suivi **n'est pas devenue liée** à une autre entreprise.

Enfin, le treizième alinéa unifie les clauses anti-abus permettant d'exclure les sociétés offrant des contreparties aux souscripteurs.

2. Un aménagement des conditions d'éligibilité des PME qui se traduit principalement par la mise en place d'une condition de maturité de sept ans

Le b) du 1° du I du présent article vise à **mettre en conformité avec le RGEC le périmètre des sociétés éligibles** au dispositif « ISF-PME » en cas d'investissement direct ou *via* une holding.

Cette mise en conformité se traduit principalement par la reprise, aux alinéas 22 à 24, de la **condition de maturité** prévue au paragraphe 5 de l'article 21 du RGEC.

Pour être éligible, une société doit désormais remplir, au moment de l'investissement initial, **au moins l'une des trois conditions suivantes** :

- elle n'exerce son activité sur **aucun marché** ;
- elle exerce son activité sur un marché, quel qu'il soit, depuis **moins de sept ans après sa première vente commerciale** ;
- elle a besoin d'un investissement en faveur du financement des risques qui, sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est **supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen** des cinq années précédentes.

L'alinéa 22 précise que le seuil de chiffre d'affaires qui caractérise la première vente commerciale et ses modalités de détermination sont fixés par décret. **En revanche, les modalités d'application de la troisième condition ne sont pas précisées.**

L'alinéa 26 permet de **prendre en compte la mise en place d'Enternext, filiale d'Euronext dédiée aux PME et ETI**, en étendant le bénéfice du dispositif aux sociétés cotées sur un système multilatéral de négociation où la majorité des instruments admis à la négociation sont émis par des PME, reprenant la définition inscrite au paragraphe 81 de l'article 2 du RGEC.

Enfin, l'alinéa 29 **reprend la nouvelle condition tenant à la taille de l'investissement** prévue au paragraphe 9 de l'article 21 du RGEC. Désormais, le **montant total des aides au financement des risques est limité à 15 millions d'euros sur la durée de vie de l'entreprise**, contre 2,5 millions

d'euros par période de douze mois pour les seuls versements éligibles aux réductions d'impôt « ISF-PME » et « Madelin » dans le droit actuel¹.

Le d) du 1° du I du présent article **transpose ces nouvelles conditions d'éligibilité à l'investissement indirect *via* une holding.**

3. Des mesures complémentaires

Les alinéas 39 à 59 visent principalement à **harmoniser et moderniser les situations dans lesquelles il est possible, sans remise en cause de l'avantage fiscal, de rembourser les apports aux souscripteurs avant sept ans ou de déroger à la condition de détention de cinq ans.**

Le a) du 2° **étend la condition de non-remboursement des apports avant le 31 décembre de la septième année aux investissements dans les entreprises solidaires,** qui bénéficient jusqu'à présent d'un régime dérogatoire autorisant le remboursement dès le 31 décembre de la cinquième année.

Le i) du b) du 2° étend l'absence de remise en cause de l'avantage fiscal en cas de non-respect de la condition de détention aux cessions intervenant dans le cadre d'une **procédure de retrait obligatoire**², sous réserve d'un réinvestissement intégral au sein de sociétés éligibles. Par ailleurs, il est précisé que la souscription réalisée dans le cadre du réinvestissement **ne peut donner lieu au bénéfice de la réduction d'impôt « Madelin ».** Une clause anti-abus analogue est mise en place par le troisième alinéa du ii) du b) du 2° lorsque le réinvestissement est réalisé à la suite d'une offre publique d'échange de titres.

Le deuxième alinéa du iii) du b) du 2° prévoit que l'avantage fiscal ne sera plus remis en cause en cas de licenciement du bénéficiaire, ce qui est déjà prévu dans le cadre du dispositif « Madelin »³. Les exceptions prévues par la doctrine pour le dispositif « ISF-PME » et par la loi pour le dispositif « Madelin » en cas de décès, d'invalidité et de donation, sont harmonisées.

Le troisième alinéa du iii) du b) du 2° prévoit que **quatre conditions devraient désormais être satisfaites non seulement à la date de souscription mais également de manière continue jusqu'à la cinquième année suivant la souscription,** sous peine de remise en cause de l'avantage fiscal. Il s'agit des conditions tenant à :

- l'absence de contreparties pour les souscripteurs ;
- la nature des activités exercées ;
- la composition de l'actif de la société ;

¹ Cf. BOI-PAT-ISF-40-30-10-30-20140616, paragraphe 100.

² À l'issue d'une offre publique de retrait ou de toute offre publique au sens de l'article 433-4 du code monétaire et financier.

³³ Cf. 3 du VI de l'article 199 terdecies-0 A du CGI.

- la localisation du siège de direction effective.

Une telle remise en cause était déjà prévue par la doctrine¹.

B. UNE ADAPTATION DES RÈGLES APPLICABLES À L'INVESTISSEMENT INDIRECT VIA DES FONDS AFIN DE BÉNÉFICIER DES MARGES DE MANŒUVRE OUVERTES PAR LES LIGNES DIRECTRICES

S'agissant de l'investissement indirect *via* des fonds, le Gouvernement a fait le choix de notifier le dispositif à la Commission.

De ce fait, les règles applicables à ces véhicules d'investissement **n'ont pas besoin d'être alignées sur les exigences du RGEC**, sous réserve de rester dans le cadre prévu par les lignes directrices.

Le régime notifié le 17 mars 2015 a été approuvé par la Commission européenne le 5 novembre 2015².

1. Des mesures de coordination et de cohérence

Le 3° du I du présent article vise principalement à **mettre en cohérence les dispositions prévues pour l'investissement indirect *via* des fonds** au III de l'article 885 0 V *bis* du CGI avec les aménagements proposés pour l'investissement direct.

L'alinéa 54 rend éligible à la réduction d'impôt les versements à des organismes similaires aux FIP et FCPI constitués dans un autre État européen. Cette éligibilité est déjà prévue par la doctrine, sous réserve de la délivrance par l'Autorité des marchés financiers de l'autorisation préalable de commercialisation en France visée à l'article L. 214-1-1 du code monétaire et financier³.

L'alinéa 56 supprime l'exception au délai global d'investissement prévue pour les fonds qui investissent plus de 50 % de leur actif au capital de jeunes entreprises innovantes (JEI), devenue paradoxalement pénalisante en raison des allongements successifs du délai de droit commun⁴.

Enfin, l'alinéa 58 permet d'aligner les exceptions à la condition de détention en cas d'investissement *via* des fonds sur celles qui seraient désormais prévues pour l'investissement direct.

¹ Cf. BOI-PAT-ISF-40-30-10-20-20150410.

² Décision SA.41265 du 5 novembre 2015.

³ Cf. BOI-PAT-ISF-40-30-20-20140605, paragraphe 20.

⁴ Période de souscription comprise, le quota d'investissement doit désormais être atteint 44 mois après la constitution du fonds, contre 30 mois pour les JEI.

2. L'introduction d'une condition de maturité plus souple pour les FCPI, en contrepartie d'un resserrement du champ des sociétés et des titres éligibles

Le 1° du II **adapte les règles régissant le quota d'investissement des FCPI**, prévues à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier.

Le i) du a) du 1° tire les conséquences des modifications proposées à l'article 885 0 V *bis* du CGI.

Le ii) du a) du 1° **restreint le périmètre des sociétés éligibles au quota aux seules PME**, alors qu'étaient jusqu'à présent prises en compte les sociétés comptant jusqu'à 2 000 salariés.

En revanche, l'un des critères permettant de qualifier une entreprise d'innovante est assoupli : désormais, les dépenses de recherches devraient représenter **10 % des charges d'exploitation** de l'un des trois exercices précédents celui de la souscription, contre 15 % au cours de l'exercice précédent dans le droit en vigueur.

S'agissant du critère alternatif, une nouvelle rédaction, semblable à celle prévue dans le RGEC¹, est proposée : serait désormais éligible toute entreprise « *capable de démontrer qu'elle développe ou développera dans un avenir prévisible des produits, services ou procédés neufs ou substantiellement améliorés par rapport à l'état de la technique dans le secteur considéré, et qui présentent un risque d'échec technologique ou industriel* »². L'appréciation resterait effectuée par Bpifrance, pour une durée de validité maintenue à trois ans.

Surtout, les alinéas 77 à 79 **introduisent une condition de maturité plus souple de dix ans**. Conformément aux lignes directrices, la Commission européenne a donc accepté de déroger à la condition de maturité de sept ans en raison du caractère innovant des sociétés cibles.

L'alinéa 82 transpose aux FCPI la nouvelle condition tenant au **montant maximal de l'investissement** (15 millions d'euros).

Le iv) du a) du 1° **supprime l'éligibilité au quota d'investissement, dans la limite de 20 % de l'actif, des sociétés de petite capitalisation boursière (moins de 150 millions d'euros)**.

Le troisième alinéa du c) du 1° restreint la nature des titres pris en compte pour le respect du quota d'investissement. Parmi les titres donnant indirectement accès au capital, seules les obligations convertibles et les titres reçus en contrepartie d'obligations converties seraient désormais éligibles.

¹ Cf. paragraphe 80 de l'article 2 du RGEC.

² Actuellement, sont éligibles les sociétés capables de justifier « de la création de produits, procédés ou techniques dont le caractère innovant et les perspectives de développement économique sont reconnus ainsi que le besoin de financement correspondant » aux termes du 2 de l'article 214-30 du code monétaire et financier.

Par ailleurs, aux termes des alinéas 90 à 92, seraient **éligibles à ce quota d'investissement les titres qui ont fait l'objet d'un rachat** si leur valeur est inférieure au montant de la participation déjà détenue par le fonds dans cette société¹ ou si le fonds s'engage à souscrire, dans le cadre d'une émission prévue par un plan d'entreprise, des titres de cette société d'une valeur équivalente au rachat.

L'alinéa 94 vise à transposer aux FCPI la dérogation à la condition de maturité prévue en cas **d'investissement de suivi**. Contrairement à ce qui est proposé pour l'investissement en direct ou *via* une holding, l'article renvoie cette fois au paragraphe 6 du RGEC pour définir ce qui peut être caractérisé comme un investissement de suivi.

3. Un aménagement à la marge du régime applicable aux FIP, marqué par l'introduction d'une condition de maturité de sept ans

Le 2° du II **adapte les règles régissant le quota d'investissement des FIP**, prévues à l'article L. 214-31 du code monétaire et financier.

Le i) du a) du 2° **supprime la condition selon laquelle l'actif du fonds doit être composé d'au moins 20 % de sociétés de moins de huit ans**, qui deviendrait superflue.

En effet, aux termes du ii) du a), **la condition de maturité de sept ans prévue pour l'investissement direct serait également applicable aux FIP**, dans les mêmes conditions.

Par cohérence avec les nouvelles dispositions applicables aux FCPI, le b) **supprime l'éligibilité au quota d'investissement, dans la limite de 20 % de l'actif, des sociétés de petite capitalisation**.

Le c) du 2° **reprend les nouveaux critères d'éligibilité au quota d'investissement proposés pour les FCPI**.

Enfin, le d) du 2° précise que le respect des conditions géographiques d'investissement est examiné au regard de la délimitation des régions en vigueur au jour de l'agrément du fonds par l'Autorité des marchés financiers.

Toutefois, **le présent article ne modifie pas la taille de la zone géographique des FIP**, qui reste limitée à quatre régions limitrophes, en dépit de la réduction de 22 à 13 du nombre de régions.

¹ *Seuls les titres éligibles du quota d'investissement sont pris en compte.*

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le A du III prévoit que les aménagements concernant l'investissement en direct ou *via* une société holding **entrent en vigueur pour les souscriptions effectuées à compter du 1^{er} janvier 2016.**

Toutefois, les investisseurs déjà entrés dans le dispositif pourront réaliser des investissements de suivi.

S'agissant des FIP et FCPI, les nouvelles dispositions ne seraient applicables qu'aux fonds agréés à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'ADOPTION DE PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS VISANT PRINCIPALEMENT À ASSOULPIR LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La suppression de la clause réservant le bénéfice de la réduction d'impôt aux investisseurs indépendants

À l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, Olivier Carré et Christophe Caresche, l'Assemblée nationale a adopté, en dépit de l'avis défavorable du Gouvernement, deux amendements identiques¹ visant à **rendre éligible à la réduction d'impôt toutes les souscriptions aux augmentations de capital réalisées par un associé ou un actionnaire de la société.**

2. La possibilité de céder ses titres après deux ans sans reprise de l'avantage fiscal, sous condition de réinvestissement

À l'initiative de Valérie Rabault, Bernadette Laclais et plusieurs de nos collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis du Gouvernement, deux amendements identiques² visant à **assouplir la condition de détention de cinq ans.**

Sous réserve du respect d'une condition initiale de détention de deux ans, il serait désormais possible pour le redevable de céder ses titres sans reprise de l'avantage fiscal sous réserve du réinvestissement, dans un délai de douze mois, du produit de la cession.

¹ Amendements n° 708 (Mme Rabault) et 617 (M. Carré).

² Amendements n° 318 (Mme Rabault) et 301 (Mme Laclais).

3. Le rétablissement des apports en nature

À l'initiative de la commission des finances et de nos collègues députés Olivier Carré et Christophe Caresche¹, l'Assemblée nationale a **rétabli, contre l'avis du Gouvernement, la possibilité d'effectuer des versements en nature**, par apport de biens nécessaires à l'exercice de l'activité, à l'exception des actifs immobiliers et des valeurs mobilières.

4. Des précisions rédactionnelles

Plusieurs amendements rédactionnels ou de clarification ont également été adoptés.

Ainsi, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement², avec l'avis favorable de la commission, visant à **lever toute ambiguïté sur les modalités d'entrée en vigueur des dispositions relatives aux fonds**, en précisant que les nouvelles dispositions s'appliquent aux parts de fonds dont l'agrément « *de constitution* » a été délivré à compter du 1^{er} janvier 2016.

Par ailleurs, à l'initiative de nos collègues députés Olivier Carré et Christophe Caresche, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement³ visant à préciser explicitement que **la notion d'investissement de suivi permet de réaliser des souscriptions éligibles au-delà de la limite de sept ans**.

Cinq amendements rédactionnels⁴, acceptés par le Gouvernement, ont par ailleurs été adoptés à l'initiative de notre collègue Valérie Rabault.

B. LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES SOUSCRIPTIONS AU CAPITAL D'ENTREPRISES SOLIDAIRES

À l'initiative de Christine Pires Beaune et de plusieurs de nos collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement⁵ visant à **mettre en place un régime dérogatoire pour les souscriptions au capital d'entreprises solidaires d'utilité sociale** mentionnées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

L'amendement vise à autoriser, pour les investissements au sein de ces entreprises, une dérogation à la condition de maturité désormais prévue par le régime général.

¹ Amendements n° 348 (Mme Rabault) et 503 (M. Carré).

² Amendement n° 705 (Gouvernement).

³ Amendement n° 622 (M. Carré).

⁴ Amendements n° 150 (Mme Rabault), 154 (Mme Rabault), 173 (Mme Rabault), 175 (Mme Rabault) et 178 (Mme Rabault).

⁵ Amendement n° 723 (Mme Pires Beaune).

Par ailleurs, il rétablit **la quasi-totalité des exceptions prévues dans le dispositif actuellement en vigueur.**

Ainsi, les **exclusions relatives à l'exercice d'une activité financière ou immobilière continueraient de ne pas être applicables** aux entreprises solidaires.

Par ailleurs, **la dérogation à la condition tenant au montant de l'investissement serait maintenue, dans les mêmes conditions.**

Elle resterait ainsi uniquement applicable aux entreprises solidaires qui ont exclusivement pour objet :

- soit l'étude, la réalisation ou la gestion de construction de logements à destination de personnes défavorisées ou en situation de rupture d'autonomie ;

- soit l'acquisition, la construction, la réhabilitation, la gestion et l'exploitation par bail de tous biens et droits immobiliers en vue de favoriser l'amélioration des conditions de logement ou d'accueil et la réinsertion de personnes défavorisées ou en situation de rupture d'autonomie.

Pour bénéficier de la dérogation, la société serait toujours tenue de renoncer à la distribution de dividendes et de réaliser son objet social sur l'ensemble du territoire national.

En revanche, la possibilité de **procéder au remboursement des apports dès le 31 décembre de la cinquième année** n'est pas rétablie.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN RECENTRAGE SUR LE CAPITAL-RISQUE TEMPÉRÉ PAR DES MESURES DE SOUPLESSE PERMETTANT DE CIBLER L'ENSEMBLE DES PME CONFRONTÉES À DES DÉFAILLANCES DE MARCHÉ

1. L'introduction d'une condition de maturité permet de recentrer le dispositif sur le segment le plus risqué du capital-investissement

La littérature économique consacrée aux incitations fiscales à l'investissement dans les PME a progressivement dégagé les critères d'efficacité de ce type de dispositif.

Le principal critère est que le programme doit **cibler une réelle défaillance de marché.**

En effet, **il n'existe pas de travaux économiques permettant de conclure à un rationnement généralisé des PME en fonds propres.** À ce titre, l'ensemble des éléments statistiques confirment l'idée d'une couverture

globale « *relativement satisfaisante* » des besoins en fonds propres des PME françaises¹.

Ainsi, les études tant empiriques que qualitatives ont mis en évidence que **le seul segment du marché où un soutien public est clairement justifié est le financement des petites sociétés innovantes en croissance**².

Plus généralement, la majorité des études recommandent de cibler les entreprises **en création** (du fait de la méconnaissance des compétences du porteur du projet), **innovantes** (du fait de la viabilité incertaine de la technologie et des coûts irrécouvrables élevés) ou **portant un projet d'exportation** (du fait de la méconnaissance des caractéristiques des marchés étrangers).

Dans ce contexte, le dispositif « ISF-PME » semble trop peu ciblé sur les défaillances de marché :

- **aucune condition concernant la maturité** des entreprises éligibles n'est prévue, contrairement par exemple au dispositif « Madelin », qui cible uniquement les entreprises de moins de cinq ans ;

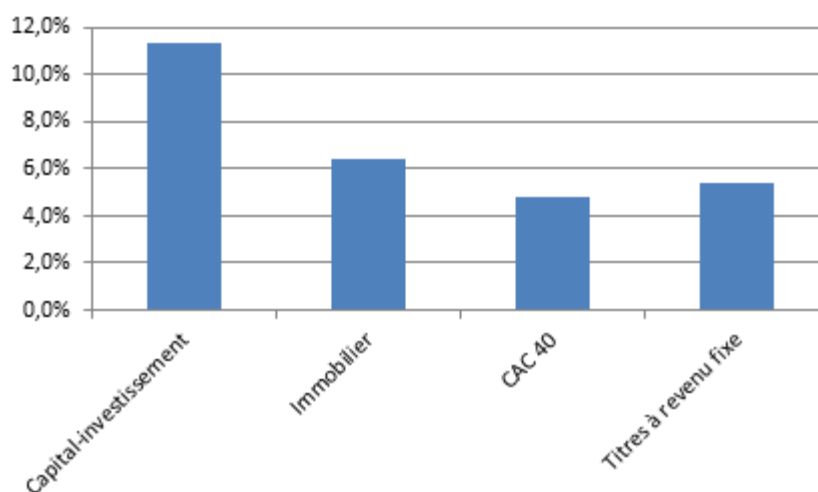
- **aucune condition concernant le caractère innovant** des entreprises éligibles n'est prévue, sauf pour les FCPI.

En conséquence, la majorité des investissements bénéficiant de la réduction d'impôt sont réalisés au sein d'entreprises matures au profil peu risqué, et non dans les entreprises qui subissent réellement des contraintes de financement en fonds propres en raison d'une défaillance du marché.

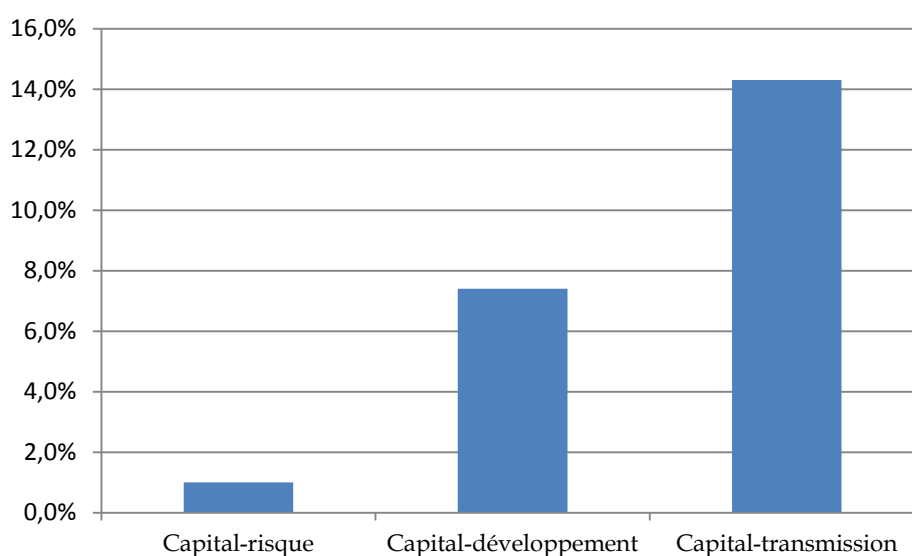
En effet, contrairement aux idées reçues, le capital-investissement, qui désigne la prise de participation dans des entreprises non cotées, affiche une performance de long terme haute, stable et supérieure aux investissements immobiliers, dans les titres à revenu fixe ou dans les grandes sociétés cotées.

¹ Comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, *Évaluation des dispositifs fiscaux en faveur du capital-investissement dans les PME, rapport n° 2010-M-042-03, p. 8*

² Cf. pour une revue de la littérature disponible sur le sujet : Cécile Carpentier, Jean-Marc Suret, « *Incidatifs fiscaux dédiés aux anges investisseurs* », CIRANO, avril 2012.

Performance annualisée sur dix ans au 31 décembre 2014*(taux de rentabilité interne net, en %)**Source : AFIC – Ernst & Young*

En revanche, au sein du capital-investissement, le capital-risque, qui cible les entreprises en phase de création, affiche une performance moyenne particulièrement faible, en comparaison notamment avec le capital-développement, qui cible les entreprises qui ont déjà atteint leur seuil de rentabilité.

Performance annualisée sur dix ans au 31 décembre 2014*(taux de rentabilité interne net, en %)**Source : AFIC – Ernst & Young*

En traitant indifféremment sur le plan fiscal le capital-risque et le capital-développement, le dispositif « ISF-PME » aboutit ainsi à **financer majoritairement des entreprises qui ne sont pas confrontées à des défaillances de marché.**

Exemple de stratégie d'investissement ciblée sur les entreprises matures et peu risquées¹

« Nous ne cherchons pas à dégager un multiple de rentabilité. Nous recherchons donc des entreprises bien gérées, rentables et ayant défini une stratégie claire. Parmi les entreprises que nous avons sélectionnées récemment figurent « Les Petits Chaperons rouges », groupe gérant des crèches d'entreprise, deux groupes de maisons de retraites médicalisées (ProBono et BeauSoleil) et la société SOFOP, intervenant en sous-traitance dans l'aéronautique, pour ne citer que ces exemples. »

Dans ce contexte, les nouvelles règles européennes visent à **recentrer les aides d'État sur le financement des risques, ce qui se traduit principalement par l'introduction d'une condition de maturité de sept ans**, en contrepartie d'une hausse du plafond d'investissement à 15 millions d'euros.

De nombreux pays se sont déjà engagés dans cette voie, parfois de manière plus restrictive. Singapour a par exemple fait le choix d'adopter un dispositif à la fois très incitatif et très ciblé, dont l'efficacité est régulièrement louée par la littérature économique. L'investissement est limité à 500 000 dollars mais ne concerne que les sociétés non cotées de moins de trois ans. De nombreux États américains disposent par ailleurs de dispositifs très incitatifs mais ciblés sur les jeunes entreprises innovantes.

Le difficile chiffrage de la restriction du champ de la réduction d'impôt aux entreprises de moins de sept ans

D'après l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative, réalisée à partir de l'analyse d'un échantillon, **seules 12 % des entreprises bénéficiaires des investissements déclarés au titre de la réduction d'impôt ont plus de sept ans.**

En extrapolant ce pourcentage aux investissements réalisés dans les FIP, tout en faisant l'hypothèse d'un comportement constant des investisseurs, un gain supplémentaire de **65 millions d'euros** est attendu, à terme, de ce recentrage.

L'échantillon analysé correspond toutefois à des versements réalisés en 2008 et 2009, soit avant le développement des mandats. Le pourcentage d'entreprises de plus de sept ans est donc **vraisemblablement sous-estimé.**

Par ailleurs, il est **probable que de nombreux investisseurs choisiront de se reporter sur des entreprises de moins de sept ans**, plutôt que de renoncer à bénéficier du dispositif.

¹ Renaud Baboin, « La ressource ISF pour l'entreprise », Melcion, Chassagne & Cie, compte-rendu du séminaire 2008, p. 3

Aussi, votre rapporteur général soutient ce recentrage du dispositif sur le capital-risque, d'autant que les règles européennes autorisent certaines souplesses pour cibler les sociétés qui ne respectent pas le critère de maturité mais sont confrontées à des défaillances de marché.

2. Cette condition de maturité est tempérée par des mesures de souplesse qui pourraient être renforcées

a) Une appréciation souple de la condition de maturité

Le dispositif proposé par le Gouvernement **reprend les principales marges de manœuvres ouvertes par le RGEC.**

La condition de maturité de sept ans **s'apprécie à compter de la première vente commerciale**, et non à compter de l'immatriculation de la société au registre du commerce, comme c'est par exemple le cas pour le régime des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE).

Le **seuil** permettant de caractériser la première vente commerciale sera précisé par décret, ce qui offre une souplesse supplémentaire.

b) Une dérogation possible pour intégrer un nouveau marché géographique ou de produit

Par ailleurs, le RGEC permet de déroger à la condition de sept ans pour des sociétés matures susceptibles d'être confrontées à une défaillance de marché lorsqu'elles envisagent **d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produit.**

Ainsi, la société demeure éligible au dispositif « ISF-PME » si elle a besoin d'un investissement en faveur du financement des risques qui, sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est **supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen** des cinq années précédentes.

Votre rapporteur général s'interroge toutefois sur les modalités d'application de cette exception.

En effet, les autorités françaises **se sont opposées à cette dérogation lors des consultations menées par la Commission européenne**, au motif qu'elle constituerait une incitation à « *maximiser le montant du financement prévu, ce qui n'est pas souhaitable* »¹.

L'Association française des investisseurs pour la croissance (AFIC) s'était également opposée à son introduction, « *qui ne correspond en rien à une demande de la profession* » et pourrait conduire à permettre l'attribution d'une aide d'État de 15 millions d'euros à « *toute PME, sur simple présentation*

¹ Cf. Contribution des autorités françaises à la consultation organisée par la Commission européenne sur le projet de règlement révisant RGEC n° 800/2008 du 6 août 2008, daté du 18 décembre 2013, 19 février 2014, p. 10

d'un business plan (plus ou moins étayé) présentant un programme de lancement d'activités et des projections de chiffres d'affaires en hausse de 50% dans le futur »¹.

Le risque d'abus semble toutefois limité, compte tenu de **l'importance de l'investissement intermédié** et du **profil des redevables** ciblés par le dispositif, qui devraient permettre de détecter les plans d'investissement démesurément optimistes.

En l'état, votre rapporteur général suggère donc de ne pas alourdir le dispositif en mettant en place des restrictions supplémentaires mais sera particulièrement vigilant sur la mise en œuvre de cette dérogation.

c) Une dérogation possible pour réaliser un investissement de suivi

Il est également **possible de réaliser des investissements de suivi au-delà des sept ans, sous réserve de respecter trois conditions** :

- le redevable a **bénéficié de la réduction d'impôt « ISF-PME » au titre de son premier investissement** ;

- de possibles investissements de suivi étaient prévus dans le plan d'entreprise de la société bénéficiaire ;

- la société bénéficiaire de l'investissement de suivi n'est pas devenue liée à une autre entreprise.

Toutefois, la première condition est inutilement restrictive.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la Commission européenne a retenu une interprétation stricte du RGEC² et exige pour caractériser un investissement de suivi que le redevable ait déjà bénéficié d'un avantage fiscal lors du premier investissement, afin de limiter les effets d'aubaine. **En revanche, la Commission européenne n'exige pas, comme le prévoit le dispositif proposé au présent article, que le redevable bénéficie du même dispositif fiscal que lors du premier investissement.**

Cette condition supplémentaire semble particulièrement problématique : à titre d'exemple, un investisseur qui n'était pas assujéti à l'ISF lors de son premier investissement – et qui aurait par exemple investi dans le cadre du dispositif « Madelin » – ne pourrait pas réaliser un investissement de suivi.

Aussi, votre rapporteur général propose d'assouplir la première condition en visant non seulement les redevables qui ont bénéficié de la réduction d'impôt « ISF-PME » mais également ceux dont le premier investissement a bénéficié de l'avantage fiscal « Madelin ».

¹ Cf. Réponse de l'AFIC à la Commission européenne sur le projet de RGEC, février 2014, p. 6

² Paragraphe 6 de l'article 21 du RGEC précité.

a) *Une dérogation possible pour les entreprises innovantes*

Enfin, le choix de placer l'investissement intermédié *via* les FCPI et les FIP sous un régime autorisé a permis de **porter la condition de maturité à dix ans pour les FCPI, en raison du caractère innovant des sociétés éligibles.**

B. CERTAINS AMÉNAGEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE FRAGILISENT ET DÉNATURENT LE DISPOSITIF

1. La suppression de la clause réservant le bénéfice de la réduction d'impôt aux investisseurs indépendants est contraire aux règles européennes

En l'état, le dispositif « ISF-PME » tel que modifié par l'Assemblée nationale n'est pas conforme au RGEC.

L'Assemblée nationale a adopté, en dépit de l'avis « *violemment défavorable* » du Gouvernement, deux amendements identiques¹ visant à **supprimer la clause réservant le bénéfice de la réduction d'impôt aux investisseurs indépendants.**

En effet, notre collègue Valérie Rabault estime que le RGEC « *n'interdit pas aux investisseurs non indépendants – tel le dirigeant d'entreprise – de prétendre au bénéfice du dispositif ISF-PME* ».

Il peut pourtant clairement être déduit de l'article 21 du RGEC que les aides au financement des risques ne peuvent concerner que des investisseurs privés indépendants, que ce soit au niveau des intermédiaires financiers (2 de l'article 21 du RGEC) ou directement au niveau des investisseurs privés (3 de l'article 21 du RGEC).

La notion d'investisseur privé indépendant est définie au paragraphe 72 de l'article 2 du RGEC comme « *tout investisseur privé qui n'est pas actionnaire de l'entreprise admissible dans laquelle il investit* ».

Ce n'est qu'au moment de la création d'une entreprise nouvelle que « *tous les investisseurs privés, y compris les fondateurs, sont considérés comme étant indépendants de l'entreprise* ».

Il n'est donc pas possible de rendre éligible à la réduction d'impôt les souscriptions aux augmentations de capital de sociétés dont le redevable est déjà associé ou actionnaire et qui ne peuvent pas être caractérisées d'investissement de suivi au sens du RGEC.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, le **Gouvernement a contacté la Commission européenne à ce sujet**, qui a confirmé cette interprétation de l'article 21.

¹ Amendements n° 708 (Mme Rabault) et 617 (M. Carré).

Cette restriction est justifiée sur le plan économique par la volonté de limiter les effets d'aubaine, en rendant éligible à la réduction d'impôt les seuls investissements pour lesquels l'avantage fiscal constitue véritablement l'effet déclencheur. Il peut d'ailleurs être noté que certaines études économiques vont jusqu'à recommander « *d'exclure la famille et les amis qui fournissent le capital relationnel (love money) ainsi que les dirigeants eux-mêmes* »¹ pour limiter le « *détournement des programmes* » constaté dans plusieurs pays².

Par conséquent, votre rapporteur général vous propose un amendement visant à revenir sur l'aménagement adopté par l'Assemblée nationale.

2. L'assouplissement de la condition de détention de cinq ans est insuffisamment ciblé

S'il n'est pas contraire au RGEC, l'assouplissement de la **condition de détention de cinq ans** adopté par l'Assemblée nationale risque de **dénaturer le dispositif**.

Après deux ans, il serait désormais possible pour le redevable de céder ses titres sans reprise de l'avantage fiscal, à la seule condition de réinvestir intégralement le produit de la cession.

Pourtant, **la stabilité de l'actionnariat des PME est la contrepartie légitime de l'avantage fiscal** et permet dans certains cas – par exemple lorsque l'entreprise est cotée sur Euronext – de **prévenir le risque de désengagement rapide** des actionnaires aux premières difficultés rencontrées.

Votre rapporteur général soutient néanmoins l'objectif des auteurs, qui veulent éviter que les actionnaires refusent de céder leurs titres à un repreneur pour un montant symbolique afin de bénéficier de la clause de sortie anticipée prévue en cas de liquidation judiciaire, qui permet de conserver l'avantage fiscal.

Plutôt que de créer une clause de sortie générale après deux ans, au risque de dénaturer le dispositif, il semble toutefois **préférable de créer une clause de sortie anticipée spécifique en cas de cession réalisée dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire**.

Cette procédure présente l'avantage d'être particulièrement encadrée, dans la mesure où elle suppose au préalable que l'entreprise soit en situation de cessation des paiements.

¹ Cécile Carpentier, Jean-Marc Suret, « *Incidatifs fiscaux dédiés aux anges investisseurs* », précité, p. 15

² Cf. pour un exemple : Cécile Carpentier, Jean-Marc Suret, « *On the usefulness of tax incentives for business angels and SME owners : an empirical analysis* », Cirano, 2005, p. 15

Cette nouvelle clause de sortie serait également applicable en cas de **liquidation judiciaire**, car cette procédure ne débouche pas nécessairement sur une annulation des titres, alors même qu'il s'agit pour l'instant du seul cas dans lequel le droit en vigueur permet le maintien de l'avantage fiscal.

Votre rapporteur général vous propose un amendement en ce sens.

C. RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF « ISF-PME » AFIN QUE LES FONDS COLLECTÉS BÉNÉFICIENT VÉRITABLEMENT AUX PME CONFRONTÉES À UN PROBLÈME DE FINANCEMENT

1. Resserrer les activités éligibles

Un nombre croissant d'investissements réalisés dans le cadre du dispositif « ISF-PME » **constituent un détournement de l'esprit de la loi.**

L'article 36 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 a **exclu certaines activités peu risquées du dispositif afin de concentrer les investissements sur les PME réellement confrontées à une défaillance de marché** : il s'agit des activités immobilières, financières ou procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat.

Or ces dispositions n'ont pas permis de prévenir le risque de détournement de la collecte, au détriment des PME qui ont réellement besoin d'un soutien public pour trouver des financements.

Deux facteurs contribuent à expliquer cet échec.

Premièrement, les clauses anti-abus existantes peuvent aisément être contournées en raison de leur interprétation restrictive par l'administration. À titre d'exemple, la doctrine administrative considère que le périmètre des activités immobilières n'inclut pas la construction d'immeubles en vue de leur vente ainsi que certaines activités de locations meublées¹.

Aussi, certaines sociétés de gestion se sont spécialisées dans la structuration de véhicules d'investissement dédiés à des activités proches de l'immobilier, comme le rachat de murs d'hôtels ainsi que la réalisation d'opérations de promotion immobilière.

Les résultats obtenus par les premiers véhicules liquidés semblent confirmer le caractère peu risqué des activités financées : les taux de rendement interne net pour les véhicules 2008 et 2009 du promoteur immobilier Novaxia sont de 7 % et 5 %, auxquels il faut ajouter l'avantage fiscal à la souscription². Les offres « ISF-PME » proposées depuis 2010 par

¹ Cf. BOI-PAT-ISF-40-30-10-20-20150410, paragraphe 150.

² Capital Finance Les Échos, numéro 1204, 20 juillet 2015, p. 20.

cette société de gestion spécialisée dans l'immobilier affichent toutes une performance positive, dans un contexte de marché pourtant défavorable¹.

Deuxièmement, certaines activités peu risquées car liées à des publics solvabilisés par des aides publiques ne sont pas exclues par les clauses anti-abus existantes. C'est par exemple le cas de l'exploitation de maisons de retraite, d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou encore de crèches. Il existe ainsi des offres dédiées à l'investissement dans les secteurs de la dépendance et de l'hébergement².

Les montants en jeu sont particulièrement importants. Parmi les trois sociétés de gestion ayant réalisé les collectes les plus élevées en 2015, deux sont spécialisées dans l'investissement dans les « actifs tangibles »³. Certains professionnels estiment même que les investissements dans l'hôtellerie, l'immobilier et les EHPAD représentent **jusqu'à 50 % des montants collectés par les gérants**⁴.

Une part substantielle de la collecte est ainsi détournée, au détriment des PME qui sont réellement confrontées à un problème de financement en raison de leur profil risqué.

L'introduction d'une condition de maturité de sept ans ne permettra pas de remédier à cette difficulté, car l'investissement se fait le plus souvent dans des PME créées spécifiquement pour le projet financé.

Aussi, votre rapporteur général vous propose d'étendre la liste des activités exclues du bénéfice de la réduction d'impôt « ISF-PME » aux activités suivantes :

- construction d'immeubles (promotion immobilière et construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels notamment) ;
- exploitation d'un établissement d'accueil pour personnes âgées, d'un établissement d'accueil pour personnes handicapées ou d'un établissement accueillant des enfants de moins de six ans mentionné à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique.

Comme pour les activités financières et immobilières, une exception est toutefois prévue pour les entreprises solidaires.

2. Plafonner les frais prélevés par les intermédiaires, qui représentent actuellement 80 % de l'avantage fiscal

L'efficacité du dispositif « ISF-PME » est également affaiblie par la captation d'une fraction élevée de l'avantage fiscal par les intermédiaires.

¹ Cf. prospectus « Novaxia immo opportunité 4 », p. 11 et s.

² Cf. prospectus du FIP « 123 Patrimoine III » pour un exemple.

³ Capital Finance Les Échos, précité, p. 21.

⁴ Olivier Brunet et Florent de Kersauson, « Un risque d'abus de droit fiscal pour les FIP adossés à de l'immobilier », *Tout sur mes finances*, mai 2015.

Jusqu'à présent, le choix a été fait de traiter ce problème par l'information des clients, en espérant qu'une transparence accrue entraîne une baisse du niveau moyen des frais par les effets positifs de la concurrence.

Ainsi, des obligations d'information ont été introduites à l'initiative de Jean Arthuis, alors président de votre commission des finances, par l'article 20 de la loi de finances pour 2010, qui reprenait la proposition de loi que le Sénat avait adopté le 29 juin 2009.

Ces obligations, prévues au f) du 3 du I et c) du 1 du III d l'article 885-0 V bis du CGI et précisées par décret¹, **s'imposent à l'ensemble des acteurs de l'investissement intermédié**, y compris aux sociétés de gestion exerçant dans le cadre d'un mandat².

À l'occasion de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, **le Sénat, à l'initiative de la commission spéciale³, a introduit une disposition visant à renforcer la portée de ces obligations, en interdisant la facturation de frais aux PME** au titre de versements effectués dans le cadre de la réduction d'impôt « ISF-PME ».

En effet, ce mode de facturation avait principalement pour objectif de **tromper les clients, en affichant artificiellement un niveau de frais de « 0 % » pour les souscripteurs**. L'Assemblée nationale est finalement revenue sur cette disposition, moyennant l'engagement du Gouvernement de mener une réflexion visant à adopter une mesure permettant de lutter efficacement contre ces pratiques.

Sur ce point, **votre rapporteur général tient à saluer le renforcement récent de la doctrine de l'AMF** relative aux obligations professionnelles à l'égard des clients non professionnels en matière de gestion de portefeuille pour le compte de tiers⁴.

Certains principes déjà appliqués à la gestion collective sont désormais transposés à la gestion sous mandat. Ainsi, l'AMF recommande d'aligner la présentation des frais avec celle des fonds, sous la forme d'un taux de frais annuel moyen, décomposé en plusieurs grandes catégories de frais (commission de souscription, commission de gestion, frais de gestion indirects). L'AMF recommande également de préciser la durée maximale au-delà de laquelle le mandataire ne pourra plus prélever de frais et de

¹ Décret n° 2012-465 du 10 avril 2012 relatif à l'encadrement et à la transparence des frais et commissions prélevés directement ou indirectement par les fonds et sociétés mentionnés aux articles 199 terdecies-0 A et 885-0 V bis du code général des impôts.

² En matière d'obligation d'information, le f) du 3 du I de l'article 885-0 V bis du CGI dispose que sont assimilées aux holdings « les sociétés dont la rémunération provient principalement de mandats de conseil ou de gestion ».

³ Amendement n° 1725 (Mme Deroche).

⁴ AMF, « Les obligations professionnelles à l'égard des clients non professionnels en matière de gestion de portefeuille pour le compte de tiers », DOC-2007-21, juillet 2015.

commissions de distributions. Surtout, les frais prélevés par le mandataire à une société détenue *via* le mandat sont désormais considérés comme des frais indirects à la charge du mandant¹. Lorsque le mandataire est susceptible de prélever des frais sur les sociétés, **le taux de frais supporté par le mandant ne peut donc plus être affiché à 0 %** et l'AMF recommande d'indiquer que ces frais sont susceptibles « *de faire peser un risque sur la santé financière des sociétés cibles* ».

Si ces évolutions sont bienvenues, force est de constater que le traitement du problème des frais par l'information des clients a échoué.

Dès 2009, l'inspection générale des finances (IGF) a montré que les frais facturés par les intermédiaires représentent en moyenne **38 % des montants souscrits², soit 80 % de l'avantage fiscal actuel**. Ainsi, sans l'avantage fiscal, pour offrir une rentabilité équivalente aux placements sans risque, ces produits devraient atteindre un rendement au moins supérieur à 10 %.

Six ans après la mise en place des obligations d'information, la transparence n'a pas conduit à une baisse du niveau moyen des frais facturés, bien au contraire.

Pour les fonds, dont les obligations de transparence ont toujours été appliquées strictement³, les frais semblent en augmentation. En 2009, les frais récurrents de gestion étaient ainsi compris entre 3,5 % et 4,5 %, pour une moyenne de 4,2 %⁴. En 2015, pour un panel composé de 14 FCPI⁵ et 15 FIP⁶, votre rapporteur général constate que ces frais annuels peuvent atteindre 6,8 % et s'élèvent en moyenne à 4,8 %, **soit une hausse de 14 % par rapport au taux de frais récurrents constaté en 2009.**

Cette hausse pourrait en partie être expliquée par la **baisse de la taille moyenne des fonds**, du fait de la concurrence de la gestion sous mandat et des sociétés en commandite par actions.

Toutefois, pour ces nouveaux acteurs, les frais pratiqués sont également très élevés et peuvent même représenter jusqu'à 50 % des montants investis, soit 100 % de l'avantage fiscal.

¹ AMF, DOC-2007-21 précité, p. 9

² IGF, « Les frais prélevés sur les produits financiers bénéficiant d'un avantage fiscal pour favoriser l'investissement dans les PME », rapport n° 2009-M-066-03, octobre 2009.

³ Cela s'explique notamment par le fait que les FIP et les FCPI doivent obtenir un agrément de l'AMF.

⁴ IGF, rapport n° 2009-M-066-03 précité, p. 20

⁵ Ambition Cross-Border 2015, Capital Invest PME 2015, Dividendes Plus n°4, Expertise Calao, Fortune Europe 2015, Idinvest Patrimoine n° 5, Made in France 2015, Nestadio Tech Fund 2014, NextStage Cap 2021, PhiTrust Innovation III, Rebond Europe 2021, Santé & Digital, Top Gazelles 2015 et Truffle Fortune 6.

⁶ A Plus Transmission 2014, Capital Santé PME IV, Développement Export 2015, Entrepreneurs Centre Ouest n° 3, Nestadio Cap 2014, NextStage Rendement 2021, OTC Grand Angle, Patrimoine CapitalFinance n° 2, Patrimoine & Hôtels n° 5, OTC PME Index, OTC PME 974 n° 3, Rendement Bien-être n° 2, Savoir-Faire France et 123Patrimoine III.

À titre d'illustration, une société de gestion peut facturer, dans le cadre de son mandat « ISF-PME » 2015, des droits d'entrée représentant 14,6 % du montant des souscriptions, auxquels s'ajoutent des frais récurrents de gestion et de fonctionnement de 4,8 %¹. Le principal acteur de la gestion sous mandat, dont la collecte est estimée à 110 millions d'euros en 2015², présente un taux de frais annuel moyen (TFAM) maximal de 6,8 %³.

En comparaison, les frais pratiqués par les intermédiaires de certains pays voisins semblent significativement plus faibles. À titre d'exemple, l'étude des brochures des intermédiaires anglais, où un dispositif similaire existe⁴, met en évidence une structure de frais plus favorable aux investisseurs et aux PME avec :

- des frais d'entrée de l'ordre de 3-5 % ;
- des frais annuels de l'ordre de 2 % ;
- une commission de performance de l'ordre de 20 %.

Pour un investissement d'une durée comprise entre cinq et sept ans, les frais s'élèveraient donc à environ 20 % des montants souscrits, soit un niveau significativement inférieur à celui constaté en France.

Face à ce constat d'échec, votre rapporteur général recommande de **plafonner, pour les souscriptions donnant lieu à un avantage fiscal, les frais directs et indirects facturés par les intermédiaires et les sociétés qui leur sont liées**, qui font désormais l'objet d'une catégorisation homogène dans les documents visés par l'AMF.

Le niveau du plafond serait déterminé par décret et exprimé en pourcentage des souscriptions éligibles à la réduction d'impôt. **L'AMF serait chargée de contrôler le respect de ces obligations.**

Les pratiques tarifaires des différents acteurs étant **très homogènes**, comme le constatait déjà l'IGF en 2009⁵, le risque que tous les acteurs portent leurs frais au niveau du plafond est négligeable et constituerait en tout état de cause un progrès par rapport à la situation actuelle.

Un encadrement des frais **favoriserait en outre un regroupement des acteurs concernés**, qui devront atteindre un volume minimum de collecte pour pouvoir amortir leurs coûts fixes.

¹ Plaquette Nestadio Mandat ISF 2015, p. 4

² Capital Finance Les Échos, précité, p. 21.

³ Audacia Direct PME 2015, document d'information, p. 3 et 4.

⁴ Il s'agit de l'Enterprise Investment Scheme (EIS).

⁵ IGF, rapport n° 2009-M-066-03 précité, p. 8

D. EN CONTREPARTIE, RÉÉQUILIBRER LE DISPOSITIF AU PROFIT DE LA GESTION COLLECTIVE

1. La nouvelle définition des titres éligibles au quota d'investissement des FCPI et des FIP manque de cohérence et pourrait être élargie aux obligations remboursables en actions

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la Commission européenne a exigé une **restriction des catégories de titres prises en compte pour le respect du quota d'investissement des FIP et FCPI.**

L'objectif est de garantir que les souscriptions bénéficiant de la réduction d'impôt correspondent réellement à **l'apport de ressources nouvelles pour l'entreprise.**

Ainsi, **les rachats de titres sont limités à 50 %** des participations du fonds éligibles au quota au sein de chaque entreprise.

Toutefois, la Commission **a fait preuve d'une grande souplesse.**

Parmi les titres donnant indirectement accès au capital, **les obligations convertibles restent éligibles.**

À ce titre, la rédaction retenue semble problématique : l'actif du fonds pourrait être constitué, pour le respect du quota, de « *titres reçus en contrepartie d'obligations convertibles ou converties* », alors même qu'aucun titre n'est reçu en contrepartie d'une obligation non convertie.

Plus fondamentalement, il est permis de **s'interroger sur l'opportunité de maintenir dans le quota d'investissement les obligations convertibles.** Compte tenu de la grande liberté laissée pour définir les caractéristiques de ces titres dans le cadre des contrats d'émission, **l'ouverture aux obligations convertibles permet des contournements aisés** – par exemple en fixant un prix de conversion très élevé ou une prime de non conversion.

Votre rapporteur général ne préconise toutefois pas de revenir sur l'éligibilité au quota des obligations convertibles, dans la mesure où un problème analogue se pose pour les actions proposées dans le cadre des mandats de gestion.

En effet, l'investissement au capital des PME se fait de façon croissante sous la forme **d'actions de préférence**, dont le dividende prioritaire augmente fortement à compter de la sixième année pour inciter l'actionnaire majoritaire de la PME à exercer son droit de rachat. Cette option de rachat réduit l'accès de l'investisseur à la valeur créée en limitant *ex ante* sa plus-value maximale. **La montée au capital est donc organisée pour n'être que temporaire et l'intéressement à la hausse du cours de l'action est fortement limité, rapprochant ainsi les caractéristiques de ces titres des obligations.**

Exemple de cadre de sortie défini à l'avance par recours aux actions de préférence¹

Une option de rachat est offerte aux actionnaires majoritaires de la PME, pour un montant égal à 110 % du prix d'entrée. Le potentiel de plus-value est donc limité à 10 %, en complément de la réduction d'impôt à la souscription, alors que l'investisseur supporte toute la moins-value si l'investissement évolue défavorablement.

À compter de la 6^{ème} année, le dividende attaché aux actions de préférence, nul jusqu'alors, augmente à un taux correspondant au taux de l'Euribor à 12 mois, majoré de 15 % par an, afin d'inciter fortement au rachat.

Ces « points particuliers » sont « intégrés dans chaque convention confidentielle signée par les entreprises investies et ne figurent pas dans les conditions générales ».

En revanche, votre rapporteur général estime que la nouvelle définition des titres éligibles au quota d'investissement, qui comprend les obligations convertibles mais exclut les obligations remboursables en actions (ORA), manque de cohérence.

Contrairement aux obligations convertibles, les ORA débouchent en principe systématiquement sur une entrée du souscripteur au capital de l'entreprise, car leur remboursement s'effectue normalement par remise d'actions de la société émettrice. Par ailleurs, l'ORA présente un intérêt certain pour les acteurs du capital-investissement, notamment en cas de conflit de valorisation.

Il semble donc opportun de rendre éligible au quota d'investissement les ORA dont le contrat d'émission prévoit obligatoirement un remboursement en actions.

Votre rapporteur général vous propose un amendement en ce sens, ainsi que deux amendements rédactionnels.

2. La différence de traitement fiscal entre les fonds et les autres formes d'investissement intermédié met en péril la gestion collective et réduit l'efficacité du dispositif « ISF-PME »*a) Une différence de traitement fiscal incohérente*

Pour un investissement indirect *via* un fonds comme pour un investissement en direct, l'avantage fiscal correspond à 50 % des montants versés au titre de la souscription.

Toutefois, la réduction d'impôt est actuellement **plafonnée à 18 000 euros pour les investissements réalisés *via* des fonds, contre 45 000 euros pour les investissements en direct.**

Cette différence entre les souscriptions directes et indirectes **s'explique historiquement par la volonté d'encourager les investisseurs en**

¹ Amundi, « Le fonctionnement du mandat PME 2014 », 31 mars 2014, p. 3

direct, dont le rôle ne se limiterait pas au simple financement de l'entreprise.

Cet objectif se justifie sur le plan économique : plusieurs études américaines ont montré que l'investissement des *business angels* augmente d'un tiers les chances de survie de l'entreprise à l'issue des quatre premières années¹. Certaines études suggèrent même que **seuls les *business angels* actifs dans la gestion de l'entreprise** permettent d'atteindre des taux de rendements satisfaisants et de favoriser la croissance de l'entreprise².

Toutefois, la différence actuelle de traitement fiscal entre l'investissement direct et l'investissement *via* des fonds ne permet pas de cibler les *business angels*.

En effet, les souscriptions « directes » sont le plus souvent réalisées *via* un **mandat de gestion ou de conseil**. L'intermédiaire procède alors aux investissements pour le compte de l'investisseur ou lui permet de bénéficier d'une sélection de PME.

L'investissement *via* une holding a également été placé sous le plafond de 45 000 euros, et non de 18 000 euros.

b) Une différence de traitement fiscal qui conduit à l'éviction de la gestion collective, au profit de la gestion sous mandat

Cette différence de traitement fiscal entre la gestion collective et les autres formes d'investissement intermédié **fragilise les fonds**.

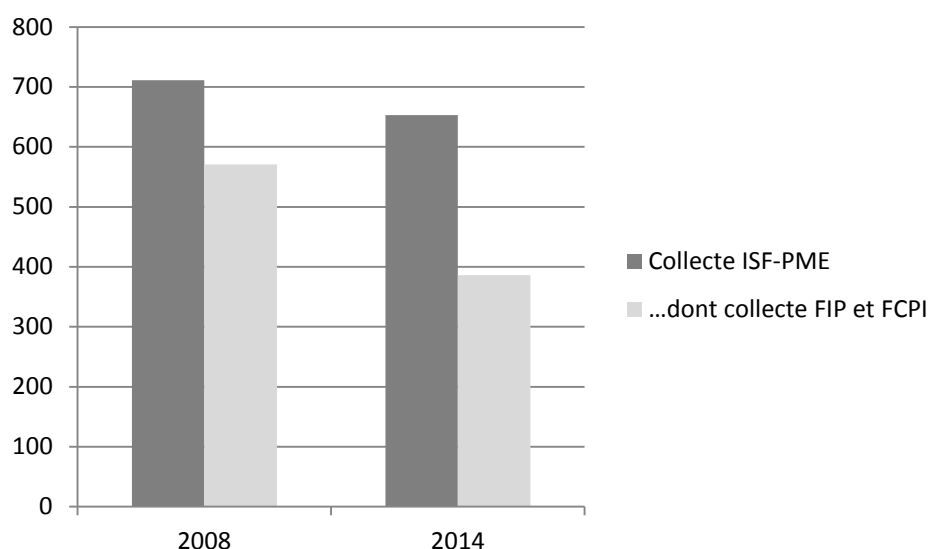
Les levées des fonds ISF ont ainsi **baissé de 32 % entre 2008 et 2014**, alors que la collecte totale au titre de l'ISF-PME n'a diminué que de 8 % sur la même période.

¹ Cf. William R. Kerr, Josh Lerner et Antoinette Schoar, « *The Consequences of Entrepreneurial Finance : A Regression Discontinuity Analysis* », Harvard business school, 2010.

² Cf. Allan L. Ridinga, 2008, « *Business Angels and Love Money Investors: Segments of the Informal Market for Risk Capital* », *Venture Capital: An International Journal of Entrepreneurial Finance*, p. 355 et s.

Levées au titre de l'ISF-PME

(en millions d'euros)



Source : Association française de la gestion financière (AFG), Capital Finance

En 2014, ce sont les mandats et assimilés qui ont une nouvelle fois connu la plus forte croissance (+ 33 %).

c) Une éviction de la gestion collective qui réduit l'efficacité du dispositif « ISF-PME »

Cette évolution est sous-optimale à plusieurs titres.

Parmi les fonds, les FCPI sont particulièrement touchés, alors même qu'ils ciblent les sociétés les plus innovantes¹. Un seul acteur du capital-innovation figure ainsi au classement des dix sociétés de gestion dont les levées au titre de l'ISF-PME ont été les plus élevées en 2015, avec une collecte de 72 millions d'euros pour ses FCPI².

Par ailleurs, **cette évolution s'est accompagnée d'une forte baisse de la taille moyenne des fonds**, même si un rebond est constaté depuis 2013, grâce à la hausse de la collecte globale et à la concentration de l'offre. Cette baisse réduit l'efficacité du dispositif car elle contribue à la **hausse du taux moyen des frais**, chaque fonds devant faire face à des coûts fixes qu'il n'est pas possible d'ajuster rapidement à la baisse en cas de diminution des montants collectés.

Enfin, l'éviction de la gestion collective au profit des mandats réduit le niveau de diversification offert aux investisseurs et, par voie de

¹ En 2014, d'après les données de l'AFG, 85% des investissements des FCPI sont concentrés sur des entreprises relevant des secteurs suivants : le numérique, les biotechnologies, la transition énergétique et les télécoms.

² Capital Finance Les Échos, précité, p. 21.

conséquence, l'efficacité du dispositif. Contrairement aux fonds, les mandats ne permettent d'investir que dans un faible nombre de PME, ce qui peut se traduire par un taux de sinistralité plus élevé pour les investisseurs ou, plus vraisemblablement, par **une sélection de PME matures et moins risquées par les sociétés de gestion.**

Par conséquent, votre rapporteur général vous propose un amendement visant à **assurer la neutralité fiscale entre les différents modes d'investissement**, qui seraient désormais tous placés sous le plafond de 45 000 euros.

Le **coût de cet aménagement devrait être limité** dans la mesure où :

- **la somme des différents avantages resterait plafonnée à 45 000 euros ;**
- **l'ajustement provoquerait l'éviction partielle des mandats au profit de la gestion collective**, ce qui est neutre pour les finances publiques ;
- **le montant moyen des souscriptions est de 7 890 euros pour les FIP et les FCPI en 2014¹.**

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

¹ AFG, « *Levée de capitaux par les FCPI et les FIP créés en 2014* », 4 mars 2015, p. 2

ARTICLE 13 bis (nouveau)
(Art. 136-6 du code de la sécurité sociale et art. 125-00 A [nouveau]
du code général des impôts)

Possibilité d'imputation des pertes en capital de prêts participatifs

Commentaire : le présent article tend à permettre que, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, les pertes en capital subies sur des prêts participatifs s'imputent sur les intérêts perçus au titre de tels prêts.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA POSSIBILITÉ POUR LES PARTICULIERS D'OCTROYER DES PRÊTS PARTICIPATIFS RÉMUNÉRÉS

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 30 mai 2014¹ relative au financement participatif, soit le 1^{er} octobre 2014, l'article L. 548-1 du code monétaire et financier autorise les particuliers à octroyer, dans le cadre d'une intermédiation en financement participatif (*crowdfunding*), des crédits (prêts à intérêt) à des personnes morales et des personnes physiques agissant à des fins professionnelles ou à des personnes physiques souhaitant financer une formation initiale ou continue.

En conséquence, le 7 de l'article L. 511-6 du même code dispose désormais que l'interdiction relative aux opérations de crédit² ne s'applique pas « *aux personnes physiques qui, agissant à des fins non professionnelles ou commerciales, consentent des prêts dans le cadre du financement participatif de projets déterminés, conformément aux dispositions de l'article L. 548-1 et dans la limite d'un prêt par projet. Le taux conventionnel applicable à ces crédits est de nature fixe et ne dépasse pas le taux d'usure mentionné à l'article L. 313-3 du code de la consommation* ».

L'article L. 548-1 précité mentionne également la possibilité pour les particuliers d'octroyer des prêts sans intérêts à toute personne morale ou physique.

¹ Ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif.

² Article L. 313-1 du code monétaire et financier : « Constitue une opération de crédit tout acte par lequel une personne agissant à titre onéreux met ou promet de mettre des fonds à la disposition d'une autre personne ou prend, dans l'intérêt de celle-ci, un engagement par signature tel qu'un aval, un cautionnement, ou une garantie. »

L'article D. 548-1 du code monétaire et financier¹, apporte les précisions suivantes :

- un crédit mentionné au 7 de l'article L. 511-6 ne peut excéder 1 000 euros par prêteur et par projet. Sa durée ne peut excéder sept ans ;
- un prêt sans intérêt ne peut excéder 4 000 euros par prêteur et par projet ;
- un porteur de projet ne peut emprunter plus d'un million d'euros par projet.

B. LE RÉGIME FISCAL DES INTÉRÊTS DES PRÊTS OCTROYÉS PAR DES PARTICULIERS

L'article 124 du code général des impôts soumet à l'impôt sur le revenu, lorsqu'ils ne figurent pas dans les recettes provenant de l'exercice d'une profession industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ou d'une exploitation minière, les intérêts, arrérages, primes de remboursement et tous autres produits des créances hypothécaires, privilégiées et chirographaires, à l'exclusion de celles représentées par des obligations, effets publics et autres titres d'emprunts négociable.

À ce titre, les intérêts de prêts participatifs sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa rapporteure générale.

Le I de cet article vise à insérer dans le code général des impôts un nouvel article 125-00 A au titre duquel la perte en capital subie en cas de non-remboursement d'un prêt consenti dans les conditions prévues au 7 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier serait imputable, à compter de l'année au cours de laquelle la créance du prêteur devient définitivement irrécouvrable au sens de l'article 272 du code général des impôts, 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.

S'agissant de la notion de « créance devenue définitivement irrécouvrable », le dispositif proposé fait référence à l'article 272 du code général des impôts qui comporte bien cette expression mais ne la définit pas.

En revanche, la doctrine fiscale applicable à cet article donne quelques indications. Elle précise ainsi que « *le simple défaut de recouvrement*

¹ Créé par le décret n° 2014-1053 du 16 septembre 2014 relatif au financement participatif.

d'une créance à l'échéance ne suffit pas à lui conférer le caractère de créance irrécouvrable, quel que soit le motif du défaut de règlement (insolvabilité, contestation commerciale). La preuve de l'irrécouvrable résulte, en effet, du constat de l'échec des poursuites intentées par un créancier contre son débiteur. »¹

S'agissant de savoir si la créance devait être intégralement irrécouvrable pour pouvoir donner lieu à imputation, Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, a déclaré en séance publique de l'Assemblée nationale, en réponse à une question de notre collègue député Charles de Courson : « À question précise, réponse précise. Mes propos feront foi. Ce qui peut être imputé, c'est la partie de la créance qui n'est pas recouvrée. Il est évident que si un particulier a vu son prêt à moitié remboursé, et que l'autre moitié est définitivement irrécouvrable, il pourra imputer la perte correspondante pendant cinq ans. »²

Le II tend à modifier l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que l'imputation prévue par le présent article est sans effet sur la détermination de l'assiette des prélèvements sociaux. Les intérêts perçus par le contribuable resteraient donc soumis aux prélèvements sociaux pour leur montant brut.

Le III précise que le dispositif proposé s'applique aux prêts consentis à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article apporte un aménagement au régime d'imposition des intérêts de créance rendu nécessaire par le développement du *crowdfunding* et de la nouvelle possibilité pour les particuliers d'octroyer des prêts participatifs rémunérés.

Lors de l'examen du présent article en séance publique à l'Assemblée nationale, notre collègue député Olivier Carré a ainsi expliqué : « Certaines mises sont perdantes, d'autres rapportent des intérêts. L'idée est de pouvoir fondre la moins-value avec les intérêts. La tunnélisation permet à tout à chacun d'accepter un certain risque en le diversifiant, ce qui facilite le prêt. »³

Le dispositif proposé reprend le principe d'imputation des pertes sur les revenus de même catégorie déjà appliqué notamment pour l'imposition des plus-values sur valeurs mobilières, mais en l'assouplissant.

En effet, si la perte subie lors de la cession d'une obligation peut s'imputer sur la plus-value réalisée sur toute autre valeur mobilière⁴, elle ne

¹ BOI-TVA-DED-40-10-20, paragraphe n° 40.

² Compte-rendu de la deuxième séance du 1^{er} décembre 2015.

³ *Id.*

⁴ BOI-RPPM-PVBMI-20-10-40, paragraphe 10.

peut s'imputer sur des intérêts servis par une obligation ou sur des dividendes.

Votre rapporteur général considère que l'assouplissement doit aller jusqu'à **permettre l'imputation des prêts participatifs sans intérêt**, qui représentent un encours très faible malgré un plafond supérieur à celui applicable aux crédits. Il vous propose un amendement en ce sens.

Par ailleurs, compte tenu du fait que cette mesure vise plus à rétablir une forme d'équité fiscale compte tenu de l'évolution de la réglementation qu'à créer une incitation à octroyer des prêts participatifs, votre rapporteur général vous propose un amendement modifiant les modalités d'application dans le temps du dispositif proposé : il s'agirait de prévoir que **la possibilité d'imputation s'applique aux pertes subies à compter du 1^{er} janvier 2016**, et non simplement aux prêts consentis à compter de la même date.

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

ARTICLE 13 ter (nouveau)
(Art. 150-0 D ter, art. 150-0 D, art. 199 terdecies-0 A, art. 1763 C
du code général des impôts)

**Harmonisation des dispositifs de réduction d'impôt
« Madelin » et « ISF-PME »**

Commentaire : le présent article tend à harmoniser les conditions d'application des dispositifs de réduction d'impôt « ISF-PME » et « Madelin », dans le prolongement de la mise en conformité du dispositif « ISF-PME » avec les nouvelles règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU AU TITRE DE LA
SOUSCRIPTION AU CAPITAL DE CERTAINES PME**

Codifié à l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts (CGI), **le dispositif « Madelin » ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu** au titre de la souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises (PME).

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2016, **le coût total du dispositif est évalué à 154 millions d'euros en 2015.**

Contrairement au dispositif « ISF-PME », il s'agit en principe d'un dispositif temporaire, valable uniquement pour les versements effectués **jusqu'au 31 décembre 2016**. Il a toutefois été systématiquement prolongé depuis sa mise en place en 1994.

Le taux de la réduction d'impôt est de 18 %. Il s'applique aux versements effectués au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des entreprises entrant dans le champ d'application du dispositif.

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.

Comme pour le dispositif « ISF-PME », la réduction d'impôt s'applique **aussi bien aux souscriptions directes qu'à celles effectuées par l'intermédiaire d'une société holding.**

S'agissant des investissements réalisés *via* des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et des fonds d'investissement de proximité (FIP), les versements sont retenus dans les limites annuelles de **12 000 euros** pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de **24 000 euros** pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

Toutefois, contrairement à ce qui est prévu pour le dispositif « ISF-PME », les versements ouvrant droit à la réduction d'impôt « Madelin » ne sont pas retenus à proportion du quota d'investissement atteint par le fonds, qui doit être égal au minimum à 70 % de son actif. En revanche, comme pour le dispositif « ISF-PME », les versements sont retenus après imputation des droits ou frais d'entrée.

Des dispositifs spécifiques pour les investissements en Corse et en outre-mer

Selon les dispositions du VI *ter* de l'article 199 *terdecies-0* A du CGI, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à **38 % des versements effectués au titre de souscriptions de parts FIP** dont l'actif est constitué pour 70 % au moins de valeurs mobilières, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des **sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements situés en Corse.**

Selon les dispositions du VI *ter* A de l'article 199 *terdecies-0* A du CGI, les contribuables domiciliés fiscalement en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna peuvent bénéficier d'une **réduction de leur impôt sur le revenu égale à 42 % des souscriptions de FIP** dont l'actif est constitué pour 70 % au moins de titres financiers, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements situés dans les départements d'outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna et **dans les secteurs retenus pour l'application de la réduction d'impôt dite « Girardin » industriel prévue au I de l'article 199 *undecies* B.**

Quel que soit le mode d'investissement, l'avantage fiscal fait partie de ceux dont le cumul ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros. L'éventuel excédent peut être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes jusqu'à la cinquième année inclusivement.

Comme pour le dispositif « ISF-PME », l'avantage fiscal est **remis en cause en cas de remboursement des apports** aux souscripteurs avant le 31 décembre de la septième année suivant celle de la souscription. Il est également remis en cause **si les titres sont cédés avant le 31 décembre de la cinquième année** suivant celle de la souscription.

B. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT CIBLÉE SUR LES PETITES PME DE MOINS DE CINQ ANS

Le bénéfice de l'avantage fiscal est subordonné au respect, par la société bénéficiaire de la souscription, des mêmes conditions que pour le dispositif « ISF-PME »¹.

Toutefois, **la société bénéficiaire doit respecter deux conditions supplémentaires :**

- employer **moins de cinquante salariés** et réaliser un chiffre d'affaires annuel ou avoir un total de bilan **inférieur à 10 millions d'euros** au cours de l'exercice ;

- avoir été créée **depuis moins de cinq ans**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de Bernadette Laclais et de plusieurs de nos collègues députés², **avec l'avis défavorable de la commission des finances et l'avis favorable du Gouvernement.**

A. DES MESURES DE COORDINATION

Les A, B et C du I du présent article tendent à expliciter certaines conditions prévues aux articles 150-0 B *ter* et à l'article 150-0 D *ter* du CGI, plutôt que de procéder par renvoi aux conditions mentionnées à l'article 199 *terdecies*-0 A.

B. UNE HARMONISATION DES DISPOSITIFS « MADELIN » ET « ISF-PME »

Le D du I tend, en procédant par renvoi à l'article 885-0 V *bis* du CGI, à **aligner les conditions d'application du dispositif « Madelin » sur celles qui seraient désormais prévues dans le cadre du dispositif « ISF-PME »**, sous réserve de l'adoption de l'article 13 du présent projet de loi.

Cet alignement se traduit principalement par un **élargissement du périmètre des sociétés éligibles** au dispositif « Madelin », à l'inverse de ce qui avait été décidé en 2011³.

¹ Cf. 1 du A du I du commentaire de l'article 13 du présent projet de loi.

² Amendement n° 399 (Mme Laclais).

³ L'article 18 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a supprimé le dispositif « Madelin ordinaire », applicable à l'ensemble des PME, pour le remplacer par le « Madelin amorçage ».

Toutes les sociétés répondant à la définition européenne des PME seraient de nouveau éligibles au dispositif, et non plus les seules sociétés qui emploient moins de cinquante salariés et réalisent un chiffre d'affaires annuel ou ont un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros au cours de l'exercice.

Par ailleurs, le dispositif ne serait plus réservé aux seules sociétés de moins de cinq ans. La condition de maturité de sept ans introduite pour mettre en conformité la réduction d'impôt « ISF-PME » avec les nouvelles règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques serait également applicable, dans les mêmes conditions, au dispositif « Madelin ».

Le 3° du D du I harmonise les situations dans lesquelles il est possible, sans remise en cause de l'avantage fiscal, de rembourser les apports aux souscripteurs avant sept ans ou de déroger à la condition de détention de cinq ans, par référence aux nouvelles dispositions prévues à l'article 885-0 V *bis* du CGI.

Les conditions à respecter pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt en cas d'investissement indirect *via* un FCPI ou un FIP sont également harmonisées, tant pour le dispositif « Madelin » que pour les dispositifs spécifiques aux investissements en Corse et en outre-mer, par référence aux nouvelles dispositions prévues à l'article 885-0 V *bis* du CGI.

Les nouvelles rédactions du premier alinéa du II, du 2 du VI, du troisième alinéa du VI *ter* et du troisième alinéa du VI *ter* A de l'article 199 *terdecies*-0 A ont pour conséquence de **pérenniser le dispositif « Madelin »**, du fait de la suppression des références à la date du 31 décembre 2016.

Le 8° du D du I précise que la réduction d'impôt applicable en outre-mer, comme pour les autres réductions d'impôt prévues à l'article 199 *terdecies*-0 A, ne s'applique pas aux titres figurant dans un plan d'épargne en actions ou dans un plan d'épargne salariale, ni à la fraction des versements effectués au titre de souscriptions ayant ouvert droit aux réductions d'impôt prévues aux f ou g du 2 de l'article 199 *undecies* A, aux articles 199 *undecies* B, 199 *terdecies*-0 B, 199 *unvicies*, 199 *quatervicies* ou 885-0 V *bis* du présent code.

Les E et F du I tirent les conséquences de ces aménagements.

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

Aux termes du II, les mesures de coordination prévues aux A à C du I s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2016.

Les D à F, qui visent principalement à harmoniser les dispositifs « Madelin » et « ISF-PME », sont applicables aux **souscriptions effectuées à**

compter du 1^{er} janvier 2016 et aux souscriptions de parts de fonds dont l'agrément a été délivré à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE HARMONISATION BIENVENUE

Votre rapporteur général **soutient l'harmonisation proposée par nos collègues députés**, dans la mesure où elle permet de renforcer la cohérence des deux dispositifs, tout en rapprochant le dispositif « Madelin » des nouvelles exigences européennes.

L'assouplissement du périmètre des entreprises éligibles au dispositif « Madelin » vient ainsi **contrebalancer la restriction imposée par les nouvelles règles européennes pour le dispositif « ISF-PME »**.

À ce titre, le ministre a indiqué en séance publique à l'Assemblée nationale qu'il est « *probable que, l'un compensant l'autre, les finances publiques ne s'en trouvent pas bouleversées* ».

Par cohérence, votre rapporteur général vous propose toutefois de préciser, comme cela est déjà prévu à l'article 13 du présent projet de loi, que les nouvelles dispositions **s'appliquent aux parts de fonds dont l'agrément « de constitution » a été délivré à compter du 1^{er} janvier 2016**.

B. UNE HARMONISATION INCOMPLÈTE QUI FRAGILISE LE DISPOSITIF AU REGARD DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

À l'initiative de la commission des finances et de nos collègues députés Olivier Carré et Christophe Caresche¹, l'Assemblée nationale a rétabli, contre l'avis du Gouvernement, **la possibilité d'effectuer des versements en nature dans le cadre du dispositif « ISF-PME »**. Cette possibilité n'étant pas prévue pour le dispositif « Madelin », l'harmonisation resterait incomplète sur ce point.

Par ailleurs, en cas d'investissement indirect *via* un fonds, **les versements servant de base au calcul de l'avantage fiscal ne seraient pas retenus à proportion du quota d'investissement que le fonds s'engage à atteindre**.

Contrairement à ce qui est prévu pour le dispositif « ISF-PME », **la totalité des versements ouvrirait droit à la réduction d'impôt**, après imputation des droits ou frais d'entrée.

Or la Commission européenne, dans le cadre des négociations concernant le dispositif « ISF-PME », a rappelé que **les souscriptions**

¹ Amendements n° 348 (Mme Rabault) et 503 (M. Carré).

bénéficiaire de la réduction d'impôt doivent correspondre réellement à l'apport de ressources nouvelles pour l'entreprise.

En conséquence, elle a exigé une **restriction des catégories de titres pris en compte pour le respect du quota d'investissement des FIP et des FCPI**. À titre d'exemple, parmi les titres donnant indirectement accès au capital, seuls seront désormais pris en compte les titres reçus en contrepartie d'obligations converties et les obligations convertibles.

A fortiori, il semble donc manifestement contraire aux règles européennes que les versements au sein de la poche d'investissement dite « libre » des FIP et des FCPI puissent donner lieu à une réduction d'impôt.

En effet, cette poche, qui peut représenter jusqu'à 30 % de l'actif du fonds, est le plus souvent investie en **titres monétaires, obligataires ou produits assimilés**.

Compte tenu de son ancienneté¹, **le dispositif « Madelin » n'a certes jamais été notifié à la Commission européenne**, contrairement au dispositif « ISF-PME », instauré en 2007².

Il reste toutefois bien évidemment soumis aux règles européennes d'encadrement des aides d'État en faveur du financement des risques.

À titre d'illustration, la doctrine administrative considère que le mécanisme européen de plafonnement du montant total des aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME, qui limitait jusqu'à présent les aides au niveau de chaque entreprise à 2,5 millions d'euros par période de douze mois, s'applique en prenant en compte la somme des versements éligibles à la réduction d'impôt « ISF-PME » et à la réduction d'impôt « Madelin »³.

Il convient également de rappeler que la Commission européenne doit être informée des aides relevant d'un règlement général d'exemption par catégories, sous la forme de fiches de renseignement uniformes⁴. Dès lors que le présent article modifie substantiellement ce dispositif très ancien, **il devrait en toute logique donner lieu à une information de la Commission européenne.**

Même si ce n'était pas le cas, la Commission européenne pourrait toujours **adresser à la France une demande d'information** concernant ce

¹ L'article 199 terdecies-0 A est entré en vigueur le 2 septembre 1994.

² Comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, *Évaluation des dispositifs fiscaux en faveur du capital-investissement dans les PME*, rapport n° 2010-M-042-03, p. 29.

³ Cf. BOI-PAT-ISF-40-30-10-30-20140616, paragraphe 100 : « Le plafond de 2,5 millions d'euros autorisé par les lignes directrices est par ailleurs commun aux réductions en faveur de l'investissement au capital de PME accordées au titre de l'impôt sur le revenu et de l'ISF. Il s'apprécie donc en tenant compte de la somme des investissements ouvrant droit à l'avantage 'ISF-PME' et à l'avantage 'Madelin'. »

⁴ Cf. 2.1.4. du II du guide de légistique disponible en ligne sur le site Légifrance.

dispositif, comme elle l'a déjà fait par le passé pour certains régimes fiscaux en faveur du capital-investissement non notifiés¹.

Il existe donc un risque que cette disposition contraire aux règles européennes d'encadrement des aides d'État emporte l'illégalité du dispositif, ce qui impliquerait la récupération des aides auprès des entreprises bénéficiaires.

Aussi est-il impératif de prévoir que les versements servant de base au calcul de l'avantage fiscal ne sont retenus qu'à proportion du quota d'investissement que le fonds s'engage à atteindre. Votre rapporteur général vous propose un amendement en ce sens.

Cet aménagement ne devrait pas se traduire par une baisse de l'avantage fiscal pour les souscripteurs, dans la mesure où les effets de la concurrence devraient conduire les fonds à s'engager à atteindre un quota d'investissement proche de 100 %, comme c'est déjà le cas pour les fonds éligibles au dispositif « ISF-PME ».

Votre rapporteur général est pleinement conscient que cette évolution nécessitera la **mise en place de stratégies de gestion plus complexes.**

L'exemple des fonds ISF

Pour les fonds éligibles au dispositif « ISF-PME », les versements sont déjà pris en compte à proportion du quota d'investissement. En conséquence, les fonds s'engagent le plus souvent à atteindre un quota d'investissement proche ou égal à 100 %, pour des raisons fiscales.

La concurrence entre les fonds oblige ainsi les gestionnaires à repenser leur stratégie de gestion car ils ne disposent pas de la flexibilité offerte par la poche dite « libre ». Ces contraintes peuvent par exemple conduire les fonds à investir dans des entreprises capables de verser des dividendes élevés et récurrents pour disposer d'un niveau de trésorerie minimum.

Le rééquilibrage du dispositif « Madelin » au profit de la gestion collective devrait toutefois **faciliter cet ajustement.**

C. EN CONTREPARTIE, UN RÉÉQUILIBRAGE DU DISPOSITIF AU PROFIT DE LA GESTION COLLECTIVE

En cohérence avec l'aménagement proposé par votre commission des finances à l'article 13 pour le dispositif « ISF-PME », votre rapporteur général suggère de **mettre fin à la différence de traitement fiscal injustifiée**

¹ Comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, *Évaluation des dispositifs fiscaux en faveur du capital-investissement dans les PME, rapport n° 2010-M-042-03, p. 33.*

entre les fonds et les autres formes d'investissement intermédié¹ prévue par le dispositif « Madelin ».

S'agissant des investissements réalisés via des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et des fonds d'investissement de proximité (FIP), **les versements seraient désormais retenus, comme pour les autres modes d'investissement, 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**, contre respectivement 12 000 euros et 24 000 euros actuellement.

D. UN PLAFONNEMENT DES FRAIS FACTURÉS PAR LES INTERMÉDIAIRES

En cohérence avec l'amendement proposé à l'article 13 pour le dispositif « ISF-PME », votre rapporteur général vous propose également un amendement visant à plafonner, dans les mêmes conditions, les frais facturés par les intermédiaires dans le cadre du dispositif « Madelin »².

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

¹ Les souscriptions réalisées dans le cadre d'un mandat de gestion ou de conseil, ainsi que les investissements réalisés via une holding, bénéficient du plafond prévu pour l'investissement direct. Cette différence de traitement entre la gestion collective et les autres formes d'investissement intermédié réduit l'efficacité du dispositif. Cf. 2 du D du IV commentaire de l'article 13 du présent projet de loi.

² Cf. 2 du C du IV commentaire de l'article 13 du présent projet de loi.

ARTICLE 14

(Art. L. 214-154, L. 214-160, L. 214-168, L. 214-169, L. 221-32-2 et L. 519-1
du code monétaire et financier)

**Renforcement du plan d'épargne en actions dédié au financement
des petites et moyennes entreprises et des entreprises
de taille intermédiaire (PEA-PME)**

Commentaire : le présent article vise à ouvrir le PEA-PME aux obligations convertibles ou remboursables en actions lorsqu'elles sont négociables sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation et à modifier les critères permettant de déterminer les entreprises dont les titres sont éligibles à ce plan.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PEA-PME

1. Le fonctionnement du PEA-PME

Le plan d'épargne en actions destiné au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME) a été créé par la loi de finances pour 2014 et est régi par les articles L. 221-32-1 à L. 221-32-3 du code monétaire et financier.

Son fonctionnement est identique à celui d'un plan d'épargne en actions (PEA) classique.

Si le plan est ouvert auprès d'une banque, il comporte un compte-titres et un compte en espèces. Ce dernier reçoit les versements sur le plan, les produits de cession de titres et les dividendes et permet de régler les achats de titres inscrits sur le plan et les divers frais afférents au fonctionnement du plan.

Les versements sont plafonnés à 75 000 euros par contribuable (150 000 euros pour un couple), contre 150 000 euros pour un PEA classique (300 000 euros pour un couple). Un contribuable peut détenir concomitamment les deux types de plans.

S'il est ouvert auprès d'une entreprise d'assurance, le PEA-PME prend la forme d'un contrat de capitalisation en unités de compte.

2. Le régime fiscal du PEA-PME

Le régime fiscal d'un PEA-PME est identique à celui d'un PEA classique.

L'imposition des revenus (dividendes et plus-values) ne s'opère pas à l'occasion de la cession de titres logés dans le PEA-PME mais lors du retrait des sommes qui y sont placées et dépend de la date de ce retrait :

- avant deux ans à partir du premier versement, le gain net est imposé au taux de 22,5 % ;

- entre deux ans et cinq ans, le taux d'imposition est de 19 % ;

- après cinq ans, l'exonération est totale. Toutefois, concernant les titres non cotés, l'exonération des revenus est plafonnée chaque année à 10 % du montant de ces titres.

Après huit années de détention, le contribuable peut opter pour le versement d'une rente viagère également exonérée d'impôt sur le revenu.

En revanche, les revenus du PEA-PME sont soumis aux prélèvements sociaux (15,5 %) quelle que soit la date des retraits.

Les versements ne peuvent être effectués qu'en numéraire : il n'est pas possible de transférer des titres détenus par ailleurs vers un PEA-PME.

3. Les titres éligibles au PEA-PME

Les titres éligibles au PEA-PME doivent répondre à des conditions tenant à leur émetteur et à leur nature.

a) Les entreprises susceptibles d'émettre des titres éligibles

Les entreprises dont les titres sont éligibles au PEA-PME doivent avoir :

- un siège social dans l'Union européenne et être redevables de l'impôt sur les sociétés ;

- d'une part, moins de 5 000 salariés et, d'autre part, moins de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires annuel ou un bilan de moins de deux milliards d'euros.

Ces seuils sont les mêmes que ceux de la définition statistique des entreprises de taille intermédiaire (ETI), précisée par le décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique. Sont ainsi éligibles au PEA-PME, les entreprises appartenant aux catégories statistiques des micro-entreprises, des PME et ETI.

Pour l'appréciation de ces seuils, l'article D 221-113-5 du code monétaire et financier, dans sa rédaction résultant du décret du 4 mars 2015 pris pour la mise en œuvre du PEA-PME, prévoit que « *le nombre de salariés, le chiffre d'affaires et le total de bilan de la société émettrice des titres [...] sont appréciés dans les conditions définies aux articles 1^{er}, 3, 5 et 6 de l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité* ».

L'article 6 de cette annexe prévoit que, « *dans le cas d'une entreprise autonome, la détermination des données, y compris de l'effectif, s'effectue uniquement sur la base des comptes de cette entreprise* ».

Dans le cas d'une entreprise « *ayant des entreprises partenaires ou liées* », les données sont « *déterminées sur la base des comptes et autres données de l'entreprise consolidés avec les autres entreprises* ». S'agissant des entreprises partenaires, cet article précise que la consolidation doit être opérée avec les entreprises « *situées immédiatement en amont ou en aval* » de l'entreprise considérée.

L'entreprise partenaire est définie par l'article 3 de cette annexe comme l'entreprise qui détient, seule ou conjointement avec d'autres entreprises, plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une autre entreprise. L'entreprise liée est celle qui détient la majorité des droits de vote, qui a un droit de nomination ou de révocation d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance ou qui exerce une influence dominante sur une autre entreprise en vertu d'un contrat.

b) Les catégories de titres éligibles

Comme pour les PEA, les titres éligibles sont :

- les actions ;
- les certificats d'investissement de sociétés et certificats coopératifs d'investissement ;
- les parts de sociétés à responsabilité limitée ou équivalentes ;
- les titres de capital de certaines coopératives.

Sont également éligibles les parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) ainsi que les parts ou actions d'organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) investissant au moins 75 % en titres admis au PEA-PME, dont au moins les deux tiers en titres éligibles.

Les titres de dette, notamment les obligations, ne sont pas éligibles.

B. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE AUX REVENUS ET AUX GAINS PROCURÉS PAR DES OBLIGATIONS

1. L'imposition des revenus des obligations

Les produits de placements à revenu fixe et gains assimilés perçus à compter du 1^{er} janvier 2013, et donc les intérêts servis par les obligations, sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Un prélèvement à la source de 24 %, constituant une avance d'impôt sur le revenu, est effectué sur ces produits. Si le prélèvement est supérieur à l'impôt dû, l'excédent est restitué.

Les contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 25 000 euros (50 000 euros pour un couple) peuvent demander une dispense de prélèvement à la source.

Les foyers fiscaux percevant moins de 2 000 euros d'intérêts peuvent demander que le prélèvement soit libératoire.

Les revenus des obligations ne bénéficient pas de l'abattement de 40 % applicable aux dividendes au titre du 2^o de l'article 158 du code général des impôts.

2. L'imposition des plus-values de cession d'obligations

Une obligation possède une valeur nominale ou « faciale », fixée à l'émission et constante dans le temps, qui correspond au prix d'émission (et à l'éventuelle prime d'émission) et sert de référence au calcul des intérêts.

Elle a également une valeur vénale – ou valeur de marché – qui peut varier dans le temps, en fonction notamment de l'évolution des taux d'intérêt et du risque de crédit de l'émetteur.

Le détenteur d'une obligation peut ainsi réaliser, lorsqu'il cède celle-ci avant son terme, une plus-value ou une moins-value, qui résulte de la différence entre la valeur d'acquisition de l'obligation et son prix de cession.

Dans le cas d'une obligation ayant déjà fait l'objet d'une première cession puis détenue jusqu'à son terme, un gain peut également résulter d'un prix de remboursement supérieur à la valeur d'acquisition.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le gain net tiré de la cession d'une obligation ou de toute autre valeur mobilière est soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Avant cette réforme introduite par la loi de finances pour 2013, il était frappé par un prélèvement forfaitaire de 24 %. Il reste soumis aux prélèvements sociaux, dont le taux s'établit à 15,5 %.

Les gains de cession d'obligations ne bénéficient pas de l'abattement pour durée de détention applicable aux gains de cessions d'actions, parts sociales et titres assimilés prévu par l'article 150-0 D du code général des impôts¹.

C. LES FONDS EUROPÉENS D'INVESTISSEMENT À LONG TERME (ELTIF)

Le règlement (UE) 2015/760 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme (*European long-term investment funds* – ELTIF) vise à orienter l'épargne européenne vers des investissements européens à long terme dans l'économie réelle. Les ELTIF doivent apporter des financements de longue durée à divers projets d'infrastructure, à des sociétés non cotées ou à des petites et moyennes entreprises (PME) cotées, qui émettent des instruments de capitaux propres ou de dette.

Seront autorisés à utiliser la dénomination « ELTIF » les fonds d'investissement alternatifs (FIA) « de l'Union »² gérés par des gestionnaires de fonds agréés conformément à la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (directive AIFM) et respectant les conditions du règlement ELTIF. Ils devront notamment respecter un quota d'investissement minimum de 70 % en en :

- instruments de fonds propres et quasi fonds propres (actions non cotées, actions cotées de PME-ETI – avec une limite de capitalisation de 500 millions d'euros), prêts participatifs et subordonnés, obligations convertibles...);

- instruments de dettes ou prêts peu ou pas liquides ;

¹ L'abattement de droit commun s'établit à : 50 % du montant des gains nets lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis au moins deux ans et moins de huit ans à la date de la cession ou de la distribution ; 65 % du montant des gains nets lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis au moins huit ans à la date de la cession ou de la distribution.

Un abattement renforcé est applicable aux gains de cessions nets de titres de petites et moyennes entreprises (PME) de moins de dix ans, aux gains de cession de titres à l'intérieur d'un groupe familial et aux gains de cession de titres de PME réalisés par les dirigeants lors de leur départ en retraite.

Son taux est de 50 % lorsque les actions, parts ou droits sont détenus depuis au moins un an et moins de quatre ans à la date de la cession ; 65 % lorsqu'ils sont détenus depuis au moins quatre ans et moins de huit ans à la date de la cession ; 85 % lorsqu'ils sont détenus depuis au moins huit ans à la date de la cession.

Les gains de cession de titres de PME réalisés par un dirigeant lors de son départ à la retraite sont au préalable réduits d'un abattement fixe de 500 000 euros (article 150-0 D ter du CGI), l'abattement renforcé s'appliquant au surplus.

² L'article 4 de la directive AIFM définit un « FIA de l'Union » comme un FIA agréé ou enregistré dans un État membre en vertu de la législation nationale applicable ou un FIA qui n'est pas agréé ou enregistré dans un État membre, mais a son siège statutaire et/ou son administration centrale dans un État membre.

- actifs physiques détenus en direct en particulier dans le domaine des infrastructures.

Pour ce qui concerne les investisseurs, les ELTIF auront pour objet de servir des revenus réguliers et devraient donc intéresser les organismes de gestion de retraite, les fonds de pension, les entreprises d'assurance, les fondations et plus généralement les investisseurs, éventuellement de détail, recherchant des rendements à long terme.

Le règlement est d'application directe en droit national. Néanmoins, certains véhicules de placement, parmi les plus susceptibles de demander le label « ELTIF », ne sont pas actuellement autorisés par le droit français à octroyer des prêts aux entreprises. Il en va ainsi des fonds professionnels spécialisés, des fonds professionnels de capital investissement (FPCI) et des organismes de titrisation (OT). Cette circonstance ne les empêche pas de solliciter l'autorisation d'utiliser la dénomination « ELTIF », mais limite le champ des opérations qu'ils peuvent réaliser.

L'entrée en vigueur du règlement ELTIF est prévue le 9 décembre 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à modifier les critères d'éligibilité au PEA-PME des sociétés cotées et à rendre éligibles certains titres de dette.

A. L'ÉLIGIBILITÉ DE CERTAINS TITRES DE DETTE

Le 1° du I du présent article tend à compléter la liste des titres éligibles au PEA-PME figurant au 1 de l'article L. 221-32-2 du code monétaire et financier en y incluant « *les obligations convertibles ou remboursables en actions, admises aux négociations sur un marché réglementé au sens de l'article L. 421-1 ou de l'article L. 422-1 ou sur un système multilatéral de négociation au sens de l'article L. 424-1 ou de l'article L. 424-9* » du même code.

La société émettrice peut quant à elle être non cotée.

B. LA MODIFICATION DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DES SOCIÉTÉS COTÉES

Le 2° du I du présent article vise à mettre en œuvre une nouvelle rédaction du 2 de l'article L. 221-32-2 du code monétaire et financier qui énonce les critères d'éligibilité des sociétés au PEA-PME.

Il s'agirait de prévoir, de manière alternative par rapport aux dispositions actuelles, une nouvelle méthode d'appréciation de l'éligibilité des sociétés cotées.

Dans tous les cas, pour être éligible, une société cotée, soit sur un marché réglementé, soit sur un système multilatéral de négociation, devrait respecter les critères actuels relatifs au nombre d'employés, au chiffre d'affaires ou bilan (cf. *supra*). Toutefois, elle aurait désormais le choix entre deux méthodes d'appréciation de ces critères : soit la méthode aujourd'hui en vigueur, soit une appréciation sur la base des comptes consolidés de la société émettrice et de ses filiales, à condition que sa capitalisation boursière soit inférieure à un milliard d'euros et qu'aucune personne morale ne détienne plus de 25 % de son capital.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, un amendement visant à permettre à certains fonds d'investissement alternatifs (FIA) d'octroyer des prêts à des entreprises et de prévoir l'éligibilité d'actions ou de parts de certains FIA au PEA-PME.

À cette fin, il a introduit les A, B, C et D du présent article qui tendent à modifier les articles L. 214-154, L. 214-160, L. 214-168 et L. 214-169 du code monétaire et financier de manière à permettre aux fonds professionnels spécialisés, aux fonds professionnels de capital investissement (FCPI) et aux organismes de titrisation de consentir des prêts aux entreprises, dans les conditions fixées par le règlement ELTIF, lorsqu'ils ont reçu l'autorisation d'utiliser la dénomination « ELTIF » en application de ce même règlement, ou dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le présent article est également complété par un F qui tend à modifier l'article L. 519-1 du code monétaire et financier afin que les fonds ELTIF octroyant des prêts ne soit pas considérés comme des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement et ne soit donc pas soumis aux obligations, notamment d'immatriculation, afférentes à ce statut.

Par ailleurs, le nouveau 4° du E présent article complète le 3 de l'article L. 221-32-2 du code monétaire et financier afin de rendre éligibles au PEA-PME les parts ou actions de FIA, qui ont reçu l'autorisation d'utiliser la dénomination « ELTIF », sous réserve que leurs actifs soient investis en permanence pour plus de 50 % en actions, parts et obligations convertibles ou remboursables en actions elles-mêmes éligibles au PEA-PME.

Ces FIA ne doivent pas détenir d'actifs immobiliers, définis par référence à ceux susceptibles de figurer à l'actif d'un organisme de placement collectif immobilier (1° à 5° de l'article L. 214-36 du code

monétaire et financier), sauf s'il s'agit d'actifs physiques mentionnés au 6 de l'article 2 du règlement ELTIF¹.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement rédactionnel à l'initiative de sa rapporteure générale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le PEA-PME ne connaît pas le succès escompté lors de sa mise en place. Le dispositif proposé vise à en stimuler le développement et ainsi à favoriser le financement en fonds propres des PME et ETI.

A. UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE DES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ DES SOCIÉTÉS

L'évaluation préalable du présent article indique qu'à la date de sa rédaction « 282 sociétés s'étaient déclarées éligibles au dispositif. Pour autant, d'après certaines évaluations, le nombre de sociétés véritablement éligibles pourrait s'élever à plus de 400. La simplification des critères d'éligibilité pourrait ainsi permettre une progression de plus de 50 % du nombre de PME-ETI ayant déclaré leur éligibilité. »

La simplification porte en réalité essentiellement sur les modalités d'appréciation des critères actuels s'agissant des sociétés cotées. Plutôt qu'une approche impliquant une consolidation « en amont et en aval » des comptes des sociétés « liées » ou « partenaires », les seuils seraient appréciés à partir des comptes consolidés de la seule société émettrice, qui tiennent compte, le cas échéant, de ces filiales. Il serait dès lors plus aisé pour les sociétés concernées d'apprécier leur propre éligibilité.

Les nouveaux critères d'actionnariat et de capitalisation sont quant à eux destinés à garantir que les filiales des grands groupes ne deviendront pas éligibles, ce qui est d'ailleurs l'objet de la méthode actuelle d'appréciation des seuils.

¹ Le 6 de l'article 2 du règlement ELTIF définit l' « actif physique » comme « un actif qui possède une valeur liée à sa substance et à ses propriétés, et qui peut avoir un rendement, y compris les infrastructures et d'autres actifs qui produisent des avantages économiques ou sociaux, comme l'éducation, le conseil, la recherche et le développement, et ne comprenant l'immobilier à usage commercial ou résidentiel que s'il fait partie intégrante ou est un élément accessoire d'un projet d'investissement à long terme qui contribue à l'objectif de l'Union d'une croissance intelligente, durable et inclusive ».

B. UN ÉLARGISSEMENT DES TITRES ÉLIGIBLES UTILE MAIS APPELANT LA VIGILANCE

1. Des valeurs mobilières complexes qui peuvent être utiles au financement des PME et ETI

Les obligations convertibles en actions (OCA) et les obligations remboursables en action (ORA) constituent des valeurs mobilières donnant accès au capital au sens des articles L. 228-91 et suivants du code de commerce. Toutes les sociétés par actions, cotées ou non, peuvent émettre des obligations convertibles ou remboursables. La décision d'émission relève de l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires.

Une obligation convertible est une obligation classique assortie d'une option de conversion. Cette option donne le droit au souscripteur de convertir le capital de l'obligation en actions nouvelles de l'émetteur, à un prix et dans un délai prédéterminés.

Lorsque, dans le délai de conversion, la valeur des actions devient supérieure au prix de conversion, la levée de l'option de conversion procure un gain au porteur de l'obligation. Dans le cas contraire, il n'y a pas d'intérêt financier pour le porteur à lever l'option. Le gain et l'effet dilutif de la conversion sont souvent limités par une option de rachat consentie à l'émetteur, dont le prix d'exercice, supérieur au prix de conversion, est prédéterminé.

Cette possibilité de gain liée à l'option de conversion justifie un taux d'intérêt servi par l'obligation inférieur aux conditions du marché.

Du point de vue de l'investisseur, l'obligation convertible permet de bénéficier de revenus fixes, considérés comme « non risqués », tout en spéculant sur une hausse du cours de l'action sous-jacente.

Du point de vue de l'entreprise concernée, l'émission d'obligations convertibles permet d'obtenir un financement moins onéreux qu'un emprunt bancaire ou obligataire tout en différant une éventuelle augmentation de capital.

Contrairement aux obligations convertibles en actions, qui ne débouchent pas nécessairement sur une entrée du souscripteur au capital de l'émetteur, les obligations remboursables en actions viennent en principe obligatoirement abonder à l'échéance les capitaux propres de la société émettrice. En effet, leur remboursement s'effectue normalement par remise d'actions de la société émettrice selon une parité définie dans le contrat d'émission.

Même si, à terme, les porteurs d'ORA seront actionnaires, ils se trouvent, avant l'échéance, dans une situation moins risquée que s'ils avaient directement souscrit à une augmentation de capital : ils bénéficient en effet du versement des coupons, revenu fixe et certain, plutôt que de dividendes

aléatoires. En revanche, le risque supporté par le souscripteur est beaucoup plus important que pour une obligation convertible, qui garantit à la fois le versement du capital, si l'option de conversion n'est pas levée, et de coupons, dans tous les cas. Le porteur d'une ORA est en effet susceptible de subir une perte en capital si, à l'échéance, la valeur de marché des actions est inférieure à celle fondant la parité définie dans le contrat d'émission.

L'ORA présente un intérêt certain en cas de conflit de valorisation de la société, lié à une différence d'appréciation quant à la probabilité de succès d'un plan de développement, ou de réalisation d'un risque, entre actionnaires déjà présents au capital et nouveaux investisseurs.

Les solutions classiques de résolution de ce type de conflit consistent, en cas de rachat d'entreprise, en des clauses de garantie de passif ou de complément de prix. Ces solutions sont moins adaptées en cas d'augmentation de capital, qui s'en trouve compromise, ainsi que, par voie de conséquence, le développement de la société concernée.

L'émission d'ORA permet d'apporter un financement immédiat en quasi fonds propres tout en repoussant la détermination définitive de la valorisation de la société à un moment où les incertitudes auront été en grande partie levées.

Il convient de souligner que ces caractéristiques générales des OCA et des ORA correspondent plus à une typologie de valeurs émises par les entreprises au titre des possibilités ouvertes par les dispositions du code du commerce relatives aux titres donnant accès au capital, qu'à des catégories légalement définies répondant à des règles précises. En effet, l'encadrement légal est largement processuel et une grande liberté est laissée pour la définition des caractéristiques de ces obligations à travers les stipulations des contrats d'émission.

Par conséquent, en visant « *les obligations convertibles ou remboursables en actions* », le dispositif proposé ne se réfère pas à des titres aux propriétés homogènes et clairement définies, mais à une grande variété de valeurs mobilières ayant pour seuls points communs une base obligataire et une possibilité d'accès – très variable – au capital de l'émetteur.

2. Un élargissement qui appelle la vigilance

Comme le rappelle le Gouvernement dans l'évaluation préalable, l'objectif du PEA-PME est de « *drainer une épargne longue vers les actions en vue d'améliorer les conditions de financement en fonds propres des entreprises* ».

L'avantage fiscal pour le souscripteur vient compenser une partie du risque supérieure des actions par rapport aux obligations.

Il paraît utile de prendre en compte différentes modalités de renforcement des fonds propres des entreprises et notamment le recours à

des valeurs mobilières composées, combinant titres de dette et entrée au capital.

Pour autant, il faut se garder de dénaturer le PEA-PME. Un traitement égal entre obligations et actions risquerait d'entraîner un effet d'éviction des secondes au profit des premières.

Selon le Gouvernement, l'option retenue « *préserve l'objectif poursuivi (l'encouragement de l'investissement en fonds propres est maintenu puisque ces titres ont vocation à être convertis en capital) tout en permettant de développer le financement obligataire donnant accès au capital des entreprises et d'offrir des opportunités de diversification pour l'investisseur* ».

Votre rapporteur général partage les objectifs de cette réforme mais considère qu'il faudra veiller à ce qu'elle ne donne pas lieu à des abus, notamment pour ce qui concerne les obligations convertibles dont la souplesse pourrait permettre des contournements revenant à l'ouverture du PEA-PME à des obligations classiques.

En effet, la conversion des obligations convertibles est laissée au libre choix du souscripteur. Celui-ci doit certes accepter une moindre rémunération sur la partie obligataire, dont la réduction par rapport au taux servi par une obligation classique dépend de la valeur de l'option de conversion, mais des primes de remboursement peuvent être prévues pour le dédommager en cas de non conversion.

De même, il suffirait de fixer un prix de conversion irréaliste pour que la valeur de l'option de conversion soit pratiquement nulle (eu égard à la faible chance que le cours réel de l'action dépasse ce prix dans les délais prévus par le contrat) et que, par conséquent, la valeur et le taux de l'obligation convertible soit ceux d'une obligation classique, sans réelle perspective d'accès au capital de l'émetteur.

Le risque du recours à de telles pratiques est d'autant plus élevé que **l'avantage fiscal que procure l'inscription dans un PEA-PME est plus important pour une obligation que pour un titre de capital**. En effet, les plus-values de cession d'actions ou de parts de société détenues en dehors d'un PEA se voient appliquer, avant d'être soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu, l'abattement pour durée de détention prévu par l'article 150-0 D du code général des impôts (cf. *supra*). Les dividendes distribués sont quant à eux réduits d'un abattement de 40 % en application du 2° de l'article 158 du même code. Les gains retirés de la cession d'obligations et les coupons servis par ces titres ne bénéficient pas de tels avantages fiscaux. Dès lors, il est rationnel pour un contribuable détenant à la fois des actions et des obligations d'inscrire prioritairement ces dernières dans son PEA, qui ne peut recevoir qu'un investissement plafonné.

S'agissant des obligations remboursables en actions, les risques sont moindres dans la mesure où l'accès au capital ne fait en principe pas au choix du porteur. Toutefois, les contrats d'émission peuvent ouvrir des

possibilités, au choix de l'émetteur ou du porteur, d'un remboursement en numéraire, anticipé ou à échéance.

Il conviendra donc d'exercer une vigilance particulière afin d'éviter que de tels abus ne se développent.

3. L'utilité d'étendre l'éligibilité aux ORA non cotées

Les conflits de valorisation qui font obstacle à la réalisation de certaines augmentations de capital touchent particulièrement les PME.

Pour ces entreprises, l'émission d'obligations composées constitue une opération délicate à mettre en œuvre. L'exigence que ces obligations soient admises aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation pourrait être dissuasive. Cette condition est en outre totalement inadaptée lorsque l'augmentation de capital est réalisée auprès d'investisseurs identifiés, avec lesquels les actionnaires sont en relation dans le cadre d'un projet de développement de l'entreprise.

Il faut à cet égard relever que les actions non cotées sont éligibles au PEA-PME. Toutefois, pour éviter les abus consistant à transférer dans un PEA une rémunération déguisée en dividendes d'actions ou de parts, le 5° bis de l'article 157 du code général des impôts limite l'exonération dont bénéficient les produits des placements en titres non cotés détenus dans un PEA à 10 % du montant de ces placements¹.

Votre rapporteur général vous propose **un amendement** visant à rendre éligible au PEA-PME les obligations remboursable en actions qui ne sont pas admises aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation, avec la même limite d'exonération pour les revenus procurés par ces obligations que celle prévue pour les dividendes distribués au titre d'actions non cotées.

Il a été objecté à cet élargissement que la valeur des obligations non cotés risquait d'être sciemment sous-évaluée afin, par exemple, de contourner la règle de plafonnement des versements. Ce risque est également présent s'agissant des actions non cotées, qui sont pourtant éligibles au PEA-PME. Le problème a été réglé en qualifiant la sous-évaluation d'abus de droit. Rien ne ferait obstacle à ce que cet abus soit également sanctionné lorsque seraient en cause des obligations.

¹ La part excédentaire est imposable dans la catégorie des revenus des valeurs et capitaux mobiliers soumis, après abattement forfaitaire de 40 %, au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Abus de droit et PEA

« Des abus ont été constatés dans les conditions de fonctionnement de certains PEA. Ces abus aboutissent à conférer une rentabilité exceptionnelle aux titres figurant dans un plan et permettent de bénéficier indûment des exonérations inhérentes au PEA (CGI, art. 157, 5° bis) : dividendes et plus-values.

« Les abus constatés prennent des formes multiples et consistent notamment :

« - à transférer dans un PEA une rémunération ou des honoraires déguisés en dividendes d'actions ou de parts sociales ;

« - à inscrire dans le plan des titres non-cotés à une valeur de convenance, éventuellement minorée, afin de contourner la règle de plafonnement des versements sur le PEA ;

« - ou à loger dans le PEA des titres de sociétés ayant des participations supérieures à 25 % dans d'autres sociétés, participations qui elles-mêmes ne seraient pas éligibles au PEA.

« Ces détournements constituent un abus de droit en ce qu'ils sont contraires à la volonté du législateur qui a institué le PEA dans le but d'alimenter les fonds propres des entreprises (Journal des débats du Sénat - séance du 18 décembre 1996 - Journal officiel du 19 décembre 1996, p. 7581 et suivantes).

« L'administration sanctionnera donc ces abus par la remise en cause des avantages conférés par le PEA, et éventuellement par la clôture du plan, sur le fondement des dispositions de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (LPF). »

Source : BOI-RPPM-RCM-40-50-30, paragraphe n° 20

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

ARTICLE 15

(Art. 14A, 35 A, 39 duodecies, 50-0, 150 UC, 164 B et 239 nonies
du code général des impôts)

**Extension de l'objet social des organismes de placement collectif
immobilier à la location meublée - conséquences fiscales**

Commentaire : le présent article tire les conséquences fiscales de l'extension de l'objet social des organismes de placement collectif immobilier à la location meublée. Il vise ainsi à assurer une neutralité fiscale entre les porteurs de parts des fonds de placement immobiliers (FPI) et les loueurs en meublés exerçant leur activité en direct.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES FONDS DE PLACEMENT IMMOBILIERS (FPI), UNE CATÉGORIE
D'ORGANISMES DE PLACEMENT COLLECTIF IMMOBILIER (OPCI)**

Les **fonds de placement immobiliers (FPI)** constituent une catégorie d'**organismes de placement collectif immobilier (OPCI)**, aux côtés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV). Ils sont, comme tout OPCI, **soumis à l'agrément de l'Autorité des marchés financiers** (constitution, transformation, fusion, scission ou liquidation).

En vertu de l'article L. 214-34 du code monétaire et financier, les OPCI « *ont pour objet l'investissement dans des immeubles destinés à la location ou qu'ils font construire exclusivement en vue de leur location, qu'ils détiennent directement ou indirectement, [...] toutes opérations nécessaires à leur usage ou à leur revente, la réalisation de travaux de toute nature dans ces immeubles, [...] et accessoirement la gestion d'instruments financiers et de dépôts* ». Il peut s'agir d'organismes de placement collectif immobilier ou d'organismes professionnels de placement collectif immobilier.

Le **FPI est une copropriété composée d'actifs immobiliers, d'instruments financiers et d'autres actifs** tels que définis à l'article L. 214-36 du code monétaire et financier, en vertu de l'article L. 214-17 du même code.

Il n'est pas doté de la personnalité morale et n'est donc pas soumis à l'impôt sur les sociétés.

En vertu de l'article 214-81 du code monétaire et financier, le résultat distribuable relatif aux actifs immobiliers est distribué à hauteur d'au moins 85 %, les produits nets susceptibles d'être distribués étant préalablement

diminués d'un abattement forfaitaire égal à 1,5 % du prix de revient des immeubles détenus directement par le fonds.

Le même pourcentage de 85 % s'applique également aux autres actifs, ainsi qu'aux plus-values distribuables (et en tenant compte, le cas échéant des règles d'abattement), tant s'agissant des cessions d'actifs immobiliers, des parts de sociétés ou encore des parts de fonds de placement immobilier ou de fonds professionnel de placement immobilier, ainsi que les plus-values d'autres actifs (mobiliers).

Compte tenu du fait que le FPI n'a pas la personnalité morale, ce sont donc **les porteurs de parts du fonds qui se voient imposés** sur leurs revenus et leurs profits lorsqu'ils leur sont distribués (généralement une fois par an).

Si ce sont des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, les revenus et les profits seront **considérés comme des dividendes** qui, en tant que produits financiers, seront soumis à l'impôt sur les sociétés.

En revanche, **lorsque les porteurs de parts sont des particuliers** ou des sociétés soumises à l'impôt sur le revenu, les revenus et profits issus du FPI sont **imposés selon leur nature**, en vertu de l'article 239 *nonies* du code général des impôts.

Ainsi, les **revenus issus des actifs immobiliers constituent des revenus fonciers** imposés selon les dispositions de l'article 14 A du code général des impôts et desquels sont déductibles les frais de gestion supportés par le FPI (mais pas ceux des porteurs de parts).

Les revenus issus des **autres actifs**, c'est-à-dire des actifs mobiliers, constituent des **revenus de capitaux mobiliers** imposés conformément aux dispositions de l'article 137 *ter* du code général des impôts.

En vertu de l'article 150 UC du code général des impôts, les **plus-values de cessions d'actifs immobiliers**, correspondant en particulier à des cessions d'immeubles ou de droits réels immobiliers détenus directement ou indirectement, sont **imposables en tant que plus-values de cessions immobilières des particuliers**, conformément aux dispositions de l'article 150 U du code général des impôts. L'abattement pour durée de détention leur est applicable.

Les **plus-values issues de la cession ou du rachat de parts de FPI** relèvent également du **régime des plus-values immobilières des particuliers**.

Enfin, les plus-values réalisées lors de la **cession de valeurs mobilières** sont imposées au **barème progressif de l'impôt sur le revenu**.

B. L'ÉLARGISSEMENT DE L'OBJET SOCIAL DES OPCI À LA LOCATION MEUBLÉE...

L'article 139 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a **ouvert l'objet social des OPCI à la location meublée**.

Ainsi, l'article L. 214-34 du code monétaire et financier indique désormais qu'« *à titre accessoire, les organismes de placement collectif immobilier peuvent acquérir, directement ou indirectement, en vue de leur location, des meubles meublants, des biens d'équipement ou tous biens meubles affectés aux immeubles détenus et nécessaires au fonctionnement, à l'usage ou à l'exploitation de ces derniers par un tiers.* »

En conséquence, l'article 139 de la loi précitée du 6 août 2015 modifie également l'article L. 214-36 du code monétaire et financier qui définit la composition de l'actif des OPCI ainsi que l'article L. 214-51 du même code fixant le calcul du résultat de ces derniers.

Selon les auteurs de l'amendement ayant conduit à l'adoption de cet article, il s'agit ainsi de **répondre**, par ce nouveau type de véhicule, à un **besoin manifeste, en particulier pour des résidences étudiantes et de personnes âgées**. La rédaction est toutefois bien plus large et l'article pourrait **également concerner des résidences de tourisme**.

En tout état de cause, les OPCI ne pourront devenir gérants desdites résidences, lesquelles seront mises en location par un exploitant.

C. ...RENDANT NÉCESSAIRE D'ADAPTER LES RÈGLES D'IMPOSITION DES REVENUS ISSUS DE CETTE ACTIVITÉ PAR LES FPI

1. L'imposition des produits relevant des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) n'est pas prévue pour les porteurs de parts de FPI

L'extension à la location meublée de l'objet social de l'OPCI ne pose pas de difficulté s'agissant de l'imposition des revenus et des plus-values distribués par les SPPICAV, ceux-ci étant traités comme des produits financiers soumis à l'impôt sur les sociétés (comme tous les autres produits).

En revanche, la situation est différente **pour les porteurs de parts d'un FPI dont l'imposition varie selon la qualité des revenus**.

En effet, selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'État, issue d'une décision du 10 juillet 1925¹, **les produits issus de la location meublée relèvent du régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC)** et non, comme pour la location nue, des revenus fonciers.

¹ Décision du Conseil d'État n° 84803 du 10 juillet 1925.

Or, l'article 239 *nonies* ne prévoit pas le cas où les porteurs de parts de FPI se voient distribuer des revenus et des plus-values relevant du régime des BIC.

2. Le régime d'imposition des produits issus de la location meublée

Le régime d'imposition des produits issus de la location meublée diffère selon que l'activité est exercée ou non à titre professionnel.

a) Pour les loueurs non professionnels

S'agissant des revenus imposés dans le cadre des BIC, un loueur en meublé peut bénéficier du régime des micro-entreprises, sous réserve qu'il respecte les conditions prévues à l'article 50-0 du code général des impôts, qu'il bénéficie du régime de la franchise en base de TVA (article 293 B du code général des impôts) et que son chiffre d'affaires annuel n'excède pas un certain seuil qui varie selon le type de location concerné.

En vertu de l'article 156 du code général des impôts, les **déficits** issus de l'activité de la location meublée à usage d'habitation et exercée à titre non professionnel **ne peuvent s'imputer sur le revenu global**. Ils peuvent uniquement l'être sur les revenus tirés de cette même activité au cours des dix années suivantes, tant qu'elle n'est pas exercée à titre professionnel. Des règles spécifiques s'appliquent uniquement dans le cas où le loueur acquiert le statut de loueur en meublé professionnel dès le commencement de la location.

Les **plus-values réalisées** pour la cession des biens loués dans le cadre de la location meublée sont **soumises aux règles d'imposition des plus-values de cessions immobilières prévues aux articles 150 U et suivants du code général des impôts**.

Les **plus-values réalisées au titre des autres éléments de l'actif immobilisé** sont soumises aux dispositions des articles 39 *duodecies* et suivants du code général des impôts, applicables aux bénéfices industriels et commerciaux (plus-values professionnelles).

Le **loueur en meublé non professionnel a le droit d'amortir ses biens selon les règles de droit commun**. Des dispositions spécifiques s'appliquent toutefois dès lors qu'il bénéficie par ailleurs de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *sexvicies* du code général des impôts, au titre du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement appelé « Censi-Bouvard » (article 39 G du code général des impôts).

b) Pour les loueurs professionnels

Pour un loueur professionnel, **tant les produits issus de la location que les plus-values de cessions sont imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux.**

Contrairement à la location non professionnelle, les **déficits** retirés de l'activité de location meublée à usage d'habitation **sont imputables sur le revenu global** du loueur, sans limitation de montant.

S'agissant des **plus-values réalisées au titre de cessions d'immeubles**, le régime des plus-values ou moins-values à court terme ou à long terme prévu à l'article 39 *duodecies* du code général des impôts s'applique. Les loueurs professionnels peuvent, s'ils remplissent les conditions, bénéficier à ce titre du régime d'exonération prévu à l'article 151 *septies* du code général des impôts applicable aux petites entreprises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tire les conséquences de l'élargissement de l'objet social des FPI à la location meublée. Il **adapte ainsi le régime fiscal de la location meublée aux porteurs de parts des FPI tout en assurant une neutralité fiscale** entre ces derniers et les loueurs en meublés exerçant leur activité en direct.

A. L'IMPOSITION DES REVENUS DISTRIBUÉS PAR LE FPI ET ISSUS DE LA LOCATION MEUBLÉE

Un **nouvel article 35 A** est introduit au sein du code général des impôts par le **B du I** du présent article, afin de préciser que **les revenus distribués par le FPI dans le cadre d'une location meublée sont compris dans la catégorie des BIC.**

Sont ainsi visés, ainsi que pour toutes les autres dispositions faisant référence à la location meublée, les actifs ayant la nature d'« *immeubles auxquels sont affectés, en vue de leur location, des meubles meublants, biens d'équipement ou biens meubles affectés à ces immeubles et nécessaires au fonctionnement, à l'usage ou à l'exploitation de ces derniers par un tiers, mentionnés à l'article L. 214-34 du code monétaire et financier* ».

Parallèlement, le **A du I** du présent article précise à l'article 14 A du code général des impôts que les revenus distribués par un FPI au titre de ses actifs immobiliers ne sont pas des revenus fonciers lorsqu'ils sont issus d'une location meublée.

L'article 239 *nonies* du code général des impôts, qui précise notamment les modalités d'imposition des revenus et des profits tirés par les

porteurs de parts de FPI, est également modifié (dans son *e*) du 1 du II) par le **deuxième alinéa du b) du 1° du G du I** du présent article pour préciser l'imposition des revenus issus de la location meublée en tant que BIC.

De même, l'article 50-0 du code général des impôts est complété d'un j) dans son 2° afin de prévoir que les contribuables percevant des revenus d'un FPI imposables au titre des BIC dans le cadre d'une location meublée ne peuvent pas bénéficier du régime des micro-entreprises (**D du I** du présent article).

Le **2° du G du I** du présent article complète également le 2 du II de l'article 239 *nonies* du code général des impôts afin de préciser que le montant des revenus imposables au titre de la location meublée, sous le régime des BIC, est minoré de la « *différence positive entre la fraction de l'amortissement comptable théorique des immeubles et la fraction de l'abattement pratiqué par le fonds en application du 1° du II de l'article L. 214-81 du code monétaire et financier.* »

Il s'agit ainsi de **déduire de l'amortissement**, pratiqué lors du calcul des revenus issus de la location meublée, **l'abattement forfaitaire de 1,5 % déjà pratiqué** par le FPI avant distribution aux porteurs de parts, au titre de l'article L. 214-81 du code monétaire et financier. Sans cette disposition, les porteurs de parts de FPI bénéficieraient d'un avantage par rapport aux loueurs en meublés exerçant leur activité en direct.

Le présent article précise également que les fractions d'amortissement et d'abattement « *sont déterminées pour chaque porteur de parts à proportion de sa quote-part de revenus distribués* ».

B. L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES DE CESSIONS D'ACTIFS IMMOBILIERS

Le dispositif proposé par le présent article distingue les cas selon lesquels la location meublée constitue une activité professionnelle ou non professionnelle pour le contribuable, comme lorsque la location meublée est réalisée en direct.

Dans le cas d'une **location meublée non professionnelle**, le **a) du 1° du G du I** du présent article prévoit que les **plus-values de cessions d'actifs immobiliers** sont imposées selon le **régime des plus-values immobilières applicable aux particuliers** (*c*) du 1 du II de l'article 239 *nonies* du code général des impôts).

Pour la **location meublée professionnelle**, les plus-values immobilières relèvent, en revanche, du **régime des plus-values professionnelles** prévu aux articles 39 *duodecies* et suivants du code général des impôts (et de l'article 244 *bis* A du même code pour les non-résidents), conformément au dernier alinéa du **b) du 1° du G du I** du présent article (qui

crée un nouveau *f*) au 1 du II de l'article 239 *nonies* du code général des impôts).

Le présent article précise également que l'assiette de la plus-value est déterminée en « réintégrant les fractions d'amortissement théorique des immeubles qu'il a déduites dans les conditions prévues au second alinéa du 2 du présent II ». Il s'agit ainsi de prévoir une reprise de ces fractions d'amortissement venues en déduction du revenu imposable.

C. L'IMPOSITION AU TITRE DES BIC DES PLUS-VALUES RÉALISÉES PAR DES CESSIONS DE PARTS DE FPI DONT L'ACTIF EST MAJORITAIREMENT CONSTITUÉ D'IMMEUBLES AFFECTÉS À LA LOCATION MEUBLÉE POUR LES LOUEURS EXERCANT LEUR ACTIVITÉ À TITRE PROFESSIONNEL

En insérant un nouveau 6 *ter* à l'article 39 *duodecies* du code général des impôts, le C du I du présent article tend à préciser que **les cessions de parts de FPI dont l'actif est majoritairement constitué** (plus de 50 % de sa valeur) **d'immeubles affectés à la location meublée relèvent du régime fiscal des BIC lorsque le porteur de parts exerce son activité à titre professionnel.**

Le dispositif proposé prévoit également que le montant de la plus-value serait **majoré des fractions d'amortissement théorique** des immeubles ayant été **déduites** pour le calcul des revenus imposables au titre des BIC et **n'ayant pas encore été imposées** par une réintégration à l'occasion du calcul de la plus-value issue de la cession de l'actif immobilier. Il s'agit ainsi, comme l'indique l'exposé des motifs de l'article, « *d'écarter d'éventuels effets d'aubaine* » puisque ces fractions n'ont pas encore fait l'objet d'une imposition.

Une coordination est, par ailleurs, réalisée à l'article 150 UC du code général des impôts compte tenu de ce nouveau dispositif (**E du I** de l'article).

*

Le présent article modifie également l'article 242 *ter* B du code général des impôts, relatif aux **obligations d'information** des établissements payeurs, qui assurent la mise en paiement des revenus distribués par un FPI. Au **H de son I**, il est ainsi précisé que, pour la distribution des revenus issus de la location meublée, ils sont tenus de déclarer l'identité et l'adresse des bénéficiaires ainsi que le détail du montant imposable.

Il procède également à des **coordinations** concernant **l'imposition des non-résidents** aux articles 164 B et 244 *bis* A du code général des impôts (respectivement **F et I du I**).

En vertu du **II** de l'article, ces dispositions fiscales seraient applicables dès l'impôt sur le revenu dû à compter des revenus perçus en

2015 et l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2015.

Selon l'évaluation préalable, le dispositif est **sans incidence budgétaire**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article se contente de proposer des dispositions tendant à **permettre une mise en œuvre concrète de l'ouverture de l'objet social des FPI à la location meublée** prévue par l'article 139 de la loi précitée du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Les mesures, très techniques, prévues dans le dispositif visent à garantir une parfaite neutralité fiscale selon que la location meublée est réalisée par le FPI ou en direct par un loueur. Elles distinguent également les cas dans lesquels les porteurs de parts sont ou non des loueurs professionnels.

Votre rapporteur général ne peut que souscrire aux objectifs de cet article. Il convient d'ailleurs de préciser que, lors de l'examen de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le Sénat avait approuvé l'extension de l'objet social des OPCI à la location meublée.

Reste à voir désormais si ce nouveau dispositif permettra véritablement de répondre, à son échelle, aux besoins de financement de locations meublées, en particulier à destination des étudiants et des personnes âgées. Il conviendra pour cela que **les OPCI**, tant les FPI que les SPICCAV, **s'approprient cette nouvelle faculté de placement immobilier**.

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

ARTICLE 16

(Art. 115 quinquies, art. 119 ter et art. 145 du code général des impôts)

Mise en conformité du régime des sociétés mères et filiales

Commentaire : le présent article vise à procéder à diverses adaptations de du régime des sociétés mères et filiales, afin d'en assurer la conformité avec le droit communautaire, en particulier au regard des règles d'abus de droit et du taux de détention du capital requis pour l'application de l'exonération de retenue à la source des dividendes de filiales françaises de certaines sociétés mères européennes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME MÈRE-FILLES

Défini à l'article 216 du code général des impôts, **le régime des sociétés mères et filiales (régime mères-filles) vise à éviter les doubles impositions en permettant à une société mère d'être exonérée d'impôt sur les sociétés sur les dividendes reçus de filiales.** En effet, ces produits de participation correspondent eux-mêmes, en principe, à des bénéfices déjà imposés au niveau de la société fille.

Pour bénéficier de ce régime, les participations doivent remplir trois principales conditions :

- représenter au moins **5 % du capital de la société émettrice** ;
- être **assorties de droits de vote** ;
- avoir été **conservées pendant un délai de deux ans.**

Sont notamment exclus du dispositif les bénéfices distribués qui, soit sont déductibles du résultat de la filiale, soit proviennent de filiales établies dans un État ou territoire non coopératif (ETNC) : en effet, l'objectif étant d'éviter une double imposition, le dispositif n'est pas applicable si l'imposition au niveau de la filiale n'a pas eu lieu ou est susceptible de ne pas avoir eu lieu.

Enfin, **une quote-part représentative des frais et charges, fixée à 5 % du montant des produits de participation, est réintégrée au résultat de la société mère.**

Lorsque des produits de participation sont distribués par une société filiale française à une société mère n'ayant pas son domicile fiscal en France, l'article 119 *bis* du CGI prévoit que s'applique en principe une **retenue à la**

source égale à 30 % (taux de droit commun) des dividendes ainsi distribués. Cette retenue à la source ne s'applique toutefois pas aux dividendes distribués à des sociétés établies dans un État membre de l'Union européenne qui détient au moins 10 % la société filiale française depuis deux ans.

B. DES ÉVOLUTIONS DU DROIT ET DE LA JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRES QUI RENDENT UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE

Le régime mères-filles français est encadré par une **directive européenne**, qui poursuit un objectif général de favoriser la liberté d'établissement, vise à supprimer les distorsions pouvant exister dans les législations nationales entre un groupe de sociétés strictement nationales et un groupe de sociétés établies dans des États membres différents.

Or, plusieurs évolutions du droit communautaire imposent des modifications du régime mère-filles national, en particulier :

- la directive 2011/96/UE de la Commission, telle qu'interprétée au regard d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2008¹, prévoit l'application du régime non seulement aux titres détenus en pleine propriété, mais aussi aux **titres détenus en nue-propriété**.

- par ailleurs, dans le cadre de la dernière modification de cette directive, l'article premier de la directive 2015/121/UE a introduit une **clause anti-abus de portée générale** prévoyant que l'exonération ne peut s'appliquer « à un montage ou à une série de montages qui, ayant été mis en place pour obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité de la directive, n'est pas authentique ». En particulier, n'est pas considéré comme authentique un montage ou une série de montages qui « n'est pas mis en place pour des motifs commerciaux valables qui reflètent la réalité économique ».

C. DES CONSÉQUENCES À TIRER DES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'article 72 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a modifié les dispositions relatives au régime mère-filles afin de **supprimer les références à plusieurs catégories de dividendes ne pouvant pas bénéficier de l'exonération de retenue à la source, au profit d'une seule exclusion de portée générale**. Ainsi, cet article visait à exclure les dividendes de sociétés étrangères qui ne sont pas imposées à l'impôt sur les sociétés, ainsi que les dividendes correspondant à des bénéfices non imposables au niveau de la filiale.

¹ Affaire 48/07, arrêt du 20 décembre 2008.

Cependant, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2014-708 DC du 29 décembre 2014, censuré cette disposition, en considérant que sa portée trop générale la rendait imprécise ; en particulier, il a considéré que la disposition « *ne permet pas de savoir si cette appréciation s'effectue pour les activités de la filiale, y compris lorsque cette dernière a été exonérée de l'impôt en application du régime fiscal des sociétés mères, ou si elle s'effectue aussi pour les activités des filiales de cette filiale* ».

Ce faisant, la censure du Conseil constitutionnel a entraîné la **disparition des exclusions spécifiques** qui existaient préalablement à l'article 72 de la loi de finances rectificative pour 2014, et qui étaient justifiées. Il s'agit en particulier des dividendes versés par des sociétés bénéficiant d'un régime d'exonération d'impôt sur les sociétés, comme les SICAV, les sociétés de capital-risque ou les sociétés d'investissements immobiliers cotées.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a, dans une **décision n° 2014-437 QPC du 20 janvier 2015**, précisé que l'exclusion, au titre du régime mère-filles, des dividendes versés par des sociétés établies dans un ETNC ne s'appliquait pas lorsque la société mère peut apporter la preuve que sa prise de participation « *correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéficiaires dans un tel État ou territoire* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet d'apporter au régime mère-filles les **adaptations rendues nécessaires à la fois par l'évolution du droit communautaire et par les décisions du Conseil constitutionnel**, tout en procédant à certains toilettages de ce régime, pour y inscrire des solutions déjà mises en pratique par la doctrine administrative en conformité avec le droit européen.

A. INSTAURATION D'UN PRINCIPE GÉNÉRAL D'ABUS DE DROIT (ALINÉAS 13 À 16 ET 31 À 33)

Le 3 de l'article 119 *ter* du code général des impôts prévoit que l'exonération de retenue à la source ne s'applique pas « *lorsque les dividendes distribués bénéficient à une personne morale contrôlée directement ou indirectement par un ou plusieurs résidents d'États qui ne sont pas membres de l'Union, sauf si cette personne morale justifie que la chaîne de participations n'a pas comme objet principal ou comme un de ses objets principaux de tirer avantage* » de l'exonération de retenue à la source. **Cette clause anti-abus actuelle apparaît limitée**, à la fois dans son champ (sociétés mères établies dans un État non européen) et dans sa formulation (objectif imprécis de « tirer avantage » de l'exonération de retenue à la source).

La révision de la directive mères-filles, adoptée en 2015¹, a précisément eu pour principal objectif de parvenir à la rédaction d'une clause harmonisée anti-abus pour l'ensemble des États membres. En conséquence, le présent article transpose l'article premier de la directive révisée, en remplaçant l'actuel 3 de l'article 119 *ter* par une disposition prévoyant que **l'exonération de retenue à la source ne s'applique pas « aux dividendes distribués dans le cadre d'un montage ou d'une série de montages qui, ayant été mis en place pour obtenir, à titre d'objectif principal ou au titre d'un des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité de ces mêmes dispositions, n'est pas authentique compte tenu de l'ensemble des faits et circonstances pertinents »**. Il est précisé que « un montage peut comprendre plusieurs étapes ou parties » et que sont notamment visés les montages qui ne sont pas mis en place « pour des motifs commerciaux valables qui reflètent la réalité économique. » Ces dispositions seraient reproduites à l'article 145 du code général des impôts.

Il convient de préciser que cette transposition quasi-littérale de la directive permet, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article, **d'éviter l'écueil de l'imprécision qui avait conduit le Conseil constitutionnel à censurer l'abus de droit fiscal** dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 sur la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Dans cette décision, le Conseil avait en effet considéré qu'il ne peut être retenu que « seraient constitutifs d'un abus de droit les actes ayant "pour motif principal" d'éviter ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé aurait dû normalement supporter ».

B. ADAPTATION DES EXCLUSIONS DU BÉNÉFICE DU RÉGIME DES SOCIÉTÉS MÈRES-FILLES (ALINÉAS 19 À 30)

Le présent article a également pour objet de **réintroduire, à la suite de la censure mentionnée précédemment du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-708 DC, l'exclusion du bénéfice de l'exonération de la retenue à la source** pour :

- les produits des actions de sociétés d'investissement (a) du 6 de l'article 145) ;
- les produits des actions de sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie correspondant à des bénéficiaires exonérés (f) du 6 de l'article 145) ;
- les dividendes distribués aux actionnaires des sociétés agréées pour le financement des télécommunications, ainsi que des sociétés qui

¹ Directive (UE) 2015/121 du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et aux filiales d'États membres différents.

redistribuent les dividendes d'une société immobilière pour le commerce et l'industrie (g) du 6 de l'article 145) ;

- les produits et plus-values nets distribués par les sociétés de capital-risque exonérés (h) du 6 de l'article 145) ;

- les bénéfices distribués aux actionnaires des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) et de leurs filiales exonérés, ainsi que des sociétés étrangères ayant une activité identique aux SIIC (i) du 6 de l'article 145)

- les revenus et profits distribués aux actionnaires de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (j) du 6 de l'article 145) ;

Par ailleurs, il vise à préciser au sein de l'article 145 (k) du 6 de l'article 145), à la suite de la décision n° 2014-437 QPC, que **l'exclusion, au titre du régime mère-filles, des dividendes versés par des sociétés établies dans un ETNC ne s'appliquait pas lorsque la société mère peut apporter la preuve que sa prise de participation « correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire ».**

C. UNIFORMISATION À 5 % DU TAUX DE DÉTENTION REQUIS POUR LES SOCIÉTÉS MÈRES EUROPÉENNES PRIVÉES DE LA POSSIBILITÉ D'IMPUTER LOCALEMENT LA RETENUE À LA SOURCE PRÉLEVÉE EN FRANCE (ALINÉAS 9 ET 10)

La directive mère-filles prévoit, dans son article 3, que le taux de détention minimale requis pour bénéficier du régime mère-fille est de 10 %. Plus favorable, le droit français concernant les filiales françaises de sociétés mères françaises prévoit un seuil de détention minimale de 5 %. S'agissant des filiales françaises de sociétés établies dans un autre État européen, **l'article 119 ter prévoit qu'une retenue à la source s'applique jusqu'à un seuil de détention de 10 %**, conformément au minimum prévu par le droit européen.

Ainsi, lorsqu'une société française est détenue, par exemple, à 8 % par une société établie dans un autre État européen, ses dividendes font l'objet d'une retenue à la source ; elle se trouve donc théoriquement dans une situation moins favorable qu'une autre société détenue également à 8 % par une société mère française. Ce désavantage théorique, contraire au principe de la liberté d'établissement, est toutefois neutralisé par la possibilité, pour la société mère européenne, d'imputer la retenue à la source prélevée en France sur l'impôt payé dans son État de résidence. **Lorsqu'elle est privée de cette possibilité, en particulier lorsqu'elle exonérée d'impôt sur les sociétés, la retenue à la source en France ne s'applique pas,**

conformément à une doctrine fiscale qui a tiré les conséquences d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes de 2006¹.

Pour bénéficier de cette non-application de la retenue à la source, les sociétés mères doivent, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article, **déposer une réclamation contentieuse**. Afin d'inscrire dans la loi le principe de l'absence de retenue à la source pour les dividendes distribués à une société mère européenne privée de la possibilité d'imputer cette retenue, et de simplifier l'exercice de ce dispositif par les sociétés mères européennes concernées, **le présent article vise à modifier en ce sens le c du 2 de l'article 119 ter du code général des impôts**. L'évaluation préalable précise que « *cet aménagement législatif permettrait à une société mère à même de justifier, dès la distribution des dividendes de source française, qu'elle ne pourra pas imputer la tenue à la source sur son propre impôt, d'être exonérée de retenue à la source, sans avoir besoin de déposer une réclamation contentieuse* ».

D. TOILETTAGE DES DISPOSITIONS

Tout d'abord, l'exonération précitée de retenue à la source pour les dividendes distribués par une filiale française à une société mère européenne représentant plus de 10 % du capital de la première s'applique, aux termes des articles 115 *quinquies* et 119 *ter* du code général des impôts, aux sociétés mères établies dans un État membre de l'Union européenne.

Le présent article (alinéas 1 à 6, 11 et 12) modifie les articles 115 *quinquies* et 119 *ter* du code général des impôts afin de **préciser que le régime mère-filles peut bénéficier à des sociétés mères établies non seulement dans un État membre de l'Union européenne, mais également dans un État partie à l'Espace économique européen** (Islande, Norvège, Liechtenstein), pour autant qu'ils ont conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. La liberté d'établissement s'y appliquant également, **la doctrine administrative avait déjà prévu ce bénéfice, qui se traduit par une exonération de retenue à la source**.

Par ailleurs, aujourd'hui, le régime mères-filles s'applique aux dividendes distribués lorsque les titres de participation correspondant sont détenus en pleine propriété, conformément à l'article 54 de l'annexe II du code général des impôts.

Cependant, la jurisprudence européenne prévoit qu'une participation détenue en nue-propriété (l'usufruit étant exercé par une autre personne) est suffisante pour remplir le critère de la participation au capital au sens de la directive mère-fille.

En conséquence, le présent article (alinéas 7, 8, 17 et 18) vise à **prévoir, aux articles 119 ter et 145 du code général des impôts, que**

¹ Décision CJCE 14 décembre 2006, aff C-170/05 *Sté Denkaovit International BV*.

l'exonération du régime mère-fille bénéficie également aux dividendes perçus à raisons de titres de participation détenues en nue-propriété. Cette extension s'appliquerait aussi bien aux distributions entre une société française et une société mère européenne d'une part et à celles entre sociétés françaises d'autre part, afin que le régime applicable soit unifié quel que soit le lieu d'implantation des sociétés.

E. ENTRÉE EN VIGUEUR (ALINÉAS 34 ET 35)

Le II du présent article prévoit que **l'essentiel de ses dispositions s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2015** ; ainsi, les exclusions du régime des sociétés mères-filles restent applicables à l'exercice 2015, permettant d'éviter une année d'exonération non justifiée.

En revanche, la **clause anti-abus**, ainsi que **l'ouverture du régime mères-filles aux sociétés mères établies dans un ETNC** lorsque la société mère peut apporter la preuve que sa prise de participation « *correspond à des opérations réelles qui n'ont ni pour objet ni pour effet de permettre, dans un but de fraude fiscale, la localisation de bénéfices dans un tel État ou territoire* », **n'entrent en vigueur que pour l'avenir**, aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016.

*

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale après adoption de deux amendements rédactionnels présentés par sa commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à **diverses modifications du régime des sociétés mères-filles**, soit par adaptation au droit communautaire, soit en conséquence de décisions du Conseil constitutionnel. À cet égard, ces adaptations n'appellent donc pas de remarque particulière sur le fond ; elles n'entraînent, de même, pas de pertes de recettes pour l'État.

Plus particulièrement, le présent article **transpose la clause générale anti-abus prévue par la directive mère-filles révisée en 2015**. Cette clause générale est, dans son principe, bienvenue pour poser le principe selon lequel un montage ne correspondant pas à la réalité des activités économiques des entreprises et ayant un but essentiellement fiscal ne peut pas permettre l'application de l'exonération de retenue à la source.

Cependant, **votre rapporteur général s'interroge sur la précision du dispositif proposé, alors que l'abus de droit fiscal a été censuré, dans une version précédente, par le Conseil constitutionnel au regard de son imprécision**. La référence à l'absence de réalités économiques ou de motifs

commerciaux sous-jacents pourrait suffire à apporter la précision souhaitée par le Conseil constitutionnel. Toutefois, **il n'en demeurera pas moins d'application difficile et incertaine par les juristes d'entreprises, par les services fiscaux et par les tribunaux qui auront à connaître des éventuels litiges relatifs à son interprétation.**

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un **amendement rédactionnel** (de manière à établir un renvoi, dans l'article 145, à l'article 119 *ter* pour la clause anti-abus).

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)
(Art. 39 AI [nouveau] du code général des impôts)

**Création d'un dispositif d'amortissement exceptionnel
pour les équipements de fabrication additive (imprimantes 3D)**

Commentaire : le présent vise à instituer un dispositif d'amortissement accéléré sur vingt-quatre mois des équipements de fabrication additive (ou imprimantes 3D), identique à celui qui existe pour les robots industriels acquis par les PME mis en place par la loi de finances pour 2014.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. DES DISPOSITIFS D'AMORTISSEMENT NON LINÉAIRES POUR
ENCOURAGER L'INVESTISSEMENT**

En application de l'article 39 du code général des impôts (CGI), le bénéfice net, ou bénéfice imposable, est établi « *sous déduction de toutes charges* », pour autant qu'elles soient exposées dans l'intérêt de l'entreprise, régulièrement comptabilisées, et qu'elles se traduisent par une diminution nette de l'actif de l'entreprise.

Les investissements réalisés par les entreprises (**immobilisations**) connaissent **une usure dans le temps qui se traduit par une perte de valeur patrimoniale**. Cette diminution de l'actif constitue une charge qui vient en déduction du bénéfice imposable : **l'amortissement**.

L'étalement dans le temps de la perte de valeur de l'investissement initial se traduit dans les modalités de calcul de l'amortissement. Trois grandes modalités sont possibles :

- **l'amortissement linéaire**, consistant à appliquer une annuité constante sur l'ensemble de la durée normale d'utilisation ;

- **l'amortissement dégressif**, consistant à appliquer des annuités plus importantes pour les premières années d'utilisation du bien ;

- **les amortissements exceptionnels**, prévus par des textes législatifs particuliers ou par la doctrine, soit sous la forme d'un **amortissement consistant en une dotation supplémentaire la première année**, soit sous la forme d'un **amortissement accéléré**, consistant à prévoir une période d'amortissement plus réduite.

Dans le cadre d'un **amortissement accéléré**, l'amortissement s'effectue sur le mode linéaire, mais sur une durée plus courte, définie par la loi. Par exemple, dans le cas d'un amortissement accéléré sur 24 mois, un investissement de 50 000 euros, mis en service le 1^{er} janvier de l'année N, pourra être amorti à hauteur de 25 000 euros au titre de l'année N et de 25 000 euros au titre de l'année N+1, au lieu d'être étalé sur sa durée normale d'utilisation de 10 ou 15 ans.

De façon générale, **les amortissements dégressifs ou exceptionnels ont pour objet de favoriser l'investissement des entreprises** en leur permettant d'augmenter les charges imputables aux bénéficiaires de la première ou des premières années de mise en service des immobilisations et, ainsi, de réduire leur impôt pour ces exercices. Pour l'État, ces possibilités d'amortissement se traduisent par un **coût de trésorerie**, dans la mesure où les charges venant en déduction de l'assiette de l'impôt sont « avancées » ou « anticipées » par rapport aux exercices suivants.

Par ailleurs, l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a institué un dispositif de « **sur-amortissement** » consistant à permettre à toutes les entreprises de déduire de leur résultat imposable 40 % de la valeur des investissements réalisés, en plus de l'amortissement réalisé¹. Le coût de ce dispositif, cumulable avec les amortissements évoqués *supra*, ne se limite pas à un simple coût de trésorerie, mais représente **un coût net pour l'État, évalué à 2,5 milliards d'euros sur cinq ans**.

B. LE DISPOSITIF D'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DES ROBOTS INDUSTRIELS DANS LES PME

L'article 20 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a mis en place, à l'article 39 AH du code général des impôts, un dispositif d'**amortissement accéléré exceptionnel, sur vingt-quatre mois, pour l'investissement des petites et moyennes entreprises (PME) dans les robots industriels**.

Les entreprises peuvent bénéficier de cet amortissement à plusieurs conditions :

- **seules les PME au sens communautaire**, telles que définies par le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, peuvent en bénéficier. Il s'agit, en pratique, des entreprises occupant moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ;

¹ Article 39 decies du code général des impôts.

- sont concernés les **investissements dans les robots industriels** définis comme « *manipulateurs multi-applications reprogrammables commandés automatiquement, programmables dans trois axes ou plus, qui sont fixés ou mobiles et destinés à une utilisation dans des applications industrielles d'automatisation* », définition retenue par l'organisation internationale de normalisation (norme ISO 8373) ;

- seuls les **investissements acquis ou créés entre le 1^{er} octobre 2013 et le 31 décembre 2015 sont éligibles**. L'article 6 du projet de loi de finances pour 2016 a pour objet de **prolonger d'une année supplémentaire**, jusqu'au 31 décembre 2016, le dispositif d'amortissement accéléré des robots industriels des PME ;

- enfin, le bénéfice du dispositif d'amortissement est, pour être compatible avec les règles européennes en matière d'aides d'État subordonné au respect du **règlement de minimis¹**, en application duquel le montant brut total d'aide sur trois exercices fiscaux ne peut dépasser **200 000 euros**.

C. L'IMPRESSION 3D : UN ENJEU INDUSTRIEL MAJEUR POUR LES PME

Actuellement, les équipements de « fabrication additive », c'est-à-dire les imprimantes tridimensionnelles (3D), ne bénéficient pas d'un dispositif d'amortissement spécifique, et doivent donc être amortis sur la période normale de dix ans.

L'équipement en imprimantes 3D constitue un facteur important de compétitivité et de croissance pour les entreprises, notamment pour les PME et *start-up*, qui cherchent à se placer dans les filières aéronautique, automobile ou encore médicale, sans pour autant disposer d'une chaîne de production importante. L'exposé des motifs du présent article précise que « *la technologie vise, à ce stade, la conception de prototypes ou la fabrication de petites séries industrielles très complexes, personnalisables, à très forte valeur ajoutée, avec une forte réduction des coûts d'assemblage (de pièces très complexes) et du poids des pièces* ».

Or le tissu industriel français accuse aujourd'hui un certain retard en matière d'équipement en imprimantes 3D. Ainsi, d'après le rapport 2015 du cabinet *Wohlers Associates* sur le sujet², la France représente seulement 3 % du parc de machines installées dans le monde, contre 9 % pour l'Allemagne et 40 % pour les États-Unis. Les ventes d'imprimantes 3D et de services associés sont néanmoins **en forte croissance au niveau mondial** : 12 850 systèmes ont été vendus en 2014, soit un chiffre d'affaires de

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

² Wohlers Report 2015 3D Printing and Additive Manufacturing State of the Industry.

5,7 milliards de dollars, en hausse de 31 % par rapport à 2013. Il convient de noter que près de 52 % des systèmes vendus proviennent d'Israël.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue député Jean Grellier, a été adopté avec l'avis défavorable de la commission des finances – la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, précisant toutefois qu'elle y était « plutôt favorable à titre personnel –, et avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à instaurer **un dispositif d'amortissement exceptionnel sur vingt-quatre mois pour les équipements de fabrication additive**, c'est-à-dire les imprimantes 3D, acquis ou créés par les PME entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 décembre 2017, sous les mêmes modalités et conditions que l'amortissement exceptionnel en faveur des robots (cf. *supra*).

Un nouvel article 39 AH serait à cette fin créé au sein du code général des impôts.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à la mesure proposée, qui devrait permettre d'accélérer **les investissements des PME dans les techniques d'impression 3D**, très prometteuses dans des filières telles que l'aéronautique, l'automobile ou encore la médecine, où la France dispose d'un avantage comparatif qu'il convient de préserver.

Ce dispositif présente l'avantage d'être ciblé. Par ailleurs, d'après le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, **le coût du dispositif, limité à un coût de trésorerie**, « est relativement faible en 2016, epsilonlesque me dit-on. En 2017, il pourrait être de l'ordre d'un million d'euros, comme en 2018 ».

Le Sénat, et en particulier sa commission des finances, ont déjà eu l'occasion de soutenir et de proposer des dispositifs d'amortissement non linéaires. En particulier, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, puis du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2014, **votre commission des finances avait adopté un amendement visant à prévoir un dispositif d'amortissement dégressif accéléré pour l'ensemble des investissements industriels des PME.**

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

ARTICLE 16 ter (nouveau)
(Art. 39 quinquies FB du code général des impôts (rétabli))

**Amortissement accéléré des investissements
dans les bâtiments d'élevage effectués en 2016 et 2017**

Commentaire : le présent article prévoit la mise en œuvre d'un amortissement accéléré, de 40 % du prix de revient des immobilisations concernées sur cinq ans, pour les bâtiments d'élevage entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

Les investissements réalisés par les entreprises tendent à perdre de leur valeur dans le temps, par exemple en raison de l'usure des biens acquis. Cette **perte de valeur - l'amortissement - doit être enregistrée dans le bilan comptable et peut être déduite, sous certaines conditions, du revenu fiscal imposable**. La durée d'amortissement est calculée en fonction de la **période normale d'utilisation des biens à amortir**, que l'entreprise a la responsabilité de définir mais qui peut donner lieu à redressement fiscal si elle est trop éloignée des usages professionnels du secteur.

Afin d'inciter les entreprises à investir, **l'amortissement peut être accéléré ou augmenté au-delà du prix de revient des investissements**, permettant de diminuer toutes choses égales par ailleurs la charge fiscale de l'entreprise.

Amortissement accéléré et suramortissement

Deux principales formes de dérogations au droit commun de l'amortissement peuvent être mises en œuvre : l'amortissement accéléré et le suramortissement.

L'amortissement accéléré consiste à raccourcir la durée d'amortissement tandis que le suramortissement porte sur la valeur des biens à amortir, qui est artificiellement surévaluée pour permettre un amortissement plus important.

L'amortissement accéléré se rapproche donc d'une mesure de trésorerie et le suramortissement d'une subvention à l'investissement, au travers d'une baisse du taux d'imposition.

Source : commission des finances du Sénat

L'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (loi dite « Macron ») a mis en

place un mécanisme de **suramortissement pour l'investissement productif industriel**, qui s'applique pour partie aux **agriculteurs au titre de divers biens agricoles** : tracteurs, moissonneuses batteuses, ensileuses, machines à vendanger, chargeurs télescopiques, épandeurs, semoirs, pulvérisateurs, matériels pour travail du sol, installations d'irrigation et de drainage (hors immobilier), cuves de vinification, robots de traite et, enfin, certaines installations d'épuration des eaux, cuves et poches destinées au recueil des effluents d'élevage.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, l'Assemblée nationale a adopté à l'initiative du Gouvernement, **un élargissement de ce suramortissement aux associés des coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)**. Le dispositif concernerait les biens acquis ou fabriqués à compter du 15 octobre 2015 et jusqu'au 14 avril 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe socialiste, républicain et citoyen avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit de permettre aux agriculteurs effectuant des investissements dans les bâtiments d'élevage ou les installations destinées au stockage des effluents d'élevage de bénéficier d'un **amortissement accéléré**.

Il s'élèverait **40 % du prix de revient des immobilisations concernées sur cinq ans**, pour les bâtiments d'élevage entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017. **Au terme de cette période de cinq ans, le plan d'amortissement se poursuivrait** et la valeur résiduelle des biens, correspondant à 60 % du prix de revient, serait amortie sur la durée d'usage résiduelle.

Le champ de l'amortissement accéléré s'étend aux **travaux de rénovation des bâtiments d'élevage inscrits à l'actif immobilisé du bilan de l'éleveur**. Par ailleurs, l'éligibilité des travaux de rénovation ne se traduit pas par l'éligibilité de l'immeuble.

Le bénéfice de l'amortissement exceptionnel serait **subordonné au respect du 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. Ce règlement prévoit notamment que **les aides ne peuvent excéder 15 000 euros sur trois exercices**.

Compte tenu de ce plafond et de l'existence d'autres aides qui lui sont soumises, il est proposé de **permettre aux agriculteurs de différer l'application de l'amortissement jusqu'au troisième exercice suivant celui au cours duquel la construction, l'acquisition ou la fabrication des biens éligibles intervient**.

Le coût de la mesure n'a pas été chiffré.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que ce dispositif permet de **soutenir le financement des investissements dans des bâtiments d'élevage et d'accompagner les éleveurs** engagés dans des projets d'accroissement de leurs capacités de stockage des effluents d'élevage, dans un contexte où les obligations réglementaires se font toujours plus nombreuses et entraînent des coûts importants. Il y est donc favorable, d'autant plus que le Gouvernement a indiqué en séance que la mesure avait été préparée « *en concertation avec la profession* ».

Il rappelle à cet égard que **le Sénat avait adopté, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2016, un article 7 quinquies étendant le suramortissement « Macron » aux bâtiments et installations de magasinage et de stockage de produits agricoles**. Dans un contexte de forte volatilité des prix, cette mesure visait à encourager les capacités de stockage et à stabiliser le revenu des exploitants agricoles. En séance, le secrétaire d'État au budget avait évoqué un coût de 100 millions d'euros.

A contrario, le dispositif proposé au présent article ne fait l'objet d'aucun **chiffrage** qui aurait pourtant été utile afin d'apprécier l'impact de cette mesure sur le solde budgétaire de l'État.

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

ARTICLE 16 quater (nouveau)
(Art. 39 *decies* du code général des impôts)

**Éligibilité des équipements en fibre optique au suramortissement de 40 %
de l'article 39 *decies* du code général des impôts
(suramortissement « Macron »)**

Commentaire : le présent article prévoit que les installations, équipements, lignes et câblages en fibre optique ne faisant pas l'objet d'une aide versée par une personne publique peuvent bénéficier du dispositif de suramortissement de 40 % mis en place par l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (suramortissement « Macron »).

I. LE DROIT EXISTANT

S'inspirant d'initiatives prises par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 et du second projet de loi de finances rectificative pour 2014, l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « Macron », a mis en place, à l'article 39 *decies* du code général des impôts, un **dispositif de suramortissement des investissements réalisés par les entreprises**.

En vertu de ce dispositif, **les entreprises peuvent déduire de leur résultat fiscal 40 % du montant des investissements réalisés** ; le montant déduit doit être réparti, à la manière d'un amortissement, sur la durée normale d'utilisation du bien.

Par ailleurs, si une entreprise acquiert, en novembre 2015, une machine-outil, dont la durée normale d'utilisation est de quinze années, pour un montant de 100 000 euros, elle pourra déduire de son résultat fiscal (en plus de l'amortissement normal qu'elle inscrira) un montant de 40 000 euros, soit 2 666 euros par an pendant quinze ans.

Sont éligibles à ce dispositif de suramortissement les **investissements de nature industrielle**, en particulier les matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication ou de transformation, ainsi que le matériel de manutention.

Peuvent bénéficier du suramortissement les **investissements réalisés entre le 15 avril 2015 - date de l'annonce de la mesure par le Premier ministre - et le 14 avril 2016**. Il convient cependant de souligner que le Sénat a adopté, à l'initiative de notre collègue Vincent Capo-Canellas, un amendement visant à proroger la durée d'éligibilité du dispositif jusqu'au 31 décembre 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Razzy Hammadi et de sa commission des finances, après un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à **étendre le bénéfice du suramortissement aux installations, équipements, lignes et câblages des réseaux de communications électroniques en fibre optique.**

Afin d'éviter un double subventionnement public, le présent article précise cependant que **ne peuvent pas bénéficier du suramortissement les investissements ayant fait l'objet d'une aide versée par une personne publique.**

Il convient de préciser que cette extension bénéficiera aux investissements réalisés sur l'ensemble de la période d'éligibilité du dispositif, y compris rétroactivement aux investissements réalisés depuis le 15 avril 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **complète la liste des investissements éligibles au suramortissement « Macron »** que le Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances a également étendu aux matériels de remontée mécanique et aux bâtiments de stockage de produits agricoles.

Le présent article présenterait, d'après le Gouvernement, **un coût d'environ 163 millions d'euros sur vingt ans, soit environ 8 millions d'euros par an.**

Au-delà de son coût, relativement limité, le présent article se justifie par la **nécessité de soutenir l'investissement des opérateurs dans l'ensemble des réseaux de fibre optique pour la couverture du territoire national en très haut débit.**

À cet égard, le présent article complète le soutien à l'investissement des collectivités territoriales en matière d'aménagement numérique du territoire décidé par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, par le biais d'un élargissement du bénéfice du fonds de compensation à la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à leurs dépenses d'investissement, réalisées sous maîtrise d'ouvrage publique, dans le cadre du plan France très haut débit.

Toutefois, le dispositif du suramortissement de 40 % doit avoir un effet incitatif sur l'investissement ; son coût n'est justifié que si l'effet d'aubaine sur l'investissement déjà programmé est réduit. Or, en l'état actuel du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, les opérateurs pourront bénéficier du suramortissement sur l'ensemble de la période d'éligibilité, y

compris pour les investissements réalisés du 15 avril 2015 au 31 décembre 2015. **Afin de réduire cet effet d'aubaine et par cohérence avec la prorogation jusqu'au 31 décembre 2016 du suramortissement « Macron » décidée par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, votre commission des finances vous propose de prévoir que les investissements en fibre optique ne sont éligibles à ce dispositif qu'à compter du 1^{er} janvier 2016.**

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

ARTICLE 16 quinquies (nouveau)

(Art. 64, 64 bis [nouveau], 65, 65 A, 65 B, 69, 69 A, 69 B, 70, 71, 75, 75 A, 76, 158, 206, 238 bis K, 1651 A, 1651 D, 1655 sexies et 1652 du code général des impôts, art. L. 1 à L. 4 et L. 118 du livre des procédures fiscales, art. L. 731-15, L. 731-16, L. 731-19 et L. 731-20 du code rural et de la pêche maritime)

**Création d'un régime fiscal « Micro BA »
pour l'imposition des bénéfices agricoles**

Commentaire : le présent article tend à créer un régime fiscal spécifique, dit « Micro BA », pour l'imposition des bénéfices agricoles (BA) au titre de l'impôt sur le revenu lorsque ceux-ci n'excèdent pas 82 200 euros par an, en lieu et place de l'actuel régime forfaitaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES BÉNÉFICES AGRICOLES...

Les **bénéfices agricoles** (BA) constituent l'une des catégories de revenus passibles de l'impôt sur le revenu (IR). Ils incluent **les revenus que l'exploitation de biens ruraux** procure aux fermiers, métayers, ou encore aux propriétaires exploitants eux-mêmes, conformément aux dispositions de l'article 63 du code général des impôts. De manière générale, les bénéfices de l'exploitation agricole intègrent les profits résultant pour l'exploitant de la vente - ou de la consommation - des produits de terrains cultivables et des produits de l'élevage.

L'article 63 précité qualifie expressément de bénéfices agricoles les revenus tirés de la **production forestière**, de **l'exploitation de champignonnières**, des **exploitations apicoles, avicoles, piscicoles, ostréicoles et mytilicoles**, des **activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques**, de la **production d'énergie** à partir de produits majoritairement issus de l'exploitation agricole, ou encore les profits réalisés par les **obtenteurs de nouvelles variétés végétales** et les **conducteurs diplômés de chiens de traîneaux**.

B. ... SONT DÉTERMINÉS SUIVANT DES MODALITÉS SPÉCIFIQUES...

Après avoir été déterminés suivant des règles spécifiques, les bénéfices agricoles sont additionnés avec les autres revenus du contribuable

pour former le **revenu net global soumis à l'impôt sur le revenu** en application de l'article 1 A du code général des impôts¹.

Il existe trois modalités différentes de détermination des bénéfices agricoles : le **régime du forfait**, le **régime du bénéfice réel simplifié** et le **régime du bénéfice réel normal**. Le champ d'application de ces régimes dépend du montant des recettes de l'exploitation.

L'article 69 du code général des impôts pose le principe selon lequel « lorsque les recettes d'un exploitant agricole, pour l'ensemble des exploitations, dépassent une moyenne de 76 300 euros sur deux années consécutives, l'intéressé est obligatoirement imposé d'après un régime réel d'imposition »². Aussi est-il prévu l'application d'un **régime simplifié** pour les exploitants dont les recettes sont comprises entre 76 300 et 350 000 euros, également ouvert, sur option, aux exploitants normalement placés sous le régime du forfait (cf. *infra*) ; dans les cas où les recettes excèdent 350 000 euros, le **régime normal** s'applique de plein droit. Les règles de détermination du résultat fiscal dans le cadre des deux régimes réels d'imposition – normal et simplifié – sont, pour l'essentiel, les mêmes³. La principale différence réside dans les obligations comptables et déclaratives, qui sont allégées dans le régime simplifié. Aux côtés du régime réel, pour les plus petites exploitations, existe le **régime forfaitaire agricole**.

C. ... QUI INCLUENT UN RÉGIME FISCAL FORFAITAIRE

Les exploitants dont la moyenne des recettes, appréciée sur deux années consécutives, est inférieure à 76 300 euros sont, en principe, soumis au régime forfaitaire – sauf à ce qu'ils aient opté pour le régime réel. L'originalité du forfait agricole tient au fait qu'il intègre une dimension

¹ L'article 1 A du code général des impôts précise que le revenu net global est constitué par le total des revenus nets des catégories suivantes : revenus fonciers ; bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ; rémunérations des dirigeants de sociétés ; bénéfices de l'exploitation agricole (BA) ; revenus salariaux et assimilés ; bénéfices des professions non commerciales (BNC) et assimilés ; revenus de capitaux mobiliers ; plus-values de cession.

² Pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), l'article 71 du code général des impôts prévoit que la moyenne des recettes au-delà de laquelle ces derniers sont soumis à un régime d'imposition d'après le bénéfice réel est égale à 60 % de la limite prévue pour les exploitations individuels – soit de 76 300 euros – multipliée par le nombre d'associés, à l'exception de ceux dont l'âge excède celui auquel leur est ouvert droit à une pension de retraite. Toutefois, le même article précise que la moyenne des recettes au-delà de laquelle les GAEC sont soumis à un régime d'imposition d'après le bénéfice réel « est égale à la limite prévue pour les exploitants individuels multipliée par le nombre d'associés, à l'exception des associés dont l'âge excède celui auquel leur est ouvert droit à une pension de retraite, lorsque la moyenne des recettes du groupement est inférieure ou égale à 230 000 euros ».

³ Les bénéfices agricoles des exploitants placés sous un régime réel sont déterminés et imposés selon les principes généraux applicables aux bénéfices industriels et commerciaux, avec toutefois quelques aménagements visant à prendre en compte les contraintes et caractéristiques de la production agricole.

collective ; en effet, l'évaluation des bénéfices agricoles comporte deux phases :

- la première, collective, relative à **la détermination dans le cadre du département ou de la région agricole des éléments de calcul du bénéfice forfaitaire** pour chaque nature de culture ou d'exploitation ;

- la seconde, individuelle, qui a trait à **la détermination, à partir des éléments collectifs, de la base d'imposition propre à chaque exploitant.**

1. L'établissement d'un barème des bénéfices forfaitaires...

L'article 64 du code général des impôts prévoit que le « *bénéfice forfaitaire est déterminé, dans les conditions prévues aux articles L. 1 à L. 4 du livre des procédures fiscales, par hectare, pour chaque catégorie ou chaque nature d'exploitation, d'après la valeur des récoltes levées et des autres produits de la ferme réalisés au cours de l'année civile diminuée des charges immobilières et des frais et charges supportés au cours de la même année à l'exception du fermage* ».

Concrètement, la base de calcul du forfait est constituée par les **bénéfices forfaitaires moyens unitaires** fixés dans chaque département, en application de l'article L. 1 du livre des procédures fiscales, sur proposition de l'administration fiscale, par la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDID-TCA), dont la composition est précisée par l'article 1651 et suivants du code général des impôts¹. L'article L. 2 du livre précité précise les modalités selon lesquelles la décision de la commission départementale est notifiée et peut être, le cas échéant, contestée par les fédérations départementales de syndicats d'exploitants agricoles ainsi que par l'administration fiscale.

Par ailleurs, l'article 64 susmentionné prévoit que, dans chaque département ou région agricole, les **exploitations de polyculture** sont classées en catégories pour chacune desquelles est fixé un bénéfice moyen à l'hectare différent. L'article L. 4 du livre des procédures fiscales précise que ce classement est effectué par l'administration fiscale et communiqué au maire pour être affiché en mairie, de manière à permettre aux exploitants intéressés de faire appel du classement devant la commission départementale des impôts.

Enfin, l'article 64 du code général des impôts indique que « *pour certaines natures de cultures ou d'exploitations, [le bénéfice forfaitaire] peut être déterminé d'après tous autres éléments appropriés permettant d'évaluer le bénéfice moyen des cultures ou exploitations de même nature dans le département ou dans la région agricole* ». Cette disposition vise les **cultures spécialisées**, comme

¹ À défaut d'avoir été fixé par la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDID-TCA), le bénéfice forfaitaire est arrêté par la commission centrale permanente placée auprès du ministère chargé du budget en vertu de l'article 1652 du code général des impôts.

l'apiculture ou l'aviculture, pour lesquelles la base de calcul des bénéfices forfaitaires peut être constituée soit par un bénéfice moyen à l'hectare, soit par d'autres éléments, à l'instar des **quantités produites**, du **nombre d'éléments de production**, etc. L'article L. 3 du livre des procédures fiscales précise que « dans les départements où des productions agricoles spécialisées ne font pas l'objet d'une évaluation spéciale, les exploitants agricoles qui se livrent à ces productions peuvent être imposés sur la base des forfaits établis pour les mêmes productions dans un département comportant le même type de production ».

2. ... permet de déterminer le bénéfice forfaitaire individuel

Le **bénéfice forfaitaire individuel** s'obtient en multipliant le **bénéfice unitaire moyen fixé pour les cultures pratiquées par le nombre d'éléments imposables correspondants**¹, soit généralement le nombre d'hectares de l'exploitation voire, parfois, les quantités produites ou le nombre d'éléments de production (cf. *supra*). Lorsque les bénéfices moyens sont fixés à l'hectare, la **superficie de l'exploitation** doit s'entendre de l'ensemble des surfaces cultivables, qu'elles soient effectivement mises en culture ou non, ce qui exclut, ainsi que le précise l'article 64 du code général des impôts, les terrains qualifiés de landes au cadastre et les autres terrains incultivables, de même que, dans certaines conditions, les « parcelles dont, par suite d'événement extraordinaire tel que grêle, gelée, inondation, la récolte a été perdue ou réduite ».

Pour les **exploitations de polyculture** est appliqué le bénéfice moyen à l'hectare spécifique déterminé selon les modalités explicitées précédemment.

Il convient également de préciser que l'article 65 du code général des impôts prévoit que, pour les **propriétaires exploitants**, doit être intégrée, en sus, au bénéfice forfaitaire « une somme égale au revenu ayant servi de base à la taxe foncière établie sur ces propriétés au titre de l'année de l'imposition ».

Dès lors que le forfait est un bénéfice net moyen supposé tenir compte de **tous les profits et de toutes les charges d'exploitation**, les contribuables concernés n'ont pas à ajouter au bénéfice forfaitaire les profits particuliers réalisés dans le cadre de l'activité courante. Cependant, les **plus-values d'actif** peuvent être soumises à l'impôt lorsque les conditions d'exonération prévues par l'article 151 *septies* du code général des impôts ne sont pas réunies ; de même, les revenus provenant d'**activités commerciales**

¹ En application de l'article 65 A du code général des impôts, « les exploitants agricoles placés sous le régime du forfait doivent déclarer au service des impôts dont dépend chacune de leurs exploitations les renseignements nécessaires au calcul de leur bénéfice », et ce avant le 1^{er} avril de chaque année. L'article 65 B du même code précise que cette formalité n'est pas nécessaire, sauf au titre de la première année où le régime de l'évaluation forfaitaire est applicable, pour les activités de viticulture et pour celles de polyculture, dès lors que les renseignements servant au calcul du bénéfice forfaitaire demeurent inchangés par rapport à ceux de l'année précédente.

ou non commerciales accessoires sont taxées dans la catégorie qui leur est propre.

En outre, par exception au principe selon lequel ne peuvent être retranchées du bénéfice forfaitaire – ou du revenu global – les charges supportées dans le cadre de l'exploitation agricole, l'article 156 du code général des impôts prévoit que peuvent être déduites du revenu imposable les cotisations versées par les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole au titre des contrats de prévoyance et de retraite supplémentaire ; l'article 64 du même code dispose, quant à lui, qu'« *en cas de calamités telles que grêle, gelée, inondation, dégâts occasionnés par les rongeurs sur les récoltes en terre, mortalité du bétail, l'exploitant peut demander que le bénéfice forfaitaire de son exploitation soit réduit du montant des pertes subies par ses récoltes ou sur son cheptel* ».

3. Le bénéfice tiré des exploitations forestières

La détermination du bénéfice agricole résultant de l'exploitation de bois, oseraies, aulnaies et saussaies répond, elle aussi, à une logique forfaitaire. En application de l'article 76 du code général des impôts, dans ce cadre, le bénéfice agricole correspond « *à une somme égale au revenu ayant servi de base à la taxe foncière établie sur ces propriétés au titre de l'année de l'imposition* ». Ce forfait représente uniquement le bénéfice provenant de l'exploitation des bois en vue de la vente des coupes ; par suite, il ne concerne pas les bénéfices liés à la vente des produits tels que les fruits, les écorces et les résines, ou aux opérations de transformation sans caractère industriel qui font l'objet, le cas échéant, d'**une imposition forfaitaire distincte, suivant la même procédure que celle prévue au titre du régime forfaitaire agricole** (cf. *supra*).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de François André, Dominique Lefebvre, Valérie Rabault et plusieurs de nos collègues députés du groupe socialiste, républicain et citoyen, avec l'avis favorable du Gouvernement – qui a d'ailleurs sous-amendé le dispositif –, **le présent article tend à substituer au régime forfaitaire agricole un nouveau régime micro-fiscal de détermination des bénéfices agricoles.**

Aussi le code général des impôts est-il tout d'abord modifié afin d'abroger les dispositions portant spécifiquement sur le régime forfaitaire agricole (**alinéas 1 et 2**), soit les articles 64, 65, 65 A, 65 B, 69 A, 69 B et 1652. Il en va de même avec les articles L. 1 à L. 4 et L. 118 du livre des procédures fiscales (**alinéa 45**). En outre, divers articles du code général des impôts font d'objet d'un « toilettage » afin de tenir compte des évolutions induites par la création du nouveau régime fiscal (**alinéas 23, 28 et 29, et 34 à 44**).

A. LA CRÉATION D'UN RÉGIME MICRO-FISCAL...

1. Le seuil d'application du nouveau régime aux exploitants individuels...

Le présent article propose ensuite l'insertion dans le code général des impôts d'un article 64 *bis* (alinéa 3) qui crée **un nouveau régime d'imposition des bénéficiaires agricoles** ; aussi celui-ci vient-il constituer un complément au régime réel, ayant vocation à être mobilisé lorsque ce dernier ne trouve pas à s'appliquer pour déterminer le bénéfice imposable des exploitants agricoles (alinéa 4).

À ce titre, l'article 69 du même code est modifié afin de préciser que **l'imposition se fait selon le régime réel dès lors que les recettes d'un exploitant agricole sont supérieures à une moyenne de 82 200 euros hors taxes, mesurée sur trois années (alinéas 12 et 13)** ; ceci signifie, par défaut, que le nouveau régime fiscal, qui peut être qualifié de « Micro BA », doit s'appliquer aux exploitants dont les recettes restent en deçà de ce seuil. Différentes dispositions de l'article 69 susmentionné font également l'objet de modifications afin d'adapter leur rédaction à la création de ce nouveau régime (alinéas 14 à 20). Par ailleurs, il y est précisé que les seuils de 82 200 et 350 000 euros, qui déterminent respectivement l'application de plein droit du régime réel et du régime du bénéfice réel normal, « *sont actualisés tous les trois ans dans la même proportion que l'évolution triennale de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et sont arrondis, respectivement, à la centaine d'euros la plus proche et au millier d'euros la plus proche* » (alinéas 21 et 22) ; un tel mécanisme doit permettre, dans son principe, une évolution de ces seuils avec les prix à la consommation.

2. ... et aux groupements agricoles d'exploitation en commun

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, dans le droit actuel, **la moyenne des recettes au-delà de laquelle les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) sont soumis à un régime d'imposition d'après le bénéfice réel** est égale, de manière simplifiée, à 60 % de la limite prévue pour les exploitations individuelles multipliée par le nombre d'associés. Toutefois cette moyenne est égale à la limite prévue pour les exploitants individuels multipliée par le nombre d'associés lorsque la moyenne des recettes du groupement est inférieure ou égale à 230 000 euros. Afin de tenir compte du nouveau seuil d'entrée dans le régime réel d'imposition au titre des exploitations individuelles, il est proposé de porter ce dernier montant à 247 000 euros, impliquant une modification de l'article 71 du code général des impôts (alinéas 24 et 25). Le présent article précise que ce montant doit être actualisé tous les trois ans selon des modalités identiques à celles qui viennent d'être décrites (alinéas 26 et 27).

3. La détermination du bénéfice imposable agricole

Selon l'article 64 *bis* du code général des impôts dont il est proposé la création, **le bénéfice imposable des exploitants agricoles correspondrait à la moyenne des recettes de l'année d'imposition et des deux précédentes, diminuée d'un abattement de 87 %**, qui ne peut être inférieur à 305 euros (**alinéa 5**). Il est précisé que *« les recettes à retenir s'entendent des sommes encaissées au cours de l'année civile dans le cadre de l'exploitation, augmentées de la valeur des produits prélevés dans l'exploitation et alloués soit au personnel salarié, soit au propriétaire du fonds en paiement du fermage, et à l'exclusion de celles encaissées au titre des cessions portant sur les éléments de l'actif immobilisé, des remboursements de charges engagées dans le cadre de l'entraide agricole, des subventions et primes d'équipement et des redevances ayant leur origine dans le droit de propriété »*.

Dans le cadre d'une **création d'activité**, le montant des recettes à prendre en compte correspond, la première année, à celui des recettes de ladite année et, la deuxième année, à la moyenne des recettes de l'année d'imposition et de la précédente (**alinéa 6**).

Après application de l'abattement susmentionné, le bénéfice imposable doit tenir compte des **plus ou moins-values provenant de la cession des biens affectés à l'exploitation**. Ces dernières doivent être déterminées et imposées dans les conditions du régime réel d'imposition (**alinéa 7**).

Le dispositif proposé précise que les contribuables imposables selon le régime du bénéfice réel pour des bénéfices ne provenant pas de leur exploitation agricole sont exclus du bénéfice du présent régime micro-fiscal (**alinéa 8**). En outre, il est indiqué que lorsque les bénéficiaires « théoriques » du régime micro-fiscal font le choix de déterminer leur bénéfice imposable en application du régime réel, cette option est valable deux années et reconduite tacitement par périodes de cette même durée, les contribuables désireux d'y renoncer devant notifier leur choix à l'administration fiscale avant le 1^{er} février de l'année suivant la période pour laquelle l'option a été exercée ou reconduite tacitement (**alinéa 11**).

4. Les obligations déclaratives

Dans le cadre du nouveau régime micro-fiscal, les contribuables concernés doivent porter directement sur la déclaration prévue à l'article 170 du code général des impôts – soit celle commune à l'ensemble des assujettis à l'impôt sur le revenu – le montant des recettes de l'année d'imposition, des recettes des deux années précédentes et des plus ou moins-values constatées au cours de l'année (**alinéa 9**). Par ailleurs, les contribuables sont dans l'obligation de tenir et de présenter, sur demande de l'administration fiscale,

« un document donnant le détail journalier de leurs recettes professionnelles, ainsi que les facteurs et tout autre pièce justificative de ces recettes » (**alinéa 11**).

5. Le cas spécifique des exploitations forestières

Le régime fiscal des **exploitations forestières** relevant des articles 76 et 76 A du code général des impôts préserve, lui, sa spécificité (cf. *supra*) ; toutefois, il est proposé de modifier l'article 76 afin d'adapter **l'imposition des bénéficiaires liés à la vente des produits comme les fruits, les écorces et les résines, ou aux opérations de transformation sans caractère industriel**, qui se fait aujourd'hui selon le régime forfaitaire agricole, au nouveau régime micro-fiscal prévu par l'article 64 *bis* précité (**alinéas 30 à 33**).

B. ... ET D'UN RÉGIME MICRO-SOCIAL AGRICOLE

Le présent article accompagne la création d'un régime micro-fiscal en faveur des agriculteurs par celle d'un régime micro-social ; aussi, à cet effet, propose-t-il de rétablir l'article L. 731-20 du code rural et de la pêche maritime afin de prévoir que **les cotisations des chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole sont assises sur la même assiette que l'impôt sur le revenu telle qu'elle est calculée dans le cadre du régime micro-fiscal**, soit sur le bénéfice imposable déterminé en application de l'article 64 *bis* du code général des impôts (**alinéas 50 et 51**), qui correspond à la moyenne des recettes de l'année d'imposition et des deux précédentes, diminuée d'un abattement de 87 %. Toutefois, il est prévu que, par dérogation, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole puissent opter, dans des conditions fixées par décret, pour une assiette de cotisations constituée des recettes afférentes à l'année précédant celle au titre de laquelle les cotisations sont dues - et non plus d'une moyenne des recettes sur trois ans -, diminuées de l'abattement précité (**alinéas 52 et 53**).

Plusieurs dispositions de coordination au sein du code rural et de la pêche maritime figurent également dans ce dispositif (**alinéas 47 à 49**).

C. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le présent article prévoit **une première application pleine et entière du régime micro-fiscal aux revenus de l'année 2016**, soit au titre de l'impôt sur le revenu dû en 2017 (**alinéa 58**) ; de même, **le régime micro-social serait applicable aux cotisations et contributions sociales dues à compter du 1^{er} janvier 2017** (**alinéa 59**).

Le dispositif proposé prévoit, cependant, **différentes mesures transitoires**. Tout d'abord, dans l'attente de l'entrée en vigueur du régime micro-fiscal, le bénéfice imposable prévu à l'article 64 *bis* du code général des

impôts, avant prise en compte des plus et moins-values, est égal (**alinéas 54 à 56**) :

- au titre de l'**année 2016**, à la moyenne des bénéfices forfaitaires agricoles de 2014 et 2015 et des recettes de 2016 diminuées d'un abattement de 87 % ;

- au titre de l'**année 2017**, à la moyenne du bénéfice forfaitaire agricole de 2015 et des recettes de 2016 et 2017 diminuées d'un abattement de 87 %.

Ensuite, le Gouvernement a introduit dans le présent dispositif, par voie de sous-amendement, un mécanisme à destination des « *agriculteurs concernés par une augmentation significative des cotisations sociales dues au titre des années 2017 à 2021* » ; ainsi, est prévu un fonds d'accompagnement de la réforme mis en œuvre, durant cette période, par la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (MSA) sur la base de crédits d'État délégués à cette dernière, « *à hauteur de 8 millions d'euros pour les années 2017 à 2019, de 6 millions d'euros pour l'année 2020 et de 3 millions d'euros pour l'année 2021* » (**alinéa 57**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À la suite des **Assises de la fiscalité agricole**, le ministre de l'agriculture, Stéphane Le Foll, avait annoncé, en septembre 2014, différentes pistes de réformes parmi lesquelles figuraient **une modernisation et une simplification du régime forfaitaire agricole** ; aussi le présent article vient-il traduire cette proposition et créer un régime micro-fiscal – dit « Micro BA » – venant se substituer au forfait, qu'il accompagne de la mise en place d'un régime micro-social.

Il convient de relever qu'**une telle mesure participe à la modernisation de la fiscalité dans son ensemble**, dès lors qu'elle vient **aligner les régimes applicables aux bénéfices agricoles sur ceux existant pour les autres catégories de revenus** soumis à l'impôt du revenu. En effet, les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et les bénéfices non commerciaux (BNC) connaissent d'ores et déjà des régimes micro-fiscaux ; d'ailleurs, le régime dont il est proposé la création reprend le seuil ouvrant droit à un tel régime prévu pour les BIC des entreprises dont l'activité principale est la vente de biens, à savoir 82 200 euros par an, ainsi que le principe d'un abattement minimal de 305 euros. Pour autant, **il est tenu compte des spécificités et des contraintes propres aux activités agricoles** ; alors que dans le cas des BIC, l'abattement représentatif de frais maximum applicable au revenu déclaré est de 71 %, celui prévu dans le cadre du présent article s'élève à 87 %.

Tout en tenant compte des caractéristiques propres de la production agricole, le dispositif proposé semble de nature à **simplifier les démarches fiscales et sociales des exploitants**, dès lors qu'il autorise l'utilisation d'une assiette unique pour l'imposition sur le revenu, les cotisations et les contributions sociales. En outre, afin d'éviter une augmentation significative des cotisations sociales au détriment de certains agriculteurs du fait de cette réforme, qui pourrait avoir pour effet de déstabiliser les plus petites exploitations, le Gouvernement a créé un fonds visant à accompagner financièrement ces derniers.

Pour autant, selon les dires du secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, **le dispositif proposé ne devrait pas s'accompagner d'un coût pour les finances publiques**¹ ; même, en procédant à la suppression du régime forfaitaire agricole, particulièrement complexe dans sa mise en œuvre, il serait à l'origine d'importantes économies de fonctionnement pour l'administration fiscale.

Au total, c'est un dispositif globalement équilibré qui a été adopté par l'Assemblée nationale, même si, eu égard à la fragilité économique de certaines exploitations, il conviendra dans les années à venir de se montrer attentif aux incidences de cette réforme qui concerne essentiellement les agriculteurs présentant les revenus les plus faibles.

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

¹ *Compte rendu intégral de la deuxième séance de l'Assemblée nationale du 1^{er} décembre 2015.*

ARTICLE 16 sexies (nouveau)
(Art. 72 D bis du code général des impôts)

**Assouplissement des modalités de constitution et des conditions
d'utilisation de la déduction pour aléas (DPA)**

Commentaire : le présent article prévoit d'assouplir les modalités de constitution et les conditions d'utilisation de la déduction pour aléas (DPA) en augmentant le montant d'épargne professionnelle pouvant être versée au titre de la DPA, en simplifiant les règles relatives au rapport entre épargne professionnelle totale et épargne relative à la DPA, en étendant la définition de l'aléa économique, en rehaussant les montants d'épargne pouvant être mobilisés en cas d'aléa et en simplifiant le calcul de l'intérêt légal applicable en cas de non-utilisation de la déduction.

I. LE DROIT EXISTANT

L'agriculture constituant une activité soumise à de nombreux aléas, de nature climatique notamment, et dont les revenus peuvent fortement varier d'une année l'autre, le législateur a cherché à inciter et faciliter un « lissage » relatif de l'imposition des bénéficiaires à travers la constitution d'une épargne professionnelle répondant à plusieurs conditions.

**A. UNE STRICTE LIMITATION DU MONTANT DE L'ÉPARGNE AU TITRE DE
LA DPA À 50 % DE LA DÉDUCTION**

La **déduction pour aléas (DPA)**, prévue à l'article 72 D bis du code général des impôts, est une **réduction du revenu imposable** des exploitants agricoles **soumis à un régime réel d'imposition**.

Pour en bénéficier, l'exploitant doit, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice et au plus tard à la date de dépôt de la déclaration de résultat, avoir inscrit à un **compte ouvert auprès d'un établissement de crédit une somme, provenant des recettes d'exploitation, égale à 50 % du montant de la déduction**. L'épargne professionnelle ainsi constituée¹ ne peut pas faire l'objet d'un placement en dehors de ces comptes bancaires spécifiques.

Il faut noter que l'article 72 D bis du CGI **limite strictement le montant de l'épargne à déposer sur ce compte à 50 % du montant de la déduction pratiquée** : l'épargne libre, c'est-à-dire la fraction d'épargne professionnelle qui excède l'épargne correspondant à 50 % du montant de la

¹ Qui doit être inscrite à l'actif de l'exploitation.

déduction pratiquée, ne peut pas être placée sur ce compte bancaire spécifique.

Les **sommes placées au titre de la DPA et leurs intérêts sont exonérées d'impôt sur le revenu.**

B. UNE UTILISATION POSSIBLE PENDANT DIX ANS DANS CINQ CAS DÉFINIS PAR LA LOI

1. Cinq cas possibles d'utilisation de l'épargne « DPA »

Les cas possibles d'utilisation de l'épargne « DPA » sont les suivants : règlement au cours de l'exercice des **primes et cotisations d'assurance** ; **acquisition de fourrages** destinés à être consommés par les animaux de l'exploitation en cas de **calamité agricole** sur le canton de l'exploitation ou les cantons limitrophes ; dépenses résultant d'un **aléa non économique assuré** (incendie, dommage aux cultures, perte du bétail) ou **non assuré** (climatique, naturel ou sanitaire)¹ ou encore d'un **aléa économique**.

Un aléa économique est réputé survenir lorsque la différence positive entre la moyenne des valeurs ajoutées des trois exercices précédents et la valeur ajoutée de l'exercice, réalisée dans des conditions comparables, excède 10 % de cette moyenne, dans la limite de cette différence.

L'utilisation résulte du retrait d'une partie de l'épargne « DPA » du compte bancaire spécifique. Ce retrait doit intervenir dans le **délai d'un an après la survenance de l'événement**. L'épargne « DPA » retirée est alors rapportée au bénéfice de l'exercice au cours duquel ce retrait intervient.

2. Des montants d'utilisation plafonnés

Le montant d'épargne « DPA » pouvant être utilisé est limité par des plafonds liés à la nature de l'aléa : en cas d'aléa non économique assuré (incendie, dommage aux cultures ou perte du bétail), l'épargne « DPA » utilisée ne peut être supérieure aux dépenses résultant des dommages « *dans la limite des franchises* ». En cas d'aléa non économique non assuré, ce plafond est celui des dépenses résultant de l'aléa. Enfin, s'agissant d'un aléa économique, le montant d'épargne « DPA » mobilisée doit être inférieur ou égal à la baisse de valeur ajoutée.

¹ Dans le cas d'un aléa économique non assuré, l'utilisation de la déduction nécessite que l'aléa ait été reconnu par une autorité administrative compétente.

3. Une durée de validité de dix ans

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2009¹, l'épargne « DPA »² **peut être utilisée au cours des dix exercices** suivant celui de son inscription au compte d'affectation. La durée d'utilisation était auparavant limitée à sept ans.

La part de l'épargne « DPA » qui n'est pas utilisée dans les dix ans est rapportée au résultat de l'exercice suivant, majorée par le taux d'intérêt légal³.

C. UN PLAFOND COMMUN AVEC LA DÉDUCTION POUR INVESTISSEMENT (DPI)

En vertu de l'article 72 D *ter* du code général des impôts, **la déduction cumulée des dispositifs « DPI » et « DPA » est limitée par trois plafonds dont le plus faible s'applique en priorité.**

D'une part, le montant des déductions pour investissement et pour aléas ne peut excéder celui du bénéfice imposable : **les déductions cumulées ne peuvent jamais donner lieu à la constatation ou à l'augmentation d'un déficit.**

D'autre part, la déduction cumulée des « DPI » et « DPA » est **limitée à un montant de 27 000 euros sur un an** (exercice de douze mois).

Enfin, la déduction cumulée des DPI et DPA est limitée à la différence positive entre la somme de 150 000 euros et le montant des déductions pratiquées au titre des exercices antérieurs et non encore rapportées au résultat, majoré des intérêts capitalisés non soumis à l'impôt. En d'autres termes, **le montant cumulé total des « DPI » et « DPA » ne peut excéder 150 000 euros.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, prévoit d'assouplir le régime de la déduction pour aléas sur cinq points.

D'une part, le montant de l'épargne bloquée sur le compte d'épargne dédiée au moment de la constatation de la déduction ne serait plus

¹Article 78 III de la loi de finances rectificative pour 2008 n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

² Dans la suite du commentaire, les termes « épargne "DPA" » désignent les sommes épargnées au titre de la DPA et leurs intérêts capitalisés.

³ Une réintégration immédiate majorée de l'intérêt de retard doit toutefois être opérée en cas d'utilisation de l'épargne pour usage non conforme à son objet ou, sauf exception, en cas de cessation d'activité.

obligatoirement strictement égal à 50 % de la déduction et pourrait être **compris, au choix de l'exploitant, entre 50 et 100 % du montant de la déduction.**

D'autre part, il est proposé de prévoir que **l'épargne professionnelle doit toujours être égale ou supérieure à 50 % du montant des déductions qui n'ont pas encore été rapportées.** Si cette obligation n'est pas respectée, la fraction de DPA non utilisée qui excède le double de l'épargne devrait être rapportée au résultat majorée de l'intérêt de retard (4,80 % par an).

Par ailleurs, **la définition de l'aléa économique serait assouplie par l'ajout d'un critère alternatif,** celui de la baisse de plus de 15 % de la valeur ajoutée de l'exercice par rapport à la moyenne des valeurs ajoutées des exercices n-2, n-3 et n-4.

Les plafonds limitant le montant de déduction pour aléa pouvant être rapportée seraient supprimés dans le cas des aléas non économiques et élargis en cas d'aléa économique : dans ce dernier cas, le plafond du montant de la déduction à réintégrer serait égal soit à la variation de valeur ajoutée, soit à 50 % du montant de « DPA » cumulé à la date de clôture de l'exercice précédent si ce montant est supérieur.

Enfin, il serait précisé que **le taux de l'intérêt légal applicable en cas de non-utilisation de la déduction pendant un délai de sept ans est celui en vigueur à la date de clôture de l'exercice** au cours duquel les sommes et intérêts sont rapportées au résultat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à l'assouplissement du dispositif de déduction pour aléas proposée par le présent article : pour être efficace, la DPA doit être simple et facile à mobiliser. La réforme proposée par le présent article permettrait aux agriculteurs de **mieux lisser le montant de leur imposition au cours du temps** - le ministre du budget Christian Eckert a d'ailleurs indiqué en séance à l'Assemblée nationale que cette réforme était « *assez largement souhaité[e]* » par la profession.

Il rappelle que le Sénat avait lui-même adopté en première partie du projet de loi de finances pour 2016, à l'initiative notamment de notre collègue Jean-Claude Lenoir, **l'article 8 bis A transformant la déduction pour aléas (DPA), dont la diffusion est aujourd'hui insatisfaisante, en une « réserve spéciale d'exploitation agricole » (RSEA),** instrument fiscal d'amortissement des aléas du marché, qu'ils aient ou non une origine climatique. Le **présent article poursuit des objectifs similaires.**

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

ARTICLE 16 septies (nouveau)
(Art. 145 du code général des impôts)

**Réduction à 2,5 % du seuil de détention requis
pour l'application du régime mères-filles aux sociétés
contrôlées par un ou plusieurs organismes à but non lucratif**

Commentaire : le présent article prévoit que le bénéfice du régime mères-filles est ouvert aux sociétés détenues à 2,5 % par des sociétés contrôlées par un ou plusieurs organismes à but non lucratif, pour autant que les sociétés mères détiennent 5 % des droits de vote des sociétés filiales et que les titres de participation correspondants aient été détenus pendant un délai d'au moins cinq ans.

I. LE DROIT EXISTANT

Défini à l'article 216 du code général des impôts, **le régime des sociétés mères et filiales (régime mères-filles) vise à éviter les doubles impositions en permettant à une société mère d'être exonérée d'impôt sur les sociétés sur les dividendes reçus de filiales**, défalcation faite d'une quote-part représentative des frais et charges fixée à 5 % du montant des produits distribués.

Pour bénéficier de ce régime, les participations doivent remplir trois principales conditions :

- représenter au moins **5 % du capital de la société émettrice** ;
- être **assorties de droits de vote** ;
- avoir été **conservées pendant un délai de deux ans**.

Le régime mères-filles n'est pas considéré comme une dépense fiscale mais comme une modalité de calcul de l'impôt. Son coût est estimé, par le tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2015, à **22,6 milliards d'euros en 2015**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Christophe Caresche et Jean-Claude Buisine, après un avis défavorable de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement. Il convient toutefois de préciser que notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, a souligné en séance publique que « *s'agissant d'un amendement*

plutôt complexe, [la commission des finances], lorsqu'elle s'est réunie au titre de l'article 88, compte tenu du peu de temps dont elle disposait, a par prudence émis un avis défavorable à cet amendement dont [elle n'avait] idée ni du périmètre, ni du coût », mais que « à titre personnel, [elle y était] favorable. ».

Le présent article vise à **assouplir les conditions permettant de bénéficier du régime mères-filles, en l'ouvrant à certaines sociétés ne respectant pas la condition de détention de 5 %** fixé par l'article 145 du code général des impôts. Précisément, il vise à modifier cet article afin de prévoir que **le régime mères-filles est ouvert aux sociétés détenues à 2,5 % par une autre société, sous trois conditions cumulatives :**

- la société mère doit détenir **5 % des droits de vote** de la filiale ;
- la société mère doit **détenir les titres de participation correspondants depuis au moins cinq ans** (contre deux ans pour le régime mère-fille de droit commun) ;
- la société mère doit être elle-même **contrôlée par un ou plusieurs organismes à but non lucratifs** mentionnés au 1 bis de l'article 206 du code général des impôts.

Le II du présent article prévoit qu'il s'applique aux **exercices clos à compter du 31 décembre 2015** ; la plupart des entreprises clôturant leurs comptes au 31 décembre, le présent article s'appliquera donc, pour la plupart des cas, aux exercices 2015 des entreprises éventuellement concernées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article poursuit, d'après les auteurs de l'amendement, l'objectif de **favoriser l'actionnariat stable des entreprises** : en effet, pour la catégorie de sociétés visées, il assouplit le seuil de détention requis (de 5 % à 2,5 %) mais il augmente la durée minimale de détention (de deux à trois ans). Il vise également à assurer une **convergence du régime avec l'Allemagne**, où *« les fondations d'entreprise contribuent fortement à la stabilité du capital des groupes industriels et familiaux ».*

D'une façon plus générale, le présent article permet de répondre, avec des conditions suffisamment restrictives pour en maîtriser le coût pour les finances publiques, à certaines situations, que l'on peut observer, où l'actionnariat familial de certaines grandes entreprises doit être rassemblé.

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

ARTICLE 16 octies (nouveau)

(Art. 154, 158, 199 quater B, 1649 quater E, 1649 quater E bis, 1649 quater F, 1649 quater H, 1649 quater I, 1649 quater J, 1649 quater K, 1649 quater K bis [nouveau], 1649 quater K ter [nouveau], 1649 quater K quater [nouveau], 1649 quater L, 1649 quater N [nouveau], 1649 quater O [nouveau], et 1755 du code général des impôts, art. L. 166 du livre des procédures fiscales, et art. 69 et 70 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015)

Renforcement des missions des organismes de gestion agréés

Commentaire : le présent article vise à étendre les missions et renforcer les obligations des organismes de gestion agréés (OGA), et en contrepartie à rétablir partiellement les avantages fiscaux ouverts aux adhérents.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ORGANISMES DE GESTION AGRÉÉS

Les organismes de gestion agréés (OGA) ont été créés par l'article 1^{er} de la loi n° 74-1114 du 27 décembre 1974 de finances rectificative pour 1974. Leur mission, définie à l'article 1649 quater C du code général des impôts (CGI) est « *d'apporter aux industriels, commerçants, artisans et agriculteurs une assistance en matière de gestion et de leur fournir une analyse des informations économiques, comptables et financières en matière de prévention des difficultés économiques et financières* ». Concrètement, les OGA sont chargés de fournir à leurs adhérents **une assistance dans leur gestion et dans l'accomplissement de leurs obligations fiscales**¹.

Les OGA s'adressent en priorité aux **entrepreneurs individuels imposés au titre du régime réel** dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC), des bénéficiaires non commerciaux (BNC) et des bénéficiaires agricoles (BA). Les 432 OGA, à compétence géographique ou professionnelle, se répartissent entre centres de gestion agréés, à destination des commerçants, industriels, artisans et agriculteurs, et associations de gestion agréées, à destination des professions libérales et des titulaires de charges et offices. Au total, près du tiers des entreprises françaises (1,25 million) ont intérêt à adhérer à un OGA. Le nombre d'adhérents, relativement stable depuis plusieurs années, s'établissait à **environ 1,1 million en 2012**.

¹ Depuis 2010, les OGA ne sont en revanche plus autorisés à tenir la comptabilité pour le compte de leurs adhérents, ce périmètre d'activité étant réservé aux experts-comptables.

La création des OGA répondait à la nécessité de pacifier les relations, souvent tendues, entre les indépendants et l'administration fiscale : **en contrepartie d'un engagement à une plus grande sincérité dans leurs déclarations, ceux-ci se voyaient accorder une série d'avantages fiscaux**, qui se sont accumulés avec le temps. Ces avantages sont les suivants :

- **une dispense de la majoration de 25 % de la base d'imposition**, appliquée aux contribuables non adhérents¹. Il s'agit de l'avantage fiscal principal qui s'attache à l'adhésion à un OGA. Avant 2006, la non-majoration était un abattement fiscal, à l'origine identique à celui des salariés, soit 10 % au titre des frais professionnels, ensuite porté à 20% ;

- **une réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité et d'adhésion ;**

- **une réduction de trois à deux ans du délai de reprise de l'administration fiscale**, sauf en cas de manquement délibéré ;

- **une dispense de pénalités** pour les nouveaux adhérents qui révèlent spontanément les insuffisances de leurs déclarations antérieures ;

- **la déduction intégrale du salaire du conjoint de l'exploitant.**

B. UN BILAN TRÈS MITIGÉ QUI APPELLE À UNE RÉFORME PROFONDE

Dans sa communication de juillet 2014 sur les organismes de gestion agréés², la Cour des comptes a porté une appréciation sévère sur le bilan de ceux-ci, estimant notamment que « *quarante ans après leur création, le bilan des organismes agréés apparaît mitigé. Au fur et à mesure des années, le coût du dispositif s'est alourdi, sans pour autant que l'avantage principal attendu en termes de garantie de la régularité des déclarations fiscales des entreprises individuelles soit démontré. L'automatisation généralisée des vérifications effectuées par les organismes agréés depuis une dizaine d'années du fait de la dématérialisation des déclarations fiscales a considérablement facilité leur travail mais n'a pas modifié substantiellement leur contribution à l'amélioration de la sincérité fiscale des adhérents* ».

La Cour des comptes estime ainsi que l'amélioration de la sincérité fiscale des indépendants est « difficile à établir ». La sous-déclaration représenterait ainsi 25 % du bénéfice des entreprises individuelles, et une proportion significative d'entrepreneurs, probablement parmi ceux qui présentent le plus de risques, ne sont pas adhérents.

¹ Depuis 2010, le bénéfice de la dispense de majoration de 25 % est étendu aux entreprises qui font appel aux services d'un expert-comptable autorisé à ce titre par l'administration fiscale.

² Cour des comptes, « Les organismes de gestion agréés, 40 ans après », juillet 2014, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, demandée en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La coordination avec les contrôles menés par l'administration fiscale est par ailleurs quasi-inexistante. Enfin, les nombreuses missions annexes développées par les OGA (aide à la gestion, formation etc.), qui ont abouti à l'accumulation d'une trésorerie importante, n'ont pas démontré leur utilité. En réalité, d'après la Cour des comptes, le principal apport des OGA tient au rôle d'interface entre les indépendants et l'administration, en amont comme en aval de leurs déclarations.

En outre, l'indépendance des OGA vis-à-vis de la profession des experts-comptables est très largement artificielle, compte-tenu notamment du poids qu'occupent ces derniers au sein de leurs conseils d'administration. Cette situation est problématique dans la mesure où elle conduit les experts-comptables à être à la fois chargés de l'établissement des comptes et de la vérification des déclarations fiscales.

S'agissant des avantages fiscaux, la Cour des comptes estime que ceux-ci n'avaient pas fait la preuve de leur utilité, et qu'ils favorisaient au contraire les effets d'aubaine et la complexification du droit : *« les avantages fiscaux consentis en contrepartie de l'adhésion à un organisme agréé se sont accumulés, notamment sur une période récente, et font l'objet d'une **juxtaposition peu cohérente et mal évaluée**, dictée par des considérations circonstanciées ayant plus à voir avec le souci de préserver et de développer l'activité des organismes agréés que celui de renforcer l'efficacité et l'équité de la politique fiscale ».*

La Cour des comptes proposait donc de **concentrer l'avantage fiscal sur l'avantage « historique » de la non majoration de 25 % des revenus**, et de réduire ou supprimer les avantages fiscaux accessoires.

Les autres recommandations de la Cour des comptes sont rappelées dans l'encadré ci-après.

Recommandations de la Cour des comptes

Rationaliser le réseau des organismes agréés

1. relever progressivement le nombre minimal d'adhérents exigé pour l'agrément ou le renouvellement d'agrément d'un organisme (Décret) ;

Supprimer les avantages fiscaux accessoires

2. supprimer la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un organisme agréé (Loi) ;

3. aligner la situation des adhérents et des non adhérents en matière de déductibilité du salaire du conjoint de l'exploitant (Loi) ;

4. supprimer la réduction du délai de reprise de 3 à 2 ans pour les adhérents d'organismes agréés (Loi) ;

5. supprimer la possibilité de cumul, la première année de l'adhésion à une association agréée, entre l'abattement de 3% sur les recettes des médecins du secteur 1 et la non majoration (Instruction DGFIP) ;

Élargir les missions fiscales des organismes agréés tout en recentrant ceux-ci sur ces missions

6. étendre à de nouveaux impôts les missions de vérification des organismes agréés (Loi et décret) ;

7. élargir à l'examen des pièces justificatives des dépenses les missions des organismes agréés (Loi et décret) ;

8. améliorer la contribution des organismes agréés à la gestion de l'impôt, en matière de télétransmission et de comptabilité dématérialisée (Loi et décret) ;

9. supprimer la possibilité pour un adhérent ayant fait l'objet de pénalités exclusives de bonne foi de bénéficier des avantages fiscaux (notamment la non majoration) au titre de l'exercice redressé (Loi) ;

10. veiller à la mise en œuvre effective de l'obligation pour l'administration d'indiquer aux organismes agréés les adhérents ne respectant pas leurs obligations fiscales, et analyser les suites qui y sont données par les organismes concernés (DGFIP) ;

Clarifier les conditions dans lesquelles interviennent les organismes agréés et les experts comptables

11. rendre facultatives les missions annexes des organismes agréés et des professionnels de l'expertise comptable délivrant le visa fiscal (dossier d'analyse économique et financière, formation) (Loi et décret) ;

12. rendre obligatoire, pour les professionnels de l'expertise comptable pouvant accorder le visa fiscal, la transmission d'un compte rendu de mission ainsi qu'un contrôle direct par la DGFIP, dans les mêmes conditions que pour les organismes agréés (Loi et décret) ;

13. introduire dans les statuts des organismes agréés une durée minimale d'adhésion de trois ans et une proportion maximum de clients d'un même professionnel de l'expertise comptable ou d'un même organisme parmi les adhérents d'un organisme agréé (Décret) ;

14. publier et rendre aisément accessible sur impots.gouv.fr la liste nationale des organismes agréés et le montant de leur cotisation et veiller, à l'occasion des audits, à éviter l'accumulation de réserves de trésorerie injustifiées (DGFIP) ;

15. instaurer un suivi systématique des recommandations formulées dans les audits de qualité, à la fois au niveau local et au niveau central (DGFIP).

Source : Cour des comptes, « Les organismes de gestion agréés, 40 ans après », juillet 2014,

Tirant les conséquences du volet « fiscal » des recommandations de la Cour des comptes, les articles 69, 70 et 80 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 ont :

- **supprimé la déductibilité intégrale à l'impôt sur le revenu du salaire du conjoint**, pour l'aligner sur le régime de droit commun des non-adhérents, à savoir la **déductibilité dans une limite portée de 13 800 euros à 17 500 euros** à l'initiative de votre commission des finances, soit un niveau proche du SMIC brut annuel (article 154 du CGI) ;

- **supprimé la réduction d'impôt pour frais de tenue de comptabilité** (article 199 *quater* B du CGI) ;

- **supprimé la réduction à deux ans du délai de reprise de l'administration fiscale**, au profit de l'application du droit commun, soit trois ans (articles L. 169 et L. 176 du livre des procédures fiscales).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec **l'avis défavorable de la commission des finances**, propose :

- **d'étendre le champ de compétence des OGA**, au-delà de la TVA et des déclarations de résultat, aux **déclarations de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** (articles 1649 *quater* E et 1649 *quater* H du CGI) ;

- de permettre aux OGA de **demander tous documents utiles** à la réalisation des contrôles de cohérence qu'ils exercent annuellement, alors que les textes actuels ne mentionnent que les « renseignements » ;

- d'instaurer **pour chaque adhérent un examen périodique de sincérité** réalisé par l'OGA (article 1649 *quater* E du CGI), s'appuyant sur l'analyse à un rythme pluriannuel de pièces justificatives, permettant notamment de vérifier la déductibilité de certaines charges. Les modalités de cet examen périodique de sincérité seraient définies par décret en Conseil d'État. L'article précise explicitement que cet examen ne constitue pas le début d'un contrôle fiscal (examen de la situation fiscale personnelle ou vérification de comptabilité). ;

- **d'appliquer la majoration de 25 % aux revenus et charges des contribuables qui auraient été exclus d'un OGA au cours de l'année d'imposition** pour ne pas avoir respecté leurs obligations, et notamment pour ne pas avoir répondu aux demandes de justification ou de rectification de l'OGA ou d'un expert-comptable (article 158 du CGI) ;

- **de prévoir que la composition des conseils d'administration des OGA est fixée par décret en Conseil d'État** (article 1649 *quater* K *bis* nouveau du CGI). Cette disposition devrait notamment permettre de **renforcer l'indépendance des conseils d'administration des OGA**, où le rôle des experts comptables est souvent prépondérant.

- **de permettre le regroupement, au sein d'un même OGA**, des adhérents relevant du régime des BIC, du régime des BA et du régime des BNC, ce qui n'était pas le cas jusqu'à maintenant (1649 *quater* K *ter* nouveau du CGI) ;

- **d'autoriser les OGA à examiner les revenus de source étrangère** (article 1649 *quater* E du CGI), et de **permettre à des certificateurs étrangers**

autorisés par l'administration fiscale et établis au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE) d'examiner les revenus de source française (article 158 du CGI). Les certificateurs étrangers devraient alors conclure une convention pour trois ans avec le directeur général des finances publiques (DGFIP) ou son délégué. Cette disposition vise à **mettre le système des OGA en conformité avec le droit de l'Union européenne** ;

- **d'instituer une obligation pour les OGA à accepter les paiements effectués par carte bancaire**, en plus des paiements effectués par chèque (article 1649 *quater E bis* du CGI).

Par ailleurs, les avantages fiscaux supprimés par la loi de finances initiale pour 2015 seraient partiellement rétablis :

- **la réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion** (article 199 *quater B* du CGI). Cette réduction, plafonnée à 915 euros par an, est toutefois **limitée aux deux tiers des dépenses** exposées à ce titre, et non plus égale à l'intégralité de celles-ci comme aujourd'hui ;

- **la possibilité de déduire le salaire du conjoint** prévue à l'article 154 du CGI. La déductibilité intégrale n'est pas rétablie, mais son montant maximal est porté à 17 500 euros à compter du 1^{er} juillet 2016, soit un montant proche du SMIC brut. Cette disposition avait déjà été adoptée l'année dernière à l'initiative de votre commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement déposé à l'occasion de la séance publique à l'Assemblée nationale, **sans avoir pu être examiné par la commission des finances**. À titre personnel, notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, a émis **un avis défavorable à cet amendement** : « *cet amendement, assez lourd de conséquences, vise à réformer de manière significative les organismes de gestion agréés et à leur confier de nouvelles missions. Je vais encore répéter que je suis un peu étonnée qu'une réforme arrive par un amendement de cinq ou six pages* ».

De même, votre rapporteur général estime qu'**il n'est pas acceptable de procéder à une réforme d'une telle ampleur par voie d'amendement, dépourvu d'étude d'impact et de chiffrage**, et n'ayant pas été soumis à l'avis préalable du Conseil d'État. Cette situation est d'autant plus regrettable que cet amendement s'inscrit dans la continuité du rapport de la Cour des comptes, dont les conclusions sont connues depuis juillet 2014. Compte tenu des délais d'examen contraints du projet de loi de finances rectificative et du manque d'informations disponibles, **votre rapporteur général n'est pas en capacité de se prononcer de manière approfondie sur ce dispositif**, dont la rédaction est de surcroît complexe.

Sur le fond, il est par ailleurs étonnant que le présent amendement propose de rétablir les avantages fiscaux qui avaient été supprimés par la loi de finances pour 2015, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, à l'initiative de ce même Gouvernement, et avec l'avis favorable de votre commission des finances – laquelle avait à cette occasion apporté plusieurs améliorations. Par ailleurs, contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs, les mesures proposées par le présent article ne correspondent pas toutes aux recommandations de la Cour des comptes.

Le fait que le présent article obéisse à une logique globalement bienvenue **n'exclue pas une analyse approfondie de chacune des dispositions proposées**, afin d'en évaluer la portée et d'en explorer les alternatives. Les conditions ne sont pas réunies pour que le législateur puisse effectuer ce travail.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général vous propose un amendement tendant à supprimer cet article.

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

ARTICLE 16 nonies (nouveau)

(Art. 200, 207, 231 bis V [nouveau], 238 bis, 885-0 V bis A et 1460 du code général des impôts ; art. 43 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014)

Régime fiscal des établissements d'enseignement supérieur consulaire

Commentaire : le présent article prévoit le régime fiscal des établissements d'enseignement supérieur consulaire (EESC), dont le statut vient d'être créé par l'article 43 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises¹ et a vocation à être attribué à certaines écoles rattachées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).

I. LE DROIT EXISTANT

Historiquement, les écoles de commerce rattachées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) en constituent de simples démembrements et ne disposent ainsi d'aucune autonomie de gestion ni de statut juridique propre. Si certaines écoles ont choisi de prendre la forme d'association, il est apparu nécessaire de les faire évoluer, notamment sous l'impulsion des remarques de la Cour des comptes, en leur créant un nouveau statut.

Ainsi, l'article 43 de la loi précitée de simplification de la vie des entreprises a institué les **établissements d'enseignement supérieur consulaire (EESC)** qui, créés et gérés par les chambres de commerce et d'industrie pour l'exercice de leurs compétences en termes de formation professionnelle initiale et continue, sont des « *personnes morales de droit public régies par les dispositions législatives applicables aux sociétés anonymes, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions spécifiques qui les régissent* » (article L. 711-17 du code de commerce).

Les CCI doivent **détenir la majorité du capital**, aucun autre actionnaire ne pouvant détenir plus du tiers des droits de vote à l'assemblée générale.

Les EESC ne poursuivent **pas de but lucratif**, le bénéfice distribuable étant nécessairement affecté à la constitution de réserves.

Ils exercent toutes activités se rattachant aux missions et activités définies par la convention qu'ils doivent avoir conclue avec la CCI.

Ces écoles et leurs filiales, qui exercent des activités d'enseignement en vue de la délivrance de diplômes reconnues par l'État, sont soumises au

¹ Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives.

régime des établissements d'enseignement techniques privés (article L. 443-1 du code de l'éducation).

Les statuts sont approuvés par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur, du commerce et de l'industrie.

Les CCI peuvent confier aux établissements des biens immobiliers qu'ils gèrent et aliènent librement, dans les conditions de droit commun.

Aucune école consulaire ne dispose encore du statut d'EESC mais les premières sont prévues pour 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article tend à **fixer le régime fiscal applicable aux écoles d'enseignement supérieur consulaire**. Il est issu d'un amendement de Romain Colas, ayant reçu un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, tel que complété par un sous-amendement de Monique Rabin.

Ainsi, en vertu de cet article, ces écoles bénéficieraient d'un certain nombre **d'exonérations** :

- **d'impôt sur les sociétés (2° du I** qui crée un 13° au 1 de l'article 207 du code général des impôts) pour leurs activités d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche ;

- **de la taxe sur les salaires**, pour ce qui concerne les « *rémunérations versées aux personnels mis à la disposition [d'un de ces établissements] et organisant des formations conduisant à la délivrance, au nom de l'État, d'un diplôme sanctionnant cinq années d'études après le baccalauréat* » (**3° du I** qui crée un nouvel article 231 bis V au sein du code général des impôts) ;

- **de cotisation foncière des entreprises**, au titre de leurs activités d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche (**6° du I** qui insère un 1° bis à l'article 1460 du code général des impôts). Cela concerne également les « *organismes mentionnés au premier alinéa du 1 bis de l'article 206 du [code général des impôts], au titre de leur participation dans ces établissements ou au titre du financement de leurs activités* ». Il s'agit ainsi d'exclure du champ de cette cotisation les associations et les fondations dont la gestion est désintéressée, les activités non lucratives restent significativement prépondérantes et le montant des recettes d'exploitation au titre d'activités lucratives n'excède pas 60 540 euros hors TVA. Ces organismes pourraient ainsi être actionnaires, membres du conseil d'administration ou encore contributeurs d'une école consulaire, sans que cela ne les conduise à devoir être imposés au titre de la cotisation foncière des entreprises.

Compte tenu de cette exonération, ces établissements peuvent demander à l'être aussi de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

En outre, l'article prévoit **l'éligibilité aux réductions d'impôt des dons faits à ces écoles.**

Ainsi en est-il des dons directs par les particuliers, pour les activités d'enseignement, de formation professionnelle et de recherche, ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du code général des impôts (**1° du I**), correspondant à 66 % de la somme versée.

Ensuite, jusqu'à 75 % des dons réalisés au profit de ces écoles peuvent être imputés sur l'impôt de solidarité sur la fortune, dans la limite de 50 000 euros, en vertu du dispositif « ISF-dons » (**5° du I** qui complète le 1° du I de l'article 885-0 V *bis* A du code général des impôts).

Enfin, les versements par les entreprises à ces écoles pourraient également bénéficier de la réduction d'impôt prévu à l'article 238 *bis* du code général des impôts, à hauteur de 60 % du versement, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise donatrice (**4° du I**).

Le **II** de l'article tend également à **exonérer de contribution de sécurité immobilière** (articles 879 et suivants du code général des impôts) les transferts des chambres consulaires vers les établissements d'enseignement supérieur consulaire tels que prévus au III de l'article 43 de la loi précitée de simplification de la vie des entreprises.

Enfin, le **III** de l'article précise que les EESC seraient **éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage** en tant qu'établissements gérés par une chambre consulaire, au sens de l'article L. 6241-9 du code du travail.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **tire les conséquences de la création de ces établissements d'enseignement supérieur consulaire**, en leur érigeant un **régime fiscal propre**, sans dégradation par rapport à la situation antérieure et à la hauteur de ce dont disposent les autres établissements de ce type au niveau européen (notamment les universités britanniques).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les avantages fiscaux octroyés par le présent article **n'excèderaient pas ceux dont disposent déjà les écoles consulaires actuellement.**

Le fait de viser expressément les activités de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la recherche permettrait notamment de **restreindre le champ** des exonérations d'impôt et du bénéfice des réductions d'impôt au titre des dons, **en excluant expressément les activités lucratives et à visée purement commerciales.** Votre rapporteur général s'est tout de

même interrogé sur le fait que les exonérations concernent également la formation professionnelle. Il lui a alors été indiqué que la distinction entre la formation continue et la formation initiale serait très difficile à réaliser et que le régime actuel intégrait déjà ces deux domaines.

Enfin, d'après une étude juridique commandée par la CCI de Paris, il semblerait que le régime fiscal proposé soit régulier au regard du dispositif des aides d'État.

Votre rapporteur général vous propose un **amendement de clarification rédactionnelle**, pour que les exonérations et les réductions d'impôt aux titres des dons concernent les « activités de formation professionnelle initiale et continue ainsi que de recherche ».

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

ARTICLE 16 decies (nouveau)
(Art. 200 undecies du code général des impôts)

Relèvement du plafond du crédit d'impôt en faveur des dépenses de remplacement pour congés dans le cadre des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)

Commentaire : le présent article tend à prévoir que, dans le cadre des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC), le plafond du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congés soit multiplié par le nombre d'associés du groupement dans la limite de quatre.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES GROUPEMENTS AGRICOLES D'EXPLOITATION EN COMMUN...

Créés par la loi du 8 août 1962¹, les **groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)** sont, aux termes de l'article L. 323-1 du code rural et de la pêche maritime, des **sociétés civiles de personnes** régies par les articles 1832 et suivants du code civil. Ces groupements ont pour objet de permettre la réalisation d'un travail en commun dans des conditions comparables à celles existant dans les exploitations de caractère familial.

Aussi était-il nécessaire d'**appliquer le principe de transparence fiscale aux GAEC** de manière à ce que chacun de leurs associés puissent être traités comme des exploitants individuels. À cet égard, l'article L. 323-13 du code rural et de la pêche maritime souligne que « *la participation à un groupement agricole d'exploitation en commun ne doit pas avoir pour effet de mettre ceux des associés qui sont considérés comme chefs d'exploitation et leur famille, pour tout ce qui touche leur statut professionnel, et notamment économique, social et fiscal, dans une situation inférieure à celle des autres chefs d'exploitation agricole, et à celle des autres familles de chefs d'exploitation agricole* ».

B. ... SE VOIENT APPLIQUER LE PRINCIPE DE TRANSPARENCE FISCALE DE MANIÈRE LIMITÉE...

Toutefois, ainsi que le rappelle le récent rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la fiscalité agricole², l'application du principe de transparence fiscale aux groupements agricoles

¹ Loi n° 62-917 du 8 août 1962 relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun.

² Rapport d'information n° 2722 (XIV^e législature) sur la fiscalité agricole fait par François André au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avril 2015.

d'exploitation en commun (GAEC) se fait de manière imparfaite, dès lors que celui-ci est souvent **atténué selon le nombre d'associés et le niveau du chiffre d'affaires des groupements**.

En particulier, comme le rappelle le commentaire relatif à l'article 16 *quinquies* du présent projet de loi, en vertu de l'article 71 du code général des impôts, **au-delà de 230 000 euros de chiffres d'affaires, le seuil en deçà duquel le régime forfaitaire agricole peut s'appliquer devient dégressif**, étant égal à 60 % de la limite prévue pour les exploitants individuels multipliés par le nombre d'associés – à l'exception des associés dont l'âge excède celui auquel leur est ouvert le droit à une pension de retraite.

De même, l'article 72 D *ter* du même code, tel que modifié par la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014¹, prévoit que le **plafond commun à la déduction pour investissement (DPI) et à la déduction pour aléas (DPA) peut être multiplié par le nombre d'associés dans la limite de quatre** – contre trois auparavant. Le **crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique**, qui s'applique au titre des années 2011 à 2017 aux entreprises agricoles dont au moins 40 % des recettes proviennent d'activités relevant du mode de production biologique, prévu par l'article 244 *quater* L du code général des impôts, est multiplié par le nombre d'associé des GAEC dans la limite de trois.

C. ... EN PARTICULIER DANS LE CAS DU CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DES DÉPENSES DE REMPLACEMENT POUR CONGÉS

Dans le cadre du **crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congés de certains exploitations agricoles**, inscrit à l'article 200 *undecies* du code général des impôts, le principe de transparence fiscale ne trouve aucunement à s'appliquer aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC). En effet, la limite maximum du crédit d'impôt n'est pas multipliée par le nombre d'associés – qui bénéficient donc collectivement du même montant maximum que les exploitants individuels.

À titre de rappel, le crédit d'impôt s'applique aux dépenses supportées par un agriculteur, dont la présence quotidienne est nécessaire sur l'exploitation, afin d'assurer son remplacement par un tiers durant une période de congé. **Le crédit d'impôt est égal à 50 % des dépenses de remplacement effectivement supportées – soit les rémunérations et leurs accessoires ainsi que les charges sociales – dans la limite de quatorze jours de remplacement pour congé**. Pour ce calcul, le coût d'une journée de remplacement est plafonné à quarante-deux fois le taux horaire du SMIC.

¹ Cf. article 70 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Valérie Rabault, François André, Dominique Lefebvre, et plusieurs de nos collègues députés du groupe socialiste, républicain et citoyen, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission des finances, **le présent article tend à prévoir que le plafond du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congés est, lorsqu'il s'applique dans le cadre d'un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), multiplié par le nombre d'associés dans la limite de quatre.** C'est à cet effet qu'il est proposé de modifier l'article 200 *undecies* du code général des impôts (alinéas 1 et 2).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la fiscalité agricole¹ a mis en évidence la **spécificité de l'application du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congés aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)**, qui ne répond aucunement au principe de transparence fiscale, en contradiction avec l'esprit de la loi du 8 août 1962 et de l'article L. 323-13 du code rural et de la pêche maritime (cf. *supra*).

Aussi est-ce pour venir atténuer cette situation, critiquée par les organisations représentant les GAEC, comme l'ont mis en évidence les auditions menées par la mission d'information de l'Assemblée nationale, que **le présent article prévoit que le plafond du crédit d'impôt puisse être multiplié par le nombre d'associés dans la limite de quatre** – reprenant ainsi la limite aujourd'hui prévue au titre de la déduction pour investissement (DPI) et de la déduction pour aléas (DPA).

En définitive, il s'agit d'une **évolution bienvenue en faveur des exploitants agricoles, conforme à la logique qui avait présidé à la mise en place des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)**, et ce d'autant plus que le coût du crédit d'impôt, évalué à 14 millions d'euros en 2015 par le tome II de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2016, reste modéré.

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

¹ Rapport d'information n° 2722 (XIV^e législature), op. cit.

ARTICLE 16 undecies (nouveau)
(Art. 212, 216, 223 B, 223 B bis, 223 I, 223 Q, 223 R et 223 S
du code général des impôts)

**Suppression de la neutralisation de la quote-part de frais et charges
pour le régime de l'intégration fiscale et abaissement à 1 %
du taux de cette quote-part**

Commentaire : le présent article prévoit, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 2 septembre 2015 (Groupe Steria), que la quote-part de frais et charges de 5 % du montant des produits distribués qui s'applique au régime mères-filles n'est plus neutralisée pour les groupes de sociétés relevant du régime de l'intégration fiscale mais que son taux est fixé à 1 %, quel que soit le lieu d'établissement des sociétés membres du groupe au sein des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État de l'Espace économique européen.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE L'INTÉGRATION FISCALE

Le régime de l'intégration fiscale permet à une société, qualifiée de « société-mère » ou de « tête de groupe », de se **constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble du groupe qu'elle forme avec ses sociétés filiales**. Prévu aux articles 223 A à 223 U du code général des impôts (CGI), il permet ainsi de mutualiser et de compenser, au sein du groupe, les gains et les pertes des différentes entités membres du groupe : **les déficits des sociétés peuvent en effet être immédiatement imputés sur les bénéfices des autres sociétés**, sans avoir à attendre le report des déficits sur un exercice ultérieur bénéficiaire, ce qui confère au groupe un avantage qui est *a minima* de trésorerie.

Il permet également de **neutraliser les opérations intra-groupes**, en particulier les abandons de créance, subventions internes, cessions intra-groupe d'immobilisations ou de titres, etc.

Le bénéfice du régime d'intégration est cependant soumis à des **conditions restrictives** :

- les filiales doivent être **détenues à 95 % au moins, directement ou indirectement, par la société mère** ; cette condition s'apprécie à la fois au regard de la propriété des titres et des droits de vote ;

- le capital de la société mère, à l'inverse, ne doit pas être détenu à plus de 95 %, directement ou indirectement, par une autre personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;

- les sociétés membres du groupe doivent **relever de l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun**, ce qui exclut, sauf exception, les sociétés totalement ou partiellement exonérées ;

- les sociétés membres du groupe doivent opter pour la **même date de clôture des comptes**.

L'intégration fiscale est **facultative** : elle bénéficie aux sociétés qui en ont fait la demande et qui, à cette occasion, doivent définir précisément le périmètre d'intégration. L'option de constituer un groupe fiscalement intégré vaut pour **cinq ans** et est maintenue ensuite par tacite reconduction tous les cinq ans.

Le régime d'intégration fiscale n'est pas considéré comme une dépense fiscale mais, à l'instar du régime « mère-filles », comme une « **modalité de calcul de l'impôt** ». Son coût est estimé à **16,7 milliards d'euros en 2015** par le rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2016.

B. LE CAS DES DIVIDENDES DISTRIBUÉS ET L'ARRÊT STERIA DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Parmi les avantages procurés par le régime de l'intégration fiscale figure le fait que **les dividendes distribués par la filiale à la tête de groupe ne font l'objet d'aucune imposition ou retenue intermédiaire**. En particulier, **ils ne sont pas soumis à la quote-part de frais et charges de 5 % applicable aux produits distribués par une filiale à sa mère en vertu du régime mères-filles** : cette neutralisation est prévue par le deuxième alinéa de l'article 223 B du code général des impôts.

Toutefois, **s'agissant des groupes internationaux, la quote-part de frais et charges de 5 % s'applique aux produits distribués par une filiale établie dans un autre État membre de l'Union européenne à sa tête de groupe française**. En effet, **les filiales non résidentes ne sont pas considérées comme appartenant au groupe fiscal intégré au sens strict** ; la possibilité, pour un État membre, de ne pas permettre la constitution d'une entité fiscale unique avec une filiale non-résidente a été affirmée par la Cour de justice de l'Union européenne elle-même¹, en considération du fait que les bénéfices de la filiale non résidente ne sont pas soumis à la loi fiscale de cet État membre.

¹ Arrêt *X Holding*, C-337/08 du 25 février 2010.

Il en résulte une **différence de traitement des distributions de dividendes intra-groupe, selon que la filiale est située en France (neutralisation de la quote-part) ou dans un autre État membre (imposition de la quote-part)**.

Cette différence de traitement a été contestée par l'entreprise Steria devant la Cour d'appel de Versailles, qui a transmis une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La CJUE a, dans sa décision rendue le 2 septembre dernier, constaté qu'**il existe bien une différence de traitement qui entrave la liberté d'établissement** et a ainsi décidé que l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « *s'oppose à une législation d'un État membre relative à un régime d'intégration fiscale en vertu de laquelle une société mère intégrante bénéficie de la neutralisation de la réintégration d'une quote-part de frais et charges forfaitairement fixée à 5 % du montant net des dividendes perçus par elle des sociétés résidentes parties à l'intégration, alors qu'une telle neutralisation lui est refusée, en vertu de cette législation, pour les dividendes qui lui sont distribués par ses filiales situées dans un autre État membre qui, si elles avaient été résidentes, y auraient été objectivement éligibles, sur option* »¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, après avis favorable de la commission des finances.

Il procède, en pratique, à **deux principales modifications au sein du code général des impôts**.

Tout d'abord, **son alinéa 6 supprime la neutralisation de la quote-part de frais et charges pour les groupes fiscalement intégrés** qui était prévue par le deuxième alinéa de l'article 223 B – et qui ne s'appliquait que pour les sociétés membres du groupe, c'est-à-dire les sociétés résidentes.

Ensuite, ses alinéas 3 et 4 modifient l'article 216, afin de **prévoir que le taux de la quote-part de frais et charges, fixé aujourd'hui de façon forfaitaire à 5 %, est fixé forfaitairement à 1 %** s'agissant des dividendes perçus par une société membre d'un groupe fiscal intégré et venant, soit d'une société membre de ce groupe (résidente), soit d'une société non résidente qui, si elle était établie en France, remplirait les conditions pour être membre de ce groupe.

Par ailleurs, le présent article procède à plusieurs coordinations, pour tenir compte, au sein des articles 223 B, 223 B bis, 223 I, 223 Q, 223 R et 223 S, de la suppression du deuxième alinéa de l'article 223 B.

¹ Arrêt CJUE « Groupe Steria » du 2 septembre 2015, aff. C 386/14.

Enfin, le II du présent article prévoit qu'**il s'applique aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, c'est-à-dire uniquement pour l'avenir** et non de façon rétroactive pour l'exercice 2015 en cours.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à une **nécessaire mise en conformité du régime d'intégration fiscale avec l'arrêt *Steria* de la Cour de justice de l'Union européenne**, qui poursuit la ligne tracée par la CJUE dans plusieurs arrêts, en particulier l'arrêt Papillon¹, visant à réduire les freins à la liberté d'établissement résultant du régime de l'intégration fiscale.

Pour assurer cette mise en conformité, **trois options peuvent en pratique être retenues :**

- soit l'on **supprime, purement et simplement, la neutralisation de la quote-part de frais et charges pour les groupes fiscalement intégrés**. Ainsi, cette quote-part de 5 % serait réintégrée au résultat du groupe, ce qui alourdirait considérablement la fiscalité pesant sur les groupes de sociétés ;

- soit l'on **conserve la neutralisation de la quote-part de frais et charges, en l'étendant aux dividendes distribués par des sociétés filiales du groupe établies dans un autre État membre** (non incluses dans le périmètre du groupe fiscalement intégré en raison de leur lieu d'établissement). Cette solution, qui étend l'avantage fiscal à l'ensemble des filiales européennes du groupe et qui a été proposée par notre collègue député Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, présenterait, d'après le Gouvernement, **un coût d'environ 400 millions d'euros ;**

- soit l'on **supprime la neutralisation de la quote-part pour les groupes fiscalement intégrés, mais en fixant le taux forfaitaire de cette quote-part, désormais applicable que la filiale soit établie en France ou dans un autre État européen, à un niveau intermédiaire** permettant de ne pas augmenter la charge fiscale globale due par les entreprises.

C'est cette troisième option qui a été proposée par le Gouvernement et adoptée par l'Assemblée nationale, après que le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert a souligné, en séance publique, que **la fixation d'un taux de 1 % permettait d'aboutir à une solution « globalement neutre sur le plan budgétaire »**.

Cependant, derrière cette neutralité se cache des **transferts significatifs de la charge fiscale entre différentes catégories d'entreprises**. Comme l'a indiqué Christian Eckert devant l'Assemblée nationale, *« les entreprises "franco-françaises" perdent et celles qui ont des filiales dans l'Union*

¹ Arrêt « Société Papillon » du 27 novembre 2008 de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), aff. C 418/07.

européenne gagnent ». Dans la mesure où le coût d'une suppression pure et simple de la quote-part est estimé à 400 millions d'euros, chaque point de pourcentage pour les sociétés filiales non résidentes représente environ 80 millions d'euros. En conséquence, les groupes de sociétés européens voient leur imposition diminuer à hauteur d'environ 320 millions d'euros, tandis que les groupes de sociétés strictement françaises voient la leur augmenter d'un montant équivalent. 110 000 entreprises sont en effet bénéficiaires du régime de l'intégration fiscale, dont une grande partie est constituée de groupes de PME ou ETI strictement françaises.

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

ARTICLE 16 duodecies (nouveau)
(Art. 244 quater L du code général des impôts)

**Plafond du crédit d'impôt
en faveur de l'agriculture biologique
pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)**

Commentaire : le présent article a pour objet d'appliquer le principe de transparence intégrale au plafond jusqu'à quatre associés pour le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique pour les groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

En 2005, il a été choisi d'instaurer un avantage fiscal sous forme de crédit d'impôt pour les exploitants ayant achevé leur conversion. L'article 244 quater L du code général des impôts (CGI), qui résulte de l'article 75 de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, prévoit donc un crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique.

Aux termes de cet article, les entreprises agricoles qui ont engagé une production biologique peuvent bénéficier, au titre de chacune des années 2011 à 2017 d'un crédit d'impôt à la condition,

- d'une part, d'avoir **au moins 40 % de leurs recettes annuelles provenant d'activités agricoles**¹
- et, d'autre part, d'avoir fait l'objet d'une **certification en agriculture biologique**².

Les bénéficiaires de cette mesure sont donc potentiellement **toutes les exploitations agricoles**, qu'elles soient soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, et notamment les **groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)**.

Le montant de ce crédit d'impôt est limité à 2 500 euros par exploitation tandis que le cumul avec les aides à la conversion et au soutien de l'agriculture biologique est limité à 4 000 euros par an.

¹ Il s'agit des activités dont les revenus sont pris en compte pour la détermination du bénéfice agricole au sens de l'article 63 du CGI.

² Au sens du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique qui a abrogé le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires.

B. LES GAEC

Les GAEC, au nombre de **35 000 environ en France**, sont des groupements comprenant **entre deux et dix associés**, régis par les articles L. 323-1 à L. 323-16 du code rural et de la pêche maritime.

Plus de 95 % des GAEC comptent moins de quatre associés, le nombre de GAEC ayant quatre associés s'élève - en 2010 - à 2 230. Les GAEC de plus de trois associés sont donc relativement rares.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, le présent article, qui propose d'appliquer **le principe de transparence au plafond du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique pour les GAEC**, de la même manière que le plafond commun de la déduction pour investissements (DPI) et de la déduction pour aléas (DPA) avait été réformé dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2014.

Cet article est fondé sur un amendement issu des conclusions de la mission d'information sur la fiscalité agricole conduite par le député M. François André, dont le rapport a été remis en avril 2015.

La modification de l'article 244 *quater* L du code général des impôts vise ainsi à permettre aux associés en GAEC de **multiplier le plafond annuel par le nombre d'associés au sein du groupement**, dans la limite de quatre, au lieu de trois actuellement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La réforme proposée par le présent article permet de **répondre à une demande exprimée par les exploitants agricoles en GAEC**. Elle contribuera, de plus, à **consolider le développement de l'agriculture biologique**.

En 2014, 4,14 % de la surface agricole utile (SAU), soit 1 118 190 ha, était cultivée selon le mode biologique, soit une augmentation de 5,4 % par rapport à 2014.

Or l'objectif du plan « Ambition BIO 2017 » présenté en 2013 est l'objectif du doublement des surfaces conduites en agriculture biologique d'ici 2017.

Son coût serait assez limité pour les finances publiques. Il s'élèverait à environ 5 millions d'euros alors que le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique représente actuellement 20 millions d'euros.

De surcroît, le coût de cette réforme viendrait en appui à la réforme de la politique agricole commune pour la période 2015-2020 qui permet de doubler les aides à la bio.

Votre rapporteur général est donc favorable à l'aménagement proposé par le présent article.

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

ARTICLE 17

(Art. 1649 AC du code général des impôts)

Échanges automatiques d'informations financières

Commentaire : le présent article vise à préciser la base juridique interne de l'échange automatique d'informations financières, afin d'introduire une référence explicite à la directive européenne et à la norme OCDE, et afin de sécuriser juridiquement les procédures à la charge des institutions financières.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE D'INFORMATIONS FINANCIÈRES, UNE RÉPONSE À L'ÉVASION FISCALE DES PARTICULIERS

Actuellement, la coopération fiscale entre États prend la forme d'un échange d'informations à la demande, qui s'effectue sur le fondement de l'article 26 du modèle 2010 de convention fiscale de l'OCDE¹, de la convention multilatérale du 25 janvier 1988², ou de la directive 2011/16/UE sur la coopération administrative en matière fiscale (cf. *infra*).

Toutefois, l'efficacité de l'échange à la demande est entravée par d'importantes faiblesses. D'une part, cette procédure suppose par définition de savoir *a priori* ce que l'on cherche, puisque la demande doit être faite au cas par cas : il faut donc avoir une connaissance préalable des flux et des actifs suspects, ce qui protège *de facto* la plupart des comptes dissimulés. Ensuite, celle-ci demeure soumise à la bonne volonté des États et territoires partenaires, dont certains n'accomplissent pas toujours les recherches avec diligence.

A contrario, l'échange automatique d'informations financières constitue un mécanisme bien plus efficace, dans la mesure où les États partenaires sont tenus de transmettre de leur propre initiative et de façon exhaustive les informations concernant les comptes détenus par des non-résidents.

¹ *Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 22 juillet 2010.*

² *Convention multilatérale du 25 janvier 1988 concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, telle que modifiée par le protocole additionnel du 27 mai 2010. Cet accord est en vigueur pour la France depuis le 1^{er} avril 2012.*

Le passage à l'échange automatique d'informations **trouve son origine dans une initiative unilatérale et extraterritoriale des États-Unis, la loi « FATCA »** (« *Foreign Account Tax Compliance Act* »), adoptée le 18 mars 2010 par le Congrès américain. Destinée à lutter contre l'évasion fiscale des particuliers, cette loi **oblige les établissements financiers du monde entier à transmettre de façon automatique à l'administration fiscale américaine** un grand nombre d'informations sur les comptes des contribuables américains, sous peine d'une retenue à la source de 30 % sur l'ensemble des flux financiers versés depuis les États-Unis sur ces comptes.

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'échange automatique et d'atténuer les contraintes pesant sur les établissements financiers, **la loi FATCA a finalement été mise en œuvre dans le cadre d'accords bilatéraux**, prévoyant le plus souvent une centralisation des informations et une transmission par voie intergouvernementale. **L'accord entre la France et les États-Unis a été signé le 14 novembre 2013¹**, et la direction générale des finances publiques a procédé aux premières transmissions à l'administration fiscale américaine le 29 septembre 2015. Toutefois, **les accords FATCA ne sont pas entièrement réciproques**, et ne s'étendent pas, notamment, à l'information cruciale que constitue le solde des comptes.

B. VERS LA GÉNÉRALISATION DE L'ÉCHANGE AUTOMATIQUE : LA NORME DE L'OCDE ET LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE DE 2011

Dans le sillage de l'initiative américaine, la mobilisation en faveur du passage à l'échange automatique d'informations a pris une dimension internationale. **L'OCDE a ainsi élaboré une « norme commune de déclaration » (NCD), qui a été adoptée le 15 juillet 2014**, puis « endossée » par les chefs d'État et de Gouvernement du G20 lors du sommet de Brisbane des 15 et 16 novembre 2014. Celle-ci contient le détail des « diligences raisonnables » que doivent accomplir les institutions financières en vue de la mise en œuvre de l'échange automatique, et précise le champ des données à communiquer, des institutions concernées et des comptes déclarables.

Lors de la réunion plénière du Forum mondial sur la transparence et l'échange d'informations à des fins fiscales du **29 octobre 2014 à Berlin, 94 États et territoires, dont la France, se sont engagés à mettre en œuvre l'échange automatique d'ici 2017 ou 2018**, en appliquant la norme commune de déclaration de l'OCDE.

¹ Cf. rapport n° 751 (2013-2014) de Michèle André sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord du 14 novembre 2013 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi relative au respect des obligations fiscales concernant les comptes étrangers (dite « loi FATCA »), déposé le 17 juillet 2014.

La norme commune de déclaration de l'OCDE

Aux termes de la norme commune de déclaration de l'OCDE, les États et territoires signataires de l'accord multilatéral devront obtenir de leurs institutions financières qu'elles **collectent auprès de leurs clients non-résidents un large éventail d'informations relatives à l'identification de ces derniers et de leurs actifs et revenus financiers**, et qu'elles transmettent ces informations à leur administration fiscale. Cette administration fiscale transmettra ensuite ces informations aux autorités de l'État ou du territoire dont le client est résident fiscal, pour qu'elles puissent les utiliser afin d'appliquer leur législation fiscale, notamment dans le cadre de contrôles fiscaux.

Le champ couvert par la norme commune de déclaration est très large, dans ses trois dimensions : informations devant être échangées, comptes déclarables, et institutions financières déclarantes.

Les renseignements qui doivent être échangés sont les suivants :

- **le nom, l'adresse et le numéro d'identification fiscale (NIF)** du titulaire du compte, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale. S'y ajoutent, pour les personnes physiques, la date et le lieu de naissance, et pour les personnes morales, ces mêmes informations au sujet des personnes physiques qui en détiennent le cas échéant le contrôle ;

- **le numéro du compte bancaire** ou du contrat d'assurance-vie ;

- **le nom et le numéro d'identification de l'institution financière déclarante** ;

- **le solde du compte**, y compris la valeur de rachat dans le cas d'un contrat d'assurance-vie ;

- **les revenus financiers** produits par les actifs détenus sur le compte, selon la nature de celui-ci : intérêts, dividendes, revenus d'assurance-vie etc.

Les comptes déclarables comprennent les comptes des personnes physiques et des entités, ce qui inclut les *trusts*, fiducies, fondations et autres structures analogues correspondant à de possibles sociétés-écrans. La norme requiert de regarder à travers les entités passives afin de déterminer et de déclarer les personnes physiques qui en ont le cas échéant le contrôle.

Les institutions financières soumises à l'obligation déclarative comprennent non seulement les banques et établissements gérant des dépôts de titres, mais aussi les courtiers, les sociétés d'assurance et des organismes de placement collectif. Sont notamment dispensées d'obligation déclarative les banques centrales, les caisses de retraite, les fonds de pension publics, ou encore les organismes de placement collectif publics.

Les institutions financières doivent mettre en œuvre une série de « diligences raisonnables » afin d'identifier les comptes déclarables, c'est-à-dire les comptes dont le titulaire est résident d'une juridiction partenaire. Ces diligences diffèrent en fonction de leur titulaire, de leur date d'ouverture et de leur valeur (cf. encadré).

Source : rapport n° 59 (2015-2016) fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, 14 octobre 2015

Règles de diligence prévues par l'accord OCDE

	Comptes de personnes physiques	Comptes d'entités
Comptes préexistants	<p>Aucun seuil de minimis.</p> <p>Comptes de faible valeur (< 1 M\$) : procédures de diligence simples. Test fondé sur l'adresse de résidence au moyen de pièces justificatives et, à défaut, recherche électronique d'indices.</p> <p>Comptes de haute valeur (> 1M\$) : procédures de diligence renforcées. Examen des dossiers papier et prise en compte des éléments connus du chargé de clientèle.</p>	<p>Seuil de minimis de 250 000 \$: pas d'examen pour les comptes inférieurs à ce montant.</p> <p>L'institution financière doit d'abord déterminer si l'entité est une personne soumise à déclaration, notamment à partir des informations dont elle dispose dans le cadre de la lutte anti-blanchiment.</p> <p>Dans le cas d'une entité financière passive, donc non soumise à déclaration, l'institution financière doit ensuite déterminer si la ou les personnes qui en détiennent le contrôle sont soumises à déclaration.</p>
Nouveaux comptes	<p>Aucun seuil de minimis.</p> <p>Pour les comptes ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016, la résidence fiscale est déterminée par une auto-certification du titulaire, dont la vraisemblance est confirmée par les informations dont dispose l'institution financier.</p>	<p>Aucun seuil de minimis.</p> <p>La résidence fiscale est déterminée par une auto-certification à l'ouverture du compte.</p> <p>Les règles de diligence sont les mêmes que pour les comptes préexistants.</p>

Source : rapport n° 59 (2015-2016) fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, 14 octobre 2015

D'après l'évaluation préalable, 96 États et territoires se sont à ce jour engagés à mettre en œuvre le standard OCDE, et **74 États et territoires ont effectivement signé l'accord multilatéral** entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers du 29 octobre 2014.

La France a signé celui-ci dès le 29 octobre 2014¹. L'annexe F de l'accord précise que les institutions financières françaises devront appliquer les règles de diligence permettant d'identifier les comptes de non-résidents à **partir du 1^{er} janvier 2016**, en vue de transmettre les informations à la direction générale des finances publiques à partir de 2017. **Les premiers échanges de renseignements avec les autres parties de l'accord auront lieu avant le 30 septembre 2017.**

¹ Cf. rapport n° 59 (2015-2016) fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, 14 octobre 2015.

Signataires de l'accord multilatéral du 29 octobre 2014

Premiers échanges en 2017 (56 pays)	Afrique du Sud, Allemagne, Anguilla, Argentine, Barbade, Belgique, Bermudes, Bulgarie, Chypre, Colombie, Corée du Sud, Croatie, Curaçao, Danemark, Dominique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Groenland, Guernesey, Hongrie, Îles Caïman, Île de Man, Îles Féroé, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges Britanniques, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jersey, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maurice, Mexique, Montserrat, Niue, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Seychelles, Slovaquie, Slovénie, Suède, Trinidad et Tobago, Uruguay.
Premiers échanges en 2018 (40 pays)	Albanie, Andorre, Antigua et Barbuda, Arabie Saoudite, Aruba, Australie, Autriche, Bahamas, Belize, Brésil, Brunei, Canada, Chili, Chine, Costa Rica, Émirats Arabes Unis, Ghana, Grenade, Hong Kong, Îles Cook, Îles Marshall, Indonésie, Israël, Japon, Macao, Malaisie, Monaco, Nouvelle-Zélande, Qatar, Russie, Saint-Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Martin (Royaume des Pays-Bas), Saint-Vincent et les Grenadines, Samoa, Singapour, Suisse, Turquie.

Les pays ayant effectivement signé l'accord sont signalés en gras.

Source : OCDE et évaluation préalable du présent article

Par ailleurs, la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 sur la coopération administrative dans le domaine fiscal a été révisée par la directive 2014/107/UE, adoptée par le Conseil le 9 décembre 2014, afin de l'aligner sur la norme OCDE. Les nouvelles règles devront être transposées par les États membres avant le 1^{er} janvier 2016.

L'article 8 de la directive, dans sa version d'origine, prévoyait le passage à l'échange automatique à partir du 1^{er} janvier 2015, mais seulement pour cinq catégories de revenus : revenus professionnels, jetons de présence, produits d'assurance-vie (non couverts par d'autres directives), pensions, propriété et revenus de biens immobiliers. **La révision du 9 décembre 2014, qui ajoute notamment un article 8.3 bis**, consiste à étendre cette obligation aux dividendes, aux plus-values, aux autres revenus financiers et surtout au solde des comptes, et à aligner les procédures de collecte et de transmission ainsi que le champ des institutions concernées sur le standard de l'OCDE.

C. UNE BASE LÉGALE INTERNE QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉE

Afin de conférer à l'échange automatique une base légale en droit interne, dans la perspective de l'application de l'accord FATCA puis du standard OCDE, l'article 7 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires avait institué **une obligation déclarative à la charge des établissements financiers**, précisée par l'article 22 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

L'article 1649 AC du code général des impôts (CGI) dispose ainsi que *« les teneurs de compte, les organismes d'assurance et assimilés et toute autre institution financière mentionnent, sur une déclaration déposée dans des conditions et délais fixés par décret, les informations requises pour l'application des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations à des fins fiscales. Ces informations peuvent notamment concerner tout revenu de capitaux mobiliers ainsi que les soldes des comptes et la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature.*

« Afin de satisfaire aux obligations mentionnées au premier alinéa, ils mettent en œuvre, y compris au moyen de traitements de données à caractère personnel, les diligences nécessaires en matière d'identification et de déclaration des comptes, des paiements et des personnes.

« Ces traitements éventuels sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

Le décret n° 2015-907 du 23 juillet 2015 a précisé les conditions et les délais dans lesquels la déclaration doit être déposée. Le texte correspond aujourd'hui aux exigences de la loi FATCA.

En outre, le 5 du I de l'article 1736 du code général des impôts prévoit **une amende fiscale de 200 euros par compte déclarable** comportant une ou plusieurs informations omises ou erronées, afin de sanctionner les éventuels manquements à cette obligation déclarative, sauf s'ils résultent d'un refus du client de transmettre les informations.

Toutefois, alors que la collecte des informations doit débiter à compter du 1^{er} janvier 2016, le dispositif actuel montre **deux insuffisances** :

- **d'une part, le texte de l'article 1649 AC ne fait à ce jour aucune référence à la directive 2011/16/UE modifiée**, mais se limite à prévoir que la déclaration contient *« les informations requises pour l'application des conventions conclues par la France permettant un échange automatique d'informations à des fins fiscales »* ;

- **d'autre part, et surtout, le texte de l'article 1649 AC ne prévoit pas explicitement pour les institutions financières la possibilité de mettre en œuvre les « diligences nécessaires » sur l'ensemble des comptes qu'elles gèrent.**

Comme l'avait souligné notre collègue Éric Doligé dans son rapport sur l'accord multilatéral de l'OCDE¹, **ceci constitue un élément de fragilité juridique du dispositif existant**. En effet, les « diligences » prévues par la norme commune de déclaration de l'OCDE *« impliquent d'identifier la résidence fiscale des titulaires de chaque compte bancaire, même si la*

¹ Cf. rapport n° 59 (2015-2016) fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, 14 octobre 2015.

*transmission porte sur les seules informations relatives aux non-résidents. Les établissements financiers doivent donc **procéder à une "revue unique" de l'ensemble des comptes**, afin de relever de possibles indices de non-résidence – adresse, lieu de naissance etc. – et le cas échéant d'interroger les titulaires. D'après les informations transmises à votre rapporteur, d'autres pays européens, notamment l'Allemagne, (...) l'Espagne ou encore les Pays-Bas, ont récemment accepté le principe de la "revue unique" ». Notre collègue Éric Doligé concluait qu'**une modification législative de l'article 1649 AC du code général des impôts était donc nécessaire.***

L'évaluation préalable du présent article précise que l'approche simplifiée de la « revue unique », encouragée par l'OCDE, a été retenue par au moins 28 pays à ce stade.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de pallier ces insuffisances, le présent article vise :

- **d'une part, à insérer une référence explicite à l'article 8.3 bis de la directive 2011/16/UE** du Conseil du 15 février 2011 sur la coopération administrative dans le domaine fiscal. Cette référence **vaut transposition de la directive**, telle que révisée par directive 2014/107/UE du Conseil du 9 décembre 2014, et **entraîne donc l'application de la norme commune de déclaration de l'OCDE ;**

- **d'autre part, à autoriser les institutions financières à mettre en œuvre le principe de « revue unique »**, en permettant à celles-ci de collecter « *les éléments relatifs à la ou les résidences fiscales et le ou les numéros d'identification fiscale de l'ensemble des titulaires de comptes et des personnes les contrôlant* », qu'il s'agisse de résidents ou de non-résidents. Par conséquent, les institutions financières devront identifier la résidence fiscale de l'ensemble de leurs clients préexistants au 31 décembre 2015, le cas échéant en demandant à ceux-ci de fournir les éléments nécessaires.

Un décret d'application devrait être rédigé pour prendre en compte ces modifications, afin de modifier et compléter le décret n° 2015-907 du 23 juillet 2015 précité.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'échange automatique d'informations constitue une avancée majeure dans la lutte contre la dissimulation, par les particuliers, de leurs avoirs sur des comptes à l'étranger, protégés par le secret bancaire. Il a

d'ores et déjà produit des effets tangibles : de nombreux contribuables disposant d'actifs dissimulés se sont ainsi manifestés auprès du « service de traitement des déclarations rectificatives » (STDR). Ceci devrait permettre à l'État de collecter près de 2,7 milliards d'euros de droits et pénalités en 2015, et 2,1 milliards d'euros en 2016.

D'après l'évaluation préalable du présent article, la mention explicite de la directive 2011/16/UE constitue la « *principale modification* » apportée au texte de l'article 1649 AC du code général des impôts. D'un point de vue symbolique et politique, c'est effectivement le cas ; d'un point de vue pratique, toutefois, c'est bien **la sécurisation juridique des procédures mises à la charge des institutions financières** qui constitue l'avancée la plus importante. Celle-ci correspond à une demande de notre collègue Éric Doligé, rapporteur de l'accord du 14 octobre 2014.

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

ARTICLE 18

(Art. 44 quinquies et art. 1465 A du code général des impôts)

Réforme des zones de revitalisation rurale

Commentaire : le présent article prévoit de prolonger jusqu'en 2020 le dispositif d'exonérations fiscales des zones de revitalisation rurale (ZRR) et de modifier les critères de classement des communes à compter du 1^{er} juillet 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CRITÈRES DE CLASSEMENT DES COMMUNES EN ZRR

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et remaniées à plusieurs reprises, les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont pour objet de **favoriser l'implantation d'entreprises dans des territoires confrontés à des difficultés particulières**, tels que le déclin démographique ou des handicaps géographiques, économiques et sociaux. Le législateur entendait ainsi corriger les inégalités de conditions de vie des citoyens français.

L'éligibilité au dispositif repose sur un **zonage** selon **trois critères**, prévus par l'article 1465 A du code général des impôts (CGI) **appliqués aux communes**¹ :

- un **critère de faible densité démographique**, évalué à l'échelle des cantons, des arrondissements ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- un **critère socio-économique**, évalué au niveau de la commune². Celle-ci doit remplir une des trois conditions suivantes : avoir connu une perte de population, une perte de population active, ou détenir un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale ;

- un **critère institutionnel**, à savoir l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

¹ Ces critères sont précisés par le décret n° 2013-548 du 26 juin 2013 relatif aux critères de classement en ZRR. Il fixe ainsi les différents seuils d'éligibilité. Il a succédé au décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005.

² Les communes appartenant à un canton ou à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants par km² sont classées en ZRR sans devoir répondre à un de ces trois critères socioéconomiques.

Aux termes de ces critères, **en 2015, 14 691 communes sont classées en ZRR, dont environ 1 800 ne respectent plus les critères** et sont pourtant maintenues dans le zonage¹. Les ZRR concernent ainsi aujourd’hui le **tiers des communes et du territoire national**, mais seulement **8 % de la population totale**.

Selon les mots mêmes du Gouvernement, le classement actuel est « *fragile* » et les arrêtés des 10 et 24 juillet 2013, en tirant les conséquences du décret du 26 juin 2013 puis en revenant sur une partie de celles-ci, ont créé une « *insécurité pour les bénéficiaires des aides dans les communes maintenues en ZRR alors que celles-ci ne satisfont plus les critères* ». Cette situation impose donc de revoir les critères de classement.

B. LES EXONÉRATIONS FISCALES EN ZRR

Le classement d’une commune en ZRR emporte une série d’exonérations fiscales qui bénéficient aux contribuables implantés sur ces territoires. L’article 44 *quindecies* du code général des impôts CGI prévoit ainsi que les entreprises de moins de dix salariés² créées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015 dans les ZRR sont, sous certaines conditions, **totalemment exonérées d’impôt sur les bénéfices pendant cinq ans**, puis partiellement pendant trois ans. Ces dispositifs en matière d’**impôt sur le revenu (IR)** ou d’**impôt sur les sociétés (IS)** arrivent donc à terme à la fin de l’année 2015.

Le bénéfice de ces exonérations est subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l’application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE) aux aides *de minimis*³.

Le zonage emporte aussi des **exonérations de certains impôts locaux**, sous réserve d’une délibération en ce sens par les collectivités territoriales concernées, tels que la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

¹ Ce classement est le fruit de plusieurs arrêtés pris depuis le décret du 26 juin 2013 : l’arrêté du 10 juillet 2013 applique les critères de classement en ZRR, 12 399 communes sont classées en ZRR dont 1 213 pour la première fois, et exclut du dispositif 1 891 communes qui ne respectent pas les critères ; un arrêté du 24 juillet 2013 réintègre ces 1 891 communes dans le classement ZRR au motif que leur sortie brutale du dispositif aurait des conséquences préjudiciables pour le développement de ces communes dont la situation de fragilité économique justifiait le maintien du bénéfice du dispositif ; enfin, un arrêté du 30 juillet 2014 intègre au classement ZRR 401 nouvelles communes répondant aux critères, dont 201 entrantes car intégrées à un EPCI. Le bénéfice du classement est maintenu à titre dérogatoire pour les communes qui auraient dû en sortir parce qu’elles ne répondaient plus aux critères de classement.

² L’article 4 du projet de loi de finances pour 2016 prévoit de relever ce seuil à 11 salariés.

³ Le montant total des aides de *de minimis* octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200 000 euros sur trois ans.

Une faculté similaire est offerte pour la **taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie** et celle pour **frais de chambres de métiers et de l'artisanat**, toujours sur délibération des organismes consulaires concernés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors des comités interministériels aux ruralités qui se sont tenus les 13 mars 2015 et 14 septembre 2015, le présent article prévoit de **prolonger jusqu'en 2020 le dispositif d'exonérations fiscales des zones de revitalisation rurale (ZRR) et de modifier les critères de classement des communes à compter du 1^{er} juillet 2017.**

A. LA PROROGATION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION

Le présent article prévoit, tout d'abord, la **prorogation des dispositions de l'article 44 *quindecies* du code général des impôts jusqu'au 31 décembre 2020.** Par suite, les entreprises de moins de dix salariés – seuil porté à onze par le projet de loi de finances pour 2016 – pourront continuer à bénéficier d'une exonération d'impôt sur les bénéfices jusqu'à cette date, de même que, sur délibération de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné, d'une exonération de CFE et de CVAE. L'article 1465 A du même code est également modifié pour tenir compte de cette prorogation.

B. LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF ANTI-ABUS

Il est également proposé l'introduction, dans l'article 44 *quindecies* précité, d'un **dispositif anti-abus** afin d'éviter que des entreprises ne délocalisent leurs activités dans une autre commune à l'occasion de changements de la carte des zones de revitalisation rurale (ZRR).

C. LES NOUVEAUX CRITÈRES DE CLASSEMENT

Le classement actuel devrait demeurer jusqu'au 30 juin 2017 puis être remplacé, à compter du 1^{er} juillet 2017, par un nouveau classement établi sur la base de critères rénovés et tenant compte des modifications de périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pouvant intervenir jusqu'au 31 décembre 2016, en application de l'article 33 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi dite « Notre »)¹.

¹ Les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devront notamment tenir compte du relèvement du seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre

Comme le précise le Gouvernement dans l'évaluation préalable du présent article, « *la réforme des critères de classement des communes a quatre objectifs :*

- apprécier le classement en ZRR au niveau de l'intercommunalité, sans distinction entre les communes la composant, afin d'éviter les effets de concurrence au sein d'une même intercommunalité ;

- créer un classement pluriannuel pour la durée des mandats communautaires permettant aux élus de disposer d'un cadre stable et pérenne ;

- prévoir deux nouveaux critères de classement qui, dans un souci de simplification et de lisibilité, porteront d'une part sur la densité et d'autre part sur la richesse des habitants - ces critères étant par ailleurs également utilisés en matière de politique de la ville. Ils reflètent mieux l'isolement des territoires et leur santé économique que ceux actuellement en vigueur. Les départements d'outre-mer font l'objet d'un classement spécifique ;

- maintenir les seuls avantages fiscaux ayant de réels impacts sur le développement des territoires ruraux ».

Aussi les critères actuels de classement en zone de revitalisation rurale, précisés à l'article 1465 A du code général des impôts, sont-ils remplacés par deux critères simples :

- la **densité de population** de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui doit être inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains ;

- le **revenu fiscal par unité de consommation** de l'EPCI, qui doit être inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par les ECPI à fiscalité propre métropolitain.

Il est précisé que les données utilisées afin d'appliquer ces critères sont établies par l'Insee et que la population prise en compte est la population municipale définie par l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales.

Le classement des communes en zone de revitalisation rurale est défini par arrêté des ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire et est **révisé au 1^{er} janvier de l'année qui suit le renouvellement des conseils communautaires**, soit tous les six ans. En principe, le zonage ne devrait plus intégrer que des EPCI ; toutefois, le dispositif proposé précise que **les communes autorisées à déroger au principe général de regroupement au sein d'EPCI à fiscalité propre** en application de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales - à l'instar des îles composées d'une seule commune n'étant pas rattachées à un EPCI - feront l'objet d'une évaluation au niveau communal.

Le présent article prévoit, en outre, que **sont classées en ZRR les communes de la Guyane et de La Réunion** définies par l'article 2 du décret n° 78-690 du 23 juin 1978 portant création d'une zone spéciale d'action rurale dans le département de La Réunion, dès lors que, dans les départements d'outre-mer (DOM), les informations relatives aux revenus ne sont pas disponibles, ce qui interdit d'application des critères susmentionnés.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements rédactionnels** au présent article à l'initiative de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, avec l'avis favorable du Gouvernement. En outre, **deux amendements identiques** ont été adoptés à l'initiative, d'une part, d'Alain Calmette et de plusieurs de nos collègues députés et d'autre part, de François Pupponi, avec les avis favorables du Gouvernement et de la commission des finances, visant à prévoir que « *le classement en zone de revitalisation rurale d'anciennes communes devenues communes déléguées au 1^{er} janvier 2016 ou au 1^{er} janvier 2017, demeure également applicable jusqu'au 30 juin 2017* ». Enfin, un amendement tendant à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2020, **un rapport relatif à l'impact du dispositif prévu par le présent article sur les territoires classés en zones de revitalisation rurale (ZRR)** a été adopté, à l'initiative d'Alain Calmette et de plusieurs de nos collègues députés, avec un avis de sagesse du Gouvernement et défavorable de la commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que le dispositif proposé comporte deux qualités essentielles, justifiant que celui-ci soit accueilli favorablement ; d'une part, **il simplifie considérablement les critères d'application de l'exonération fiscale prévue par l'article 44 quinquies du code général des impôts** et, d'autre part, il vient **limiter le « saupoudrage » des dépenses fiscales associées** en retenant une logique de zonage reposant sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Malgré cela, il convient de relever que des incertitudes demeurent quant au bilan financier de la réforme proposée. Comme le précise le Gouvernement dans l'évaluation préalable du présent article, « *la dépense fiscale relative à l'exonération prévue à l'article 44 quinquies du CGI, en matière d'impôt sur le revenu (IR) et d'impôt sur les sociétés (IS) est estimée à 14 millions d'euros en 2014. La dépense couvrant les entreprises créées depuis 2011, le coût moyen annuel de l'exonération à taux plein par génération est estimé à 4,6 millions* ».

d'euros. Par convention, il est estimé que le coût en première année de création est de 4 millions d'euros puis de 5 millions d'euros en régime de croisière ».

Pour autant, à la suite de la modification du zonage, 4 000 communes devraient sortir du dispositif des zones de revitalisation rurale et 3 000 y entrer ; or, selon cette même évaluation préalable si, « *le coût de la dépense fiscale associée aux 4 000 communes sortantes est estimé à 4 millions d'euros sur les 14 millions d'euros de coût 2014* », il est précisé que « *le coût futur du dispositif sur les 3 000 communes entrantes n'a pu être estimé* ».

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

ARTICLE 19

(Art. 1653 F (nouveau) du code général des impôts et art. L. 59, L. 59 D (nouveau), L. 60, L. 113 et L. 136 A (nouveau) du livre des procédures fiscales)

Création d'un comité consultatif pour le crédit d'impôt pour dépenses de recherche et le crédit d'impôt d'innovation

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche ainsi que les modalités de désignation de ses membres.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR) : UNE BASE DE CALCUL PARFOIS DIFFICILE À ÉVALUER

L'une des principales critiques faites au CIR tient au caractère relativement imprécis du périmètre des dépenses qui y sont éligibles, dans la mesure où la distinction entre recherche, innovation et industrialisation peut parfois être malaisée.

Le crédit d'impôt recherche (CIR)

Le crédit d'impôt recherche (CIR), dont le régime est principalement défini à l'article 244 *quater* B du code général des impôts, permet à des entreprises de bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche qu'elles exposent au cours de l'année. Son taux est de 30 % pour la fraction de dépenses inférieure ou égale à 100 millions d'euros et de 5 % pour la fraction de dépenses supérieure à ce montant.

Source : commission des finances du Sénat

1. Les dépenses de recherche sont définies par référence à un « état de l'art » que la recherche a pour but de dépasser

Aux termes de l'article 49 *septies* F de l'annexe III du code général des impôts, le CIR porte sur l'ensemble des dépenses de recherche et développement des entreprises (crédit d'impôt recherche) et sur une partie des dépenses d'innovation réalisées par les PME, portant sur des activités de conception de prototype ou d'installations pilotes de nouveaux produits (crédit d'impôt dit « innovation »).

Cet article définit les activités de recherche éligibles au CIR en distinguant les trois catégories classiques que sont la recherche

fondamentale, la recherche appliquée et le développement expérimental. Les textes relatifs au CIR reprennent ainsi la définition des activités de recherche qui est couramment utilisée à l'échelle internationale, notamment pour établir les statistiques nationales, expliquée dans le manuel dit « de Frascati »¹.

En théorie, il y a recherche à partir du moment où l'état de l'art, à un instant donné, ne permet pas de résoudre les problèmes scientifiques et techniques auxquels l'entreprise se trouve confrontée en vue de mettre au point un nouveau produit ou service. C'est alors le **dépassement de cet état de l'art** par un effort de recherche autonome qui concerne le CIR.

Cet état de l'art peut être décrit par différents types de documents scientifiques ou techniques. Il peut être construit à partir de la littérature scientifique, de livres ou publications diverses, des bases de brevets, des revues techniques ou de toute autre documentation traitant des problèmes pour lesquels des travaux de recherche sont à engager.

Les entreprises doivent être capables de justifier leurs dépenses de recherche au regard de l'état de l'art, et cette condition doit être réunie au fur et à mesure de l'avancée des travaux.

2. Plusieurs difficultés pour cerner le périmètre des dépenses éligibles au CIR

Au-delà du cadre théorique qui vient d'être posé, la définition concrète du périmètre des dépenses éligibles au CIR pose plusieurs types de problèmes.

Tout d'abord, la notion d'« état de l'art », qui sous-tend l'ensemble du dispositif, reste floue. L'Inspection générale des finances, dans son rapport de 2010 relatif au CIR, a mis l'accent sur ce point : « *la frontière entre développement expérimental et ingénierie peut être délicate à apprécier, en particulier lorsque l'aléa technologique porte sur l'assemblage de modules qui, pris séparément, utilisent des technologies déjà connues* ».

La Cour des comptes a également souligné dans son rapport de 2013 sur le crédit d'impôt recherche que « paraît parfois difficile » la constitution par l'entreprise du dossier demandé par l'administration fiscale en cas de contrôle. Celui-ci doit décrire le contexte scientifique de ses travaux de recherche, identifier les objectifs visés et les performances à atteindre, analyser l'état de l'art existant et disponible au moment des travaux, indiquer les aléas et incertitudes scientifiques et techniques, les verrous technologiques et les problèmes techniques à résoudre, et montrer en quoi l'état de l'art ne permettait pas de les résoudre.

¹ Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, qui avait préconisé dans son rapport de 2013 (recommandation n°14) de définir les dépenses éligibles par rapport au manuel international de référence

Enfin, une difficulté générale résulte de la **dissociation entre l'approche de la recherche en entreprise et celle du droit fiscal** : dans la première domine une démarche fonctionnelle qui assimile la recherche à un centre de coûts (le bureau d'études ou le centre de recherche avec ses investissements, le temps de travail de la main d'œuvre affectée, les dépenses de veille technologique...) ; dans le droit fiscal prévaut une approche par objectif, qui définit la recherche par référence au dépassement de la frontière technologique. **Cette dissociation entre les approches est sans doute particulièrement problématique dans les entreprises où les gestionnaires du CIR ne sont pas les organes en charge de la recherche mais ceux consacrés à d'autres fonctions (fiscalité, finances...).**

B. L'ORGANISATION ACTUELLE DU CONTRÔLE FISCAL : UN TANDEM ENTRE L'ADMINISTRATION FISCALE ET UN EXPERT DU MINISTÈRE DE LA RECHERCHE

Le contrôle du CIR fait fréquemment intervenir à la fois l'administration fiscale et le ministère de la recherche, qui peut mandater des experts scientifiques chargés de juger de la validité technique des projets ayant bénéficié du CIR. En effet, l'appréciation de la nature des dépenses engagées par l'entreprise peut être trop délicate, en particulier sur des sujets d'une grande technicité, pour être effectuée par la seule administration fiscale.

Les **directions inter-régionales de contrôle fiscal (Dircofi) comportent chacune un interlocuteur spécifique pour le CIR**. Celui-ci interroge les différentes **directions régionales du MESR sur leur capacité d'expertise** et en informe toutes les directions de l'inter-région, qui lui soumettent alors leurs propositions de contrôle. Son rôle consiste ensuite à valider, ou non, ces propositions, puis à attribuer à chacune un nombre d'experts.

Les experts auxquels l'administration fiscale peut faire appel pour les contrôles au titre de la recherche (CIR) sont les **agents de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) ou des experts extérieurs mandatés par le directeur général** (universitaires, chercheurs...). Il peut également s'agir d'agents des délégations régionales à la recherche et à la technologie (DRRT) ou d'experts extérieurs mandatés par ces derniers.

Le protocole passé entre la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des entreprises (DGE) et la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) indique plus précisément que l'expert « *est choisi parmi des personnes exerçant ou ayant exercé leur activité professionnelle dans des organismes de recherche publics (CNRS, INSERM, INRIA, CEA...), des CHU, des établissements d'enseignement supérieur des universités ou des établissements de recherche privés adossés à des établissements de recherche publics* ». Le document de cadrage précise qu'il doit

être « *au fait de l'état des connaissances dans les différents domaines* ». Il bénéficie à ce titre de formations, à Paris ou en région. Les experts internes du ministère sont présentés comme des « *référénts qui assurent notamment une fonction de conseil aux experts externes* ».

Pour l'innovation (CII), les experts sont les agents des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte).

La montée en charge du CIR a créé des besoins nouveaux. **Le nombre d'experts a fortement augmenté** : en 2014, le MESR disposait de 680 experts et de quatre experts référents au niveau national, contre moins de 300 en 2007. Ils rendent entre 1500 et 2500 avis par an.

Un **protocole avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) a également été signé en 2014, pour diffuser les bonnes pratiques de coopération en matière de contrôle**, préciser le partage du travail entre les deux ministères, et obtenir des dossiers techniques plus complets des entreprises.

C. DES RELATIONS PARFOIS DIFFICILES ENTRE LES ENTREPRISES ET LES EXPERTS CHARGÉS DE VÉRIFIER LA NATURE DE LEURS DÉPENSES

Les relations difficiles entre les entreprises et les experts du ministère de la recherche chargés de les contrôler peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs.

D'une part, le **mode de sélection et l'origine des experts sont régulièrement contestés par les entreprises**. Il leur est ainsi reproché de provenir essentiellement du monde de la recherche théorique, ou bien d'autres domaines scientifiques que ceux faisant l'objet du contrôle, et de ne pas être familiarisés avec les problématiques de la recherche industrielle et, plus largement, du monde entrepreneurial.

D'autre part, certaines critiques font valoir, s'agissant de la personne de l'expert, de **possibles conflits d'intérêt entre son domaine d'activité et celui de la société dont il est amené à analyser les dépenses de recherche**.

Enfin, **le contrôle effectué par les experts semble être réalisé essentiellement sur pièces, et non sur place**. Cela ne facilite pas les échanges avec les responsables de la recherche au sein de l'entreprise, qui ne sont **pas véritablement mis en position de faire valoir directement leurs remarques et réactions aux analyses des experts**.

D. L'ABSENCE DE COMMISSION DE RECOURS

Aucune commission de recours n'existe aujourd'hui en cas de désaccord sur la qualification des dépenses entre l'administration fiscale et l'entreprise.

En effet, les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaire, qui sont des organismes de recours pouvant être saisis par les contribuables ayant fait l'objet d'un contrôle fiscal et qui sont en désaccord avec les conséquences de ce contrôle, ne peuvent pas se prononcer sur les dépenses de recherche. Présidées par un représentant du tribunal administratif et comprenant trois représentants des contribuables et deux représentants de l'administration fiscale, ces commissions ne paraissent pas disposer des compétences nécessaires à l'appréciation de la distinction entre dépenses de recherche et dépenses d'innovation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la création d'un comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche intervenant « *lorsque le désaccord porte sur la réalité de l'affectation à la recherche des entreprises* ».

A. LE CHAMP DE COMPÉTENCES DU COMITÉ CONSULTATIF : LES DÉPENSES PRISES EN COMPTE POUR LA DÉTERMINATION DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE

Le comité ne serait compétent qu'au titre des **dépenses prises en compte dans le cadre du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt innovation** (dépenses prévues aux *a* à *k* du II de l'article 244 *quater* B du CGI).

Il peut, « *sans trancher une question de droit, se prononcer sur les faits susceptibles d'être pris en compte pour l'examen de cette question de droit* ». Cette formulation reprend les termes utilisés pour la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (article L. 49 A du livre des procédures fiscales).

B. UNE COMPOSITION À GÉOMÉTRIE VARIABLE SELON LA NATURE DES DÉPENSES SUR LESQUELLES PORTE LE DÉSACCORD

La composition du comité varie selon la nature des dépenses litigieuses.

Si le désaccord porte sur des dépenses de recherche *stricto sensu* (définies aux *a* à *j* du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts), le comité comprend **un agent¹ du ministère de la recherche et un agent de l'administration fiscale²**.

¹ Appartenant à un corps de catégorie A.

² Ayant au moins le grade d'inspecteur divisionnaire.

Si le désaccord porte sur des dépenses d'innovation (*k* du II de l'article 244 quater B précité), **l'agent du ministère de la recherche est remplacé par un agent du ministère chargé de l'innovation**¹.

Si les dépenses en jeu relèvent à la fois de la recherche et de l'innovation, sont présents outre l'agent de l'administration fiscale, un agent du ministère de la recherche et un agent du ministère chargé de l'innovation.

Dans tous les cas, le comité est **présidé par un conseiller d'État désigné par le vice-président du Conseil d'État**².

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre des modifications rédactionnelles, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Valérie Rabault, un amendement précisant que **les experts susceptibles d'assister les agents des ministères ne peuvent pas prendre part aux éventuels votes du comité**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **se félicite de la création de cette instance, que les entreprises appelaient depuis longtemps de leurs vœux** et qui devrait permettre de créer les conditions d'un dialogue apaisé entre l'administration fiscale et les bénéficiaires du CIR.

Cependant, les modalités de fonctionnement de l'instance lui semblent pouvoir être améliorées par une meilleure représentation des enjeux de la recherche industrielle au sein du comité. **L'instance proposée par le Gouvernement ne compte aucun représentant des contribuables** et elle est **exclusivement composée d'agents de l'administration fiscale et du ministère de la recherche**, alors même que les **reproches faits par les entreprises portent souvent sur la formation des experts du ministère de la recherche**, qui viennent le plus souvent du monde académique et ne connaissent pas toujours très bien la nature et les enjeux de la recherche industrielle.

Les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaire comprennent trois représentants des contribuables. S'il paraît difficile, dans le cas des dépenses de recherche, d'inclure des représentants des contribuables au regard de la nécessité d'assurer la protection du secret commercial, votre rapporteur général propose à tout le moins que soit adjoint au comité, quelle que soit la nature exacte des

¹ Appartenant également à un corps de catégorie A.

² Le président peut être suppléé par un ou deux magistrats administratifs nommés dans les mêmes conditions.

dépenses sur lesquelles il statue, **un expert désigné par le ministère chargé de l'industrie. Cet expert doit prendre part à la prise de décision et à l'éventuel vote du comité.**

En outre, **votre rapporteur général propose que soit explicitée l'inclusion, dans les compétences du comité, de la qualification des dépenses de recherche entraînant l'application d'un régime d'exonération ou d'allègement fiscal en faveur des entreprises nouvelles** - par exemple le régime de la jeune entreprise innovante (JEI). En effet, un désaccord entre l'entreprise et l'administration sur ces dépenses ne connaît aujourd'hui **aucun mécanisme de conciliation permettant de limiter les cas de contentieux**. Il ne peut notamment pas être porté devant la commission départementale des impôts directs. Le nom du comité consultatif serait donc modifié et **deviendrait le « comité consultatif des dépenses de recherche »** afin de préciser qu'il se prononce bien sur la qualification des dépenses, quel que soit le dispositif considéré, et non seulement sur les dépenses dans le cadre du crédit d'impôt recherche.

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

ARTICLE 19 bis (nouveau)
(Art. 207 et 244 quater B du code général des impôts)

Actualisation de la liste des organismes éligibles au régime de sous-traitance applicable en matière de crédit d'impôt recherche (CIR) et de la liste des organismes de recherche exonérés d'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article prévoit d'actualiser la liste des organismes éligibles au régime de sous-traitance applicable en matière de crédit d'impôt recherche (CIR) en y incluant les communautés d'universités et établissements (Comue) prévues par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR).

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt recherche (CIR) est calculé à partir des dépenses de recherche effectuées par l'entreprise mais aussi à partir de celles confiées à des sous-traitants.

Le d de l'article 244 quater B du code général des impôts (CGI) dresse la liste des personnes publiques dont les dépenses de recherche sous-traitées permettent à l'entreprise donneuse d'ordre de bénéficier du crédit d'impôt recherche. Les dépenses afférentes sont prises en compte pour le double de leur montant à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre l'organisme sous-traitant et l'entreprise donneuse d'ordre.

Sont compris dans cette liste : les organismes de recherche publics, les établissements d'enseignement supérieur délivrant un diplôme conférant un grade de master, les fondations de coopération scientifique agréées, les établissements publics de coopération scientifique, les fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche agréées et certaines associations.

L'article 207 du même code fixe quant à lui **la liste des organismes qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés.** Elle comprend notamment les établissements publics de recherche, les établissements publics d'enseignement supérieur, les personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou d'un réseau thématique de recherche avancée (RTRA) et les fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche, parmi lesquelles les fondations de coopération scientifique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Romain Colas, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, vise à **ajouter les communautés d'universités et établissements (Comue) aux organismes exonérés d'impôt sur les sociétés** (article 207 du code général des impôts) **dont les dépenses de recherche effectuées comme sous-traitantes pour une entreprise permettent à cette dernière de bénéficier du CIR** (article 244 *quater* B du code général des impôts).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article constituant une **simple coordination technique**, votre rapporteur général y est bien évidemment favorable.

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

ARTICLE 20

(Art. 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, art. 1729 C et 1754 du code général des impôts)

**Adaptation des dispositions relatives à la révision
des valeurs locatives des locaux professionnels**

Commentaire : le présent article prévoit le report d'un an de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, l'allongement de la durée du lissage prévu (passant de cinq à dix années) et divers ajustements relatifs à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et à l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010¹ a posé le principe et les modalités de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Après une année d'expérimentation et à l'initiative de votre commission des finances qui avait souhaité la reprise rapide des travaux², la loi de finances rectificative pour 2012 a ajusté les modalités de la généralisation de la révision.

A. LE CALCUL DE LA VALEUR LOCATIVE

Cette réforme vise à **déterminer la valeur locative des locaux professionnels et commerciaux en fonction de l'état du marché locatif**, grâce au classement de chaque local dans un sous-groupe et, à l'intérieur de celui-ci, dans une catégorie à laquelle correspond un tarif fixé par secteur géographique.

La valeur locative résulte de l'application, à la surface d'un local, d'un tarif par mètre carré (différent selon la catégorie et la zone géographique à laquelle il appartient).

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Rapport n° 593 (2011-2012) de François Marc et Pierre Jarlier, au nom de la commission des finances, « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation », 13 juin 2012.

Pour la détermination du **tarif** applicable, les départements sont divisés en secteurs d'évaluation qui « *regroupent les communes ou sections cadastrales de communes qui, dans le département, présentent un marché locatif homogène* ». **Les tarifs par mètre carré sont « déterminés sur la base des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation par catégorie de propriétés ».**

La loi a prévu que dans le cas où le nombre de loyers était trop faible, les tarifs sont déterminés par comparaison :

- avec les tarifs des autres locaux du même sous-groupe situés dans le même secteur d'évaluation ;

- ou, si cette solution n'est pas opérante, avec les tarifs de la même catégorie ou du même sous-groupe mais situés dans un autre secteur d'évaluation « *présentant des niveaux de loyers similaires, dans le département ou dans un autre département* ».

Par ailleurs, il a été prévu que les tarifs peuvent être augmentés ou diminués, suite à l'application d'un **coefficient de localisation** « *destiné à tenir compte de la situation de la parcelle d'assise de la propriété au sein du secteur d'évaluation* ». Ce coefficient permet de majorer ou de minorer le tarif de 10 % ou de 15 %.

Enfin, la surface du local prise en compte correspond à une **surface pondérée** : il s'agit de la surface diminuée « *le cas échéant, au moyen de coefficients fixés par décret, pour tenir compte de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques respectives* ».

La valeur locative est donc égale à la multiplication :

- la **surface pondérée** du local ;

- par le **tarif** de la catégorie de local dans son secteur d'évaluation ;

- et, le cas échéant, par un **coefficient de localisation**.

B. LE RÔLE DES COMMISSIONS LOCALES

La loi de finances rectificative pour 2010 a prévu la création de **commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP)**, qui jouent un rôle important dans la révision : elles délimitent les secteurs d'évaluation, fixent les différents tarifs et l'application d'un éventuel coefficient de localisation.

Composées de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de représentants des contribuables et de représentants de l'administration fiscale, les CDVLLP devaient commencer à se réunir à partir de janvier 2014 afin d'étudier les propositions de l'administration fiscale.

En raison de la tenue des élections municipales en mars 2014, ces commissions n'ont pas pu se réunir et la loi de finances rectificative pour 2014¹ a décalé le calendrier d'une année : **les résultats de la révision devaient donc être pris en compte pour l'établissement des bases de l'année 2016** – et non plus 2015.

C. LE PRINCIPE D'UNE MISE À JOUR AUTOMATIQUE

La révision générale des bases locales, telle que prévue par l'article 34 précité, prévoit un mécanisme de mise à jour automatique des valeurs locatives : les tarifs de chaque catégorie de locaux, dans chaque secteur d'évaluation, seraient mis à jour par l'administration fiscale à partir de l'évolution des loyers constatés.

En outre, il est prévu qu'il soit procédé à la délimitation des secteurs d'évaluation l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux (et au plus tôt quatre ans après la prise en compte de la présente révision).

D. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR DES BASES RÉVISÉES

Les XVI et XXII de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 fixent les modalités d'intégration des résultats de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

1. Le coefficient de neutralisation

Le XVI concerne **le coefficient de neutralisation** qui permet d'éviter que la révision augmente le poids de la fiscalité des locaux professionnels (dont les valeurs locatives sont révisées) par rapport à celui des autres locaux. En effet, les valeurs locatives révisées étant plus élevées que les valeurs actuelles, définies par rapport au marché locatif de 1970, l'absence d'un tel coefficient conduirait à ce que la révision des valeurs locatives ait pour effet d'augmenter fortement l'imposition locale due par les entreprises – tandis que l'imposition des ménages demeurerait stable. Or, la réforme est réalisée à produit fiscal constant pour les collectivités territoriales et n'entraîne pas de hausse de la fiscalité pesant sur les entreprises.

Plus précisément, le coefficient de neutralisation appliqué aux valeurs locatives révisées permet de garantir qu'après révision, les valeurs locatives de ces locaux représenteront, pour chaque taxe et chaque collectivité, toujours la même proportion par rapport à l'ensemble des bases locatives : si, par exemple, avant révision, pour la taxe foncière, la valeur locative des locaux concernés par la révision représente 55 % de la somme

¹ Article 32 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

des valeurs locatives d'une commune, cette proportion restera la même suite à l'application du coefficient de neutralisation, même si la somme des valeurs locatives révisées a augmenté.

2. Le mécanisme de lissage sur cinq ans

Le XXII de l'article 34 prévoit un mécanisme de lissage des variations de cotisation résultant de la révision des valeurs locatives.

Ce lissage a été introduit par la loi de finances rectificative pour 2012¹, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, suite aux résultats de l'expérimentation : elle avait alors proposé un lissage sur une durée de cinq années et un seuil fixé à partir d'un écart de cotisation supérieur à 10 % et 200 euros (entre la cotisation issue des valeurs locatives révisées et celle résultant des valeurs locatives non révisées).

Ainsi, le XXII prévoit que, « *pour chaque impôt, l'exonération est égale à quatre cinquièmes de la différence* » entre la cotisation « révisée » et la cotisation « non révisée » qui aurait été établie la même année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Gouvernement a remis à votre commission des finances, en novembre 2015, un rapport de la direction générale des finances publiques (DGFIP) présentant les résultats des simulations relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, à partir d'informations issues des travaux des diverses commissions et disponibles en juin.

Ce rapport est à l'origine de la plupart des modifications proposées par le présent article.

Extraits du résumé du rapport remis à votre commission des finances

Éléments de contexte et méthodologie

« Les simulations réalisées durant l'été 2015 sont destinées à mesurer les principaux effets de la réforme, et, dans cet objectif, à répondre plus précisément au besoin collectif d'affinement des travaux réalisés jusqu'ici. Elles devraient permettre d'identifier les ajustements qui s'avéreraient nécessaires pour une intégration des valeurs locatives révisées dans les bases de la fiscalité directe locale, ceci dans le but de rendre soutenable la réforme au vu des effets constatés. (...) »

¹ Article 37 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

« Les simulations ont été réalisées à partir, d'une part, des déclarations des propriétaires relatives aux locaux professionnels, qui décrivent la nature et la consistance de ces locaux (catégorie et surface du local), et, d'autre part, du fruit des travaux des commissions locales réunies depuis l'automne 2014, qui fixent les paramètres collectifs utiles à la taxation, en termes de sectorisation, de tarifs et de coefficients de localisation. (...) »

L'essentiel de l'information a été recueilli lors de la campagne déclarative initiale auprès des propriétaires de locaux professionnels en 2013 (...). En 2013 et 2014, il a été demandé aux services de la DGFIP de fiabiliser les déclarations (...). Depuis début 2015, la fiabilisation concerne également toutes les déclarations dites « sans loyers » de manière à s'assurer de leur qualité. Cette opération de fiabilisation est en cours à date ce qui peut expliquer certains résultats parfois « extrêmes » (en termes de « gagnants » ou de « perdants ») présentés dans le cadre de ces simulations. (...)

« L'exhaustivité de la collecte n'est cependant pas atteinte : cette incomplétude, qui peut être chiffrée à environ 10 %, aura une incidence sur la précision des simulations. De manière plus notable, elle peut enlever toute pertinence à des calculs sur des périmètres trop étroits, lorsque le poids des manquants est important. C'est cette raison qui peut expliquer que l'approche communale n'apporte pas la même richesse que l'approche départementale ou nationale. (...) »

« S'agissant des paramètres issus des travaux des commissions, ils ont été utilisés dans leur état à l'engagement des simulations (l'extraction informatique des paramètres pour réaliser les simulations a en effet eu lieu dans la semaine du 26 juin 2015), donc au risque que des travaux locaux ultérieurs modifient ces paramètres. »

« Concrètement, seuls 33 départements ont été traités dans le cadre de la simulation avec les paramètres d'évaluation définitifs (...). Les 68 autres départements ont été traités avec les paramètres stabilisés par leurs CDVLLP. »

« Les simulations ont vocation à refléter, dans certaines limites, les évolutions moyennes potentielles des cotisations des redevables et des produits des collectivités. Elles portent sur les impôts locaux impactés par la révision (taxes foncières, contribution foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises s'agissant de la répartition entre collectivités, et marginalement la taxe d'habitation s'agissant de locaux professionnels). »

Synthèse des impacts de la révision vision usagers

« Les effets de transfert du fait de révision des valeurs locatives des locaux professionnels sont réels. (...) Ces effets ont été étudiés selon plusieurs axes qui montrent les grandes tendances suivantes au niveau national (à nuancer au niveau de chaque département (...)) :

« - toutes catégories de locaux confondus, les « gagnants » (ceux qui voient leur cotisation diminuer en moyenne) et les « perdants » (ceux qui voient leur cotisation augmenter en moyenne) s'équilibrent en nombre. Au sein de chaque catégorie de locaux professionnels, certains locaux sont gagnants et d'autres perdants, dans des proportions variables selon les catégories. Il n'y a jamais uniquement des perdants ou uniquement des gagnants au sein d'une même catégorie de locaux. »

« - les gagnants ne le sont pas en raison d'une baisse importante de leur valeur locative révisée par rapport à leur valeur locative actuelle (en effet les valeurs locatives révisées sont quasiment toutes plus élevées que les valeurs locatives actuelles), mais en raison de l'équilibre avant/après révision de la contribution globale des locaux professionnels après application du coefficient de neutralisation. Ainsi les locaux dont la valeur locative augmente moins vite que la moyenne des locaux du département sont, par l'intermédiaire de l'application du coefficient de neutralisation, gagnants.

« - pour la taxe foncière et ses taxes annexes : parmi les locaux « perdants » on trouve – sans surprise – le secteur sanitaire et social, les établissements d'enseignement et les petits magasins situés dans les centres commerciaux.

« En revanche pour les « magasins de centre-ville », l'augmentation moyenne de cotisation n'est au niveau national que de 6 % (cette augmentation pouvant toutefois être plus importante sur des périmètres plus restreints, notamment dans les petites communes).

« Parmi les catégories de locaux « gagnantes », on trouve les grandes surfaces hypermarchés et supermarchés. Ces locaux ne sont pas gagnants en raison d'une baisse intrinsèque de leur valeur locative, mais exclusivement du fait du coefficient de neutralisation.

« Une part non négligeable des locaux (un peu moins de 350 000 locaux au niveau national) sont de « très grands perdants », c'est-à-dire des locaux pour lesquels on constate une augmentation des cotisations de plus de 100 %. Les raisons de ce phénomène ont été plus particulièrement étudiées et devront faire l'objet d'opérations spécifiques d'examen.

« - Pour la cotisation foncière des entreprises : parmi les établissements impactés par la révision, ce sont les établissements des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 M€ qui supportent en moyenne des augmentations, alors que pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 10 M€, les établissements sont, en moyenne, gagnants. (...)

« - Les effets du coefficient de neutralisation : on constate en réalité que dès lors que l'évolution de la VL d'un local (ou d'une catégorie de local) est inférieure à l'évolution moyenne de la VL de l'ensemble des locaux professionnels, ce local (ou cette catégorie) voit sa cotisation diminuer et inversement. »

Source : résumé du rapport relatif à la simulation relative à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (juillet – août 2015)

A. UN NOUVEAU REPORT D'UN AN

Initialement prévu pour s'appliquer dès 2014, le présent article prévoit de reporter à 2017 l'entrée en vigueur des valeurs locatives révisées. Il s'agit du troisième report de cette réforme.

Ainsi, le **B du I** prévoit que les résultats de la révision sont pris en compte à compter de « l'établissement des bases au titre de 2017 ».

Par cohérence, s'agissant de la répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), il est précisé que les valeurs

locatives révisées seraient intégrées pour la CVAE reversée par l'État aux collectivités territoriales en 2018¹.

De même, dans la mesure où les commissions départementales pourront modifier l'application des coefficients de localisation uniquement l'année suivant celle de la révision, **le A du I** prévoit que cette possibilité s'applique à compter des impositions établies au titre de 2018 – et non de 2017. **Le C du I** prévoit également à compter du 1^{er} janvier 2017 (au lieu du 1^{er} janvier 2016), l'exclusion des locaux servant à l'exercice d'une activité professionnelle non commerciale du mode de détermination de la valeur locative par comparaison.

B. UN MÉCANISME DE LISSAGE AMPLIFIÉ

Le D du I remplace le mécanisme de lissage de la cotisation prévu sur cinq années à partir d'un seuil de variation de cotisation de 200 euros et de 10 % de la cotisation, par **un lissage intervenant dès le premier euro pour une durée totale de dix ans**.

Ainsi, des exonérations partielles d'impôts directs locaux seraient accordées au titre des années 2017 à 2025 « *lorsque la différence entre la cotisation établie au titre de l'année 2017 et la cotisation qui aurait été établie au titre de cette même année sans application* » de la révision est positive. Autrement dit, dès lors que la cotisation révisée est supérieure à la cotisation « fictive » qui aurait été celle de 2017 en l'absence de révision, le contribuable bénéficie du mécanisme de lissage.

Aussi, en 2017, « *pour chaque impôt, l'exonération est égale aux neuf dixièmes* » de cette différence, « *puis réduite chaque année d'un dixième de cette différence* ».

Symétriquement, la diminution de la cotisation de certains contribuables serait également lissée sur dix ans.

La suppression du seuil d'application du lissage devrait permettre d'éviter que ce mécanisme ne se traduise par une perte de recettes pour les collectivités territoriales.

Le 3° du D précise que la différence entre la cotisation « révisée » et la cotisation « non révisée » utilisée dans le mécanisme de lissage s'apprécie par propriété ou fraction de propriété bâtie pour la seule taxe foncière sur les propriétés bâties.

¹ En effet, en application de l'article 344 duodecies, « *L'État verse chaque année aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier le produit correspondant à la somme des fractions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises acquittées au cours de l'année civile précédente qui leur reviennent (...)* ».

C. DES CORRECTIONS TECHNIQUES

1. Le coefficient de neutralisation

Le **B du I** prévoit également d'adapter les règles relatives au coefficient de neutralisation, **afin de prendre en compte les reports successifs de la réforme.**

En effet, aujourd'hui, le coefficient de neutralisation fait référence aux valeurs locatives au 1^{er} janvier 2013, sans tenir compte de chacune des revalorisations annuelles adoptées en application de l'article 1518 *bis* du CGI.

Ainsi, le coefficient de neutralisation serait égal, « *pour chaque taxe et chaque collectivité territoriale, au rapport entre, d'une part, la somme des valeurs locatives non révisées au 1^{er} janvier 2017 des propriétés bâties imposables au titre de cette année dans son ressort territorial (...) et, d'autre part, la somme des valeurs locatives révisées de ces propriétés à la date de référence du 1^{er} janvier 2013* ».

Il est précisé, conformément aux préconisations du rapport de la DGFIP, que **ce coefficient de neutralisation ainsi déterminé pour chaque taxe s'appliquerait également à ses taxes annexes.** Il s'agit notamment de la taxe sur la prévention des risques d'inondation, des taxes spéciales d'équipement (TSE), de la taxe additionnelle spéciale annuelle (TASA), de la taxe sur les friches commerciales, de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI) ou de la taxe pour frais de chambre des métiers et de l'artisanat (TCMA).

Enfin, les coefficients déterminés au niveau d'une commune s'appliqueraient aussi aux bases « *imposées au profit des établissements publics de coopération intercommunale dont elle est membre* ».

Par ailleurs, à titre d'exception, un dispositif spécifique est prévu pour La Poste qui, aux termes de l'article 1635 *sexies* du CGI, bénéficie d'un régime d'imposition dérogatoire et nécessite la mise en place d'un coefficient de neutralisation spécifique (**2^o du B du nouveau paragraphe XVI**).

Enfin, le **C du nouveau paragraphe XVI** précise bien que le coefficient de neutralisation « *cesse de s'appliquer l'année de la prise en compte pour l'établissement des bases de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation* ».

2. Autres dispositions

Le **II** prévoit deux dispositions modifiant le régime des amendes prévues en cas de non-respect des obligations résultant de la révision.

Ainsi, est supprimée (A) la disposition¹ prévoyant que le défaut de production, dans les délais prescrits, d'une déclaration prévue dans le cadre de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est passible d'une amende de 150 euros.

Le même défaut de production des déclarations prévues dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels demeure passible d'une telle amende, mais le **B** du II prévoit que le recouvrement et le contentieux de ces amendes « **sont régis par les dispositions applicables aux taxes foncières** ». Selon les évaluations préalables, il s'agit de permettre une émission des amendes par voies de rôle, comme le sont les impôts fonciers.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre deux amendements rédactionnels présentés par Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement qui :

- crée deux nouvelles possibilités de modulation de la valeur locative au titre du coefficient de localisation ;
- introduit un mécanisme temporaire (pendant la durée du lissage) de limitation des variations de valeurs locatives ;
- prévoit une procédure de rectification des tarifs manifestement erronés ;
- lève une ambiguïté concernant l'abattement de valeur locative prévue pour certaines propriétés affectées à un service public ou d'utilité générale (AB du I).

Ces modifications reprennent des préconisations formulées dans le rapport de la DGFIP précité.

1. L'introduction de nouveaux niveaux de modulation (20 % et 30 %)

Afin de donner davantage de souplesse aux commissions locales, le **AA du I** prévoit deux nouvelles possibilités de modulation (20 % et 30 %) grâce au coefficient de localisation, en plus des deux possibilités existantes (10 % ou 15 %), s'appliquant à compter des impositions établies au titre de 2018 (conformément au report de l'entrée en vigueur de la révision des valeurs locatives).

¹ Prévus à l'article 1729 C du code général des impôts.

Il s'agirait ainsi de donner une souplesse supplémentaire aux commissions locales, afin qu'elles puissent mieux prendre en compte la réalité du marché locatif.

1. La possibilité de rectifier certains tarifs

Aucun moyen de rectifier des décisions des commissions locales n'ayant été prévu et alors que certains tarifs présentent manifestement des incohérences, **le AC du I** introduit la possibilité, lorsque les décisions relatives aux tarifs « *ne sont manifestement pas conformes* » aux loyers moyens constatés dans le secteur, « *l'administration fiscale saisit, avant leur notification ou publication, la commission départementale des impôts directs locaux afin qu'elle élabore de nouveaux tarifs* ».

La commission dispose d'un délai de trente jours pour fixer de nouveaux tarifs ; à défaut de nouveaux tarifs conformes dans ce délai, c'est le préfet qui les arrête. Il est toutefois précisé que « *si la décision du représentant de l'État dans le département s'écarte de celle de la commission départementale des impôts directs locaux, elle est assortie d'une motivation* ».

Cette disposition serait applicable dès le 1^{er} janvier 2016.

2. L'introduction du « planchonnement »

Sont également introduits quatre nouveaux alinéas (créant un nouveau **D du XVI** à l'article 34) créant un **nouveau mécanisme temporaire (entre 2017 et 2025) de limitation des variations de valeurs locatives**. Ce dispositif, que, selon Christian Eckert, « *nous appelons entre nous par le terme un peu barbare de "planchonnement"* »¹ permet de limiter les fortes variations de cotisations résultant de l'application du coefficient de neutralisation.

Il prévoit que **lorsque la valeur locative (VL) révisée est inférieure à la VL non révisée** (situation d'un contribuable « gagnant »), **la VL révisée est majorée d'un montant égal à la moitié de la différence entre la VL non révisée et la VL révisée**.

Dans le cas inverse (situation d'un contribuable « perdant »), la valeur locative révisée est minorée d'un montant égal à la moitié de la même différence entre la valeur locative non révisée et la valeur locative révisée.

Le mécanisme dit de « planchonnement » vise à « *limiter les plus fortes augmentations de cotisations de manière à les rendre soutenables ; dans le même temps, limiter les baisses de cotisations, en annulant les effets « d'aubaine » liés uniquement au mécanisme de neutralisation qui consistent à voir les cotisations baisser même lors que les VL révisées sont pourtant plus élevées que les VL actuelles* ».

¹ Compte rendu intégral de la première séance du mercredi 2 décembre 2015, Assemblée nationale.

(toutes les situations où la baisse est liée au fait que la VL du local augmente « moins vite » que celle de la moyenne des locaux) »¹.

a) *Le cas d'un « gagnant »*

Ainsi prenons l'exemple d'un « gagnant » de la réforme :

- sa **VL initiale** (non révisée) était de 100 ;

- sa VL révisée « brute » est évaluée à 150 ;

- suite à l'application du coefficient de neutralisation, sa **VL finale** (révisée et « neutralisée ») s'élève à 80.

Il s'agit bien d'un « gagnant » à la réforme, puisqu'après la réforme (et l'application du coefficient de neutralisation), sa valeur locative a diminué de 20 (= 100-80 = VL initiale - VL finale).

Sa VL « planchonnée » serait de 90, au lieu de 80 et son gain serait ainsi divisé par deux. En effet, le calcul de sa valeur locative « planchonnée » serait le suivant :

$$\begin{aligned} \text{VL « planchonnée »} &= \text{VL finale} \\ &+ \frac{1}{2} * (\text{différence entre VL initiale et finale}) \\ &= 80 + \frac{1}{2} * 20 = 90 \end{aligned}$$

b) *Le cas d'un « perdant »*

Si l'on prend l'exemple d'un « perdant » de la réforme :

- sa VL initiale (non révisée) était de 100 ;

- sa VL révisée « brute » est évaluée à 245 ;

- suite à l'application du coefficient de neutralisation, sa VL finale (révisée et « neutralisée ») s'élève à 130.

Il s'agit bien d'un « perdant » à la réforme, puisqu'après la réforme (et l'application du coefficient de neutralisation), sa valeur locative a augmenté de 30 (=130-100 = VL finale - VL initiale).

Sa VL « planchonnée » serait de 115, au lieu de 130 et sa perte serait ainsi divisée par deux. En effet, le calcul de sa valeur locative « planchonnée » serait le suivant :

$$\begin{aligned} \text{VL « planchonnée »} &= \text{VL finale} \\ &- \frac{1}{2} * (\text{différence entre VL initiale et finale}) \\ &= 130 - \frac{1}{2} * 30 = 115 \end{aligned}$$

¹ Rapport de la DGFIP remis en novembre 2015.

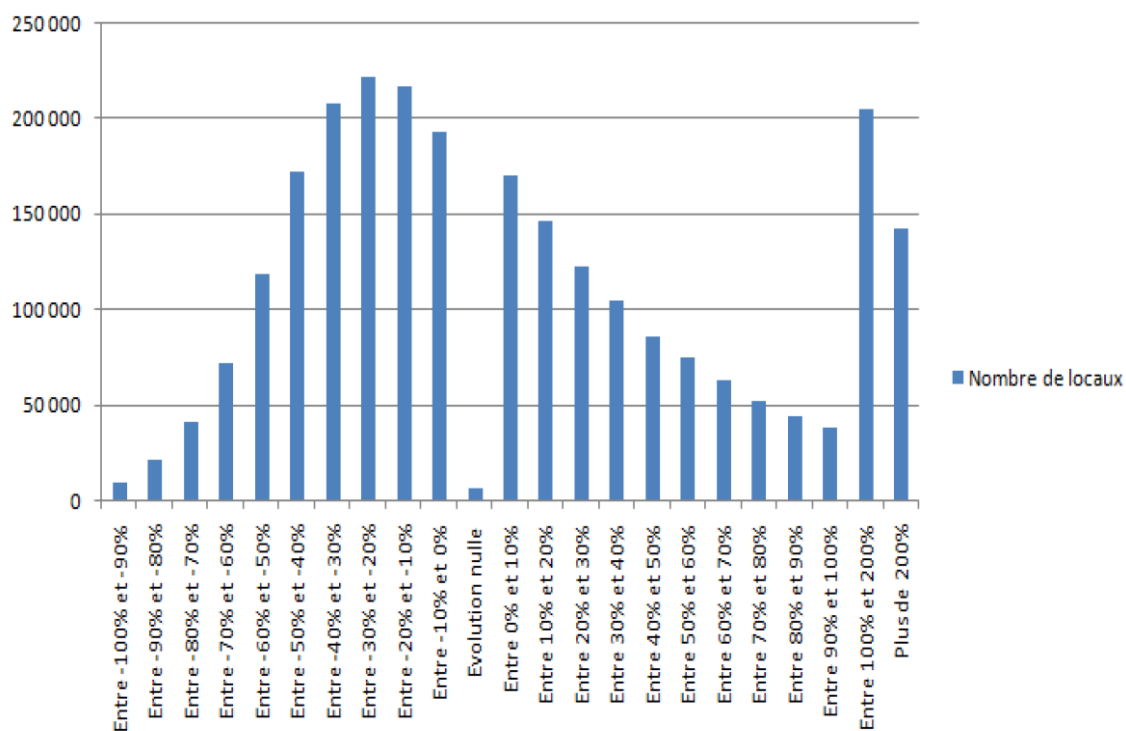
Synthèse des conséquences du « planchonnement » dans les deux exemples

	Gagnant à la neutralisation	Perdant à la neutralisation
VL initiale	100	100
VL révisée « brute »	150	245
VL finale	80	130
VL « planchonnée »	90	115
Écart entre VL finale et VL « planchonnée »	-10	15

Source : commission des finances du Sénat

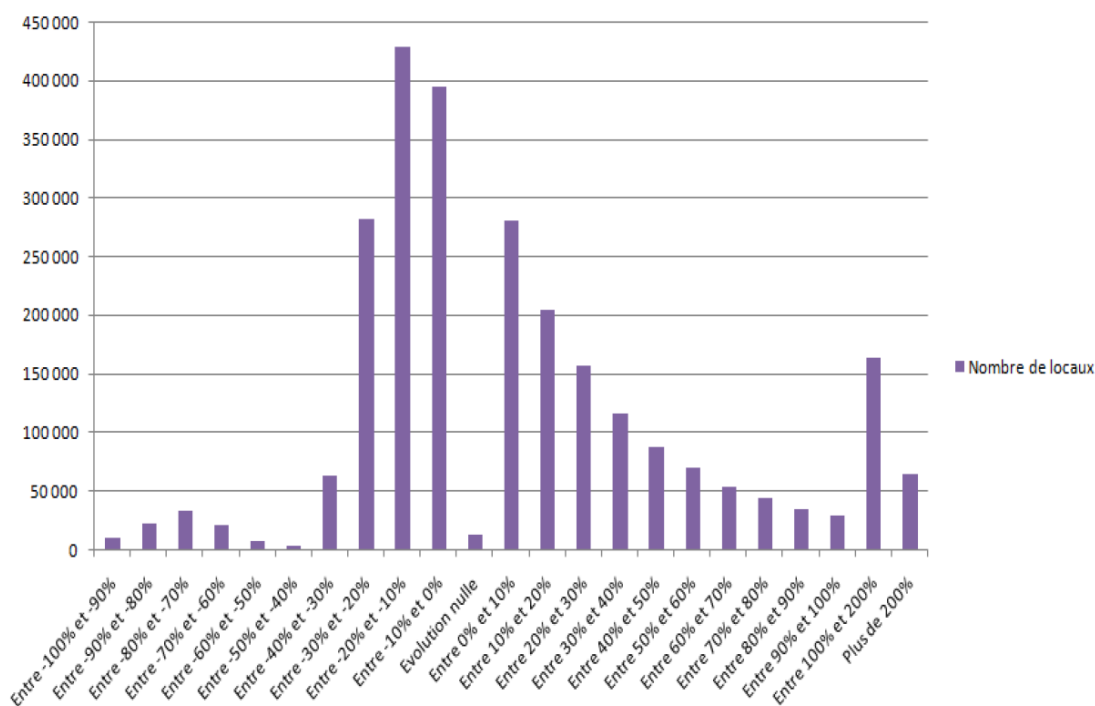
Ce dispositif ne serait pas applicable aux locaux de La Poste, ni aux locaux ayant fait l'objet d'un changement de consistance ou d'affectation après le 1^{er} janvier 2017.

**Nombre de locaux par tranche d'évolution de cotisation
(sans « planchonnement »)**



Source : rapport de la DGFIP

Nombre de locaux par tranche d'évolution de cotisation avec un « planchonnement » proche de celui proposé par le Gouvernement



Source : rapport de la DGFIP

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances **prend acte du nouveau report** d'un an de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. Cette année supplémentaire pourra être utilement mise à profit par l'administration, les élus et les représentants des contribuables, pour poursuivre la réforme.

Les simulations transmises par la DGFIP concernant les seuls locaux professionnels ont mis en évidence des transferts de charge particulièrement importants entre contribuables. Cette question avait déjà été identifiée par votre commission des finances, qui avait par conséquent proposé un lissage des effets de la réforme sur cinq ans à partir d'un seuil.

À la lumière des simulations transmises et de l'importance des effets de transferts entre contribuables, **un tel mécanisme paraît en effet indispensable, et l'adaptation proposée par le présent article est bienvenue.**

Votre commission des finances ayant décidé d'entendre, le 9 décembre 2015, la direction générale des finances publiques afin d'échanger sur les simulations et les modalités de la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, votre rapporteur général vous propose de réserver la position de la commission des finances sur le présent article.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 21

(Art. 302 septies B et 1599 sexies [rétabli] du code général des impôts,
art. L. 520-1 à L. 520-11 et L. 520-12 à L. 520-22 [nouveaux]
du code de l'urbanisme)

**Refonte de la taxe pour la création de bureaux et création d'une taxe
additionnelle aux DMTO sur les cessions de locaux
à usage de bureaux en Île-de-France**

Commentaire : le présent article prévoit une refonte complète de l'actuelle redevance pour création de bureaux, de locaux de commerce et de stockage applicable en Île-de-France et la création d'une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les cession de locaux à usage de bureaux dans la même région.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée par la loi n° 60-790 du 2 août 1960 tendant à limiter l'extension des locaux à usage de bureaux et à usage industriel dans la région parisienne, la redevance pour création de bureaux est perçue une seule fois¹, à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux.

Elle a connu une importante réforme dans le cadre de l'article 31 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 afin d'assurer le financement du Grand Paris. Ainsi, les zonages et les tarifs applicables ont été modifiés, la redevance étendue aux locaux de commerce et de stockage et non plus seulement aux opérations de construction mais également de reconstruction ou d'agrandissement des locaux. Il s'agissait ainsi d'augmenter les recettes perçues par la région Île-de-France.

Toutefois, l'ampleur de la réforme était telle sur le territoire de certaines communes qu'une période transitoire, avec un dispositif de lissage, a été prévue quelques mois après l'entrée en vigueur de la réforme (1^{er} janvier 2011), à l'article 34 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Cette redevance vise à la fois, dans un souci d'aménagement du territoire, à rééquilibrer l'installation de bureaux, de commerces et de locaux

¹ Cette redevance ne doit pas être confondue avec la taxe annuelle sur les locaux de bureaux, de commerce et de stockage, prévue à l'article 231 ter du code général des impôts et qui est due chaque année, par les propriétaires des biens ou titulaires d'un droit réel.

de stockage en Île-de-France, notamment entre l'est et l'ouest de Paris et à financer l'équipement et les infrastructures de la région.

Elle est aussi appelée « redevance pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts » (RCBCE).

A. LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA REDEVANCE POUR CRÉATION DE LOCAUX DE BUREAUX, DE COMMERCE ET DE STOCKAGE

Le dispositif législatif relatif à la redevance est codifié aux **articles L. 520-1 à L. 520-11 du code de l'urbanisme**.

1. Le champ d'application

La redevance est **perçue à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement de locaux à usage de bureaux, de locaux de commerce ou de locaux de stockage**, tels que définis pour l'application de la taxe annuelle sur les locaux de bureaux, de commerce et de stockage prévue à l'article 231 *ter* du code général des impôts (article L. 520-1 du code de l'urbanisme).

Sont soumis au paiement de cette redevance **l'ensemble des propriétaires** d'un local imposable, en pleine propriété, en copropriété ou en indivision, ou bien titulaires d'un droit réel. L'avis de mise en recouvrement est émis dans les deux ans suivant la délivrance du permis de construire (ou suivant la non-opposition à la déclaration préalable, le dépôt de la déclaration de transformation de locaux ou, à défaut, le début des travaux).

En revanche, **certains bureaux et locaux demeurent exonérés du paiement de cette redevance**, à savoir, selon l'article L. 520-7 du code de l'urbanisme :

- les bureaux faisant partie d'un local principal d'habitation ;
- les locaux « *affectés au service public et appartenant ou destinés à appartenir à l'État, aux collectivités territoriales et aux établissements publics ne présentant pas un caractère industriel et commercial ainsi que ceux utilisés par des organismes de sécurité sociale ou d'allocations familiales et appartenant ou destinés à appartenir à ces organismes ou à des sociétés civiles constituées exclusivement entre ces organismes* » ;
- les bureaux des professions libérales et des officiers ministériels ;
- les bureaux, dans les établissements industriels, soit dépendants des locaux de production, soit d'une superficie inférieure à 1 000 mètres carrés ;
- les locaux de recherche situés dans les établissements industriels ;

- les bureaux affectés à des associations reconnues d'utilité publique ;
- les surfaces de stationnement annexées aux locaux de bureaux, de commerce et de stockage ;
- les locaux situés dans des zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (« ZFU-TE »).

2. Une redevance qui varie selon le zonage géographique et la catégorie des locaux

Depuis la réforme précédemment mentionnée de 2010, la redevance est calculée à partir de la surface de construction des locaux, selon des tarifs différenciés en fonction de la catégorie du bien (bureaux, commerce, stockage) et du zonage applicable pour la taxe annuelle sur les locaux de bureaux, de commerce et de stockage, qui distingue trois circonscriptions :

- 1^{ère} circonscription : Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine ;
- 2^{ème} circonscription : les communes de l'unité urbaine de Paris, délimitée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget, en excluant Paris et les communes des Hauts-de-Seine ;
- 3^{ème} circonscription : les autres communes de la région Île-de-France ainsi que celles qui, quelle que soit leur situation géographique, sont à la fois éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF)¹.

Les tarifs applicables au 1^{er} janvier 2015 par mètre carré de construction sont les suivants (article L. 520-3 du code de l'urbanisme) :

Tarifs au 1^{er} janvier 2015 par mètre carré de construction

(en euros)

	1 ^{ère} circonscription	2 ^{ème} circonscription	3 ^{ème} circonscription
Locaux à usage de bureaux	368,95	229,52	92,24
Locaux commerciaux	128,71	80,44	32,18
Locaux de stockage	13,95	13,95	13,95

Source : commission des finances d'après l'arrêté du 30 décembre 2014 relatif à l'actualisation annuelle des tarifs au mètre carré pour le calcul de la redevance pour la création de locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage en région d'Île-de-France

¹ Avant la réforme de la redevance par la loi de finances initiale pour 2011, la dérogation tarifaire bénéficiaient aux entreprises installées dans les communes éligibles à la seule dotation de solidarité urbaine (DSU).

Il convient de noter que l'article 27 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a instauré un tarif unique pour les trois circonscriptions, concernant les locaux de stockage, afin de mettre fin à un phénomène de déplacement des implantations nouvelles en périphérie et de limiter ainsi les distances de transport et la pollution.

Les montants sont actualisés chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Insee.

L'élargissement de l'assiette (avec une application non plus seulement aux locaux de bureaux, mais également aux locaux de commerce et de stockage), les modifications du zonage ainsi que l'augmentation des tarifs adoptés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011 ont engendré des **écarts importants sur le territoire de nombreuses communes**.

Ainsi, les tarifs de la redevance ont progressé d'environ 40 % et le zonage a été révisé pour intégrer toute la commune de Paris et le département des Hauts-de-Seine dans la zone 1 (contre la plupart des arrondissements de Paris et certaines communes des Hauts-de-Seine auparavant), toutes les communes de l'unité urbaine de Paris dans la zone 2 (alors qu'elles étaient jusqu'alors réparties entre les zones 2 et 3) et toutes les autres communes de la région dans la zone 3.

Évolution des tarifs de la redevance entre 2010 et 2011

(en euros par m²)

Catégorie des locaux	Zone 1		Zone 2		Zone 3	
	Avant la réforme de la LFI 2011	Après la réforme de la LFI 2011	Avant la réforme de la LFI 2011	Après la réforme de la LFI 2011	Avant la réforme de la LFI 2011	Après la réforme de la LFI 2011
Bureaux	244	344	152	214	61	86
Locaux commerciaux	0	120	0	75	0	30
Locaux de stockage	0	52	0	32	0	13

Source : commission des finances

C'est la raison pour laquelle **l'article 34 de la loi précitée de finances rectificative pour 2011** du 29 juillet 2011 a mis en place un **dispositif de lissage de l'augmentation des tarifs** de la redevance, tant pour les locaux de commerce et de stockage qui n'entraient pas dans le champ de la redevance que pour les locaux à usage de bureaux situés dans des communes ayant changé de circonscription. Il a été appliqué rétroactivement, dès le 1^{er} janvier 2011.

Ainsi, les communes qui changeaient directement de deux zones (passage de la troisième à la première circonscription ou intégration dans le champ de la redevance directement dans la deuxième circonscription) ont bénéficié d'un lissage sur six ans, avec un abattement égal à 5/6^{ème} en 2011, 2/3 en 2012, 1/2 en 2013, 1/3 en 2014 et 1/6^{ème} en 2015 de l'augmentation du

montant de la redevance. L'article 27 de la loi précitée du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a toutefois maintenu un abattement du tiers pour 2015.

Celles qui « progressaient » d'une circonscription ainsi que les locaux de commerce et de stockage (qui n'entraient pas dans le champ de la redevance auparavant) ont, quant à eux, bénéficié d'un lissage sur trois ans, entre 2011 et 2013, avec un abattement respectivement de 3/4, de la moitié puis de 1/4 de l'augmentation du montant de la redevance.

Enfin, l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2011 précitée a introduit à l'article L. 520-3 du code de l'urbanisme, le principe selon lequel les communes perdant leur éligibilité à la DSU ou au FSRIF bénéficieraient les trois années suivantes d'un abattement respectivement de 3/4, 1/2 puis 1/4 de l'augmentation du montant de la redevance.

B. DES RECETTES AU PROFIT DE LA RÉGION POUR LE FINANCEMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

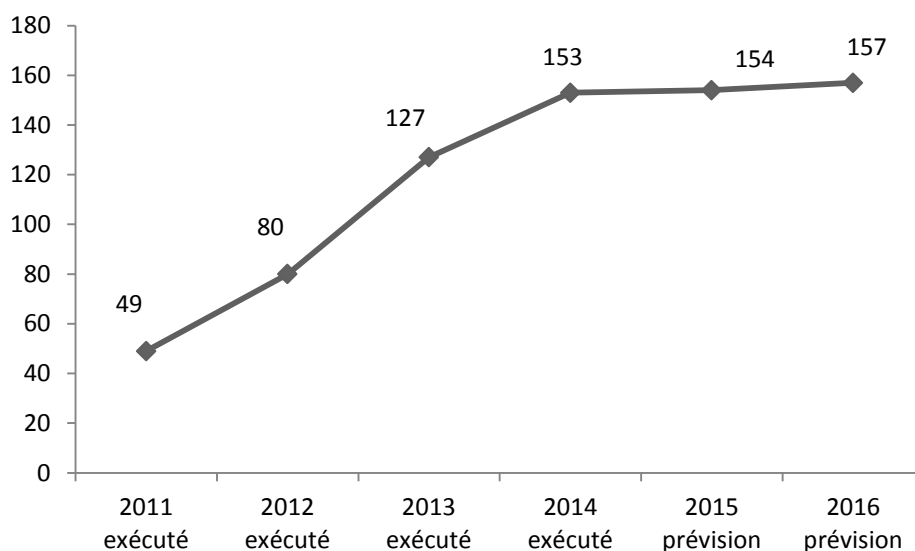
Comme l'indique l'article L. 520-4 du code de l'urbanisme, le **produit de la redevance est intégralement reversé à la région d'Île-de-France**. Il est affecté à son **budget d'équipement**, « *en vue du financement d'infrastructures routières et d'équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles ou tertiaires* ».

D'après le rapport de Jean Daubigny, alors préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, d'octobre 2014 sur la redevance pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts en Île-de-France, les recettes sont très variables d'une année à l'autre, avec 43,5 millions d'euros en 1999, 166,3 millions d'euros en 2002 ou encore 87 millions d'euros en 2010, pour un montant moyen annuel de 85 millions d'euros avant 2010.

Alors que la réforme de la loi de finances initiale pour 2011 avait été conçue pour produire des recettes à hauteur de 200 millions d'euros par an, les résultats concrets se sont finalement avérés jusqu'à présent plus bas. Pour autant, **le produit de la redevance ne cesse de progresser, passant de 49 millions d'euros en 2011 à une prévision de 157 millions d'euros pour 2016**.

Évolution des recettes issues de la redevance

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances de 2013 à 2016

C. UNE REDEVANCE QUI FAIT L'OBJET DE CRITIQUES RÉCURRENTES

Le rapport précité du Préfet de la région d'Île-de-France d'octobre 2014 met en évidence les **importantes difficultés créées par la redevance pour création de bureaux** depuis la réforme opérée dans la loi de finances pour 2011 et **malgré le dispositif de lissage mis en place** au cours de l'année 2011.

Il montre qu'elle a pu conduire à des « **augmentations rédhibitoires** » **sur le territoire de certaines communes**, remettant en cause l'installation d'entreprises, du fait principalement de leur changement de circonscription et de l'augmentation des tarifs. Le rapport précise que nombre de ces communes « *sont situées dans des territoires stratégiques qui devraient appuyer un rééquilibrage est-ouest et le développement polycentrique de la région porté par le [Schéma Directeur de la Région Île-de-France]* ».

L'évaluation préalable du présent article reprend également ce constat en indiquant que la redevance exerce une « **pression fiscale** » qui « *constitue dans certains territoires un frein à l'installation de nouvelles entreprises, induisant une perte de compétitivité de la région Île-de-France. Cette situation pénalise le développement local et notamment l'emploi.* »

En effet, même si l'effet a été lissé sur plusieurs années, le constat établi en 2011 peut toujours être fait qu'avec cette réforme, certaines communes sont passées en quelques années de la tarification de la zone 3 à la zone 1, augmentant ainsi le coût de cette taxe de plus de 450 %.

L'évaluation préalable indique également que la redevance, contrairement à son objectif initial, tendrait à renforcer le « *déséquilibre territorial pour l'installation des entreprises et des emplois tertiaires* ».

Ainsi, la redevance **pèserait davantage, en proportion, sur les nouveaux pôles de développement susceptibles d'être créés**, l'évaluation préalable prenant l'exemple de l'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine Amont pour lequel la redevance représenterait « *presque 50 % de la charge "foncier et taxe" sur deux simulations réalisées sur le pôle d'Orly et le site des Ardoines* ». Parallèlement, elle ne représenterait que 13 % de cette même charge à la Défense.

Certains aménagements ont depuis été apportés, sous l'effet notamment des constats du rapport précité, dans le cadre de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Comme indiqué précédemment, l'article 27 de cette loi a, tout d'abord, instauré une tarification unique pour les locaux de stockage. Il a aussi gelé, pour l'année 2015, l'augmentation du tarif pour les créations de bureaux situées dans les communes encore concernées par le dispositif de lissage prévu par l'article 34 de la loi précitée de finances rectificative pour 2011, en maintenant en conséquence un abattement d'un tiers (contre 1/6^{ème} en principe).

L'article 45 de la même loi de finances rectificative pour 2014 a, quant à lui, rétabli et pérennisé l'exonération de redevance pour la construction de bureaux en Île-de-France au titre d'opérations de démolition-reconstruction (auparavant supprimée à compter du 1^{er} janvier 2014). En effet, il avait été mis en évidence le fait que la suppression de cette exonération conduisait à ce que ces immeubles soient laissés vides et ne fassent pas l'objet de travaux de rénovation énergétique.

L'évaluation préalable met également en évidence le caractère complexe de la redevance, le fait que certaines dispositions nécessiteraient d'être mises à jour et que ses modalités de recouvrement semblent « *aujourd'hui peu pertinentes au regard de la complexité de ses modalités de mise en œuvre et des évolutions réglementaires, notamment celles résultant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose à la fois une réforme de la redevance pour création de bureaux, de commerce et d'entrepôts (**1° du I, II, III et V**) et, en compensation de la perte de recettes qu'elle engendrerait pour la région d'Île-de-France, la création d'une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux sur les cessions de bureaux en Île-de-France (**2° du I et IV**).

A. LA RÉFORME DE LA REDEVANCE POUR CRÉATION DE BUREAUX, DE LOCAUX DE COMMERCE ET DE STOCKAGE

En remplaçant les **articles L. 520-1 à L. 520-11 du code de l'urbanisme par 22 articles** (L. 520-1 à L. 520-22 du code de l'urbanisme), le présent article propose une réforme complète de la redevance qui est d'ailleurs **renommée «*taxe pour la création de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage*»**.

La taxe reste **perçue «*à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage*»** tels que définis au III de l'article 231 *ter* du code général des impôts pour la taxe annuelle sur les bureaux, les commerce et les entrepôts, l'exclusion pour les surfaces de stationnement étant maintenue (article L. 520-1 du code de l'urbanisme tel que réécrit par le présent article).

La taxe est, par ailleurs, toujours **assise sur la surface de construction** définie à l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme, les opérations de démolition-reconstruction restant exonérées, à l'exception de la surface de construction excédant la surface avant reconstruction. Les locaux de caractère social ou sanitaire mis à la disposition du personnel ne sont pas non plus pris en considération pour le calcul de la taxe (article L. 520-7 du code de l'urbanisme).

La liste des locaux exonérés prévus à l'article L. 520-6 du code de l'urbanisme reste identique à celle prévue par le droit existant.

Même si des modifications sont apportées sur les **modalités de mise en œuvre de la taxe**, notamment quant à son recouvrement, l'essentiel d'entre elles concernent en réalité **le zonage** et les **tarifs** applicables.

1. Un nouveau zonage recentré sur l'unité urbaine de Paris

En vertu du I du nouvel article L. 520-8 du code de l'urbanisme, de nouvelles circonscriptions sont définies, distinctes de celles toujours applicables à la taxe annuelle sur les bureaux, les locaux de commerce et de stockage.

Ainsi, la **première circonscription reste identique**, avec Paris et les communes du département des Hauts de Seine.

La **seconde circonscription**, en revanche, est **recentrée** sur les communes de la **métropole du Grand Paris** (autres que les communes de la première circonscription).

La **troisième circonscription** ne concernerait plus, quant à elle, que les **communes de l'unité urbaine de Paris** (en dehors de celles déjà comprises dans les première et deuxième circonscriptions). Ainsi, les

communes de la troisième circonscription sont toutes des communes qui figurent dans l'actuelle seconde circonscription.

Enfin, le présent article propose la création d'une **quatrième circonscription**, qui regroupe toutes **les communes de l'actuelle troisième circonscription**.

Comparaison entre le zonage actuel et le zonage proposé par le présent article

	Zonage actuellement en vigueur	Zonage proposé par le présent article
1^{ère} circonscription	Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine	Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine
2^{ème} circonscription	Communes de l'unité urbaine de Paris	Communes de la métropole du Grand Paris
3^{ème} circonscription	Toutes les communes de la région d'Île-de-France ne figurant pas dans les première ou deuxième circonscriptions	Communes de l'unité urbaine de Paris
4^{ème} circonscription	-	Toutes les communes de la région d'Île-de-France ne figurant pas dans les trois autres circonscriptions

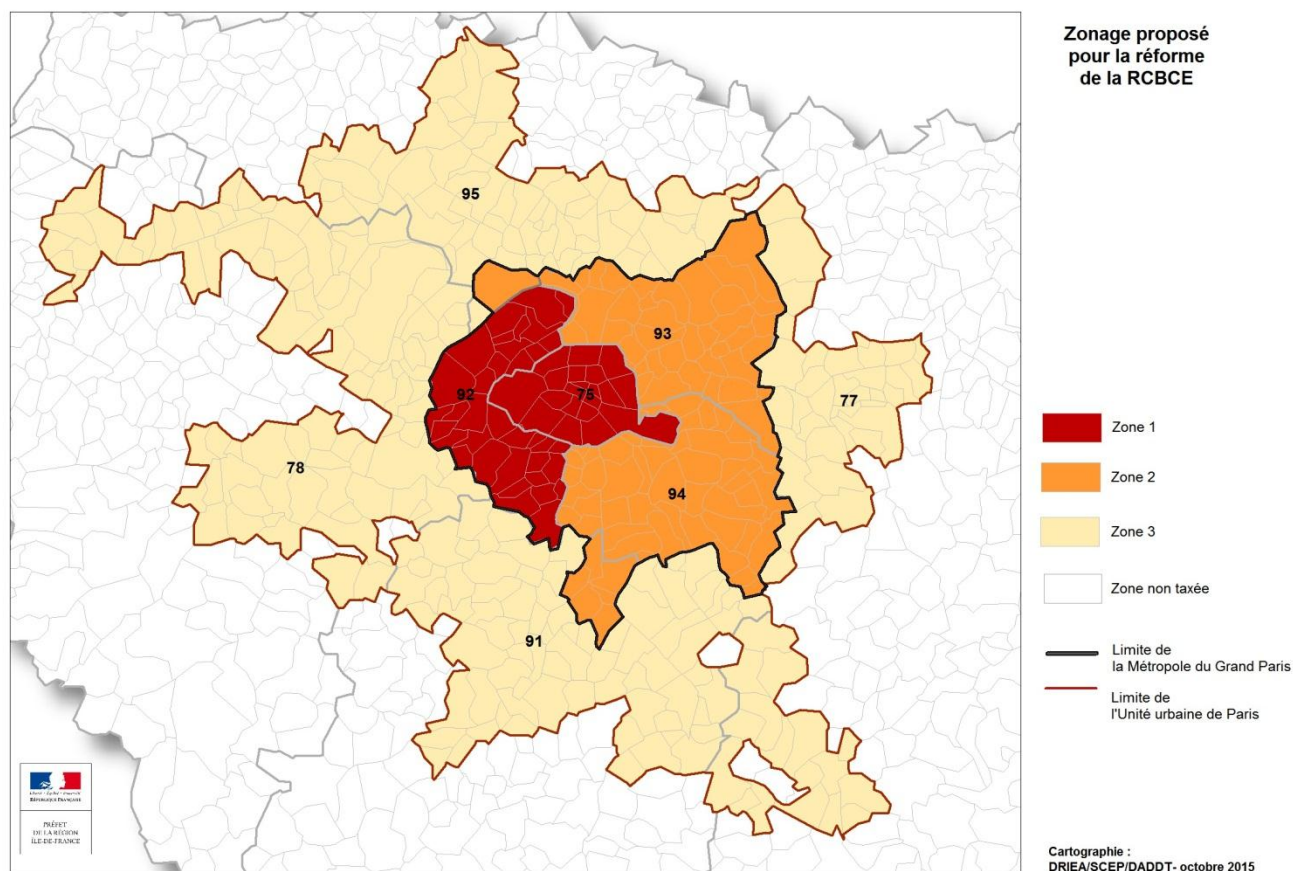
Source : commission des finances

Aucune commune ne passe donc à une circonscription « supérieure ». Au contraire, un nombre important d'entre elles passe de la deuxième à la troisième zone et surtout, pour toutes les communes périphériques de la région d'Île-de-France, de la troisième à la quatrième zone.

La **seule exception** concerne toutefois **les communes bénéficiant à la fois de la DSU et du FSRIF**. En effet, alors qu'actuellement, comme indiqué précédemment, celles-ci sont comprises dans la troisième circonscription pour le calcul de la taxe, le présent article ne prévoit plus une telle dérogation. En conséquence, ces communes **relèvent désormais de chacune des circonscriptions correspondant à leur situation géographique**.

D'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, sept communes intégreraient ainsi la première circonscription et une cinquantaine de communes la deuxième circonscription.

Zonage de la taxe pour la création de bureaux, de commerces et de stockage



Nb : Pour la quatrième circonscription dénommée ici « zone non taxée », en réalité un tarif est prévu pour les seuls locaux de stockage.

Source : direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA)

2. Une nouvelle tarification qui n'augmente que sur le territoire des communes situées dans la zone 1 et, pour certains cas, des communes éligibles à la fois à la DSU et au FSRIF

a) La nouvelle tarification

Le II du nouvel article L. 520-8 du code de l'urbanisme définit pour ces circonscriptions de nouveaux tarifs applicables à la taxe sur la création de bureaux, de commerces et d'entrepôts.

Seul le tarif applicable aux créations de bureaux dans la première circonscription augmente (de plus de 8 %), en passant de 368,95 euros le mètre carré en 2015 à 400 euros en 2016.

Parallèlement, les tarifs des deuxième et troisième circonscriptions baissent considérablement pour cette même catégorie, avec respectivement

90 euros le mètre carré (contre 229,52 euros actuellement) et 50 euros le mètre carré (contre 92,24 euros actuellement).

La taxe applicable aux locaux de commerce reste relativement stable pour les trois premières circonscriptions, avec respectivement 129 euros le mètre carré, 80 euros et 32 euros.

Il en est de même pour la taxe pour la création des **locaux de stockage** pour lesquels un **taux unique aux quatre circonscriptions** est maintenu à 14 euros (contre 13,95 euros actuellement).

Toutes les créations de bureaux et de commerce sont en revanche exonérées de taxe dans les communes de la quatrième circonscription.

Comparaison entre la tarification actuelle et celle proposée par le présent article

(en euros)

	1 ^{ère} circonscription		2 ^{ème} circonscription		3 ^{ème} circonscription		4 ^{ème} circonscription	
	Tarif en vigueur	Tarif proposé par l'article	Tarif en vigueur	Tarif proposé par l'article	Tarif en vigueur	Tarif proposé par l'article	Tarif en vigueur	Tarif proposé par l'article
Locaux de bureaux	368,95	400	229,52	90	92,24	50	-	0
Locaux commerciaux	128,71	129	80,44	80	32,18	32	-	0
Locaux de stockage	13,95	14	13,95	14	13,95	14	-	14

Source : commission des finances

Il convient de noter que **les créations de bureaux, et même certains locaux commerciaux, verront le montant de la taxe considérablement se réduire dans certaines communes** puisque, non seulement les tarifs sont diminués mais les zonages ont aussi évolué, faisant passer un nombre important d'entre elles dans une circonscription « inférieure ».

Ainsi, l'évaluation préalable fournit un exemple permettant de mesurer l'impact de la réforme pour une opération de 1 000 mètres carrés de bureaux taxables (hors communes bénéficiant à la fois de la DSU et du FSRIF).

Exemple d'une opération de 1 000 mètres carrés de bureaux taxables :

- si l'opération est réalisée en première circonscription, le montant de la redevance augmente de 8,4 %, passant ainsi de 368 950 euros en 2015 à 400 000 euros ;

- si l'opération est réalisée dans la deuxième circonscription telle que proposée par le présent article et avait relevé de l'actuelle deuxième circonscription, le montant de la redevance diminuerait de 60,8 %, passant de 229 520 euros à 90 000 euros ;

- si l'opération est réalisée dans la troisième circonscription telle que proposée par le présent article et avait relevé de l'actuelle deuxième circonscription, le montant de la redevance serait réduit de 78,2 %, pour un montant de 50 000 euros contre 229 520 euros en vertu du droit actuel ;

- si l'opération est réalisée dans la quatrième circonscription et avait auparavant relevé de l'actuelle troisième circonscription, le propriétaire n'a plus à payer de redevance tandis qu'elle se serait élevée à 92 240 euros en vertu du droit actuellement applicable.

Source : évaluation préalable

Il convient également de noter que la réforme proposée par l'article prévoit que **l'actualisation des tarifs serait réalisée chaque année, non plus selon l'indice du coût de la construction mais en fonction de la prévision de l'indice des prix à la consommation**, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances pour chaque année.

L'évaluation préalable de l'article justifie ce changement par une recherche de stabilité. Il est fort probable que l'objectif soit effectivement d'assurer le plus possible le montant de la recette de la région alors qu'au cours des années passées, l'indice du coût de la construction a pu évoluer dans les deux sens et conduire parfois à une baisse des tarifs d'une année à l'autre.

b) Le cas particulier des communes bénéficiant à la fois de la DSU et du FSRIF

Le présent article ne prévoit **pas**, comme actuellement, **de dispositif dérogatoire pour les communes bénéficiant à la fois de la DSU et du FSRIF**. Celles-ci relèvent donc, comme indiqué précédemment, de la circonscription correspondant à leur situation géographique.

Ceci a des **incidences sur les communes qui remplissent ces conditions et passent de l'actuelle troisième circonscription à la première**, puisqu'elles seraient susceptibles de voir la taxe s'appliquant sur leur territoire considérablement augmenter :

- pour les locaux de bureaux, avec un tarif passant de 92,24 euros le mètre carré à 400 euros ;

- pour les locaux commerciaux, avec un tarif passant de 32,18 euros le mètre carré à 129 euros.

En outre, les **communes qui passeraient de l'actuelle troisième circonscription à la nouvelle deuxième circonscription** connaîtraient, une augmentation pour la seule taxe applicable aux locaux commerciaux, avec 80 euros le mètre carré contre 32,18 euros actuellement. Pour le reste, les créations de locaux ne feraient pas de « perdants » compte tenu parallèlement de la baisse des tarifs applicables.

Toutefois, le **III** du présent article prévoit un **lissage de ces augmentations subies par les communes bénéficiant de la DSU et du FSRIF en 2015** :

- **pour les communes passant de l'actuelle troisième circonscription à la première circonscription, un lissage de six ans**, avec l'augmentation du montant de la taxe applicable aux locaux de bureaux et de commerce qui bénéficierait d'un abattement de 5/6^{ème} en 2016, 1/3 en 2017, 1/2 en 2018, 2/3 en 2019 et 1/6^{ème} en 2020 ;

- **dans les communes passant de l'actuelle troisième circonscription à la nouvelle deuxième circonscription**, les locaux commerciaux bénéficieraient d'un abattement de l'augmentation du montant de la taxe à hauteur de 3/4 en 2016, 1/2 en 2017 et 1/4 en 2018.

Il convient d'ailleurs de noter que **ce même lissage est également prévu pour** :

- les **locaux de bureaux situés dans les communes** qui, en vertu de la réforme de la redevance issue de la loi de finances initiale pour 2011, sont **passées de la troisième à la première circonscription**, afin de poursuivre le lissage dont ils bénéficient depuis cette date et jusqu'à 2016 ;

- les **locaux de bureaux** situés dans des communes de la première circonscription et ayant perdu leur éligibilité à la DSU ou au FSRIF en 2013 ou 2014 ;

- les **locaux commerciaux** situés dans des communes de **première ou deuxième circonscription**, telles qu'issues de la présente réforme, et **ayant perdu leur éligibilité à la DSU ou au FSRIF en 2013 ou 2014**.

3. Les autres modifications proposées par le présent article

La refonte de la redevance pour création de bureaux, de locaux de commerce et de locaux de stockage propose une réécriture complète du dispositif législatif actuel afin, principalement, de le **clarifier** et de le **simplifier**, en particulier s'agissant des modalités de recouvrement pour les services concernés.

Ainsi, **le fait générateur de la taxe est clarifié**, avec, dans le nouvel article L. 520-4 du code de l'urbanisme, la **référence à la « date de délivrance, expresse ou tacite, de l'autorisation de construire ou d'aménager [...] ou, à défaut, celle du début des travaux ou du changement d'usage des locaux »**.

L'article L. 520-5 du même code précise également que **le redevable de la taxe est le propriétaire des locaux** (ou le titulaire d'un droit réel portant sur les locaux) à **la date du fait générateur**, c'est-à-dire, le plus souvent, à la date de délivrance du permis de construire.

Jusqu'à présent, la redevance était due par le propriétaire au moment de l'émission du titre de recouvrement mais, selon ce qui a été indiqué à votre rapporteur général, cette information n'était pas toujours aisée à obtenir et cette disposition posait, en conséquence, des difficultés d'application.

Il convient également de noter que, **s'agissant de la perception du produit par la région d'Île-de-France**, le nouvel article L. 520-3 précise uniquement qu'il est « *pris en recettes au budget d'équipement de la région* », mais qu'il n'est plus fait mention du financement des infrastructures routières et des équipements nécessaires au desserrement d'activités industrielles et tertiaires.

Les nouveaux articles L. 520-9 à L. 520-12 visent à déterminer les **modalités d'établissement de la taxe**, reprenant ainsi les dispositions du droit existant tout en précisant leur rédaction.

Une **déclaration de la construction des locaux** est notamment prévue pour l'ensemble des opérations concernées par la taxe, ce qui est plus large que le dispositif actuel qui ne vise que les transformations de locaux. Toutefois, en pratique, les services du ministère du logement indiquent que cela ne devrait pas créer de formalités supplémentaires compte tenu du fait que cette déclaration existerait déjà pour les permis de construire.

Les nouveaux articles L. 520-13 à L. 520-15 du code de l'urbanisme déterminent les nouvelles modalités de **contrôle et de sanctions**, avec, un particulier, des pénalités prévues :

- à hauteur de 10 % en cas de dépôt tardif de la déclaration de construction des locaux ou de son dépôt dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure, notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ;

- à hauteur de 80 % en cas d'absence de dépôt de cette déclaration passé ce délai de trente jours (et après avoir reçu la mise en demeure).

Les nouveaux articles L. 520-16 à L. 520-19 du code de l'urbanisme concernent les **modalités de recouvrement**, avec une clarification du dispositif, en particulier pour les services compétents.

Il est notamment prévu que la taxe et, éventuellement, la pénalité soient recouvrées par les comptables publics compétents, dans les mêmes conditions que les créances étrangères à l'impôt. Elles sont exigibles à la date d'émission du titre de perception qui est émis par le directeur du service de l'État chargé de l'urbanisme, avant le 31 décembre de la troisième année suivant celle du fait générateur (actuellement, l'avis de mise en

recouvrement doit être émis dans les deux ans suivant la délivrance du permis de construire).

L'action du comptable public est prescrite au bout de cinq ans.

S'agissant des recours, les nouveaux articles L. 520-20 et L. 520-21 du code de l'urbanisme déterminent les situations dans lesquelles le redevable de la taxe peut obtenir une décharge voire une restitution partielle ou totale ainsi que les conditions dans lesquelles les réclamations sont présentées, instruites et jugées.

4. Une réforme de la redevance qui ne se fait pas à rendement constant : une perte de recettes estimée à 32 millions d'euros

La **nouvelle taxe pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts engendrerait**, selon les estimations du Gouvernement dans l'évaluation préalable, **un produit estimé à 125 millions d'euros, hors effet de relance, ce qui correspond à une baisse de 32 millions d'euros par rapport à la recette prévisionnelle de l'actuelle redevance pour 2016** fixée à 157 millions d'euros dans le tome I du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Cette estimation tient compte, non seulement de l'application de la réforme sur la situation de référence actuelle (2014 tout en tenant compte des évolutions de la loi de finances rectificative pour 2014 précitée), pour 121,2 millions d'euros, mais aussi, pour le reste, du déblocage de plusieurs projets combinant habitat et emploi dans les communes actuellement dans les zones 2 et 3, de l'avancée plus rapide de projets compte tenu de l'amélioration des procédures et de la meilleure lisibilité du dispositif, et de la fin du dispositif de lissage pour les communes ayant perdu le bénéfice de la DSU ou du FSRIF en 2012.

*

Les dispositions relatives à la nouvelle redevance pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts **s'appliqueront aux opérations pour lesquelles la demande de permis de construire ou la déclaration préalable est déposée à compter du 1^{er} janvier 2016** (V du présent article), à l'exception de certaines dispositions relatives au contrôle et aux sanctions (article L. 520-15 nouveau du code de l'urbanisme) ainsi qu'au recouvrement de la taxe (article L. 520-20 et L. 520-21 nouveaux du code de l'urbanisme). En conséquence, au cours de l'année 2016, les deux dispositifs (actuelle redevance et nouvelle taxe) continueront d'être mis en œuvre.

B. LA COMPENSATION DE LA PERTE DE RECETTES ENGENDRÉE PAR LA CRÉATION D'UNE TAXE ADDITIONNELLE AUX DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

Afin de compenser la perte de recettes engendrée par la refonte de la redevance pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts, le présent article propose, au 2° du I, de rétablir un article 1599 *sexies* au sein du code général des impôts, tendant à instaurer une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux pour les cessions de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage.

Les catégories de locaux concernés par cette taxe additionnelle seraient strictement identiques à celles retenues pour la taxe sur la création de bureaux, de commerces et d'entrepôts.

Perçue au profit de la région d'Île-de-France, cette taxe additionnelle serait fixée à 0,6 %. Selon l'évaluation préalable, ce taux permettrait ainsi de dégager 32 millions d'euros, sur une assiette estimée à 5,4 milliards d'euros en 2013 et 2014.

Cette surtaxe s'ajouterait ainsi aux droits de mutations à titre onéreux déjà versés lors de la cession d'un immeuble ou de droits immobiliers.

Pour mémoire, le taux de la part départementale est fixé par les conseils départementaux entre 1,2 % et 4,5 %. Le taux maximal est ainsi passé de 3,8 % à 4,5 % en vertu de l'article 116 de la loi n° 2014-1654 de finances pour 2015. La quasi-totalité des départements ont ainsi été contraints de fixer leur taux à ce taux maximal, seuls six départements étant encore restés à 3,8 %.

La part communale des droits de mutation à titre onéreux est, quant à elle, fixée à 1,2 %.

En vertu du IV de l'article, cette taxe additionnelle s'appliquerait aux actes passés et mutations conclues à compter du **1^{er} janvier 2016**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre **11 amendements rédactionnels** de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements tendant à atténuer l'impact de la taxe** pour la création de bureaux, de commerces et d'entrepôts dans certaines communes.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, Président de la commission des finances, avec l'avis défavorable de la commission des finances et du

Gouvernement¹, tendant à prévoir que le montant de la taxe ne pourrait excéder 30 % « *de la part du coût de l'opération imputable à l'acquisition et à l'aménagement de la surface de construction au sens de l'article L. 331-10* » du code de l'urbanisme. Cet amendement tend ainsi à **limiter le poids que peut représenter le montant de la taxe au regard de la charge foncière de l'opération.**

Il convient de préciser qu'à titre personnel, Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, a indiqué qu'elle s'en remettait à la sagesse de l'Assemblée, l'avis défavorable de la commission étant « *plus en raison de la technicité du dispositif proposé que du fond* ».

Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a également indiqué que l'amendement soulevait un problème qui « *n'est pas stupide* » mais qui devrait être pour une grande part résolu avec la réforme de la taxe pour les zones 2 et 3 et une baisse significative des tarifs pratiqués. Il a indiqué que des corrections pourraient être effectuées ultérieurement si des cas spécifiques se présentaient concrètement.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, le Gouvernement estimerait que ce dispositif engendrerait une perte de recettes d'au moins 10 à 20 millions d'euros (soit entre 8 % et 16 % du produit total attendu).

En second lieu, l'Assemblée nationale a également adopté deux amendements identiques, respectivement présentés par la commission des finances et François Pupponi, d'une part, et Nicolas Sansu et plusieurs de ses collègues, d'autre part, et avec l'avis défavorable du Gouvernement², tendant à prévoir un **dispositif dérogatoire pour l'application de la présente taxe sur le territoire des communes bénéficiant à la fois de la DSU et du FSRIF.**

En insérant un **III** à l'article L. 520-8 du code de l'urbanisme, ces amendements prévoient que les communes de la métropole du Grand Paris qui bénéficient de la DSU et du FSRIF se verraient appliquer :

- **le tarif de la deuxième circonscription** pour le calcul de la taxe lorsqu'elles devraient en principe relever de la première circonscription ;

- **le tarif de la troisième circonscription** pour le calcul de la taxe lorsqu'elles devraient en principe relever de la deuxième circonscription.

Un dispositif de lissage est également maintenu pour les communes qui ne seraient plus éligibles à la DSU ou au FSRIF.

Selon les éléments recueillis auprès du Gouvernement, la perte de recettes induite par cet amendement pourrait s'élever à quelques millions d'euros en 2016 et, à terme, à près de 15 millions d'euros par an,

¹ Lequel n'a d'ailleurs pas levé le gage.

² Lequel n'a d'ailleurs pas levé le gage.

correspondant à la recette attendue de la suppression de la dérogation pour les communes éligibles à la DSU et au FSRIF (une fois le mécanisme de lissage terminé).

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La **refonte de la redevance** pour création de bureaux, de commerces et d'entrepôts **répond à une demande profonde et récurrente**, qui s'est manifestée depuis la mise en œuvre de la réforme de 2010 (loi de finances pour 2011). Un important travail a été mené par l'ancien préfet de Paris dont le rapport d'octobre 2014 constitue le socle de la réforme présentée par le Gouvernement.

Le **nouveau zonage proposé, avec une taxe recentrée sur l'unité urbaine de Paris**, ainsi que la **tarification, plus favorable à l'essentiel des communes**, devraient permettre de **favoriser l'implantation de nouveaux locaux professionnels**, en particulier dans les communes qui avaient principalement subi la hausse massive, même lissée sur plusieurs années, du montant de la redevance pour la création de bureaux, de commerces et d'entrepôts sur leur territoire.

Il est également nécessaire que le **rééquilibrage entre les territoires soit assuré**, en particulier entre l'ouest et l'est parisien. Il convient, en particulier d'éviter que les créations de locaux dans les communes n'appartenant pas à la zone centrale (première circonscription) soient bloquées en raison du montant « prohibitif » de la redevance qui engendre un renchérissement massif de l'opération.

Pour autant, **la réforme proposée n'a pas non plus que des avantages**.

Tout d'abord, elle **n'est réalisée à rendement constant qu'au prix de la création d'une taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux** applicable à toutes les cessions de locaux de bureaux, de commerces et de stockage en Île-de-France.

Votre rapporteur général ne peut **que constater qu'une nouvelle imposition est instaurée par le Gouvernement**, et ce alors même que la loi de finances pour 2015 a déjà entériné la hausse du taux maximal de droits de mutation à titre onéreux à 4,5 % pour les départements.

Il convient d'ailleurs de noter que **la taxe additionnelle** dont le taux est fixé à 0,6 % **s'ajoutera notamment, au 1^{er} janvier 2016, à la décision du Conseil de paris de passer ces droits de mutation à 4,5 %**. Tous les départements de la région d'Île-de-France ont désormais retenu ce taux maximal.

Votre rapporteur général **s'interroge donc sur la pertinence de ce choix**, tendant à taxer le flux de locaux professionnels au moment, non plus de leur création, mais de leurs cessions.

Ensuite, il ne peut être que **constaté que le poids de cette taxation pèse essentiellement sur les créations de locaux situés dans la première circonscription**, à savoir Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine. Sur les 125 millions d'euros de recettes initialement attendues par le Gouvernement, plus de 90 millions d'euros devraient provenir de cette zone, donc près de 85 millions d'euros pour les seules créations de bureaux.

Sous couvert d'une volonté de **revenir sur la complexité du dispositif actuel et d'améliorer sa lisibilité**, la réforme proposée **crée toutefois un nouveau zonage**, distinct de celui applicable à la taxe annuelle sur les bureaux, les commerces et les locaux de stockage. Il n'est pas certain que cela contribue à la clarté de la fiscalité pour les entreprises qui s'implantent en Île-de-France.

La **complexité du dispositif s'accroît encore avec l'adoption des amendements à l'Assemblée nationale**, puisqu'il conviendrait, avec l'un (amendement de notre collègue Gilles Carrez, Président de la commission des finances), de plafonner le montant de la taxe due à 30 % de la charge foncière, et, avec l'autre (de la commission des finances et de notre collègue député François Pupponi), d'appliquer un régime différent aux communes éligibles à la DSU et au FSRIF.

Afin d'éviter de maintenir deux dispositifs dont l'objectif est assez proche, à savoir limiter l'impact de la réforme pour certaines communes, en particulier du département des Hauts-de-Seine, et engendrent une perte de recettes pour la région d'Île-de-France, votre rapporteur général vous propose de supprimer la dérogation introduite par l'Assemblée nationale pour les communes éligibles à la fois à la DSU et au FSRIF.

Ces communes devraient, en tout état de cause, pouvoir bénéficier du plafonnement du montant de la taxe due à 30 % de la charge foncière ou du mécanisme de lissage mis en place sur quatre à six années (mais qui reste, certes, temporaire).

Cette dérogation est, en outre, susceptible de remettre en cause l'effort de simplification du dispositif mis en œuvre, en proposant de morceler (de façon limitée) les circonscriptions. Elle ne favorise pas non plus la lisibilité pour les entreprises, dans la mesure où le bénéfice de la DSU et du FSRIF est susceptible d'être remis en cause chaque année.

Le plafonnement du montant de la taxe à 30 % de la charge foncière devrait avoir le mérite d'éviter que la taxe ne pèse pas trop, en proportion, sur le coût d'opérations menées dans certaines communes.

Votre rapporteur général vous soumet également un **amendement rédactionnel**.

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

ARTICLE 22

(Art. 34 et 35 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre et art. 56 de la loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement du cadastre, la péréquation de l'impôt foncier et la conversion du cadastre en Alsace-Moselle)

Constitution de la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU)

Commentaire : le présent article vise à créer une représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) afin d'améliorer la qualité du plan cadastral, en particulier s'agissant des limites entre communes.

I. LE DROIT EXISTANT

Les opérations de rénovation et de conservation du cadastre sont régies par trois textes différents selon la zone géographique considérée :

- pour les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, il s'agit de la loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement, la péréquation de l'impôt foncier et la conservation du cadastre ;

- pour la métropole, en dehors de ces trois départements, il s'agit du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre¹ ;

- pour les départements, régions et collectivités d'outre-mer, il s'agit des décrets n° 75-305 du 21 avril 1975 relatif à l'établissement et à la conservation du cadastre parcellaire ainsi qu'à leurs conséquences en matière de publicité foncière dans les départements d'outre-mer et n° 93-1088 du 9 septembre 1993 relatif à l'établissement et à la conservation d'un cadastre parcellaire à Mayotte.

Le plan cadastral *« donne la représentation graphique du territoire communal dans tous les détails de son morcellement en îlots de propriété et en parcelles »*².

¹ Ce décret a été pris sur habilitation de la loi n° 54-809 du 14 août 1954 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier.

² Article 4 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre.

**Article 4 du décret n° 55-471 du 30 avril 1955
relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre**

« Le plan cadastral rénové donne la représentation graphique du territoire communal dans tous les détails de son morcellement en îlots de propriété et en parcelles.

« L'îlot de propriété est constitué par l'ensemble des parcelles contiguës appartenant à un même propriétaire ou à une même indivision dans un même lieu-dit et formant une unité foncière indépendante selon l'agencement donné à la propriété.

« La parcelle cadastrale est constituée par toute étendue de terrain présentant une même nature de culture ou une même affectation et située dans un même îlot de propriété. »

L'article 6 de la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 sur la mise à jour périodique de valeurs locatives servant de base aux impositions directes locales autorise le « remaniement » : il s'agit de « toutes les opérations ayant pour objet d'assurer une nouvelle rénovation du cadastre, lorsque le plan cadastral antérieurement rénové présente des insuffisances qui ne permettent plus d'en assurer la conservation annuelle de manière satisfaisante »¹.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, **actuellement, 10 % du territoire est remanié.**

Les opérations de remaniement suivent la procédure² relative à la **réfection du cadastre** : celle-ci repose sur un nouvel arpentage parcellaire et « s'accompagne obligatoirement d'une délimitation des propriétés publiques et privées »³. De plus, dans ce cadre, « les communes sont tenues de délimiter le périmètre de leurs territoires respectifs »⁴.

La délimitation du territoire communal

« La délimitation du périmètre du territoire communal est faite (...) par les maires des communes intéressées (ou leurs représentants) dûment convoqués par le géomètre chargé du remaniement.

« La limite du territoire de la commune est définie par les **procès-verbaux de délimitation intercommunale** établis lors de la confection de l'ancien cadastre et les documents qui les ont ultérieurement modifiés le cas échéant. (...) »

« À l'issue des opérations de délimitation du territoire communal, un procès-verbal (...) est rédigé et soumis à la signature des maires intéressés (...). Les procès-verbaux sont transmis par le directeur départemental des finances publiques (DDFiP) au préfet pour approbation ».

Extrait du bulletin officiel des finances publiques-impôts, BOI-CAD-REM-10-40-30-10-20130422, publié le 22 avril 2013.

¹ Extrait du bulletin officiel des finances publiques-impôts, BOI-CAD-REM-10-10-20120912, publié le 12 septembre 2012.

² Décrite aux articles 10 à 19 du décret du 30 avril 1955 précité.

³ Article 10 du décret précité.

⁴ Article 11 du décret précité.

Or, selon les informations transmises par la direction générale des finances publiques (DGFIP) à votre rapporteur général, **la représentation cadastrale des limites entre les communes n'est pas toujours l'image exacte de la limite juridique : des défauts de représentation et des erreurs dans les procès-verbaux de délimitation existeraient.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **instituer une représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU) pour l'ensemble des collectivités territoriales métropolitaines**, « *afin d'améliorer le positionnement des feuilles cadastrales (géoréférencement), et de résoudre les discontinuités existant entre les feuilles (traitement des raccords), alors qu'aucune opération de terrain, ni aucune délimitation en présence des propriétaires n'auront été menées* ».

A. MODALITÉS DE LA CONSTITUTION DE LA REPRÉSENTATION CADASTRALE UNIQUE

Le I du présent article complète le décret du 30 avril 1955 précité¹.

Il prévoit ainsi que le nouveau plan cadastral est géré grâce à des procédés informatiques et, « *lorsqu'il est décrit par une série de coordonnées, le plan cadastral informatisé est rattaché au système national de référence de coordonnées géographiques, planimétriques et altimétriques*² » (**nouvel article 34-1**). Il s'agit de la base de données parcellaire de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Il est également prévu que le service du cadastre assure – éventuellement à l'aide de procédés informatiques – l'adaptation géométrique des plans cadastraux (**nouvel article 34-2**). Selon les évaluations préalables, une opération d'adaptation géométrique consiste en une « *modification de la représentation des limites* » parcellaires. L'objectif, inscrit dans la loi, est d'améliorer la cohérence des plans cadastraux « *entre eux et avec les données géographiques nationales de référence* ».

Surtout, le **nouvel article 34-3**, qui concerne les limites de territoires, prévoit que **la représentation, au plan cadastral, de ces limites peut être adaptée géométriquement** « *afin qu'elle concorde avec les procès-verbaux de délimitation* ». Le nouvel article 34-3 précise à ce titre que « *la reconnaissance des limites entre les communes est effectuée de manière contradictoire par les communes concernées à partir des procès-verbaux de délimitation en vigueur* ».

¹ Décret n° 55-471 du 30 avril 1955 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre.

² Prévu par l'article 89 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Autrement dit, **il ne s'agit en aucun cas de modifier les limites entre les communes mais bien d'adapter leur représentation au plan cadastral.**

Si, pour une limite entre deux communes données, les procès-verbaux (au moins deux, un pour chaque commune limitrophe) sont parfaitement concordants, le service du cadastre sera autorisé à adapter géométriquement le plan cadastral afin qu'il coïncide avec ces procès-verbaux, sans solliciter le concours des maires ni aller sur le terrain.

Il est toutefois prévu, (**3^e alinéa du nouvel article 34-3**) que « *le service du cadastre peut engager une nouvelle opération de reconnaissance pour mettre à jour les procès-verbaux de délimitation* ». En effet, dans les cas où les procès-verbaux ne concorderaient pas, une opération de reconnaissance serait nécessaire afin d'établir de nouveaux procès-verbaux : les maires ou leurs représentants devraient alors se rendre sur le terrain, accompagnés d'un géomètre de la DDFiP, pour établir ensemble ces nouveaux procès-verbaux de délimitation.

B. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA REPRÉSENTATION UNIQUE ET RÉCLAMATIONS DES PROPRIÉTAIRES

Aux termes de l'article proposé, « *la date d'ouverture des travaux d'adaptation géométrique est fixée par arrêté préfectoral* » (**nouvel article 34-4**). Une fois ces travaux achevés, la mise à disposition des résultats et la période pendant laquelle les propriétaires peuvent formuler des observations et des réclamations sont indiquées par arrêté municipal dans chaque commune. Il est toutefois précisé que « *la durée de la mise à disposition des résultats, comprise entre un et trois mois selon le nombre de feuilles de plan et le nombre de propriétaires, est fixé par arrêté du ministre chargé du budget* ».

La date d'entrée en vigueur du plan cadastral adapté géométriquement est ensuite fixée par arrêté préfectoral (publié au recueil des actes administratifs de la préfecture du département et affiché en mairie).

Enfin, le **nouvel article 34-5** prévoit que les propriétaires peuvent demander une rectification du plan ainsi adapté. Ces réclamations sont présentées au service local du cadastre.

Le II du présent article reprend rigoureusement ces dispositions, complétant la loi du 31 mars 1884¹, afin de les rendre applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Le dispositif proposé n'est pas applicable dans les collectivités, départements et régions d'outre-mer.

¹ Loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement, la péréquation de l'impôt foncier et de la conservation du cadastre.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création d'une représentation parcellaire cadastrale unique vise à fiabiliser les bases cadastrales ainsi que les informations concernant les limites du territoire de chaque commune, ce qui est particulièrement important en raison des réformes territoriales en cours (fusion de communes ou refonte de la carte intercommunale).

L'Association des maires de France, qui participe depuis 2011 aux travaux expérimentaux de la représentation parcellaire cadastrale unique, est favorable à une représentation fiabilisée des limites communales sur le plan cadastral.

En outre, elle permettra d'unifier les deux bases de données existantes, celle de la DGFIP et celle de l'IGN.

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

ARTICLE 23

(Art. 1647-0 B septies du code général des impôts et art. 19 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte)

Refonte de la participation des collectivités territoriales au coût du dégrèvement afférent au plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée

Commentaire : le présent article vise à refondre le dispositif prévoyant une participation des collectivités territoriales au financement du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAFONNEMENT DE LA CET EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE

L'article 1647 B *sexies* du code général des impôts prévoit que **les redevables de la contribution économique territoriale (CET)**, constituée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), **peuvent demander à bénéficier du plafonnement de leur contribution en fonction de leur valeur ajoutée**. Ce plafonnement est fixé à 3 %.

Ce plafonnement ne peut ramener la CET due à un montant inférieur à la cotisation minimum de CFE prévue à l'article 1647 D.

Le plafonnement prend la forme d'un **dégrèvement**, qui vient s'imputer sur la CFE. Ses crédits sont portés par le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Il s'élève à **plus d'un milliard d'euros en 2016**, d'après les prévisions du Gouvernement.

**Montant du dégrèvement au titre du plafonnement de la CET
en fonction de la valeur ajoutée**

(en millions d'euros)

2011 exécuté	2012 exécuté	2013 exécuté	2014 exécuté	2015 prévision	2016 prévision
432	937	868	1 068	1 037	1 033

Source : commission des finances du Sénat à partir du questionnaire budgétaire

Ce dispositif a **pris la suite du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée**, qui représentait 10,5 milliards d'euros en 2010, prévu à l'article 1647 B *sexies* dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2010¹.

**B. LA PARTICIPATION THÉORIQUE DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES AU FINANCEMENT DE CE DÉGRÈVEMENT**

S'agissant d'un dégrèvement, le coût que représente le plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée est, **en principe, entièrement à la charge de l'État**.

Cependant, dans la mesure où le taux de la CVAE est fixé nationalement à 1,5 %, diminué le cas échéant par un dégrèvement barémique pour les entreprises dont le chiffre d'affaire est inférieur à 50 millions d'euros, **le fait que la CET dépasse 3 % de la valeur ajoutée de l'entreprise ne peut venir - d'un point de vue fiscal² - que du taux de CFE, fixé par les communes et les EPCI**.

C'est pourquoi, afin d'éviter une situation « d'aléa moral » dans laquelle les collectivités territoriales seraient tentées d'augmenter les taux de CFE, le surcoût étant pris en charge par l'État, l'article 1647-0 B *septies* du code général des impôts pose le **principe d'une participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à son financement, à compter de 2013**.

Le II de l'article prévoit une « participation globale » des collectivités territoriales. Celle-ci est égale à la **différence entre le dégrèvement accordé aux entreprises en année N-2 et le dégrèvement accordé en 2010 au titre du plafonnement de la taxe professionnelle**. Il s'agit ainsi de mesurer l'évolution du dégrèvement du fait des modifications de taux de CFE intervenues depuis. Pour le calcul des deux termes de cette différence, **seuls les dégrèvements accordés à des entreprises qui en bénéficiaient déjà l'année précédente sont pris en compte**. Ceci permet de cibler les entreprises qualifiées de « structurellement plafonnées ».

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

² Cela peut aussi venir d'une évolution de la valeur ajoutée ou des bases taxables de l'entreprise, ce qui n'est pas lié aux décisions des collectivités.

En 2014, si ce dispositif avait été appliqué, cette participation globale se serait élevée à **111 millions d'euros**, répartis entre 697 EPCI à fiscalité professionnelle unique et 1 560 communes.

Les III à VI de l'article précisent les modalités de répartition de ce montant entre les collectivités territoriales, **la logique étant de les faire participer en proportion de leur « responsabilité » dans l'évolution du dégrèvement, en prenant en compte à la fois l'augmentation du taux de CFE et l'importance des bases faisant l'objet du dégrèvement.**

Pour chaque commune et EPCI qui compte des bases de CFE d'entreprises « structurellement plafonnées », l'augmentation du taux de CFE depuis 2010 est égale à l'écart entre :

- d'une part, la moyenne des taux communal, intercommunal et additionnel¹ de CFE applicables en N-2 ;
- d'autre part, la moyenne de ces mêmes taux en 2010.

Chacune de ces moyennes est pondérée par le montant des bases communales de CFE.

La participation globale est répartie entre les EPCI à fiscalité propre et les communes qui n'appartiennent pas à un tel établissement, au prorata du produit des bases de CFE des entreprises « structurellement plafonnées » par l'augmentation du taux de CFE depuis 2010.

Si l'assiette de CVAE de la commune ou de l'EPCI a diminué par rapport à 2010, la participation de cette commune ou de cet EPCI est réduite d'un montant égal à 1,5 % de cette différence d'assiette (c'est-à-dire la perte théorique de produit de CVAE), pondéré par le poids des bases de CFE des entreprises « structurellement plafonnées » dans les bases de CFE totales de la commune ou de l'EPCI.

La participation de chaque commune ou EPCI vient s'imputer sur ses attributions au titre des taxes et impositions perçues par voie de rôle, sous réserve d'être supérieure à 50 euros.

Les EPCI à fiscalité additionnelle compensent aux communes concernées la part de la participation que celles-ci acquittent du fait du taux intercommunal de CFE.

C. LA NON APPLICATION DU DISPOSITIF DU FAIT DE SES EFFETS PERVERS

Ce dispositif, qui entrerait en vigueur à compter de 2013, n'a **en fait pas été appliqué, en raison de plusieurs effets pervers** soulignés dans l'évaluation préalable du présent article.

¹ Taux additionnel appliqué par un syndicat intercommunal en application de l'article 1609 quater.

Tout d'abord, **le montant de la participation globale mise à la charge des collectivités territoriales n'est pas strictement lié à l'évolution du coût global du dégrèvement**, dans la mesure où :

- elle est calculée uniquement à partir des dégrèvements des entreprises « structurellement plafonnées » ;
- elle dépend de l'évolution de ces dégrèvements sans distinguer l'effet taux de l'effet base, y compris l'évolution de la base de CVAE.

Par ailleurs, la répartition de la participation n'est pas strictement liée à l'incidence des politiques de taux de CFE des collectivités.

Ainsi, **la répartition des bases joue également sur la répartition de la participation**, comme le montre le tableau ci-dessous. Si l'on considère deux communes sur le territoire desquelles le montant des dégrèvements des entreprises « structurellement plafonnées » sont identiques en 2010 et en année N-2 et qui ont augmenté leur taux de CFE de façon identique, la commune B dont les entreprises « structurellement plafonnées » ont des bases plus importantes sera davantage prélevée, alors même que la contribution des deux communes à l'évolution du coût du dégrèvement aura été la même.

Exemple 1 de répartition de la participation globale

(en euros)

	Commune A		Commune B	
	2010	Année N-2	2010	Année N-2
Bases des entreprises « structurellement plafonnées »	100 000	100 000	300 000	300 000
Plafond de 3 % de la valeur ajoutée	9 000	9 900	29 000	31 900
Taux de CFE	10 %	11 %	10 %	11 %
Dégrèvement	1 000	1 100	1 000	1 100
Participation de la commune	-	50	-	150

Source : commission des finances du Sénat

De même, il est **problématique que le prélèvement puisse être supérieur à la hausse du produit obtenue grâce à l'augmentation du taux**, comme le montre l'exemple ci-dessous.

Exemple 2 de répartition de la participation globale

(en euros)

	Commune A		Commune B	
	2010	Année N-2	2010	Année N-2
Bases des entreprises « structurellement plafonnées »	100 000	100 000	100 000	90 000
Plafond de 3 % de la valeur ajoutée	9 000	9 000	9 000	9 000
Taux de CFE	10 %	12 %	10 %	12 %
Dégrèvement	1 000	3 000	1 000	1 800
Produit brut de CFE	10 000	12 000	10 000	10 800
Participation de la commune	-	1 474	-	1 326

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, la commune B a porté son taux de CFE de 10 % à 12 %, ce qui a augmenté le produit perçu de 800 euros. Ce montant est inférieur à sa participation au financement du dégrèvement (1 326 euros).

Enfin, l'évaluation préalable note également que le décalage temporel entre la décision d'augmenter le taux de CFE (N-2) et le prélèvement (fin de l'année N) **ne permet pas d'inciter les collectivités territoriales à la modération fiscale.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article réécrit totalement l'article 1647-0 B *septies* du code général des impôts, afin de mettre en place un nouveau mécanisme de calcul de la participation des collectivités territoriales au coût de ce dégrèvement.

Le I de l'article proposé pose le principe de cette participation.

Le II fixe le montant de la participation de chaque commune ou EPCI, qui est égale à la somme des participations dues au titre de chaque établissement situé sur son territoire, non soumis à la cotisation minimum de CFE et bénéficiant du dégrèvement. **On passe ainsi d'une logique de répartition d'une charge globale à une logique de calcul établissement par établissement, pour chaque commune ou EPCI.**

- la participation est égale à la base, nette des abattements, de CFE de l'établissement bénéficiant du dégrèvement multipliée par la progression du taux de CFE depuis 2010 ;

- cette participation est minorée en fonction des réductions et dégrèvements dont a fait l'objet la CFE de l'établissement, dans la mesure où ceux-ci viennent s'imputer avant l'éventuel plafonnement en fonction de la valeur ajoutée ;

- enfin, cette participation minorée est corrigée par un coefficient égal au rapport entre le montant du dégrèvement demandé et la participation minorée calculée en application des deux points précédents. Il s'agit ainsi de s'assurer de ne pas mettre à la charge de la collectivité une participation supérieure au dégrèvement dont a effectivement bénéficié l'établissement. En l'absence de cette correction, ce cas de figure pourrait se présenter si le montant du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée est inférieur à l'évolution de la CFE du fait de l'augmentation du taux depuis 2010.

**Exemple 3 - Participation d'une commune au financement
du plafonnement en application du dispositif proposé**

(en euros)

	2010	N-2
Bases des entreprises « structurellement plafonnées »	100 000	100 000
Plafond de 3 % de la valeur ajoutée	9 000	9 000
Taux de CFE	10%	11%
Dégrèvement	1 000	2 000
Produit de CFE	10 000	10 000
Participation de la commune		1000

Source : commission des finances du Sénat

Le **III** définit précisément les modalités de calcul de la progression du taux de CFE depuis 2010 pour :

- les communes isolées (1 du A) ;
- les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle qui l'étaient déjà en 2010 (2 du A) ;
- les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle qui ne l'étaient pas en 2010 (3 du A) ;
- les EPCI à fiscalité propre n'ayant changé ni de périmètre ni de régime fiscal depuis 2010 (1 du B) ;
- les EPCI à fiscalité professionnelle unique dont le périmètre ou le régime fiscal a été modifié depuis 2010 (2 du B) ;
- les EPCI à fiscalité additionnelle issus d'une création ou d'une fusion d'EPCI à fiscalité propre ayant pris effet à compter du 1^{er} janvier 2011 ou dont le périmètre a été modifié à compter du 1^{er} janvier 2011 (3 du B) ;
- les EPCI à fiscalité additionnelle faisant application du régime de la fiscalité professionnelle de zone ou de la fiscalité éolienne unique (4 du B).

Le 1 du C du II prévoit que les taux communaux et intercommunaux sont, le cas échéant, majorés du taux additionnel perçu au profit des syndicats intercommunaux.

Le 2 du C du II précise que l'année de référence à prendre en compte à **Mayotte** n'est pas 2010 mais 2014, dans la mesure où la fiscalité locale de droit commun a été mise en œuvre à cette date dans ce département. En conséquence, le **II du présent article** abroge l'article 19 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte. En effet, celui-ci prévoyait d'adapter l'article 1647-0 B *septies* au cas de Mayotte et n'est désormais plus utile.

Le IV propose un dispositif de plafonnement de la participation des communes et EPCI.

Ainsi, **cette participation ne peut excéder le produit obtenu sur les établissements bénéficiant du dégrèvement grâce à la hausse du taux de CFE depuis 2010.**

La participation vient diminuer les versements mensuels effectués par l'État au profit des collectivités territoriales au titre des impositions locales qu'il recouvre. Si elle est inférieure à 50 euros, la participation est prise en charge par l'État.

Enfin, le C du même IV prévoit que si la participation demandée à la commune est supérieure au dégrèvement accordé *in fine* à l'entreprise, l'État reverse la différence à la collectivité. Dans le cas inverse, la différence est prise en charge par l'État.

*

L'Assemblée nationale a adopté sur cet article deux amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé **reprend pour l'essentiel celui relatif à la participation des collectivités territoriales au financement du plafonnement de la taxe professionnelle** en fonction de la valeur ajoutée, prévu à l'article 85 de la loi de finances pour 2006¹.

Les effets pervers pointés dans l'évaluation préalable sont effectivement corrigés.

Le dispositif **permet ainsi de distinguer l'effet taux de l'effet base** : si les bases augmentent mais que le taux n'augmente pas, la participation

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

sera nulle ; si les deux augmentent, la part de la collectivité sera limitée à l'effet taux, l'effet base étant pris en charge par l'État.

La participation de deux communes ayant fait évoluer leurs taux de façon identique mais ayant des bases très différentes auront la même participation. **La répartition des bases n'a donc plus d'effet sur la participation des collectivités.**

Enfin, **la participation d'une collectivité est plafonnée** au produit supplémentaire obtenu par l'augmentation des taux, ce qui évitera les effets aberrants qu'aurait pu avoir le système actuellement en vigueur, en cas de baisse des bases.

En termes financiers, on peut évaluer le coût qui sera mis à la charge des collectivités territoriales à **118 millions d'euros environ**, dans l'hypothèse où la part du coût du dégrèvement mise à la charge des collectivités serait identique à ce qui était constaté en 2010, avec un dispositif très proche.

Sur le fond, votre rapporteur général considère qu'**il est normal que les collectivités territoriales participent au financement de ce dégrèvement**, en proportion de sa hausse qui leur est imputable.

Il s'interroge sur le fait que le dispositif actuellement en vigueur n'ait été appliqué ni en 2013, ni en 2014, ni en 2015. Certes, ses effets n'étaient pas satisfaisants, mais il est étrange de ne pas appliquer la loi ; un report de l'entrée en vigueur du dispositif aurait été plus approprié.

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

ARTICLE 24

(Art 1411, 1519 I, 1609 nonies C, 1638, 1638-0 bis, 1639 A bis, 1640 [nouveau] du code général des impôts et art. L. 2113-5-1 [nouveau] et L. 2333-4 du code général des collectivités territoriales)

Adaptation des dispositions fiscales aux regroupements de communes

Commentaire : le présent article modifie de nombreuses dispositions de fiscalité locale afin de les adapter à la création des communes nouvelles.

I. CORRECTION DES ABATTEMENTS DE TAXE D'HABITATION

Le II *quater* de l'article 1411 du code général des impôts prévoit un dispositif de correction du montant des abattements communaux et intercommunaux, adopté en 2011 dans le prolongement du transfert de la taxe d'habitation des départements au bloc communal. Ce dispositif permettait que, en l'absence de délibération spécifique pour intégrer ou reprendre les abattements départementaux préexistants, les contribuables acquittent à compter de 2011 le même montant de taxe d'habitation (TH) que celui qu'ils avaient acquitté en 2010.

Le 1° du I du présent article précise que ces corrections sont supprimées à compter de l'année où les abattements appliqués sur le territoire de la commune nouvelle sont supprimés.

II. TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

L'article 1519 I du code général des impôts prévoit une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB), perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre, afin de compenser le transfert des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB). Le montant acquitté est égal au produit des bases taxables par la somme des taux appliqués en 2010 par le département et la région. Le IV du même article précise les modalités de calcul de ce taux lorsque l'EPCI appartient à plusieurs départements, à plusieurs régions ou à la région Île-de-France.

Le **2° du I du présent article** propose que ces dispositions s'appliquent également aux communes nouvelles, qui pourraient en effet appartenir à plusieurs départements, à plusieurs régions ou à la région Île-de-France.

III. PROCÉDURE D'HARMONISATION PROGRESSIVE DES TAUX DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

Le III de l'article 1609 *nonies* C prévoit un dispositif d'harmonisation progressive des taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les EPCI passant au régime de fiscalité professionnelle unique. Le *c* précise dans quels cas la délibération prévoyant cette harmonisation progressive peut être modifiée.

Le **3° du I du présent article** complète le *c* afin de prévoir que la délibération peut également être modifiée en cas de retrait d'une ou plusieurs communes prévus par les lois MPTAM¹ et NOTRe².

Votre commission des finances vous propose un **amendement rédactionnel**.

IV. INTÉGRATION FISCALE PROGRESSIVE DES COMMUNES NOUVELLES ET DES EPCI ISSUS DE FUSION

L'article 1638 du code général des impôts prévoit une harmonisation progressive des taux des « taxes ménages » et de CFE dans les communes nouvelles.

Le **4° du I du présent article** prévoit :

- que l'homogénéisation des abattements à la taxe d'habitation peut être décidée par délibération du conseil municipal ou en exécution de délibérations de principe concordantes prises antérieurement à la création de la commune nouvelle par les conseils municipaux des communes intéressées ;

- que l'harmonisation fiscale progressive peut être mise en œuvre si le taux de la commune la moins imposée est égal ou supérieur à 90 % – au lieu de 80 % actuellement – de celui de la commune la plus imposée. Il s'agit donc de **faciliter le recours à ce dispositif**.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le **5° du I du présent article** procède au même assouplissement pour la procédure d'harmonisation fiscale progressive des EPCI issus de fusion.

À l'initiative de notre collègue députée Jeanine Dubié, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que la délibération d'intégration fiscale progressive peut être modifiée ultérieurement, tout en conservant la période maximale de douze ans.

V. TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

Le II de l'article 1639 A *bis* du code général des impôts fixe les modalités de délibération des collectivités territoriales pour la mise en place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Le **6° du I du présent article** complète l'article du code précité par un paragraphe, qui prévoit que les délibérations relatives à la TEOM (institution de la taxe, exonérations, plafonnement de la valeur locative et mise en place d'une part incitative) peuvent être prises par les communes nouvelles ou par des délibérations concordantes prises avant le 15 octobre de l'année précédant sa création des communes et, le cas échéant, de l'EPCI participant à la création.

Il prévoit également qu'à défaut de délibération, les dispositions existantes sont maintenues pour une durée ne pouvant excéder cinq ans.

VI. DÉLIBÉRATIONS DES COMMUNES NOUVELLES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Le **7° du I du présent article** rétablit un article 1640 dans le code général des collectivités territoriales relatif aux modalités de délibération des communes nouvelles en matière de fiscalité directe locale.

Le I de l'article proposé prévoit que la commune nouvelle, ou les communes et le cas échéant l'EPCI préexistant par délibérations de principe concordantes prises avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle de sa création, adoptent les délibérations en matière de taxe d'habitation, de taxes foncières, de CFE et de CVAE.

Le 1° du II de l'article proposé prévoit qu'à défaut de délibération, sont applicables :

- les exonérations et abattements adoptés antérieurement par les communes, pour leur durée et leur quotité initialement prévues lorsqu'elles sont limitées dans le temps ;

- les exonérations et abattements adoptés antérieurement par les communes, pour une année seulement, si elles étaient prévues sans limite de temps.

Le 2° du II de l'article proposé prévoit la même chose pour les délibérations prises par l'EPCI préexistant participant à la création de la commune nouvelle.

Le 1 du III de l'article proposé prévoit que les communes nouvelles peuvent délibérer, dans les mêmes conditions qu'au I, en matière de taxe de balayage, de taxe sur la cession de terrains devenus constructibles, de taxe sur les friches commerciales et de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

Le 2 du III de l'article proposé précise qu'en l'absence de délibération, les délibérations prises antérieurement par les communes et l'EPCI demeurent applicables pendant un an, sauf pour la taxe sur les friches commerciales.

VII. DÉLIBÉRATIONS FISCALES RELEVANT DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le 1° du II du présent article insère un article L. 2113-5-1 dans le code général des collectivités territoriales, qui prévoit que, sauf dispositions contraires, les communes nouvelles délibèrent, dans les conditions exposées au point précédent, pour les délibérations fiscales relevant du code général des collectivités territoriales.

À défaut de délibération, les délibérations prises antérieurement par les communes ou l'EPCI préexistants sont maintenues pour une durée d'un an.

VIII. TAXE COMMUNALE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

Le 2° du II du présent article prévoit que les dispositions relatives à la taxe communale sur la consommation finale d'électricité et à sa perception qui étaient en vigueur sur le territoire de chaque commune préexistante sont maintenues au cours de l'année de création de la commune nouvelle.

Les délibérations des communes préexistantes sont rapportées au 31 décembre de l'année de création de la commune nouvelle.

*

Le III du présent article précise que le I et le II s'appliquent à compter des impositions dues au titre de 2016.

IX. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions, excessivement techniques et qui auraient peut être justifié de recourir à une ordonnance, permettent de **faciliter la création de communes nouvelles**.

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

ARTICLE 24 bis (nouveau)
(Art. L. 331-2 du code de l'urbanisme)

**Délibération relative à la taxe d'aménagement
dans le cas de création d'une commune nouvelle**

Commentaire : le présent article prévoit que la durée de validité de la délibération de renonciation à la taxe d'aménagement prise par une commune cesse de faire effet l'année suivant celle de l'arrêté de création d'une commune nouvelle.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 331-2 du code de l'urbanisme prévoit que la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée « *de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, dans les communautés urbaines et la métropole de Lyon, sauf renonciation expresse décidée par délibération* » et par délibération du conseil municipal dans les autres communes.

L'alinéa 9 de l'article précité prévoit que « *les délibérations par lesquelles le conseil municipal institue la taxe, renonce à la percevoir ou la supprime sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par Valérie Rabault, rapporteure générale et plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable du Gouvernement : il vise à prévoir que la durée de validité de trois ans de la délibération « *s'interrompt l'année suivant celle de l'arrêté de création d'une commune nouvelle* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En l'absence d'une telle disposition, si la commune nouvelle concerne une commune ayant par exemple renoncé à percevoir la taxe d'aménagement, alors elle percevrait la taxe d'aménagement sur les opérations effectuées sur une partie de son territoire seulement. Il paraît donc utile de prévoir une telle remise en cause de la délibération, afin d'éviter une inégalité de traitement sur le territoire de la commune nouvelle.

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

ARTICLE 25

(Art. 1520, 1521 et 1522 bis du code général des impôts,
art. L.2333-78 du code général des collectivités territoriales)

**Rationalisation et amélioration du caractère incitatif
de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères**

Commentaire : le présent article vise à donner aux communes et à leurs groupements la possibilité d'instituer, pendant une durée de cinq ans maximum, une part incitative en complément de la part fixe de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), sur une partie seulement de leur territoire ; par ailleurs, il prévoit que la TEOM permet de financer la collecte et l'enlèvement des ordures ménagères, mais aussi des déchets dits « assimilés ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

1. Une taxe « destinée à pourvoir aux dépenses du service » de collecte et de traitement des déchets des ménages

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est régie par les articles 1520 à 1526 du code général des impôts (CGI).

Elle peut être instituée par les communes qui « assurent au moins la collecte des déchets des ménages » et est « destinée à pourvoir aux dépenses du service dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal »¹.

La TEOM porte sur toutes les propriétés soumises à la taxe foncière sur les propriétés bâties (ou qui en sont temporairement exonérées) et sa base correspond à la valeur locative cadastrale².

2. La TEOM incitative

Afin de limiter la production de déchets ménagers, la loi de finances pour 2012³ a créé la TEOM incitative : le montant dû par le redevable dépend alors en partie de la quantité de déchets qu'il a produits.

¹ Article 1520 du code général des impôts.

² Utilisée pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

³ Article 97 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent instituer une part incitative à la TEOM, « assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids et en nombre d'enlèvements. La part incitative s'ajoute à une part fixe »¹.

Pour calculer la part incitative, il convient de multiplier « la quantité de déchets produits pour chaque local imposable l'année précédant celle de l'imposition par un ou des tarifs par unité de quantité de déchets produits ».

Selon les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances rectificative, **en 2015, moins d'une dizaine de collectivités territoriales avaient mis en place une TEOM incitative.**

B. LA REDEVANCE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

L'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les communes, les EPCI et certains syndicats mixtes, créent « une redevance d'enlèvement des ordures ménagères calculée en fonction du service rendu dès lors qu'ils assurent au moins la collecte des déchets des ménages ».

L'institution de la REOM entraîne d'office la suppression de la TEOM (article L. 2333-79 du CGCT).

C. LA REDEVANCE SPÉCIALE

Depuis 1993, les communes et EPCI n'ayant pas institué la REOM doivent créer une redevance spéciale « afin d'assurer la collecte et le traitement »² des déchets autres que les déchets ménagers. Il s'agit des déchets des entreprises qui peuvent être assimilés à des déchets ménagers. La redevance spéciale se substitue à la REOM et elle « est calculée en fonction de l'importance du service rendu et notamment de la quantité des déchets gérés »³.

Les collectivités concernées peuvent décider, par délibération motivée, d'exonérer de TEOM les locaux des personnes assujetties à la redevance spéciale.

Par conséquent, les producteurs de ces déchets sont soumis :

- soit à la REOM ;
- soit à la redevance spéciale (en plus, le cas échéant, de la TEOM).

¹ Article 1522 bis du CGI.

² Article L. 2333-78 du CGCT.

³ Ibid.

D. LA DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT DU 31 MARS 2014

Dans une décision de mars 2014¹, le Conseil d'État a considéré :

- « *que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas le caractère d'un prélèvement opéré sur les contribuables en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires mais **a exclusivement pour objet de couvrir les dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères** et non couvertes par des recettes non fiscales ; qu'il en résulte que le produit de cette taxe et, par voie de conséquence, son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant de ces dépenses, tel qu'il peut être estimé à la date du vote de la délibération fixant ce taux* » ;

- qu'il résulte, respectivement de l'article L. 2333-76 du code général des collectivités territoriales et du considérant cité ci-dessus, « *d'une part, que l'instauration de la redevance spéciale est obligatoire en l'absence de redevance d'enlèvement des ordures ménagères, d'autre part, que (...) la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers, alors même que la redevance spéciale n'aurait pas été instituée*** ».

En conséquence, il a rejeté le pourvoi du ministre chargé du budget et confirmé les jugements du tribunal administratif de Lille déchargeant la société Auchan France de la cotisation de TEOM à laquelle elle a été assujettie en 2008 (à raison de deux magasins).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le A du I du présent article vise à tirer les conséquences de l'arrêt du Conseil d'État, en prévoyant que la TEOM est destinée à pourvoir aux dépenses du service **de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets assimilés** : désormais, le produit de la TEOM financerait non seulement la collecte et le traitement des ordures ménagères, mais aussi des produits assimilés.

Le B du I prévoit la possibilité, pour les conseils municipaux, d'exonérer de TEOM les locaux des personnes assujetties à la redevance spéciale. Cette disposition existe déjà, mais elle était codifiée à l'article L. 2333-78 du CGCT qui traite de la REOM (et non dans le CGI dont relève la TEOM) ; le déplacement de cette disposition permet d'améliorer la lisibilité du droit. En outre, la délibération n'aurait plus à être motivée.

Il précise également que le maire communique avant le 1^{er} janvier de l'année d'imposition la liste des locaux concernés par cette exonération.

¹ Conseil d'État, n° 368111, lecture du 31 mars 2014, 8^{ème} et 3^{ème} sous-sections réunies.

L'exonération peut être décidée par les organes délibérants des EPCI lorsqu'ils se sont substitués aux communes pour l'institution de la TEOM.

Le C du I prévoit la possibilité d'instituer la part incitative de la TEOM « *dans une ou plusieurs portions de leur territoire* », pour cinq ans maximum. À l'issue de cette période, la part incitative serait étendue à l'ensemble du territoire, sauf si la commune ou l'EPCI décide de la supprimer.

Le II réécrit l'article L. 2333-78 du CGCT qui fixe l'obligation d'instituer une redevance spéciale en l'absence de REOM.

Cette obligation serait remplacée par une possibilité d'instituer une redevance spéciale (RS), « *afin de financer la collecte et le traitement des déchets* » assimilés.

Toutefois, pour les collectivités n'ayant institué ni la REOM, ni la TEOM, l'instauration de la redevance spéciale demeurerait obligatoire.

Ainsi, les collectivités auraient le choix entre :

- la REOM ;
- la TEOM ;
- la TEOM et la redevance spéciale ;
- ou uniquement la redevance spéciale.

Le III précise que les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2016.

Toutefois, les délibérations prises en application de l'article L. 2333-78 du CGCT, dans sa rédaction antérieure du présent projet de loi et désormais codifiées à l'article 1521 du CGI, qui visent à exonérer de TEOM les locaux des personnes assujetties à la redevance spéciale, « *continuent de produire leurs effets tant qu'elles n'ont pas été rapportées* » : cette disposition permet d'assurer la stabilité du droit existant malgré le changement de codification de la disposition concernée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels ou de précision, à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale du budget et avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE REDEVANCE SPÉCIALE PEU INSTITUÉE

Dans leur rapport¹ de 2014, nos anciens collègues Jean Germain et Pierre Jarlier relevaient que la réticence des collectivités territoriales à instaurer la redevance spéciale résultait *« des difficultés, notamment pratiques, propres à toute redevance : établir une grille tarifaire prenant en compte le service rendu, identifier les producteurs et contrôler la quantité de déchets présentée à chaque collecte, assurer le recouvrement et le suivi des impayés.*

« En 2012, les communes et leurs groupements percevaient au total 148 millions d'euros au titre de la redevance spéciale – à comparer au montant de 6,088 milliards d'euros perçus au titre de la TEOM ».

Selon les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances rectificative, en 2013, seuls 16,6 % des collectivités percevant la TEOM l'avait mise en place – bien qu'elle soit obligatoire depuis 1993.

Le présent article permet par conséquent de **supprimer une contrainte pour les collectivités territoriales.**

Il vise par ailleurs à sécuriser la situation des collectivités territoriales, en précisant que la TEOM permet non seulement de financer la collecte des ordures ménagères, mais aussi celle des déchets « assimilés », tout en laissant aux collectivités territoriales le choix du mode de financement de la collecte et du traitement des ordures ménagères.

B. UNE TEOM INCITATIVE CONTRAIGNANTE

Selon le rapport de Jean Germain et Pierre Jarlier précité, *« l'instauration d'une tarification incitative nécessite au préalable un état des lieux précis à la fois en termes techniques, financiers et organisationnels.*

« La collectivité doit ensuite effectuer des investissements qui peuvent s'avérer coûteux pour acquérir le matériel permettant d'identifier l'utilisateur et de mesurer la quantité de déchets produits. (...)

« Les systèmes existants sont très divers : pesée embarquée, points d'apports volontaires, conteneurs à tambour, sacs prépayés, etc. Dans tous les cas, les investissements initiaux s'avèrent coûteux – en particulier s'agissant de la pesée embarquée. (...)

« Si le principe de l'incitation est bon, sa mise en œuvre paraît difficile ».

Les auteurs ont identifié des difficultés supplémentaires propres à la TEOM incitative : *« pour instaurer une TEOM incitative, une collectivité*

¹ Rapport d'information n° 323 (2013-2014) sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (REOM et TEOM), 29 janvier 2014.

territoriale doit récupérer les fichiers relatifs à la taxe foncière dont dispose l'administration fiscale (...).

« Selon AMORCE, une proportion importante (de 20 % à 30 %) des fichiers de la DGFIP relatifs à la TEOM comporteraient des erreurs.

« Alors que la redevance est payée par l'usager (qu'il soit propriétaire ou locataire), la TEOM est considérée comme une taxe additionnelle à la taxe foncière, payée par les seuls propriétaires (...).

« Par conséquent, les fichiers de TEOM comportent le nom des propriétaires, alors que l'individualisation de la part incitative nécessite d'identifier le « producteur de déchets », c'est-à-dire le locataire ».

Ces contraintes expliquent qu'en 2015, moins d'une dizaine de collectivités territoriales ont instauré la TEOM incitative.

Votre rapporteur général n'est pas convaincu que la possibilité de créer un « zonage » soit de nature à lever un frein à la mise en œuvre de la TEOM incitative.

Prévoir la possibilité d'instituer un zonage pour la part incitative de la TEOM pendant cinq ans, avant son éventuelle généralisation sur l'ensemble du territoire, ne paraît pas utile : il n'est en effet pas certain que les collectivités souhaiteront engager les investissements nécessaires pour finalement peut-être décider d'y renoncer cinq ans plus tard.

Aussi, votre rapporteur général vous propose d'adopter **un amendement supprimant la possibilité, prévue par le présent article, d'instituer, dans une partie seulement du territoire de la collectivité territoriale, une part incitative en complément de la part fixe de TEOM.**

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

ARTICLE 25 bis (nouveau)
(Art L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales)

**Éligibilité au titre du fonds de compensation pour la taxe
sur la valeur ajoutée (FCTVA) des dépenses effectuées
dans le cadre du plan « France très haut débit »**

Commentaire : le présent article prévoit de rendre éligible au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses d'investissement réalisées entre 2016 et 2022 dans le cadre du plan « France très haut débit ».

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que : *« les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sur la période 2003-2014, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan d'action relatif à l'extension de la couverture du territoire par les réseaux de téléphonie mobile et d'accès à internet ».*

Par conséquent, depuis 2015, de telles dépenses ne sont plus prises en compte au titre du FCTVA.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Sénat a adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, un amendement de la commission des finances, sous-amendé par le Gouvernement, visant à étendre ce dispositif aux dépenses réalisées entre 2016 et 2022 dans le cadre du plan « France très haut débit ».

Plusieurs amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale visant à prévoir que l'année 2015 serait également concernée par le dispositif adopté par le Sénat.

Toutefois, suite à la demande du Gouvernement de ne pas prévoir la rétroactivité du dispositif, l'amendement finalement adopté par l'Assemblée nationale et dont résulte le présent article est strictement identique à la disposition introduite par le Sénat à l'article 11 du projet de loi de finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se réjouit que les députés soient convaincus par le dispositif adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances, mais il rappelle que pour qu'il entre en vigueur, il doit être voté non seulement dans les mêmes termes, mais aussi dans le même texte, par les deux chambres du Parlement.

La question ayant été réglée pour les années 2016 et suivantes grâce aux dispositions de l'article 11 du projet de loi de finances, tel qu'adopté par le Sénat, il vous est proposé d'adopter un amendement visant à prévoir que les mêmes dépenses d'investissement réalisées dans le cadre du plan France très haut débit, en 2015, seraient également éligibles au titre du FCTVA.

Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, a indiqué, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, plusieurs problèmes : un risque d'effet d'aubaine, un coût financier et un problème technique.

En ce qui concerne le **risque d'effet d'aubaine**, l'année 2015 étant pratiquement terminée, il **ne semble pas réel**. Certes, le dispositif n'aura pas, pour l'année 2015, d'effet incitatif. Il permettra toutefois aux collectivités qui se sont engagées, dès 2015, dans des opérations d'aménagement numérique du territoire de bénéficier du même traitement que celles qui s'y sont engagées plus tard, à partir de 2016.

S'agissant du coût du dispositif, la commission des finances avait évalué, pour l'année 2016, à 45 millions d'euros le coût maximum de la disposition adoptée en PLF 2016. Le Gouvernement a précisé cette évaluation et chiffré le coût, pour 2016, à environ 20 millions d'euros¹. Par conséquent, le coût du dispositif pour l'année 2015 serait inférieur à 20 millions d'euros. Christian Eckert a ainsi considéré que « *sur le plan financier, on a déjà vu des amendements plus coûteux que celui-là* »².

S'agissant des difficultés techniques, il s'agit, selon Christian Eckert, des « *demandes de FCTVA, notamment pour les collectivités qui se font rembourser en année n la TVA de l'année n, - et elles sont nombreuses* ».

Selon le II de l'article L. 1615-6 du CGCT, il s'agit des communautés de communes et des communautés d'agglomération ainsi que les communes nouvelles³ d'une part, et les métropoles qui se substituent à des communautés d'agglomération⁴, d'autre part.

Christian Eckert a toutefois reconnu devant l'Assemblée nationale, lors de l'examen des amendements créant le présent article : « *certes, les problèmes techniques peuvent toujours se résoudre, mais il y a aussi un enjeu*

¹ Voir objet de l'amendement n° I-434 du Gouvernement à l'article d'équilibre.

² Compte rendu intégral de la deuxième séance du mercredi 2 décembre 2015.

³ Deuxième alinéa du II de l'article L. 1615-6 du CGCT.

⁴ Neuvième alinéa du II de l'article L. 1615-6 du CGCT.

financier, même s'il est vrai que la mise en œuvre du Plan France très haut débit est prioritaire pour le Gouvernement et qu'il ne serait pas complètement choquant de voir adopter une telle disposition.

« Voici donc ma proposition : vous allez recevoir dans la navette la disposition sénatoriale qui convient au Gouvernement, et qui laisse en suspens l'année 2015. Vous aurez la possibilité de l'amender, et le Gouvernement vous dira à ce moment-là sa position. Vous comprenez qu'elle est plutôt partagée, pas forcément opposée mais pas enthousiaste non plus dans la mesure où cela nous pose des problèmes techniques ».

Votre commission des finances vous propose par conséquent d'adopter un **amendement** remplaçant les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, dans la mesure où elles sont identiques à celles adoptées par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 et proposant de régler les problèmes techniques posés par la prise en compte de l'année 2015.

Ainsi, l'amendement prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre de leurs dépenses d'investissement **réalisées en 2015**, sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan France très haut débit.

Il précise qu'à **titre exceptionnel**, pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qui perçoivent le FCTVA l'année de réalisation de la dépense, **ces dépenses sont prises en considération pour la détermination des attributions du FCTVA au titre de l'année 2016.**

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

ARTICLE 25 ter (nouveau)

(Art. L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales et art. 115 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015)

Pérennisation du mécanisme de compensation partielle des baisses du produit de CVAE pour les départements

Commentaire : le présent article vise à pérenniser le dispositif, actuellement limité à 2015, visant à compenser partiellement les baisses du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises subies par certains départements.

I. LE DROIT EXISTANT

À l'initiative du Gouvernement, le Sénat avait adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 un amendement instaurant une **garantie pour les départements dont le produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçu en 2015 diminuait par rapport à 2014.**

Ainsi, le II de l'article 115 de la loi de finances pour 2015¹ prévoit que les départements dont le produit de CVAE diminuait de plus de 5 % en 2015 par rapport à 2014 bénéficiaient d'une garantie égale à 90 % de la baisse subie.

Cette garantie est **financée par un préciput prélevé sur les ressources du fonds départemental de péréquation de la CVAE**, prévu à l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En 2015, ont été concernés le département de la Creuse et le Territoire de Belfort, pour un montant total de **4,5 millions d'euros**, ce qui représente 5,2 % des ressources du fonds.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré le présent article, qui prévoit de **pérenniser le dispositif actuel**, limité à 2015.

Il **reprend exactement la même logique** : sont concernés les départements dont la CVAE diminue de plus de 5 % par rapport à l'année précédente et la garantie est égale à 90 % de la baisse subie.

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

En conséquence, le II de l'article 115 de la loi de finances pour 2015 est abrogé.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'avait souligné l'an dernier votre commission des finances, le dispositif adopté soulevait le **problème de la volatilité de la CVAE**, pointé régulièrement par les élus locaux. Peut-être faudrait-il **imaginer un véritable système de lissage, qui ne vienne pas perturber les dispositifs de péréquation** ? En effet, leur objet n'est pas de garantir une ressource fiscale, mais de la répartir selon des critères plus justes.

À ce stade, le dispositif permet cependant d'apporter une solution au problème que rencontrent certains départements, sans dénaturer excessivement le fonds de péréquation.

Par ailleurs, ce dispositif a pour conséquence qu'un département dont le produit de CVAE aurait dû diminuer de 6 % percevra en fait 99,4 % du montant de l'année précédente ($94 + 6 \times 90 \% = 94 + 5,4 = 99,4$). Ce département percevra donc un produit de CVAE supérieure au département ayant connu une diminution de 4 % de son produit de CVAE.

Afin de supprimer cet effet de seuil, votre commission des finances vous propose un amendement prévoyant que les départements éligibles percevront *in fine* 95 % du produit de l'année précédente.

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

ARTICLE 25 quater (nouveau)
(Art 1382 du code général des impôts)

Éxonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale avec l'avis défavorable du Gouvernement, prévoit d'exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les installations et bâtiments affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation agricole.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ÉXONÉRATIONS TEMPORAIRES DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES POUR ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTHANISATION AGRICOLE

1. La méthanisation est une priorité des politiques publiques environnementales

Après un déclin dans les années 1980 et 1990, la méthanisation¹ est **revenue une priorité des politiques publiques environnementales**. La ministre de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont notamment lancé, le 29 mars 2013, le plan « énergie méthanisation autonomie azote », dans le cadre du débat national sur la transition énergétique. Ce plan vise à **développer un modèle français de méthanisation agricole**, privilégiant des installations collectives, des circuits d'approvisionnement courts et des technologies et savoir-faire français. Il s'agit, en particulier, d'**encourager les exploitants agricoles à valoriser leurs effluents d'élevage par la méthanisation**, au plus près de leur lieu de production.

¹ La méthanisation se définit comme un processus de dégradation de la matière organique, dans un milieu pauvre en oxygène, due à l'action de multiples bactéries. Elle peut avoir lieu naturellement dans certains milieux, tels que les marais, ou peut être mise en œuvre volontairement dans des unités dédiées grâce à un équipement industriel. Cette dégradation conduit à la production d'un gaz appelé « biogaz », composé principalement de méthane, qui peut être transformé directement en électricité, en chaleur, en biocarburant, ou être injecté dans le réseau de gaz naturel. La méthanisation présente donc plusieurs avantages : elle permet de réduire les volumes de déchets organiques et les émissions de méthane, puissant gaz à effet de serre, dans l'atmosphère. En outre, elle contribue à la production d'énergie renouvelable, sous forme de biogaz. Cette technologie est donc à la fois une filière alternative de traitement des déchets organiques et une filière de production d'énergie renouvelable.

Le développement de la « méthanisation à la ferme » présente plusieurs avantages : outre la **production d'énergie renouvelable**, il favorise la **réduction du coût des intrants** et la **dynamique des territoires ruraux**, qui sont autant de moyens pour répondre aux enjeux environnementaux et énergétiques. L'objectif poursuivi par le plan est notamment la **mise en place de 1 000 installations de méthanisation agricoles d'ici 2020**.

2. Plusieurs dispositifs fiscaux encouragent le développement de la méthanisation agricole

Si les agriculteurs bénéficient d'une exonération d'impôt foncier pour tous les bâtiments ruraux affectés à un usage agricole, la doctrine fiscale avait exclu de son champ d'application les installations et bâtiments dédiés à la méthanisation agricole. Or les installations et bâtiments de méthanisation agricole sont **assimilés à des établissements industriels**, dont la **valeur locative est accrue** parce qu'elle fait l'objet d'un calcul selon la « méthode comptable », prévue à l'article 1499 du code général des impôts¹. **Les montants de TFPB élevés freinent le développement de la méthanisation agricole**, qui nécessite des investissements conséquents pour les agriculteurs².

Plusieurs dispositifs fiscaux ont donc été créés au cours des dernières années pour encourager la méthanisation agricole.

L'article 1387 A du code général des impôts, introduit par la loi de finances rectificative pour 2013³, a instauré la **possibilité**, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, **d'exonérer pour la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui leur revient et pour une durée de cinq ans**, les installations et bâtiments affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation agricole.

L'article 60 de la loi de finances pour 2015⁴ a conduit à **exonérer de plein droit de TFPB et de CFE les installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole**, pendant les **sept premières années** qui suivent leur

¹ Pour calculer la valeur locative sur laquelle est assise la TFPB, il est appliqué un taux de 12 % à un prix de revient comptable, qui inclut le coût de la construction ou de l'acquisition et de pose des canalisations faisant corps avec la construction.

² Il existe cependant d'autres soutiens publics tels que des aides européennes, des primes à la méthanisation des effluents, des aides de l'ADEME et des collectivités territoriales, ou, encore, un tarif de rachat par EDF de l'électricité issue de la méthanisation, plus élevé que ceux en vigueur pour l'électricité issue d'autres activités.

³ Loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013: cf. le commentaire de l'article 24 quater (nouveau) dans le tome I du rapport de notre collègue François Marc, alors rapporteur général (rapport n° 217, 2013-2014).

⁴ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

achèvement¹. Pour les installations et les bâtiments achevés avant le 1^{er} janvier 2015, dits « pionniers » et qui seraient au nombre de 160, **l'exonération de plein droit de TFPB et de CFE ne s'applique pas** mais le bénéfice de l'exonération **facultative** de TFPB est devenu possible grâce au A du I de l'article 60 de la loi de finances pour 2015, sous réserve d'une délibération des collectivités territoriales instituant une telle exonération prise avant le 31 décembre 2014.

L'article 7 du projet de loi de finances pour 2016 **étend, à compter des impositions dues au titre de 2016, aux installations et activités de méthanisation agricole antérieures au 1er janvier 2015 le bénéfice des exonérations de plein droit de TFPB et de CFE** accordées, pour une durée de sept ans, aux installations et activités de méthanisation agricole postérieures au 1^{er} janvier 2015.

B. LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés bâties. La taxe foncière est égale à 50 % de la valeur locative cadastrale multipliée par les taux fixés par les collectivités locales.

Son produit, de 28,5 milliards d'euros en 2013, est réparti entre les communes, qui ont reçu 53,5 % du produit de la taxe en 2013, les intercommunalités qui en ont reçu 3,6 % et les départements, qui en ont reçu 42,7 %.

De nombreuses exonérations, permanentes ou temporaires, s'appliquent déjà, et sont listées notamment à l'article L. 1382 du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés MM. Jean-Pierre Le Roch et Paul Molac ainsi que des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et du groupe Écologiste, après un **avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement**.

Il propose d'instaurer une exonération complète et permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les installations et bâtiments affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation agricole.

¹ La durée de l'exonération se décompte à partir du 1^{er} janvier de l'année suivant celle où est intervenu l'achèvement des travaux, conformément au principe de l'annualité en matière de taxes foncières.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur comprend l'intérêt écologique et économique que représente la méthanisation agricole. La méthanisation agricole permet aux agriculteurs de **développer d'autres sources de revenus**. Le gain annuel moyen de l'exonération pour un agriculteur serait de 24 000 euros. La méthanisation présente un **bilan environnemental favorable**. Du fait des réactions biologiques, ce procédé entraîne une diminution considérable de la charge organique, donc de la charge polluante du déchet digéré. Il permet de produire des énergies renouvelables et participe ainsi à l'indépendance énergétique.

Cependant, **l'exonération de TFPB et l'exonération de CFE proposée représenteraient un coût pour les collectivités territoriales de 17 millions d'euros par an si l'objectif des 1 000 installations de méthanisation agricole était atteint**. Or, votre rapporteur général souligne que le présent article ne prévoit aucune compensation de cette exonération pour les collectivités locales.

Votre rapporteur général entend s'opposer à la mise en œuvre d'une décision nationale dont la mise en œuvre pèse sur les finances des collectivités territoriales, par ailleurs grandement fragilisées par la réduction des dotations prévues par le projet de loi de finances pour 2016.

En vertu du principe « qui paye décide », il propose donc de substituer une exonération de plein droit non compensée par une exonération facultative permanente.

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

ARTICLE 25 quinquies (nouveau)
(Art. 1396 du code général des impôts)

Adaptations de la majoration de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains constructibles situés en « zone tendue »

Commentaire : le présent article prévoit de réduire la majoration de la valeur locative des terrains constructibles situés dans certaines zones particulièrement « tendues » utilisée dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en 2016 et 2017 et à rembourser aux contribuables concernés une partie des effets de la majoration prévue en 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MAJORATIONS DE LA VALEUR LOCATIVE UTILISÉE DANS LE CALCUL DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Les communes puis les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont la possibilité de majorer la valeur locative cadastrale utilisée dans le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les terrains constructibles situés dans certaines zones.

Dès 1980, il a été prévu que la commune (puis, le cas échéant, l'EPCI), pouvait augmenter, dans une certaine limite, la valeur locative cadastrale d'un terrain constructible situé dans les zones urbaines délimitées par un plan d'occupation des sols. Ce dispositif, prévu à l'article 1396 du code général des impôts, a été adapté dans les années 2000 et 2010¹ ; en particulier :

- en 2012, a été introduite la « menace »² d'une nouvelle possibilité de majoration forfaitaire afin de lutter contre la rétention foncière, en utilisant le levier fiscal pour encourager la mise sur le marché des terrains à bâtir ;

- cette majoration a été augmentée et rendue obligatoire dans les zones tendues situées en milieu urbain³ en 2013 ;

- toutefois, la loi de finances pour 2014¹ a décalé d'un an l'entrée en vigueur de cette majoration obligatoire ;

¹ Pour plus de précisions, se reporter au commentaire de l'article 16 dans le Tome I du rapport n° 159 (2013-2014) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014, par Albéric de Montgolfier, 10 décembre 2014.

² La majoration devait s'appliquer à compter de 2014 et augmenter en deux temps.

³ Article 82 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

- enfin, la loi de finances rectificative pour 2015² a notamment resserré le nombre de communes concernées par la majoration forfaitaire.

B. LA MAJORATION OBLIGATOIRE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 1396 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

1. Une majoration obligatoire dans certaines communes

Dans les communes qui relèvent à la fois des zones tendues en milieu urbain et des zones A utilisées dans les dispositifs du logement³ (soit 618 communes), **la valeur locative des terrains constructibles est majorée de 25 % et d'une valeur forfaitaire fixée à 5 euros par mètre carré pour les impositions dues au titre des années 2015 et 2016, puis à 10 euros par mètre carré pour les impositions dues au titre de 2017 et des années suivantes.** Cette disposition est prévue par la A du II de l'article 1396 du code général des impôts.

La liste des terrains est dressée par l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme.

2. Une majoration facultative dans les autres communes

Les communes dans lesquelles cette majoration obligatoire ne s'applique pas, peuvent instituer une majoration (qui est donc facultative).

Dans ce cas, la valeur locative des terrains constructibles « situés dans les zones urbaines ou à urbaniser » et sous certaines conditions⁴, peut sur délibération de la commune, être majorée d'une valeur forfaitaire comprise entre 0 et 3 euros par mètre carré. La superficie alors retenue pour le calcul de la majoration est réduite de 200 mètre carré – autrement dit, les terrains de moins de 200 mètres carrés ne sont pas concernés par ladite majoration.

En outre, cette majoration ne peut excéder 3 % d'une « valeur forfaitaire moyenne au mètre carré défini par décret et représentative de la valeur moyenne du terrain selon sa situation géographique ».

La liste des terrains concernés est dressée par le maire.

¹ Article 84 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Article 31 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Il est fait référence au zonage A/B/C utilisé dans les dispositifs du logement, par exemple le dispositif « Pinel ».

⁴ « Lorsque les voies publiques et les réseaux d'eau, d'électricité et, le cas échéant, d'assainissement existant à la périphérie de la zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, délimitées par une carte communale, un plan local d'urbanisme, un document d'urbanisme en tenant lieu ou un plan de sauvegarde et de mise en valeur approuvé conformément au code de l'urbanisme » (B du II de l'article 1396 du CGI).

3. Dispositions communes aux deux majorations

L'article 1396 du CGI prévoit que les majorations ne sont pas applicables :

- aux terrains appartenant aux établissements publics fonciers (EPF) ou à l'établissement public Société du Grand Paris ;

- « *aux parcelles supportant une construction passible de la taxe d'habitation* » ;

- « *aux terrains classés depuis moins d'un an dans une zone urbaine ou à urbaniser* » ;

- aux terrains utilisés pour les besoins d'une exploitation agricole.

Un dégrèvement de la majoration est par ailleurs prévu pour les contribuables ayant, avant le 31 décembre de l'année d'imposition, obtenu un permis de construire (ou d'aménagement ou une autorisation de lotir) ou vendu leur bien.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel pour « *corriger les effets parfois excessifs de la majoration de la valeur locative des terrains constructibles tout en préservant l'efficacité [de la mesure]* »¹. Il s'agit uniquement de modifier le régime relatif à la majoration obligatoire.

A. EN 2016, UNE SUPPRESSION DE LA MAJORATION FORFAITAIRE ET RÉDUCTION DE 200 MÈTRES CARRÉS

Pour les impositions établies au titre de 2016, la majoration serait de 25 % du montant de la valeur locative : la majoration forfaitaire de 5 euros par mètre carré est supprimée (**a du 1° du I**) ; en outre, la superficie retenue pour le calcul de la majoration obligatoire serait réduite de 200 mètres carrés – il s'agit d'étendre à la majoration obligatoire le dispositif prévu pour la seule majoration facultative (**b et c du 1° du I**, créant un paragraphe *B bis*).

En cas de dégrèvements résultant d'une inscription erronée sur la liste des terrains constructibles, ceux-ci sont à la charge du bénéficiaire de la majoration (c'est-à-dire les communes ou EPCI) et s'imputent sur les douzièmes qui leur sont versées au titre des taxes et impositions perçues par voie de rôle (en vertu de l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales). Le **d du 1° du I** vise à supprimer la mention des douzièmes perçus par les départements (en vertu de l'article L. 3332-1-1).

¹ Exposé sommaire de l'amendement n° 679 du Gouvernement.

Enfin, il est précisé que le dégrèvement dont bénéficient certains contribuables s'imputerait sur les produits des impositions perçues par le bloc communal (**e du 1° du I**) : la perte de recettes pour la collectivité résultant du dégrèvement ne serait donc pas prise en charge par l'État.

B. À PARTIR DE 2017, UNE MAJORATION DE 3 EUROS PAR MÈTRE CARRÉ, POUVANT ÊTRE MODULÉE (ENTRE 1 ET 5 EUROS PAR MÈTRE CARRÉ)

En 2017, la majoration obligatoire de la valeur locative serait fixée forfaitairement à 3 euros par mètre carré ; cette valeur forfaitaire pourrait être modulée par délibération de la commune ou de l'EPCI compétent, « dans la limite de 1 à 5 euros par mètre carré, en retenant un nombre entier » (**a du 2° du I**).

En outre, pour les deux types de majoration (obligatoire et facultative), la réduction de surface de 200 mètres carrés pourrait être supprimée sur délibération de la commune ou de l'EPCI concerné.

C. EN 2015, UN DÉGRÈVEMENT DE LA MAJORATION FORFAITAIRE DE 5 EUROS PAR MÈTRE CARRÉ

Enfin, le **III** prévoit que, pour 2015, les contribuables ayant vu leur valeur locative au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties majorée de 25 % et d'un montant forfaitaire de 5 euros par mètre carré bénéficient d'un dégrèvement « égal à la fraction de cotisation résultant de la majoration forfaitaire fixée à 5 euros par mètre carré ». Ces dégrèvements sont à la charge du bénéficiaire de la majoration (en l'occurrence, les communes ou EPCI).

Synthèse des modifications proposées concernant la majoration obligatoire

	Droit existant			Dispositif proposé		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Majoration de :	25%			25%		
	5 euros par mètre carré		10 euros par mètre carré			3 euros (avec possibilité de modulation entre 1 et 5 euros par mètre carré)
					réduction de la superficie de 200 mètres carrés	réduction de la superficie de 200 mètres carrés (sauf délibération contraire)

Source : commission des finances du Sénat

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, « afin que les propriétaires concernés puissent prendre leurs dispositions pour bâtir ou céder leurs terrains, l'avis de taxe foncière

2016 les informera qu'ils sont concernés par cette mesure et que la majoration forfaitaire n'est que suspendue en 2016 ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le rapport relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2014, votre rapporteur général écrivait déjà :

« Les propriétaires des terrains concernés par la majoration obligatoire, inquiets, ont déjà saisi les maires, qui ne sont pourtant pas responsables de cette hausse massive de la fiscalité locale.

« Les élus locaux, responsables, doivent pouvoir déterminer librement les impositions qu'ils souhaitent voir appliquer sur le territoire de leur commune ».

Le Sénat avait adopté à l'unanimité l'amendement proposé par sa commission des finances, qui prévoyait que, dans les zones tendues concernées, les communes **pouvaient, sur délibération, instituer une majoration de la valeur locative des terrains constructibles**, dans la limite de 25 % de sa valeur locative et de 5 euros par mètre carré (puis 10 euros par mètre carré à partir de 2016).

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale auraient dû prendre en compte les propositions du Sénat, adoptées à l'unanimité : le présent article n'aurait pas eu à être modifié et surtout, certains contribuables n'auraient pas vu leurs avis de taxe foncière « exploser ».

Il n'aurait pas non plus été nécessaire d'examiner, deux mois après l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2013, une proposition de loi visant à revenir sur les dispositions adoptées dans ce cadre en matière de taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TTCFE).

Les élus locaux doivent pouvoir décider, eux-mêmes, de la politique fiscale qu'ils entendent mettre en œuvre sur leur territoire. En outre, la majoration obligatoire de 25 % de la valeur locative et 5 euros par mètre carré, entrée en vigueur en 2015 pour la première fois, a conduit à une augmentation massive de la taxe foncière pour certains propriétaires.

Les adaptations proposées par le Gouvernement dans le cadre du présent article sont complexes et peu lisibles. Aussi, votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement** visant à supprimer cette majoration obligatoire.

Seule subsisterait la majoration facultative, qui serait par conséquent désormais applicable sur tout le territoire national (et non seulement dans les zones les plus « tendues »).

En outre, l'amendement prévoit qu'en 2015, les effets de la majoration obligatoire sont totalement annulés pour les contribuables (et non uniquement pour la fraction correspondant à la majoration de 5 euros par mètre carré).

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

ARTICLE 25 sexies (nouveau)
(Art 1451 du code général des impôts)

**Exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE)
des sociétés produisant du biogaz, de l'électricité, de la chaleur
par la méthanisation agricole**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale avec l'avis défavorable du Gouvernement, prévoit d'exonérer de cotisation foncière des entreprises (CFE) les sociétés produisant du biogaz, de l'électricité, de la chaleur par la méthanisation agricole.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES EXONÉRATIONS TEMPORAIRES DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA MÉTHANISATION AGRICOLE

1. La méthanisation est une priorité des politiques publiques environnementales

Après un déclin dans les années 1980 et 1990, la méthanisation¹ est **revenue une priorité des politiques publiques environnementales**. La ministre de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ont notamment lancé, le 29 mars 2013, le plan « énergie méthanisation autonomie azote », dans le cadre du débat national sur la transition énergétique. Ce plan vise à **développer un modèle français de méthanisation agricole**, privilégiant des installations collectives, des circuits d'approvisionnement courts et des technologies et savoir-faire français. Il s'agit, en particulier, d'**encourager les exploitants agricoles à valoriser leurs effluents d'élevage par la méthanisation**, au plus près de leur lieu de production.

¹ La méthanisation se définit comme un processus de dégradation de la matière organique, dans un milieu pauvre en oxygène, due à l'action de multiples bactéries. Elle peut avoir lieu naturellement dans certains milieux, tels que les marais, ou peut être mise en œuvre volontairement dans des unités dédiées grâce à un équipement industriel. Cette dégradation conduit à la production d'un gaz appelé « biogaz », composé principalement de méthane, qui peut être transformé directement en électricité, en chaleur, en biocarburant, ou être injecté dans le réseau de gaz naturel. La méthanisation présente donc plusieurs avantages : elle permet de réduire les volumes de déchets organiques et les émissions de méthane, puissant gaz à effet de serre, dans l'atmosphère. En outre, elle contribue à la production d'énergie renouvelable, sous forme de biogaz. Cette technologie est donc à la fois une filière alternative de traitement des déchets organiques et une filière de production d'énergie renouvelable.

Le développement de la « méthanisation à la ferme » présente plusieurs avantages : outre la **production d'énergie renouvelable**, il favorise la **réduction du coût des intrants** et la **dynamique des territoires ruraux**, qui sont autant de moyens pour répondre aux enjeux environnementaux et énergétiques. L'objectif poursuivi par le plan est notamment la **mise en place de 1 000 installations de méthanisation agricoles d'ici 2020**.

2. Il existe une exonération temporaire de CFE pour encourager le développement de la méthanisation agricole

Si les agriculteurs bénéficient d'une exonération d'impôt foncier pour tous les bâtiments ruraux affectés à un usage agricole, la doctrine fiscale avait exclu de son champ d'application les installations et bâtiments dédiés à la méthanisation agricole. Du point de vue fiscal, l'activité de méthanisation est considérée comme une activité industrielle. Cela conduit à **des montants de CFE élevés, freinant le développement de la méthanisation agricole**, qui nécessite des investissements conséquents pour les agriculteurs¹.

Pour encourager le développement de la méthanisation agricole, l'article 60 de la loi de finances pour 2015 a conduit à exonérer de plein droit de CFE les installations et bâtiments affectés à la méthanisation agricole, pendant les sept premières années qui suivent leur achèvement. Pour **les installations et les bâtiments achevés avant le 1^{er} janvier 2015**, dits « pionniers » et qui seraient au nombre de 160, l'exonération de plein droit de CFE ne s'applique pas.

L'article 7 du projet de loi de finances pour 2016 **étend, à compter des impositions dues au titre de 2016, aux installations et activités de méthanisation agricole antérieures au 1^{er} janvier 2015 le bénéfice des exonérations de plein droit de TFPB et de CFE** accordées, pour une durée de sept ans, aux installations et activités de méthanisation agricole postérieures au 1^{er} janvier 2015.

B. LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

La cotisation foncière des entreprises (CFE) est l'une des 2 composantes de la contribution économique territoriale (CET) avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La CFE est basée uniquement sur les biens soumis à la taxe foncière. Elle est assise sur la

¹ Il existe cependant d'autres soutiens publics tels que des aides européennes, des primes à la méthanisation des effluents, des aides de l'ADEME et des collectivités territoriales, ou, encore, un tarif de rachat par EDF de l'électricité issue de la méthanisation, plus élevé que ceux en vigueur pour l'électricité issue d'autres activités.

valeur locative des biens immobiliers passibles d'une taxe foncière et utilisés par l'entreprise pour les besoins de son activité professionnelle au cours de l'année N-2. Cette taxe est due dans chaque commune où l'entreprise dispose de locaux et de terrains.

Le produit de la CFE, réparti entre les communes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et les syndicats à contribution fiscalisée, s'est élevé à 6,9 milliards d'euros en 2013.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Mme. Béatrice Santais, MM. Jean-Pierre Le Roch et Paul Molac ainsi que des membres du groupe Socialiste, républicain et citoyen et du groupe Écologiste, après un **avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement**.

Il propose d'instaurer une exonération complète et permanente de cotisation foncière des entreprises pour les sociétés produisant du biogaz, de l'électricité, de la chaleur par la méthanisation agricole.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur comprend l'intérêt écologique et économique que représente la méthanisation agricole. La méthanisation agricole permet aux agriculteurs de **développer d'autres sources de revenus**. Le gain annuel moyen de l'exonération pour un agriculteur serait de 24 000 euros. La méthanisation présente un **bilan environnemental favorable**. Du fait des réactions biologiques, ce procédé entraîne une diminution considérable de la charge organique, donc de la charge polluante du déchet digéré. Il permet de produire des énergies renouvelables et participe ainsi à l'indépendance énergétique.

Cependant, **l'exonération de CFE représenterait un coût pour les collectivités territoriales**. Or, votre rapporteur général souligne que le présent article ne prévoit aucune compensation de cette exonération pour les collectivités locales.

Votre rapporteur général entend s'opposer à la mise en œuvre d'une décision nationale dont la mise en œuvre pèse sur les finances des collectivités territoriales, par ailleurs grandement fragilisées par la réduction des dotations prévues par le projet de loi de finances pour 2016.

En vertu du principe « qui paye décide », il propose donc de substituer une exonération de plein droit non compensée par une exonération facultative permanente.

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

ARTICLE 25 septies (nouveau)
(Art. 1647-00 bis du code général des impôts)

**Assouplissement des modalités de déclaration nécessaires au bénéfice du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties
« jeunes agriculteurs »**

Commentaire : le présent article prévoit d'assouplir les modalités de déclaration nécessaires au bénéfice du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties « jeunes agriculteurs ».

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1647-00 *bis* du code général des impôts prévoit un **dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties afférente aux parcelles exploitées par les jeunes agriculteurs**. En 2014, 55 200 entreprises en ont bénéficié, pour un coût total de 9 millions d'euros.

Ce dégrèvement est accordé pour une période de cinq ans maximum à compter de l'année suivant celle de l'installation.

Pour en bénéficier, **l'exploitant doit souscrire, avant le 31 janvier de l'année suivant celle de son installation, une déclaration par commune et par propriétaire des parcelles exploitées**. Les quatre années suivantes, la déclaration est nécessaire uniquement en cas de modifications apportées à *« la consistance parcellaire de l'exploitation »*.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Il résulte des dispositions de l'article 1647-00 *bis* précité qu'en cas de déclaration après le 31 janvier de l'année suivant celle de son installation, **le jeune agriculteur perd le bénéfice du dégrèvement pour les cinq années**.

Le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, avec l'avais favorable de la commission et du Gouvernement, propose que lorsque ces déclarations sont faites hors délai, le dégrèvement est accordé pour la durée restant à courir après le 31 décembre de l'année de déclaration. En d'autres termes, **la perte du bénéfice du dégrèvement serait limitée à l'année de défaut de déclaration**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances considère que le présent article permet d'assouplir utilement le dispositif, la perte du bénéfice du dégrèvement pour l'ensemble des cinq années semblant effectivement excessive.

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

ARTICLE 25 octies (nouveau)
(Art. L. 135 ZC [nouveau] et L. 113 du livre des procédures fiscales.)

**Transmission d'informations entre services de l'État concernant les
demandes d'attribution au titre du fonds de compensation
pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**

Commentaire : le présent article prévoit que l'administration fiscale transmet aux services préfectoraux d'une part, chaque année, la qualité d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des collectivités territoriales et d'autre part les informations nécessaires à l'appréciation de leurs demandes de versement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 113 du livre des procédures fiscales prévoit que « *des dérogations à la règle du secret professionnel [en matière fiscale] sont établies au profit d'administrations et autorités administratives, collectivités, services, organismes publics et autres personnes* » dans les cas prévus aux articles L. 115 à L. 135 ZB.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans un référé¹ transmis le 31 août 2015 au Sénat, la Cour des comptes relevait : « *l'absence d'affectation de la dépense locale d'investissement à une activité au titre de laquelle la TVA acquittée est déductible ou récupérable par la voie fiscale est une condition d'éligibilité de celle-ci au FCTVA (...).* »

« *Une circulaire du 17 mars 2011 du ministre du budget et du ministre de l'intérieur a prévu « une transmission systématique par les services fiscaux d'attestations fiscales relatives à la situation des activités des collectivités au regard de la TVA ». Cependant, cette transmission n'est pas faite car elle serait contraire aux règles du secret fiscal qui ne prévoient pas de dérogation en ce domaine pour les préfets.* »

« *Or les risques de double prise en charge de la TVA sont patents. Ainsi, 15 % des demandes d'attribution de FCTVA contrôlées dans un département où la Cour s'est déplacée émanaient de collectivités locales qui n'avaient exclu, au titre d'activités soumises à la TVA, aucune dépense de leur demande de FCTVA, alors* »

¹ Référé relatif à l'exécution des prélèvements sur les recettes de l'État et la gestion du FCTVA.

que, selon les fichiers fiscaux, ces mêmes collectivités exerçaient une ou plusieurs activités assujetties.

« Il est temps de mettre fin à cette situation préjudiciable aux intérêts de l'État ».

Dans cette perspective et à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel qui vise à « instaurer une dérogation au secret professionnel permettant aux agents de la Direction générale des finances publiques de transmettre les informations utiles aux services préfectoraux pour apprécier l'éligibilité des dépenses engagées par les collectivités au FCTVA »¹.

Ainsi, selon le présent article, qui vise à créer un nouvel article L. 135 ZC dans le livre des procédures fiscales, « les agents de l'administration fiscale transmettent chaque année aux agents des services préfectoraux appelés à instruire les demandes de versement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, l'information relative à la qualité d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée des collectivités territoriales, groupements et établissements établis dans le ressort territorial de la préfecture, à raison des activités qu'ils exercent ».

Il est également prévu que « les agents de la direction générale des finances publiques transmettent aux agents des services préfectoraux (...) les informations nécessaires à l'appréciation de ces demandes ». Cette disposition permet de prévoir, outre la transmission annuelle des informations relatives à la qualité d'assujetti, la possibilité de transmettre d'autres informations dans la mesure où elles seraient « nécessaires à l'appréciation » des demandes de versement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, il est précisé que ceux qui bénéficient de cette dérogation « sont eux-mêmes soumis au secret professionnel ». La révélation d'une information à caractère secret est punie, aux termes de l'article 226-13 du code pénal, d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, sauf dans les cas prévus par l'article 226-14 du code pénal (il s'agit notamment des cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret ou de l'information des autorités judiciaires).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à cette disposition, qui permettra d'assurer une meilleure gestion du FCTVA.

¹ Christian Eckert devant l'Assemblée nationale, présentation de l'amendement n° 665, lors de la deuxième séance publique du mercredi 2 décembre 2015.

Votre rapporteur général considère toutefois que cette transmission d'informations entre les services de l'État devrait s'accompagner d'une démarche pédagogique de leur part envers les collectivités territoriales.

Votre rapporteur général vous propose un **amendement de clarification rédactionnelle**.

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

*ARTICLE 25 nonies (nouveau)***Possibilité d'étendre la Tascom aux établissements ouverts avant 1960**

Commentaire : le présent article vise à permettre aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre affectataires de la Tascom de supprimer l'exonération existante, au titre de cette taxe, dont bénéficient les surfaces commerciales ouvertes avant le 1^{er} janvier 1960.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) a été instaurée par **l'article 3 de la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés¹.**

Cette taxe est assise sur la **surface de vente des magasins de commerce**, quelle que soit la forme juridique de l'entreprise exploitante, qui respectent les conditions cumulatives suivantes :

- présenter une **surface supérieure à 400 mètres carrés** ;
- avoir été **ouverts à compter du 1^{er} janvier 1960**. Il convient de souligner que la continuité d'exploitation par une même personne morale n'est pas nécessaire pour bénéficier de l'exonération des commerces antérieurs à 1960 ; il suffit que le commerce soit installé sur un emplacement ouvert avant 1960 pour ne pas être assujéti ;
- être un **magasin de détail**, à l'exclusion des établissements de commerce de gros avec une clientèle professionnelle ou de collectivités ;
- appartenir à un **établissement dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 460 000 euros**.

Afin d'inclure dans le champ de la taxe les établissements de petite surface appartenant à des groupes de commerce importants, il a été prévu que le seuil de 400 mètres carrés ne s'applique pas aux établissements appartenant à un même groupe ou à une même enseigne commerciale.

La taxe présente **trois taux différents en fonction du chiffre d'affaires hors taxe au mètre carré** :

- si le chiffre d'affaires de l'établissement au mètre carré de surface commerciale est **inférieur à 3 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 5,74 euros par mètre carré de surface commerciale ;

¹ Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

- si le chiffre d'affaires au mètre carré est **compris entre 3 000 euros et 12 000 euros**, le taux de la taxe est déterminé selon la formule suivante :

$$\text{Taxe} = 5,74 + 0,00315 \times \frac{\text{Chiffre d'affaires annuel hors taxe}}{\text{Surface commerciale} - 3\,000}$$

- si le chiffre d'affaires est **supérieur à 12 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 34,12 euros par mètre carré.

Ces taux et cette formule sont toutefois aménagés lorsque l'établissement comprend une installation de distribution de carburants.

Depuis 2011 et la réforme de la taxe professionnelle, **le produit de la Tascom a été transféré aux communes et aux établissements publics de coopération communale (EPCI) à fiscalité propre**¹. Les collectivités peuvent moduler le taux de la taxe, par application d'un coefficient dont le niveau est encadré.

Par ailleurs, **deux majorations de la Tascom** ont été instituées pour les surfaces commerciales les plus importantes :

- une **majoration de la taxe de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe est supérieur à 3 000 euros par mètre carré**. Cette majoration a été introduite par l'article 99 de la loi de modernisation de l'économie de 2008². Elle bénéficie aux communes et aux EPCI ;

- une **majoration de 50 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 2 500 mètres carrés**, qui a été introduite par l'article 46 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Le produit de cette majoration, qui s'applique au montant de la taxe due après application de la majoration de 30 % mais avant éventuelle modulation du taux par les communes, est affecté au budget de l'État.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Sandrine Mazetier, après un avis

¹ 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. C'est d'ailleurs ce même article qui, à l'initiative de notre collègue Elisabeth Lamure, rapporteure au nom de la commission spéciale, avait renommé l'ancienne « taxe d'aide au commerce et à l'artisanat » (Taca) en « taxe sur les surfaces commerciales » (Tascom).

favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Le présent article vise à **permettre aux collectivités affectataires de la taxe (communes ou EPCI à fiscalité propre) de décider d'assujettir à la Tascom les commerces ouverts avant le 1^{er} janvier 1960**. Ainsi et en tout état de cause, **l'exonération pour les commerces continuera de s'appliquer de droit, sauf délibération de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre**. Il s'agit d'une **levée facultative de l'exonération**, qui pourra d'ailleurs être rétablie par une délibération en sens contraire.

Il convient de préciser que l'amendement initial présenté par Sandrine Mazetier prévoyait que cette suppression de l'exonération n'était possible que pour les commerces installés dans **les zones touristiques internationales** telles que définies au II de l'article L. 3132-24 du code du travail dans sa version issue de la loi dite « Macron » n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cependant, un sous-amendement présenté par notre collègue député Dominique Lefebvre a été adopté, après avis favorables de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, à titre personnel, et du Gouvernement. Supprimant la condition de localisation dans une zone touristique internationale, il a ainsi étendu la possibilité pour les organes délibérants de lever l'exonération à l'ensemble des commerces ouverts avant 1960.

Le deuxième alinéa du présent article précise que **les délibérations des organes délibérants des collectivités doivent intervenir au plus tard le 1^{er} octobre, en vue d'une application pour la taxe due au titre de l'année suivante**. Le troisième alinéa précisant que le présent article s'applique à la taxe due à compter du 1^{er} janvier 2017, **les organes délibérants auront donc jusqu'au 1^{er} octobre 2016 pour supprimer l'exonération en vue de la Tascom due au titre de l'année 2017**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, notre collègue députée Sandrine Mazetier a indiqué que « *si l'exonération dont bénéficient les surfaces commerciales créées avant l'instauration de la taxe pouvait se justifier à l'origine, ce n'est plus le cas un demi-siècle plus tard* ». Le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, a de son côté parlé de « *la curieuse exonération de Tascom dont bénéficient les commerces de centre-ville ouverts avant 1960* ».

En réalité, cette exonération se justifiait au regard de l'objectif poursuivi initialement par cette taxe : il s'agissait non pas de taxer les surfaces commerciales uniformément et dans un souci de recettes budgétaires mais, dans le contexte des Trente Glorieuses, de l'expansion de la société de consommation, **de faire financer une aide aux artisans et**

commerçants âgés par les grandes surfaces dont le modèle était en pleine expansion, la taxe étant dès l'origine réservée aux surfaces de vente supérieures à 400 mètres carrés. Elle jouait ainsi un **rôle de taxe comportementale** contre l'emprise foncière et le poids économique croissant des zones commerciales et, en particulier, des supermarchés et des hypermarchés, face au commerce de détail de centre-ville.

Conséquence de cet objectif, **les commerces anciens ont toujours été exonérés de cette taxe**, renommée Tascom en 2011. Cette exonération bénéficie ainsi à des surfaces commerciales anciennes, à l'instar des **grands magasins parisiens**, mais aussi de certaines grandes surfaces commerciales culturelles ou alimentaires de centre-ville.

À cet égard, le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert a souligné en séance publique que *« si l'on peut trouver curieux que les grands magasins parisiens soient exonérés de Tascom, l'exonération ne suscite pas forcément le même sentiment d'iniquité en province »*. De façon générale, votre rapporteur général estime que **l'exonération des établissements antérieurs à 1960, c'est-à-dire antérieurs à l'émergence des grandes surfaces et qui sont, le plus souvent, des surfaces commerciales de nature patrimoniale, ancrées dans le paysage urbain, continue de se justifier.**

En tout état de cause et quel que soit la localisation des surfaces commerciales en question, le présent article s'analyse comme une hausse de la fiscalité pesant sur les entreprises, bien qu'à la discrétion des communes ou des EPCI. Ainsi, sans fournir de chiffrage national, qu'il n'est pas possible d'établir à ce stade, le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que le présent article pourrait, en cas de levée de l'exonération par la **ville de Paris**, représenter une hausse de la fiscalité comprise entre **5 et 10 millions d'euros** pour les enseignes commerciales parisiennes. En outre, pour certaines enseignes de centre-ville, en province notamment, cette taxation supplémentaire et brutale pourrait aggraver les difficultés qu'elles connaissent déjà en raison de la concurrence de nouveaux acteurs du commerce électronique non soumis à la Tascom.

A ce montant, il conviendrait d'ajouter, pour les surfaces supérieures à 2 500 mètres carrés, **la majoration de 50 % affectée à l'État instituée par la seconde loi de finances rectificative pour 2014, dont les surfaces commerciales qui seraient assujetties deviendraient de facto redevables.**

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général vous propose de supprimer cet article.

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

*ARTICLE 25 decies (nouveau)***Assujettissement à la Tascom en cas de changement d'exploitation en cours d'année**

Commentaire : le présent article prévoit de faire de la cessation d'activité un nouveau fait générateur au titre de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), afin d'assurer un paiement complet de la taxe pour l'année au cours de laquelle intervient un changement d'exploitation.

I. LE DROIT EXISTANT

La **taxe sur les surfaces commerciales** (Tascom ; cf. commentaire de l'article 25 *nonies*) est définie par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés. L'article 6 de cette même loi prévoit que la taxe est exigible au 1^{er} février de l'année suivant celle d'imposition.

L'instruction fiscale précise que la taxe est **due par la personne qui exploite l'établissement commercial le 1^{er} janvier de l'année suivant celle au titre de laquelle elle est due**¹. Elle ajoute que « *par conséquent, en cas de changement d'exploitant au cours de l'année précédant l'année au titre de laquelle la taxe est due, le nouvel exploitant en devient le redevable. La taxe due par ce dernier est alors calculée au prorata de nombre de jours où il a exploité l'établissement durant l'année du changement* ».

Ainsi, en cas de changement d'exploitation le 1^{er} avril de l'année N, la Tascom sera due en N+1 par le nouvel exploitant uniquement pour la durée de son exploitation en année N. L'ancien exploitant ne sera pas redevable de la Tascom correspondant à sa durée d'exploitation sur les trois premiers mois de l'année N, entraînant une perte de recettes pour les collectivités territoriales affectataires.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue députée Christine Pires Beaune, après avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.

¹ BOI-TFP-TSC-20150506.

Il vise à **compléter l'article 6 de la loi n° 72-657 précitée, afin de prévoir un mécanisme permettant, en cas de changement d'exploitant au cours de l'année, l'assujettissement des deux exploitants au prorata de leurs durées respectives d'exploitation.**

Ainsi, il prévoit d'abord que **le nouvel exploitant est redevable de la Tascom au prorata de la durée de son exploitation** ; il précise, à cet égard, que l'exploitant n'est redevable que si le chiffre d'affaires réalisé, annualisé, est supérieur au seuil de 460 000 euros qui entraîne l'assujettissement à la Tascom. Par exemple, si le changement d'exploitation a lieu le 1^{er} avril de l'année N, le nouvel exploitant qui réalise un chiffre d'affaire de 400 000 euros au cours des 9 mois d'exploitation qu'il a effectués au cours de l'année N sera bien assujetti à la Tascom, dès lors que son chiffre d'affaires annualisé est de 533 333 euros, supérieur au seuil de 460 000 euros. Il sera également soumis au taux prévu pour ce chiffre d'affaires annualisé.

Ensuite, **le présent article vise à permettre, dans ses alinéas 4 à 9, l'assujettissement des exploitants qui cessent leur activité.** Pour ce faire, **il vise à faire de la cessation d'activité un nouveau fait générateur de la taxe.** Il prévoit, à l'alinéa 6, que l'exploitant qui cesse son activité est redevable de la taxe pour la durée d'exploitation sur l'année avant cessation de son activité. Les mêmes précisions, concernant le calcul du chiffre d'affaires, sont apportées.

Par coordination, l'alinéa 8 prévoit que la Tascom due par l'exploitant qui cède est calculée en tenant compte du coefficient de l'éventuelle modulation mise en place par la collectivité affectataire en vigueur à la date de la cessation d'exploitation. Ainsi, si la collectivité modifie le coefficient de modulation au cours de l'année N, mais seulement après la cessation de l'exploitation, le coefficient antérieur s'appliquera.

L'alinéa 9 prévoit que la taxe est déclarée et payée par l'exploitant qui cesse son activité **le 15 du sixième mois suivant la cessation d'exploitation.**

Enfin, le II prévoit que le présent article s'applique à **compter du 1^{er} janvier 2016**, c'est-à-dire aux changements d'exploitation qui interviendront au cours de l'année 2016 (pour des versements de Tascom qui auront lieu partiellement en 2016 et, surtout, en 2017).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à un **ajustement technique permettant d'assurer aux collectivités territoriales affectataires de la Tascom (communes ou EPCI à fiscalité propre) une recette complète au titre de cette taxe, même en cas de changement d'exploitation au cours de l'année.** Il permet d'éviter une forme d'exonération, qui existait jusqu'alors, pour les

exploitants qui cèdent leur activité, au titre de l'année au cours de laquelle intervient cette cession.

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

ARTICLE 25 undecies (nouveau)

(Art. 8 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer)

**Modification des règles relatives à l'application des franchises
d'octroi de mer dans le cas d'un déménagement**

Commentaire : Le présent article vise à supprimer la distinction entre les biens en provenance d'un État tiers et ceux en provenance d'un État membre de l'Union européenne pour l'application des franchises d'octroi de mer dans le cas d'un déménagement.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. L'OCTROI DE MER, UNE TAXATION SPÉCIFIQUE AUX DÉPARTEMENTS
D'OUTRE-MER***

L'octroi de mer constitue l'une des plus anciennes taxes du système fiscal français. Mis en place en 1670 en Martinique sous la forme d'un « droit des poids » en Martinique, il frappait alors les marchandises importées. Supprimé à la Révolution, il réapparaît en 1819 sous la forme d'un « octroi aux portes de mer » et est étendu en 1825 à la Guadeloupe, en 1850 à La Réunion et en 1878 à la Guyane.

L'octroi de mer est maintenu en 1946, lors du vote de la loi de départementalisation, et en 1982 à l'occasion de l'adoption des lois de décentralisation.

La loi n° 84-747 du 2 août 1984 a transféré aux conseils régionaux le pouvoir de fixer son taux et a prévu la possibilité pour ces derniers de mettre en place un « droit additionnel à l'octroi de mer » (DAOM).

Le régime de l'octroi de mer en vigueur avant le 1^{er} janvier 1992 concernait les seules importations réalisées sur le territoire des départements d'outre-mer. Pour assurer sa compatibilité avec le droit communautaire, qui prohibe en principe les droits de douane et les taxes d'effet équivalent au sein du marché unique, le dispositif a été profondément réformé par une **loi du 17 juillet 1992¹, qui a transposé en droit interne une décision du Conseil du 2 décembre 1989² qui prévoyait la prorogation de l'octroi de mer jusqu'en 2002.**

¹ Loi n° 92-676 relative à l'octroi de mer et portant mise en œuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989.

² Décision n° 89/688 du 22 décembre 1989.

Prolongé, dans un premier temps, jusqu'en 2012 par une décision du Conseil du 10 février 2004 transposée par la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer¹, l'octroi de mer a fait l'objet de deux nouvelles prorogations jusqu'en 2015.

Le régime actuel de l'octroi de mer est encadré par une décision du Conseil du 17 décembre 2014² permettant la **reconduction de l'octroi de mer jusqu'en 2020** transposée en droit interne par la loi du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer³.

L'octroi de mer est composé de deux taxes : l'octroi de mer (OM) en tant que tel, dont le produit est en principe destiné aux communes (à l'exception de la Guyane et de Mayotte, où le Conseil départemental perçoit une fraction de la recette) **et l'octroi de mer régional (OMR)**, dont le taux ne peut être supérieur à 2,5 % et dont l'assiette est identique à celle de l'octroi de mer.

La taxe est appliquée sur les importations et sur les livraisons réalisées par des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 300 000 euros.

Néanmoins, les conseils régionaux peuvent prévoir une **taxation différenciée favorable aux livraisons de productions locales**. Ces produits sont répartis en trois catégories figurant en parties A, B ou C de l'annexe à la décision du Conseil n° 940/2014/UE, du 17 décembre 2014, relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises :

- **les produits figurant en partie A peuvent bénéficier d'un différentiel de taux de dix points maximum**. Ils correspondent essentiellement aux « *produits de base ou à ceux pour lesquels un certain équilibre par rapport à la concurrence a été trouvé, ainsi que des productions résultant de politiques de filières conduites avec succès depuis de nombreuses années* »⁴ ;

- **les produits figurant en partie B peuvent bénéficier d'un différentiel de taux de vingt points maximum**. Il s'agit pour l'essentiel de « *produits subissant une concurrence plus forte en provenance des marchés extérieur et qui nécessitent souvent des investissements spécifiques pour faire face à cette concurrence* » ;

- **les produits figurant en partie C peuvent bénéficier d'un différentiel de taux de trente points maximum**. Il s'agit de « *produits de*

¹ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

² Décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises.

³ Loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer

⁴ Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi (n° 1518) relatif à l'octroi de mer par M. Didier Quentin, 19 mai 2004, XII^e Législature.

consommation courante fabriqués en très grande série par des multinationales et vendus dans les départements d'outre-mer à bas prix ».

L'article 47 de la loi du 2 juillet 2004 précitée prévoit que **le produit de l'octroi de mer**, après prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement, **est affecté à une dotation globale garantie (DGG)** dont le montant est égal « *au montant de l'année précédente majoré d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume, tels qu'ils figurent dans les documents annexés au projet de loi de finances de l'année en cours* ». Par ailleurs, l'éventuel solde après répartition du produit de l'octroi de mer est affecté à un **fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)**. Les ressources du FRDE sont affectées à une **part communale (80 % des ressources)** et à une **part régionale (20 % des ressources)**.

B. LE RÉGIME DES FRANCHISES D'OCTROI DE MER APPLICABLE AUX BIENS IMPORTÉS

Le premier alinéa de l'article 8 de la loi du 2 juillet 2004 précitée prévoyait que **les biens importés dans les départements d'outre-mer bénéficient, en matière d'octroi de mer, des franchises applicables aux « autres droits et taxes en vigueur »**, c'est-à-dire aux droits de douane et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'article 10 de la loi du 29 juin 2015 précitée a procédé à une réécriture de l'article 8. **Le régime de franchise applicable dépend désormais de la provenance des biens.**

Ainsi, les biens en provenance d'un **État tiers** importés en franchise de droits de douane et de TVA bénéficient d'une **franchise d'octroi de mer**. En revanche, les biens en provenance d'un **État membre de l'Union européenne, y compris la France métropolitaine**, ne peuvent être importés en franchise d'octroi de mer que lorsque **leur valeur totale n'excède pas 1 000 euros pour les biens transportés par les voyageurs ou 205 euros pour les biens qui font l'objet de petits envois non commerciaux.**

Si cette rédaction permet un alignement du régime de l'octroi de mer sur celui des droits de douane pour les marchandises, elle crée en revanche une distorsion dans le cas des déménagements.

En effet, les biens transportés dans le cadre d'un déménagement font en principe l'objet d'une franchise de droits de douane quelle qu'en soit la provenance.

Or, si l'article 8 précité permet l'application d'une franchise totale sur les biens transportés dans le cadre d'un déménagement en provenance de pays tiers, il ne permet qu'une franchise partielle (dans la limite des

plafonds rappelés ci-dessus) pour ceux en provenance d'un État membre de l'Union européenne.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de nos collègues députés Dominique Baert et Dominique Lefebvre adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Son I vise à modifier l'article 8 de la loi du 2 juillet 2004 précité en supprimant la distinction entre les biens en provenance de pays tiers et ceux en provenant d'un autre État membre de l'Union européenne. Il prévoit ainsi que le régime de franchise applicable en matière de TVA et de droits de douane soit également appliqué en matière d'octroi de mer quelle que soit la provenance du bien.

Si cette nouvelle rédaction ne modifie pas le régime applicable aux marchandises importées à des fins commerciales, elle supprime la distorsion qui pouvait exister s'agissant des biens transportés dans le cadre d'un déménagement.

Le II du présent article prévoit une application rétroactive au 1^{er} juillet 2015, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 2015 précitée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article devrait permettre de **corriger une erreur de rédaction dont les conséquences pouvaient s'avérer problématiques dans le cadre de déménagements dans un département d'outre-mer.**

En effet, dans la rédaction actuelle de l'article 8 précité, les biens transportés dans le cadre d'un **déménagement** ne pouvaient être importés en franchise d'octroi de mer **que lorsqu'ils provenaient d'un État tiers ou lorsque leur valeur n'excédait pas les plafonds rappelés précédemment.**

La modification prévue par le présent article apparaît donc bienvenue. Aussi, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

ARTICLE 25 duodecimes (nouveau)

(Art. 10 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer)

Détermination du fait générateur de l'octroi de mer dans le cas d'un produit pétrolier ayant subi une transformation sous un régime suspensif

Commentaire : le présent article vise à préciser la définition du fait générateur de l'octroi de mer dans le cas d'une transformation sous un régime suspensif d'un produit pétrolier.

I. LE DROIT EXISTANT

Le I de l'article 10 de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer¹ tel que modifié par la loi du 29 juin 2015² (cf. commentaire de l'article 25 *undecies* du présent projet de loi de finances rectificative) définit le fait générateur de l'octroi de mer, c'est-à-dire **l'événement qui fait naître pour l'administration le droit à exiger le paiement de la taxe par le contribuable**, comme le « *moment de l'importation ou de la livraison du bien* ».

Des dispositions spécifiques ont cependant été prévues s'agissant des produits pétroliers pour lesquels la détermination du fait générateur dépend de la transformation ou non de ces produits et du régime douanier sous lequel ils sont placés.

Dans le cas des **produits pétroliers non transformés**, la taxe devient exigible au moment de leur **importation** ou, **lorsqu'ils sont placés en entrepôt fiscal de stockage, lors de leur mise à la consommation** (1° du II). Dans ce cas, **le taux d'octroi de mer qui leur est applicable correspond à celui auquel sont soumises les importations (octroi de mer externe)**.

Les produits pétroliers ayant fait l'objet d'une **transformation** sous un régime suspensif de production « *visé à l'article 163* » du code des douanes (transformation dite en « **usine exercée** », c'est-à-dire, pour l'essentiel, correspondant à des activités de **raffinage**) sont soumis à l'octroi de mer au moment de leur **livraison** (2° du II). **Le taux d'octroi de mer qui leur est applicable est celui auquel sont soumises les productions locales (octroi de mer interne)**.

Or la seule référence au régime mentionné à l'article 163 du code des douanes a pour conséquence de **soumettre les produits pétroliers ayant**

¹ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

² Loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

subi une transformation réalisée sous le régime de l'entrepôt fiscal (incorporation d'additifs, par exemple) à l'octroi de mer externe.

Cette rédaction **entre en outre en contradiction avec les dispositions de l'article 3-1 de la loi du 2 juillet 2004 précitée** qui prévoit que, dans le cas des livraisons de produits pétroliers transformés, le lieu de livraison soit celui où les produits se trouvent **lorsqu'ils sortent d'un régime suspensif de production prévu à l'article 163 du code des douanes ou d'un entrepôt fiscal prévu aux articles 158 A à 158 D du même code.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Dominique Baert et Dominique Lefebvre, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement tendant à préciser la rédaction de l'article 10 de la loi du 2 juillet 2004 précitée.

Le présent article étend ainsi les dispositions actuelles du 2° du II de l'article 10 de la loi du 2 juillet 2004 précité en prévoyant que la taxe soit exigible au moment de la livraison « *pour les produits qui ont fait l'objet d'une transformation sous un régime suspensif mentionné aux articles 158 A à 158 D et 163 du code des douanes* ». Cette nouvelle rédaction permet de soumettre les produits pétroliers ayant subi une transformation autre que le raffinage à l'octroi de mer interne et non à l'octroi de mer externe.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La modification prévue par le présent article, d'ordre technique, permet **de renforcer la cohérence de la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer en soumettant à l'octroi de mer interne l'ensemble des produits pétroliers ayant subi une transformation sous un régime suspensif, quelle qu'en soit la nature.**

Aussi, votre rapporteur général vous propose son adoption sans modification.

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

ARTICLE 25 terdecies (nouveau)
(Art. 34 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013)

Fixation de la répartition du produit de l'octroi de mer à Mayotte

Commentaire : Le présent article vise à fixer la répartition du produit de l'octroi de mer entre les communes et le département de Mayotte à compter de 2015.

I. LE DROIT EXISTANT

L'octroi de mer (cf. commentaire de l'article 25 *undecies* du présent projet de loi de finances rectificative) est perçu à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2014, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013 relative à l'adaptation du code des douanes, du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres dispositions législatives fiscales et douanières applicables à Mayotte.

Si, en principe, l'octroi de mer constitue une ressource des communes, des régimes spécifiques ont été mis en place en Guyane et à Mayotte, prévoyant l'affectation d'une fraction des recettes d'octroi de mer au conseil départemental, compte tenu de la situation financière de ces deux collectivités.

Le II de l'article 34 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 précitée précise ainsi que « *par exception aux dispositions de l'article 48 de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 susvisée, au titre de l'année 2014, les communes de Mayotte reçoivent une part de la dotation globale garantie égale aux montants mentionnés au III. Le département reçoit le solde de la dotation globale garantie* ».

Son III procède à la répartition par commune du produit de l'octroi de mer pour 2014 selon le tableau *infra*.

Répartition par commune du produit de l'octroi de mer pour 2014

(en euros)

	Part de la dotation affectée à chaque commune
Acoua	899 130
Bandraboua	1 957 952
Bandrele	1 799 438
Boueni	1 019 680
Chiconi	1 005 754
Chirongui	1 581 938
Dembeni	2 264 929
Dzaoudzi	2 058 469
Kani-Keli	1 094 495
Koungou	3 186 586
Mamoudzou	7 620 410
Mtsangamouji	1 190 808
Mtzamboro	1 209 745
Ouangani	1 308 614
Pamandzi	1 226 689
Sada	1 275 711
Tsingoni	2 044 731

Source : Article 34 de l'ordonnance n° 2013-837 du 19 septembre 2013

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député Ibrahim Aboubacar, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement visant à modifier la répartition du produit de l'octroi de mer telle que fixée à l'article 34 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 précité.

Le 1° du I du présent article prévoit ainsi que le montant d'octroi de mer dont bénéficie le département de Mayotte sera plafonné à 24 588 072 euros à compter de l'année 2015.

Contrairement au régime actuel, la fraction attribuée au département sera donc fixe, le solde étant ensuite réparti entre les communes.

Le I bis du présent article prévoit que les montants de la répartition par commune « sont actualisés dans les conditions prévues aux articles 48 et 49 » de la loi du 2 juillet 2004 précitée, c'est-à-dire par décret pris sur la proposition du conseil régional de Guadeloupe ou de La Réunion, de l'assemblée de Guyane, de l'assemblée de Martinique ou du conseil départemental de Mayotte s'agissant de la dotation globale garantie et selon

la clé de répartition prévue à l'article 49 s'agissant de la dotation au fonds régional pour le développement et l'emploi (cf. commentaire de l'article 25 undecies du présent projet de loi de finances rectificative).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme prévu par le présent article permet une répartition équilibrée de la ressource de l'octroi de mer à Mayotte.

En effet, d'une part, **il sanctuarise le montant attribué au département**, qui s'élèvera à 24,5 millions d'euros à partir de 2015 et, d'autre part, **il permet aux communes de bénéficier d'une ressource dynamique.**

En effet, **le rendement de l'octroi de mer est très élevé** puisqu'il atteignait, en moyenne, sur la période 2008-2013, **près d'un milliard d'euros par an** (996 millions d'euros).

Évolution du produit de l'octroi de mer entre 2008 et 2013

(en euros)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013
Guadeloupe	OM	181 863 838	156 699 471	168 022 790	180 851 093	183 759 440	188 947 834
	OMR	72 567 637	64 078 950	70 151 112	73 111 868	72 605 845	76 844 598
	Total	254 431 475	220 778 421	238 173 902	253 962 961	256 365 285	265 792 432
Martinique	OM	201 907 719	161 124 219	172 405 672	182 805 533	171 410 324	183 919 949
	OMR	70 167 306	55 745 082	63 653 117	68 769 184	64 266 018	68 172 471
	Total	272 075 025	216 869 301	236 058 789	251 574 717	235 676 342	252 092 420
Guyane	OM	104 068 835	102 708 265	108 597 104	118 536 036	123 976 544	124 380 056
	OMR	26 635 459	23 932 086	25 225 435	28 386 362	28 413 765	29 616 451
	Total	130 704 294	126 640 351	133 822 539	146 922 398	152 390 309	153 996 507
La Réunion	OM	295 313 671	255 848 049	267 694 258	291 632 031	292 013 561	287 099 518
	OMR	70 679 512	73 358 978	80 935 286	88 530 247	88 604 813	88 135 875
	Total	365 993 183	329 207 027	348 629 544	380 162 278	380 618 374	375 235 393
Total		1 023 203 977	893 495 100	956 684 774	1 032 622 354	1 025 050 310	1 047 116 752

Source : commission des finances du Sénat d'après des données de la direction générale des douanes et droits indirects

À l'exception de l'année 2009, le produit de l'octroi de mer a crû entre 2008 et 2013.

Selon les informations communiquées par le ministère des outre-mer à votre rapporteur général, **la mise en œuvre du dispositif prévu par le présent article devrait permettre l'attribution de 3 millions d'euros supplémentaires en 2015 aux communes mahoraises par rapport à 2014.**

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

ARTICLE 25 quaterdecies (nouveau)

Fonds de soutien exceptionnel aux départements

Commentaire : le présent article met en place un fonds de soutien exceptionnel aux départements connaissant des difficultés financières.

I. DES DÉPARTEMENTS CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DU FAIT DU FINANCEMENT DES ALLOCATIONS INDIVIDUELLES DE SOLIDARITÉ

La situation financière des départements est un sujet de préoccupation récurrent, qui s'explique par le poids considérable des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

**Répartition du reste à charge des départements
au titre des trois allocations de solidarité en 2013**

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Dépenses à la charge des départements	8 849,9	5 382,5	1 510,5	15 742,9
Compensation	6 360,2	1 727,9	548,2	8 636,3
Reste à charge	2 489,7	3 654,6	962,3	7 106,6
Taux de couverture	71,9%	32,1%	36,3%	54,9%
Part du reste à charge total	35,0%	51,4%	13,5%	100,0%

Source : commission des finances du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Ainsi, en 2013, les dépenses totales des départements au titre de ces trois allocations se sont élevées à 15,7 milliards d'euros, dont à peine 55 % ont été compensés par l'État. **Le reste à charge pour les départements représente donc plus de 7,1 milliards d'euros.** De plus, ce chiffre est en augmentation, puisqu'il était de 5,8 milliards d'euros en 2011.

Ce coût de 7,1 milliards d'euros est à comparer aux montants des dépenses de fonctionnement des départements, estimé à 56,8 milliards

d'euros par l'observatoire des finances locales. **Le reste à charge représente donc 12,5 % des dépenses de fonctionnement des départements.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré le présent article, qui met en place un **fonds de soutien exceptionnel de 50 millions d'euros** pour les départements rencontrant des difficultés financières.

Le I du présent article prévoit que ce fonds est **financé par un prélèvement exceptionnel de 50 millions d'euros sur les réserves de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**. Plus précisément, ce prélèvement porte sur la section V de la caisse, consacrée au financement des autres dépenses en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes. Fin 2015, ses réserves devraient s'établir à 210 millions d'euros, sur lesquelles un prélèvement de 125 millions d'euros est déjà prévu pour financer l'objectif global de dépenses (OGD), correspondant au financement des dépenses des établissements et services médico-sociaux. De même, 25 millions d'euros supplémentaires devraient être prélevés pour financer un fonds de restructuration des services d'aide à domicile.

Le fonds sera géré par la CNSA.

Le II du présent article fixe les **conditions d'éligibilité** :

- **avoir en 2014 un taux d'épargne brute inférieur ou égal à 7,5 %** ; ce taux est défini comme le rapport entre, d'une part, la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement et, d'autre part, les recettes réelles de fonctionnement ;

- **que la part des dépenses sociales par rapport aux dépenses de fonctionnement soit supérieure ou égale à la moyenne nationale** ; les dépenses sociales sont égales aux dépenses de RSA, d'APA, de PCH et d'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)¹.

Le III définit les modalités de répartition du fonds, qui distingue **deux sections de 25 millions d'euros chacune**.

La première section est **répartie en fonction d'un indice, égal au rapport entre la population du département et le taux d'épargne brute**. Sont exclus du bénéfice de cette section les départements qui n'ont pas porté leur taux de droits de mutations à titre onéreux (DMTO) au plafond de 4,5 %.

La seconde section est **répartie en fonction de la proportion de la population du département bénéficiant des allocations précitées**.

¹ L'ACTP a été remplacée par la PCH en 2006, mais compte encore des bénéficiaires.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, la répartition du fonds serait la suivante :

Répartition du fonds de soutien

(en euros)

Département	Première section	Seconde section	Total	Montant par habitant
Aisne	1 026 652	1 922 179	2 948 831	5,35
Cher	554 111	1 861 545	2 415 656	7,42
Gard	2 440 691	2 073 306	4 513 997	5,88
Nord	8 876 682	2 166 228	11 042 910	4,26
Pas-de-Calais	3 595 964	2 122 213	5 718 177	3,79
Seine-Saint-Denis	3 274 184	2 247 328	5 521 512	3,60
Val-d'Oise	2 431 651	1 242 416	3 674 067	3,10
Guyane	563 701	2 829 778	3 393 479	14,19
Martinique	-	4 070 187	4 070 187	10,14
La Réunion	2 236 364	4 464 820	6 701 184	8,02
Total	25 000 000	25 000 000	50 000 000	

Source : commission des finances du Sénat à partir des données du secrétariat d'État au budget

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le 22 octobre 2012, la déclaration commune État-Départements, prévoyait que « *l'État s'engage à créer les conditions de mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face, dans un cadre maîtrisé, au financement des trois allocations de solidarité* ».

Force est de constater qu'une solution véritablement pérenne n'a pas été trouvée, **les fonds ou mesures exceptionnels se multipliant** comme autant de rustines posées sur des finances départementales au bord de l'implosion. En 2013, a été mis en place un fonds exceptionnel de 170 millions d'euros, qui succédait au fonds exceptionnel de 2011 (150 millions d'euros). En 2014, les départements ont bénéficié du transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (820 millions d'euros) et de la possibilité – pour une durée transitoire à l'origine – de relever le plafond des DMTO.

Votre commission des finances réitère son souhait de voir mise en place une solution pérenne de financement de ces allocations, dont le coût devrait encore augmenter de 7 % en 2016, d'après les estimations du Gouvernement. Lors du 85^{ème} congrès de l'Assemblée des départements de France, en octobre dernier, **le Président du Sénat, Gérard Larcher, évoquait ainsi deux voies possibles : la recentralisation des allocations**

individuelles de solidarité ou leur profonde réforme afin d'en réduire le coût.

Sur le fond de l'article, il reprend la logique et les modalités de financement des fonds exceptionnels de 2011 et de 2014. Les critères de répartition sont cohérents avec l'objectif d'aider les départements en difficulté à financer les AIS, puisqu'ils prennent en compte à la fois des critères liés à la situation financière et des critères liés au financement de ces allocations.

Le montant du fonds (50 millions d'euros) semble en revanche **bien limité face à l'ampleur du problème** (7,1 milliards d'euros) et ne permettra que de soulager les départements les plus en difficulté. Ainsi, le département du Nord percevrait 11 millions d'euros, quand ses dépenses de RSA s'élevaient à 550 millions d'euros en 2013. **Le fonds lui permettra de financer à peine une semaine de RSA.**

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

ARTICLE 25 quindecies (nouveau)

Définition des coefficients multiplicateurs applicables en 2016 en matière de taxe locale sur la consommation finale d'électricité pour les collectivités territoriales n'ayant pas adapté leurs coefficients en 2015

Commentaire : le présent article vise à définir les coefficients multiplicateurs applicables en matière de taxe locale sur la consommation finale d'électricité dans les collectivités qui n'ont pas adapté en 2015 leurs coefficients aux changements de législation.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 2333-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit une taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE).

Cette taxe est assise sur la quantité d'électricité fournie ou consommée. En application de l'article L. 3333-3 du code général des collectivités territoriales, son tarif est fixé :

- à 0,75 euro par mégawattheure (MWh) pour les installations non professionnelles et pour les installations professionnelles dont la puissance est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères ;

- à 0,25 euro par MWh pour les installations professionnelles dont la puissance est supérieure à 36 kilovoltampères et inférieure ou égale à 250 kilovoltampères.

L'article L. 2333-4 du CGCT prévoit que **les communes - ou leurs groupements - peuvent appliquer à ces tarifs un coefficient multiplicateur unique**. Celui-ci devait être compris entre 0 et 8. **La loi de finances rectificative pour 2014¹ a modifié ces dispositions, en prévoyant que le coefficient multiplicateur devrait être égal à une des valeurs suivantes : 0, 2, 4, 6, 8, 8,50.**

L'article L. 3333-2 du CGCT prévoit une taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE). L'article L. 3333-3 du même code précisait que les départements pouvaient fixer un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 4. **La loi de finances rectificative pour 2014 a modifié ces dispositions, en prévoyant que le coefficient multiplicateur devrait être égal à une des valeurs suivantes : 2, 4, 4,25.**

¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit à l'initiative de notre collègue député Jean-Michel Clément, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui vise à **définir les coefficients multiplicateurs pour les collectivités territoriales qui n'auraient pas adapté leurs coefficients aux nouvelles dispositions législatives.**

En effet, les collectivités territoriales auraient dû délibérer avant le 1^{er} octobre dernier sur les coefficients multiplicateurs applicables à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le **I du présent article** prévoit que lorsque le coefficient multiplicateur adopté en matière de TCCFE ne correspond pas à une des valeurs désormais prévues, **le coefficient applicable est celui, parmi les coefficients possibles, dont la valeur est immédiatement inférieure.** En d'autres termes, le coefficient applicable sur le territoire d'un syndicat intercommunal ayant fixé un coefficient de 6,5 sera de 6.

Le **II du présent article** prévoit une **disposition identique en matière de TDCFE.**

Le III du présent article précise que les I et II entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet de **sécuriser le produit de TCCFE et de TDCFE** perçu par les collectivités concernées. Le choix d'appliquer le coefficient immédiatement inférieur permet d'éviter des augmentations de fiscalité en absence de délibération.

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

ARTICLE 26

(Art. 302 D, 302 D bis, 572, 1649 quater B quater, 1698 D, et 1798 bis
du code général des impôts)

**Simplification des formalités déclaratives
des contributions indirectes**

Commentaire : le présent article vise à généraliser la télédéclaration et le télé règlement des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes, et à permettre aux entrepositaires agréés dispensés de caution de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LA DÉCLARATION ET LE RÈGLEMENT DES CONTRIBUTIONS
INDIRECTES : DES PROCÉDURES ENCORE EN « TOUT PAPIER »**

Les redevables des différentes contributions indirectes (alcools et boissons alcooliques, boissons sucrées, édulcorées ou énergisantes, eaux minérales, produits du tabac, farines, céréales, recettes de cercles et maisons de jeux) **doivent souscrire des déclarations périodiques (mensuelles ou annuelles)**, qui permettent à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) de procéder à la liquidation de l'impôt - et par ailleurs de suivre l'état des stocks et la circulation des produits, notamment à des fins statistiques.

Actuellement, ces déclarations doivent être souscrites sous format « papier », en l'absence de disposition permettant la dématérialisation. Les formulaires envoyés à la DGDDI, parfois en plusieurs exemplaires, sont ensuite saisis manuellement par les douaniers dans une application dédiée.

Il s'agit des déclarations suivantes, prévues par le code général des impôts (CGI) et ses annexes :

- déclaration récapitulative mensuelle des **opérateurs vitivinicoles** (troisième alinéa du III de l'article 286 I de l'annexe II au CGI) ;

- déclaration récapitulative mensuelle des autres entrepositaires agréés (troisième alinéa du 1° du IV de l'article 286 J de l'annexe II au CGI) ;

- déclarations relatives au droit spécifique sur les **eaux et boissons non alcooliques** de moins de 1,2 % d'alcool, à la surtaxe sur les **eaux minérales**, aux contributions sur les **boissons sucrées**, sur les **boissons édulcorées** et sur les **boissons énergisantes** (2e alinéa du II de l'article 520 A du CGI) ;

- déclaration des quantités de **tabac**

-
- déclaration annuelle d'inventaire des opérateurs vitivinicoles (IV de l'article 286 I de l'annexe II au CGI) ;
 - déclaration annuelle d'inventaire des autres entrepositaires agréés (2° du IV de l'article 286 J de l'annexe II au CGI) ;
 - relevé de non-apurement des documents d'accompagnement (III de l'article 111 H quater de l'annexe III au CGI) ;
 - déclaration des destinataires enregistrés (2e alinéa du I de l'article 302 H ter du CGI) ;
 - manufacturés** mis à la consommation (article 575 C du CGI) ;
 - déclaration relative à la taxe sur les **farines** (article 1618 septies du CGI) ;
 - déclaration relative à la taxe sur les **céréales** (VI de l'article 1619 du CGI) ;
 - déclaration de précompte tabacs (article 272 du CGI) ;
 - déclaration relative à l'impôt sur les **cercles et maisons de jeu** (article 1560 et dernier alinéa de l'article 150 de l'annexe IV du CGI).

Par ailleurs, les redevables des contributions indirectes n'ont pas accès au téléversement de l'impôt. L'article 1698 D du CGI fait en revanche obligation aux redevables de droits indirects dont le montant excède 50 000 euros de procéder au règlement par virement direct sur le compte du Trésor, compte tenu de l'importance des sommes en question.

Deux autres déclarations souscrites en format papier sont également concernées par le présent article :

- d'une part, **la déclaration des états des stocks des buralistes**, prévue par l'article 572 du CGI, qui doit être transmises en trois exemplaires à la DGDDI dans les cinq jours qui suivent l'entrée en vigueur de nouveaux prix du tabac ;

- d'autre part, **la déclaration préalable de profession pour obtenir la qualité d'utilisateur d'alcool exonéré de droits d'accises**, prévue par l'article 302 D *bis* du CGI. Celle-ci s'adresse notamment aux fabricants de parfums, d'arômes, de médicaments, de charcuterie industrielle etc.

B. LE RÈGLEMENT DES DROITS D'ACCISES : UNE PÉRIODICITÉ ANNUELLE CONTRAIGNANTE POUR CERTAINES ENTREPRISES

Aux termes du III de l'article 302 D du CGI, **les droits sur les alcools, boissons alcooliques et tabacs dus par les entrepositaires agréés**¹

¹ *En application du I de l'article 302 G du CGI, « doit exercer son activité comme entrepositaire agréé toute personne qui : 1° produit ou transforme des alcools (...) ; 2° reçoit, détient ou expédie des tabacs manufacturés en suspension des droits d'accise ; 3° détient des alcools (...) qu'elle a reçus ou achetés et qui sont destinés à l'expédition ou à la revente par quantités qui, pour le même destinataire ou le même acquéreur, sont supérieures à des niveaux fixés par décret ». Le statut douanier d'entrepositaire agréé entraîne diverses obligations :*

doivent être acquittés mensuellement, soit à la date de la liquidation (qui est elle-même mensuelle, cf. *supra*), soit dans un délai d'un mois à compter de cette date. Une caution garantissant le paiement de l'impôt dû est exigée dans les deux cas.

Toutefois, l'article 109 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a prévu que **les entrepositaires agréés dispensés de caution¹ sont tenus d'acquitter annuellement l'impôt dû...** alors même que la liquidation demeure mensuelle. La date de paiement est fixée au plus tard le 10 janvier de chaque année, ou le 10 septembre pour les produits vitivinicoles.

Cette échéance annuelle unique de paiement, initialement prévue pour alléger les charges de gestion de la DGDDI comme des entreprises, a eu quelques effets pervers. En effet, les entreprises se sont retrouvées **obligées de provisionner des sommes importantes tout au long de l'année** afin d'honorer le paiement annuel, ce que beaucoup d'entreprises ont éprouvé des difficultés à faire. Le problème a pris une acuité particulière avec **l'augmentation du nombre d'entrepositaires agréés dispensés de caution**, consécutive au relèvement du seuil de « décautionnement » de 4 220 euros à 20 000 euros de droits d'accises, prévu par le décret n° 2013-887 du 2 octobre 2013. Ce seuil est fixé en 2015 à 20 492 euros.

Par ailleurs, **la généralisation à venir de la télédéclaration et du télérelèvement offre une nouvelle possibilité** d'assouplir l'échéance annuelle de paiement, sans pour autant accroître les charges administratives des entreprises et de la DGDDI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA GÉNÉRALISATION DE LA TÉLÉDÉCLARATION ET DU TÉLÉRÈGLEMENT

Les 2°, 3° et 4° du I du présent article prévoit que **les diverses déclarations mentionnées *supra* seraient souscrites par voie électronique**. Il est toutefois prévu que les entreprises « *qui ne disposent pas, en raison de l'absence de couverture de leur zone de localisation, d'un système d'information permettant un accès à Internet établissent ces déclaration ou relevés sous format papier* ».

dépôt des déclarations citées *supra*, compatibilité particulière, soumission aux visites et vérifications de la DGDDI etc.

¹ En application du V de l'article 302 G du CGI, peuvent être dispensés de caution : 1° en matière de production, de transformation et de détention, les récoltants ainsi que les brasseurs ; 2° en matière de circulation, les petits récoltants de vin ; 3° les autres entrepositaires agréés, dans les limites et conditions fixées par décret. Le décret n° 2015-608 du 3 juin 2015 prévoit notamment que les redevables de droit d'accises pour un montant qui n'excède pas 20 492 euros de droit d'accises sont dispensés de caution.

Le II du présent article prévoit toutefois que la télédéclaration ne serait **applicable qu'à compter d'une date fixée par décret, comprise entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019.**

Le 5^o du I du présent article vise quant à lui à **généraliser le téléversement pour ces mêmes droits indirects. Celui-ci serait applicable dès le 1^{er} janvier 2016.** L'obligation du virement direct sur le compte du Trésor pour les paiements dont le montant excède 50 000 euros serait par ailleurs étendue à un plus grand nombre de contributions indirectes, correspondant à peu près au même champ que celui de la télédéclaration et du téléversement.

Le 6^o du I du présent article dispose que **le non-respect des obligations déclaratives** serait puni de l'amende prévue à l'article 1798 *bis* du CGI, soit **une amende de 15 euros à 750 euros**, qui est d'ores et déjà applicable au défaut de présentation de divers documents en matière de contributions indirectes. Il faut à cet égard souligner que l'amende porte bien sur le non-respect de la procédure déclarative, et non sur d'éventuelles erreurs ou omissions qui pourraient, le cas échéant, donner lieu à des redressements et à d'autres sanctions fiscales.

B. LA POSSIBILITÉ D'ACQUITTER MENSUELLEMENT L'IMPÔT POUR LES ENTREPOSITAIRES AGRÉÉS DISPENSÉS DE CAUTION

Le 1^o du I du présent article vise à **permettre aux entrepositaires agréés dispensés de caution de choisir entre le paiement mensuel ou le paiement annuel** des droits d'accises.

L'option pour le paiement mensuel, auparavant impossible, est **toutefois conditionnée au choix de la télédéclaration et du téléversement de l'impôt.** Les échéances du paiement annuel demeurerait inchangées, à savoir le 10 janvier de chaque année, ou le 10 septembre pour les produits vitivinicoles. Les déclarations permettant de calculer l'impôt dû continueraient quant à elles à être souscrites à un rythme mensuel.

Une procédure simplifiée serait également instituée pour les petits entrepositaires agréés dispensés de caution, dont la production annuelle et le montant annuel des droits d'accises ne dépasserait pas certains seuils fixés par décret. **Ceux-ci liquideraient et continueraient à acquitter l'impôt annuellement, mais avec un délai de dix jours supplémentaires** par rapport au délai d'un mois actuellement en vigueur.

Ces dispositions seraient applicables dès le 1^{er} janvier 2016.

*

L'Assemblée nationale a adopté huit amendements de précision rédactionnelle à cet article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à **généraliser l'obligation de télédéclaration et de télèrèglement des contributions indirectes** recouvrées par la DGDDI. Au-delà des modalités, **il vise également à aligner les délais**, en prévoyant que les entrepositaires agréés dispensés de caution puissent acquitter l'impôt au même rythme qu'ils le déclarent, c'est-à-dire mensuellement, comme le peuvent déjà les autres entrepositaires agréés, ce qui devrait faciliter la gestion financière de ces entreprises. Les mesures proposées par le présent article ont été élaborées **en concertation et en accord avec les professionnels concernés**.

Globalement, il s'agit donc d'**un ensemble bienvenu de mesures de simplification et de modernisation**, qu'approuve votre rapporteur général. Il était en effet regrettable que les entreprises doivent, en application de l'article 1649 *quater B quater* du CGI, souscrire leurs déclarations d'impôt sur les sociétés, de TVA ou encore de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) par voie électronique, et soient dans le même temps contraintes de continuer à utiliser des formulaires papier pour les contributions indirectes.

Le dispositif proposé devrait permettre d'**alléger substantiellement les charges administratives des entreprises comme des agents de la DGDDI**, et *in fine* d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Il s'inscrit dans la même logique que la généralisation de la télédéclaration de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), prévue par l'article 28 du présent projet de loi de finances rectificative. La dématérialisation des déclarations permettra par ailleurs d'**améliorer l'outil statistique de l'administration des douanes**, qui fait en 2016 l'objet d'investissements informatiques importants.

D'après l'évaluation préalable du présent article, **le déploiement des téléprocédures à horizon 2019 devrait concerner plus de 70 000 entreprises et un million de déclarations par an**.

Si le télèrèglement et les autres mesures prévues par le présent article seraient applicables dès l'année 2016, il est en revanche **prévu que la télédéclaration entre progressivement en vigueur, entre 2018 et 2019**, à une date fixée par décret. Votre rapporteur général estime que cette disposition était souhaitable : elle permettra ainsi d'adapter la date en fonction de l'équipement des professionnels et de la DGDDI, et en fonction de la maturité des différents secteurs d'activité.

Toutefois, **le caractère progressif de la dématérialisation ne doit pas masquer un manque d'ambition**. À cet égard, si le présent article vient utilement généraliser les téléprocédures applicables à plusieurs contributions indirectes, il n'en demeure pas moins que **des centaines de procédures imposent encore le remplissage de formulaires papier**, dans les relations

avec de nombreuses administrations. À titre d'illustration, les frais d'affranchissement de la direction générale des finances publiques (DGFIP) représentent encore 200 millions d'euros par an, soit son second poste de dépenses de fonctionnement.

À l'occasion de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016, votre rapporteur avait donc déposé un amendement tenant à fixer **un objectif contraignant de dématérialisation de l'intégralité des procédures et relations avec la DGFIP et la DGDDI, à horizon 2019**, avec des objectifs intermédiaires. Les incontestables avancées permises par le présent article ne doivent pas conduire le Gouvernement et l'administration à relâcher leur effort en la matière.

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

ARTICLE 27

(Art. 284 bis, 284 bis B [nouveau], 284 ter et 284 quater du code des douanes)

Modernisation de la taxe spéciale sur les véhicules routiers

Commentaire : le présent article vise à moderniser et simplifier le régime de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), régie par les dispositions du chapitre IV *bis* du titre X des codes des douanes (articles 284 *bis*, *bis A*, *ter*, *quater*, *quinquies* et *sexies*), a pour objet de **compenser les dépenses d'entretien de la voirie**, occasionnées par la circulation de certaines catégories de véhicules de fort tonnage.

Le fait générateur de la taxe est **la circulation sur la voie publique d'un véhicule** immatriculé en France ou dans un État tiers n'ayant pas conclu d'accord d'exonération réciproque avec la France, **d'un poids autorisé égal ou supérieur à 12 tonnes**, à l'exclusion de ceux qui sont spécialement conçus pour le transport de personnes.

Les tarifs de la taxe, qui ont été modifiés pour la dernière fois par la loi du 27 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008¹ sont fixés comme le prévoit le tableau ci-dessous, par trimestre ou par fraction de trimestre civil :

¹ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Catégorie de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total roulant autorisé (en tonnes)		Tarifs par trimestre (en euros)	
	Égal ou supérieur à	Inférieur à	Suspension pneumatique de l'(des) essieu(x) moteur(s)	Autres systèmes de suspension de l'(des) essieu(x) moteur(s)
I - Véhicules automobiles porteurs				
a) À deux essieux	12		31	69
b) À trois essieux	12		56	87
c) À quatre essieux et plus	12	27	37	57
	27		91	135
II - Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) Semi-remorque à un essieu	12	20	4	8
	20		44	77
b) Semi-remorque à deux essieux	12	27	29	43
	27	33	84	117
	33	39	117	177
	39		157	233
c) Semi-remorque à trois essieux et plus	12	38	93	129
	38		129	175
III - Remorques				
	16		30	30

Source : article 284 ter du code des douanes

En vertu de l'article 3 du décret n° 70-1285¹, **sont exonérés de TSVR les véhicules suivants :**

- engin spécial, véhicule et matériel agricoles (tracteur agricole, machine agricole automotrice, remorque et semi-remorque agricole, machine ou instrument agricole), matériel forestier, matériel de travaux publics, tels que définis par l'article R. 311-1 du code de la route ;

- véhicules exclusivement affectés aux transports intérieurs dans les chantiers ou les entreprises même, si à l'occasion de ces transports, ces véhicules traversent la voie publique ;

- véhicules destinés à la vente ou effectuant des essais, mis en circulation par les fabricants, marchands ou réparateurs, faisant l'objet d'une immatriculation particulière à condition qu'ils n'effectuent pas de transports de marchandises ou d'objets de charge utile ;

¹ Décret n°70-1285 du 23 décembre 1970 relatif au transfert de l'assiette et du recouvrement de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers à l'administration des douanes.

- véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services publics de lutte contre les incendies et autres services publics de secours et des forces responsables du maintien de l'ordre.

Jusqu'au 31 décembre 2019, lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de travaux publics et industriels :

1° Les engins de levage et de manutention automoteurs (grues installées sur un châssis routier) ;

2° Les pompes ou stations de pompage mobiles installées à demeure sur un châssis routier ;

3° Les groupes moto compresseurs mobiles installés à demeure sur un châssis routier ;

4° Les bétonnières et pompes à béton installées à demeure sur un châssis routier, à l'exception des bétonnières à tambour utilisées pour le transport de béton ;

5° Les groupes générateurs mobiles installés à demeure sur un châssis routier ;

6° Les engins de forage mobiles installés à demeure sur un châssis routier.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise en premier lieu à **simplifier** le régime de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) **pour les redevables** et à **diminuer le taux d'intervention nécessaire à son recouvrement**, dont la Cour des comptes avait pointé le caractère élevé (proche de 10 %) dans son rapport de février 2014 sur la fiscalité douanière.

Dans cette perspective, il **supprime le régime de paiement journalier de la TSVR** prévu par l'article 284 *ter* du code des douanes, qui est à l'origine de nombreuses fraudes et entraîne de lourdes contraintes de gestion, tant pour l'administration des douanes que pour les redevables, pour un bénéfice que l'exposé des motifs de l'article qualifie de « *négligeable* ».

En outre, il modifie **la périodicité de déclaration et d'acquittement de la taxe**, qui est exigible d'avance, en instaurant **un régime semestriel** en lieu et place **du régime trimestriel** actuel prévu au même article 284 *ter* du code des douanes, qui contraint quelques **70 000 redevables à effectuer chaque trimestres des formalités de paiement fastidieuses** auprès des services de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Du reste, cette mesure devrait également permettre aux services comptables de **gagner en efficacité par une division par deux du nombre de créance à traiter**, dans la mesure où les échéances actuelles (1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet et 1^{er} octobre) seront remplacées par les suivantes : 1^{er} janvier et 1^{er} juillet.

Ainsi, selon l'évaluation préalable de cet article, « le passage à un régime déclaratif unique et semestriel permettrait d'alléger la charge de travail des services informatiques de la DGDDI, d'améliorer le taux d'intervention en permettant des économies sur les frais d'envois, et simplifierait les tâches de recouvrement, qui plus est dans le cadre de **la centralisation de la gestion de la TSVR auprès du service national douanier de la fiscalité routière** ». Pour mémoire, la gestion de la TSVR sera centralisée dans un service unique basé à Metz à compter du 1^{er} janvier 2017 pour compenser en partie pour les personnels concernés l'abandon de l'écotaxe par le Gouvernement à l'automne 2014.

En outre, selon l'exposé des motifs, « ce passage à un régime semestriel est attendu par les **organisations professionnelles du secteur** », en particulier l'association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) et la fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR).

En conséquence, le présent article remplace le tableau de l'article 284 *ter* mentionné *supra*, qui définissait les tarifs de la TSVR par trimestre, par le tableau suivant, qui définit ses tarifs par semestre :

Catégorie de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total roulant autorisé (en tonnes)		Tarifs par semestre (en euros)	
	Égal ou supérieur à	Inférieur à	Suspension pneumatique de l'(des) essieu(x) moteur(s)	Autres systèmes de suspension de l'(des) essieu(x) moteur(s)
I - Véhicules automobiles porteurs				
a) À deux essieux	12		62	138
b) À trois essieux	12		112	174
c) À quatre essieux et plus	12	27	74	114
	27		182	270
II - Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) Semi-remorque à un essieu	12	20	8	16
	20		88	154
b) Semi-remorque à deux essieux	12	27	58	86
	27	33	168	234
	33	39	234	354
	39		314	466
c) Semi-remorque à trois essieux et plus	12	38	186	258
	38		258	350
III - Remorques				
	16		60	60

Enfin, ainsi que l'a souhaité le Conseil d'État, il **précise désormais dans la loi**, au sein d'un nouvel article 284 *bis* B du code des douanes, **les catégories de véhicules exonérés de TSVR**, jusqu'ici mentionnés par l'article 3 du décret n° 70-1285 mentionné *supra*.

De fait, la présence d'éléments définissant l'assiette de la taxe dans un texte réglementaire **n'était pas conforme aux dispositions de l'article 34 de la Constitution** qui dispose que « *la loi fixe les règles concernant [...] l'assiette [...] des impositions de toute nature* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modifications, à l'exception de **trois amendements rédactionnels**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est **favorable** aux mesures du présent article, qui visent à **moderniser** le régime de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), notamment en **supprimant son paiement journalier** et en **remplaçant la périodicité semestrielle de sa déclaration et de son acquittement par une périodicité trimestrielle**.

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

ARTICLE 28

(Art. 266 nonies, 266 decies, 266 undecies, 268 ter et 285 sexies du code des douanes, art. L. 151-1 du code de l'environnement)

**Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) :
modernisation et sécurisation du recouvrement de la taxe**

Commentaire : le présent article vise à simplifier et à sécuriser le dispositif de recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

I. LE DROIT EXISTANT

1. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, par le **regroupement de plusieurs taxes fiscales ou parafiscales** affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Il existe actuellement cinq principales composantes de TGAP, chacune d'elle constituant une taxe à part entière répondant à ses propres règles :

- la TGAP sur les déchets ;
- la TGAP sur les émissions polluantes ;
- la TGAP sur les lubrifiants ;
- la TGAP sur les lessives ;
- la TGAP sur les matériaux d'extraction.

Codifiée à l'article 266 *sexies* du code des douanes, la TGAP est due par les exploitants d'installations dont les activités sont relatives au stockage et à l'incinération des déchets ménagers et assimilés, **au stockage et à l'élimination de déchets industriels spéciaux**, à la production d'huiles usagées, à la pollution industrielle de l'air, à la pollution des eaux (phosphates des lessives, granulats) et aux imprimés.

Les quelques 3 000 redevables de la TGAP la déclarent au plus tard le 30 avril de chaque année, au titre de l'année précédente. La TGAP est réglée selon trois acomptes, les 30 avril, 31 juillet et 30 octobre de chaque année. Elle est due par l'entreprise en tant que personne morale, et non par chacune de ses installations ou chacun de ses établissements.

Le paiement de la taxe est effectué par virement, lorsque son montant excède 7 600 euros.

La télédéclaration est possible depuis l'année 2015, sans être obligatoire, grâce au développement d'une application informatique par la direction générale des douanes et droits indirects qui a, par ailleurs, centralisé la gestion nationale des cinq composantes de la TGAP au sein d'un unique bureau de douane à Nice.

2. La TGAP sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique

Une TGAP sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique a été instaurée par l'article 47 de la loi de finances rectificative de décembre 2010¹, à l'initiative de votre commission des finances. Celle-ci devait être applicable à compter du 1^{er} janvier 2014, mais les décrets d'application de l'article 47 n'ont jamais été pris.

L'article 75 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte² interdit ce type de sacs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de **simplifier les modalités déclaratives et de paiement de la taxe générale sur les activités polluantes**, tout en actualisant le code des douanes pour tirer les conséquences d'une loi ou d'une décision du Conseil constitutionnel.

1. L'obligation de la télédéclaration et la généralisation du téléversement de la TGAP à compter de 2017

L'article 28 a pour objet **de modifier les formalités relatives à la déclaration et à l'acquittement de la TGAP**, pour les opérateurs qui déclarent par voie électronique, en prolongeant le délai de dépôt de leur déclaration, du 30 avril au 31 mai (2° du D du I et 1° du II).

Le a) du 1° du D du I procède à une coordination.

En outre, cet article vise à instaurer une **obligation de télédéclaration pour les redevables de la TGAP (2° du II) et à généraliser le téléversement (4° du II) à compter du 1^{er} janvier 2017 (2° du IV)**.

Le 3° et le 5° du II procèdent à des coordinations en lien avec ces évolutions.

Toutefois, il existe des **dispositions transitoires applicables au 1^{er} janvier 2016 (1° du IV)**.

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015.

Le **3° du D du 1°** dispose ainsi que « *lorsque le montant de la taxe due est supérieur à 100 000 euros¹, la déclaration est souscrite par voie électronique et le paiement de la taxe et des acomptes est effectué par téléversement* ».

En outre, le **4° du D du 1°** prévoit que « *lorsque le montant de la taxe due est compris entre 7 600 et 100 000 euros, le paiement de la taxe est fait par virement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France. En deçà de 100 000 euros, le paiement peut être effectué par téléversement si la déclaration a été souscrite par voie électronique* ».

Le 5° du D du 1° procède à une coordination.

2. La suppression de la TGAP sur les sacs de caisse à usage unique en matière plastique

Le présent article vise également à **tirer les conséquences de l'interdiction des sacs de caisse à usage unique en matière plastique** instaurée par la loi sur la transition énergétique, en **supprimant la TGAP applicable à ces produits** (A, B, C, b) du 1° du D du I).

Aux termes du **1° du IV**, cette suppression est effective à compter du 1^{er} janvier 2016.

3. La suppression de références obsolètes pour prendre en compte une décision du Conseil constitutionnel

Enfin, **cet article actualise le code des douanes en supprimant des références devenues obsolètes** du fait d'une censure par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, le **E du I** supprime la référence à l'article 266 *sexies* dans l'article 268 *ter* du code des douanes. De même, par coordination, le III du présent article supprime, à l'article L. 151-1 du code de l'environnement, la référence à l'article 268 *ter*.

Pour mémoire, ce dernier dispose que, pour l'application de la TGAP, les échanges entre la France métropolitaine et les départements d'outre-mer sont assimilés à des opérations d'importation ou d'exportation. Il en est de même pour les échanges réalisés entre ces départements, sauf entre la Guadeloupe et la Martinique.

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article 28, « *initialement, l'article 268 ter du code des douanes avait été modifié par l'article 37 de la loi n° 2000-1353 de finances rectificative du 31 décembre 2000 dans la mesure où le projet de loi de finances initiale instaurant la TGAP prévoyait une extension du périmètre de la TGAP à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles. Or, cette extension ayant été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision*

¹ Cela concerne donc les plus grosses entreprises redevables.

n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, la modification de l'article 268 ter du code des douanes n'avait pas lieu d'être ».

Il s'agit ainsi de « sécuriser le recouvrement de la taxe en simplifiant les modalités de perception de la taxe dans le cadre des échanges avec les départements d'outre-mer¹ ».

En outre, le **F du I** supprime la référence à l'article 266 *sexies* A du code des douanes au sein de l'article 285 *sexies*² du même code. En effet, l'article 266 *sexies* A a été déclaré contraire à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel³.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure générale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet **article d'ordre technique** contient des dispositions qui vont dans le sens de la **simplification**, aussi bien en ce qui concerne la **télédéclaration et le télérèglement des redevables**, qu'en ce qui concerne l'actualisation du code des douanes pour tirer la conséquence de l'interdiction des sacs de caisse à usage unique en matière plastique par la loi de transition énergétique et la suppression de dispositions devenues obsolètes.

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

¹ Source : évaluation préalable de l'article 28.

² Aux termes de cet article, « il n'est procédé au recouvrement, au remboursement ou à la remise des taxes prévues par les articles 266 *sexies* et 266 *sexies* A que si le montant à recouvrer, à rembourser ou à remettre excède 61 euros ».

³ Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

ARTICLE 28 bis (nouveau)
(Art. 266 quindecies du code des douanes)

Extension de la TGAP au gazole non routier

Commentaire : le présent article prévoit d'élargir l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes au gazole non routier.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de favoriser le développement des biocarburants en France, l'article 32 de la loi de finances pour 2005¹ a instauré un prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), codifié à l'article 266 quindecies du code des douanes. Le taux de ce prélèvement, qui s'applique aux distributeurs de carburants, est ainsi réduit à proportion des volumes de biocarburants incorporés dans les carburants.

Actuellement, le secteur non routier (tracteurs, BTP, SNCF, batellerie) n'est pas redevable de ce prélèvement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Jean-Yves Caullet, adopté avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à élargir l'assiette du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au gazole non routier (GNR), en deux étapes : en effet, afin de réduire l'effet prix et de faciliter l'adaptation des producteurs et distributeurs de biocarburants qui verront s'ouvrir un marché supplémentaire, seule la moitié des mises à la consommation de GNR entrera dans l'assiette de la TGAP en 2016.

L'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit l'article 28 bis indique que « en plaçant le gazole non routier au même régime que le gazole routier, l'objectif est d'inciter les distributeurs à incorporer du biocarburant dans le gazole non routier, dans la mesure où l'incorporation de 7,7 % de biocarburants permet d'être totalement exonéré de TGAP ».

Il précise également que « plusieurs pays dont l'Allemagne incitent déjà fiscalement les distributeurs à incorporer du biocarburant dans le gazole non routier ».

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Le secrétaire d'État chargé au budget a indiqué en séance que l'adoption de cette disposition aurait pour conséquence une **hausse du prix du gazole non routier comprise entre 0,5 et 1 centime d'euro**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article poursuit un objectif utile : il s'agit de **créer une incitation fiscale au secteur du GNR pour favoriser l'incorporation de biocarburant** dans ce gazole qui reste essentiellement un produit fossile.

En outre, il présente la vertu de **permettre une adaptation progressive des acteurs économiques**, seule la moitié des mises à la consommation de gazole non routier entrant dans l'assiette de la TGAP au titre de l'année 2016.

Enfin, comme l'a indiqué notre collègue Jean-Yves Caullet en séance, la disposition « *n'aurait pas d'incidence fiscale car il suffit d'incorporer les quantités adéquates de biocarburants dans le gazole non routier pour échapper à la TGAP. Il s'agit donc simplement d'harmoniser et de simplifier les régimes de TGAP (...). Ainsi, tous les gazoles seront soumis au même régime (...). Il pourrait y avoir un petit effet sur les prix dans la mesure où l'ouverture d'un nouveau débouché pourrait générer, au cours des premiers mois de l'année prochaine, une augmentation pouvant aller jusqu'à 1,5 centime par litre. (...) L'instauration de la mesure en deux temps devrait permettre d'éviter des petites tensions qui pourraient être préjudiciables au marché¹* ».

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

¹ J.O de l'Assemblée nationale, séance du vendredi 4 décembre, examen de l'amendement 635 de Jean-Yves Caullet portant article additionnel après l'article 28.

ARTICLE 28 ter (nouveau)
(Art. 266 quindecies du code des douanes)

Introduction d'un critère de traçabilité relatif aux matières premières permettant de produire des biocarburants pris en compte pour le double comptage

Commentaire : le présent article prévoit de renforcer les exigences de traçabilité des matières premières permettant de produire des biocarburants pris en compte pour le double de leur valeur réelle.

I. LE DROIT EXISTANT

Afin de favoriser le développement des biocarburants en France, l'article 32 de la loi de finances pour 2005¹ a instauré un prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), **codifié à l'article 266 quindecies du code des douanes**. Le taux de ce prélèvement, qui s'applique aux distributeurs de carburants, est ainsi **réduit à proportion des volumes de biocarburants incorporés dans les carburants**.

Dans ce cadre, est prévu un **principe de double comptage des biocarburants produits à partir de certains déchets et résidus**, qui constitue un **avantage fiscal**. La part énergétique de biocarburants produits dans une unité reconnue à partir de matières premières listées par arrêté est comptée double pour le calcul du montant de la TGAP.

Le dernier alinéa du III de l'article 266 *quindecies* du code des douanes dispose ainsi qu'un « *arrêté conjoint des ministres chargés des douanes, de l'écologie, de l'énergie et de l'agriculture fixe la liste des biocarburants produits à partir des matières premières énumérées à l'article 21 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, qui peuvent être pris en compte pour le double de leur valeur réelle exprimée en quantité d'énergie renouvelable, ainsi que les conditions et modalités de cette prise en compte* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article résulte d'un amendement de notre collègue Christophe Caresche, adopté avec un **avis défavorable de la commission et favorable du Gouvernement**. Il vise à **renforcer les exigences de traçabilité des**

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

matières premières permettant de produire des biocarburants pouvant être pris en compte au titre du double comptage.

Il modifie ainsi le dernier alinéa du III de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, qui serait désormais ainsi rédigé : « *un arrêt conjoint des ministres chargés des douanes, de l'écologie, de l'énergie et de l'agriculture fixe la liste des matières premières permettant de produire des biocarburants qui peuvent être pris en compte pour le double de leur valeur réelle exprimée en quantité d'énergie renouvelable, ainsi que les conditions et modalités de cette prise en compte, notamment en matière d'exigence de traçabilité* ».

L'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit l'article 28 *ter* indique que « *face à l'émergence d'un risque de fraude quant à la qualité, la nature ou la quantité de biocarburant bénéficiant du double avantage fiscal* » il est « *proposé de renforcer les exigences de traçabilité des matières premières, tout au long de la chaîne de valeur, en vue de l'octroi de cet avantage fiscal, et selon des modalités à définir par voie réglementaire* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si l'on peut comprendre les motivations de la disposition introduite par l'article 28 *ter*, il n'en demeure pas moins qu'elle ne présente aucun impact budgétaire et qu'elle ne paraît présenter qu'un lointain critère de rattachement avec la loi de finances. **Il ne s'agit que de l'ajout d'une mention au sein d'un article du code des douanes, dont la rédaction ne paraît d'ailleurs pas suffisamment précise.** En conséquence, elle présente un risque de censure comme cavalier budgétaire, ou du moins, comme l'a relevé la rapporteure générale de l'Assemblée nationale, pour incompétence négative.

En outre, la rédaction de l'article 28 *ter* fait disparaître, au sein de l'article 266 *quindecies*, la référence à la directive, ce qui ne paraît pas forcément opportun, le cadre communautaire étant strictement défini en matière de fiscalité énergétique, notamment au regard des avantages fiscaux consentis pour favoriser le développement des biocarburants. Il convient de souligner que, dans le droit actuel, c'est précisément l'article 21 de la directive 2009/28/CE précité qui définit la liste des matières premières permettant de produire les biocarburants pouvant être pris en compte pour le double de leur valeur réelle exprimée en quantité d'énergie renouvelable. On peut supposer que l'inscription dans cette liste est subordonnée au respect de certains critères vertueux.

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

*ARTICLE 29**(Art. 220 octies du code général des impôts)***Crédit d'impôt phonographique - Placement sous le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)**

Commentaire : le présent article vise à subordonner le bénéfice du crédit d'impôt phonographique au respect de l'article 53 du RGEC et à supprimer en conséquence l'obligation pour les autorités françaises de notifier le dispositif à la Commission européenne en cas de modification ultérieure.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE**

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques, codifié à l'article 220 *octies* du code général des impôts, a été introduit par voie d'amendement lors de l'examen de la loi de 2006 relative aux droits d'auteurs et aux droits voisins dans la société de l'information¹.

Son objectif est de **favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale française et européenne.**

Il s'applique aux entreprises de productions d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés et existant depuis au moins trois ans, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

1. Un dispositif centré sur la production « d'albums de nouveaux talents », avec une composante en faveur de la francophonie

Le crédit d'impôt phonographique vise à encourager la production phonographique « d'albums de nouveaux talents ».

Il s'agit des artistes, groupes d'artistes, compositeurs ou artistes-interprètes n'ayant pas dépassé le seuil de 100 000 ventes pour deux albums distincts précédant l'enregistrement donnant lieu au crédit d'impôt. Les albums bénéficiant du crédit d'impôt doivent être, soit pour moitié au moins d'expression française ou dans une langue régionale en usage en

¹ Loi n° 2006-961.

France, soit composés d'une ou plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de la propriété intellectuelle.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, **les œuvres doivent en outre être réalisées par des entreprises et industries techniques liées à la production phonographique qui sont établies en France** ou dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical, ainsi qu'aux opérations de post-production.

Le bénéfice du crédit d'impôt s'apprécie pour l'ensemble des albums produits annuellement par la société.

2. Les dépenses éligibles et le calcul du crédit d'impôt

Les dépenses éligibles concernent :

- **les frais de production d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical.** Cela recouvre les frais de personnel non permanent de l'entreprise, les frais de personnel permanent de l'entreprise directement concernée par les œuvres, les dépenses liées à l'utilisation de studios d'enregistrement, à la location et au transport de matériels et d'instruments, à la conception graphique d'un enregistrement phonographique, ainsi que les dépenses de post-production et celles liées aux coûts de numérisation et d'encodage des productions ;

- **les dépenses liées au développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales dans la limite d'un plafond de 350 000 euros par enregistrement phonographique.** Elles peuvent porter sur les frais de répétition des titres ayant fait l'objet d'un enregistrement, les dépenses engagées afin de soutenir la production de concerts de l'artiste en France ou à l'étranger, les dépenses engagées au titre de la participation de l'artiste à des émissions de télévision ou de radio dans le cadre de la promotion de l'œuvre agréée, les dépenses liées à la réalisation et à la production d'images permettant le développement de la carrière de l'artiste, ou encore les dépenses liées à la création d'un site Internet dédié à l'artiste dans le cadre du développement de sa carrière dans l'environnement numérique.

En outre, le crédit d'impôt n'est ouvert qu'à compter de la délivrance, par le ministre chargé de la culture, d'un agrément attestant que les productions phonographiques ou vidéographiques musicales remplissent les conditions indiquées ci-dessus. Cet agrément est délivré après avis d'un comité d'experts dont les modalités de fonctionnement sont précisées par décret, sur la base de pièces justificatives.

Le crédit d'impôt s'applique aux dépenses éligibles engagées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2015, dans la limite de 2,2 millions d'euros par entreprise et par exercice. Les subventions publiques sont déduites des bases de calcul.

Le taux et le calcul du crédit d'impôt sont par ailleurs différenciés en fonction de la taille de l'entreprise :

- pour les micro-entreprises et petites et moyennes entreprises au sens européen, **le crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles ;**

- pour les entreprises qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise¹, le crédit d'impôt est égal à 20 % des dépenses éligibles relatives aux productions qui excèdent la moyenne de leurs productions d'albums de nouveaux talents au cours des deux années précédentes et après application d'une décote de 70 %. L'assiette est donc plus restreinte du fait de la non prise en compte de l'ensemble des productions d'albums de nouveaux talents.

Enfin, **le crédit d'impôt est plafonné à 800 000 euros par an et par entreprise.**

3. Un dispositif modifié par l'article 50 de la loi de finances rectificative de décembre 2014

L'article 50 de la loi de finances rectificative de décembre 2014² a **prorogé le dispositif pour une période de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2018. Il l'a également renforcé et élargi.**

Les modalités du calcul de crédit d'impôt devaient **entrer en vigueur à une date fixée par décret afin de respecter la procédure d'autorisation par la Commission européenne au titre des aides d'État.**

Les nouvelles dispositions du crédit d'impôt, en application depuis la publication du décret n° 2015-704 du 19 juin 2015, sont les suivantes :

- **réduction du critère d'ancienneté des entreprises** de production phonographique de trois à un an ;

- **augmentation du plafond de crédit d'impôt**, qui passe de **800 000 euros à 1,1 million d'euros** par an et par entreprise ;

¹ Règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 concernant la définition des micros, petites et moyennes entreprises. Selon le nombre de salariés et le montant du chiffre d'affaires (CA), l'entreprise est :

- moyenne, avec moins de 250 salariés et moins de 50 millions d'euros de CA ou un total de bilan de moins de 43 millions d'euros ;

- petite, avec moins de 50 salariés et moins de 10 millions d'euros de CA ;

- micro, avec moins de 10 salariés et moins de 2 millions de CA.

² Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014.

- pour les PME, **prise en compte de la rémunération des dirigeants dans l'assiette des dépenses éligibles**, au prorata du temps passé sur l'œuvre et dans la limite d'un **plafond de 45 000 euros** par dirigeant ;

- pour les non-PME, **mesure de simplification et fin de la « décote¹ »** dans la comptabilisation des projets éligibles, en contrepartie d'un abaissement du taux de crédit d'impôt de 20 % à 15 %.

Enfin, le **coût du crédit d'impôt est de 11 millions d'euros** en 2015, mais la dépense fiscale associée devrait augmenter en raison des mesures de renforcement adoptées.

B. LE RÈGLEMENT GÉNÉRAL D'EXEMPTION PAR CATÉGORIE (RGEC)

En règle générale, sauf lorsqu'il s'agit de très faibles montants, **les aides publiques allouées par les gouvernements aux entreprises doivent être notifiées à la Commission européenne pour approbation avant d'être distribuées**. Toutefois, dans un objectif de simplification, le règlement (UE) n° 651/2014 de la commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), dit « **règlement général d'exemption par catégorie** » (RGEC) **autorise certaines exemptions**.

En effet, ce règlement :

- **relève le seuil des aides** – c'est-à-dire le montant minimal d'aide devant être notifié – allouées à la recherche et au développement, au financement des risques, aux installations sportives et aux **projets dans les domaines de la culture et du patrimoine** ;

- **élargit les catégories couvertes par les règles pour y inclure** les infrastructures locales et à haut débit, les infrastructures énergétiques, sportives, récréatives et de recherche, les pôles d'innovation, **les projets de développement régional, les activités dans les domaines de la culture, du patrimoine et de la conservation (tel que la modernisation d'un théâtre), les œuvres audiovisuelles** et les réparations après les catastrophes naturelles ;

- **simplifie et clarifie les conditions** que les aides publiques doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'exemption.

Ce règlement est applicable depuis le 1^{er} juillet 2014.

Aux termes de son article 53, les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine sont compatibles avec le marché intérieur

¹ Une clause d'effort était demandée aux entreprises non-PME consistant à ne prendre en compte dans la base de calcul du crédit d'impôt que les dépenses pour les seules productions qui excédaient la moyenne, après application d'une décote de 70 %, des productions au titre des deux derniers exercices.

au sens de l'article 107 paragraphe 3 du traité et sont en conséquence exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3 dudit traité, pour autant que les conditions prévues par le RGEC soient remplies.

Parmi les aides concernées par cette exemption, on distingue les aides en faveur des salles de concert, des autres organisations de spectacle vivant, des événements et performances artistiques ou culturels, des festivals, de l'écriture, de l'édition, de la production, de la distribution, de la numérisation et de la publication d'œuvres musicales et littéraires, y compris les traductions.

Par ailleurs, les aides peuvent prendre la forme d'aides à l'investissement (notamment d'aides à la construction ou à la modernisation d'infrastructures culturelles) et d'aides au fonctionnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article introduit au sein de l'article 220 *octies* du code général des impôts (CGI) un VII qui dispose que « *le bénéfice du crédit d'impôt mentionné au I est subordonné au respect de l'article 53 du 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* ».

L'exposé des motifs de l'article 29 précise en effet que, par courriers en date des 19 décembre 2014 et 3 février 2015, la Commission a indiqué que **le crédit d'impôt phonographique entrainé dans le champ d'application de l'article 53 du RGEC, ce qui exempte la France d'une notification en cas de modification ultérieure de ce dispositif.**

Il est donc nécessaire de procéder à une modification législative de l'article 220 *octies* du CGI pour prendre acte de cette nouvelle situation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article d'ordre technique tire les **conséquences juridiques d'un règlement de la Commission européenne**. Il aura pour effet de simplifier et accélérer la mise en œuvre des éventuelles modifications du crédit d'impôt phonographique à l'avenir, sans passer par un décret.

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

ARTICLE 30

(Art. 278 bis du code général des impôts)

Mise en conformité avec le droit l'Union européenne du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux produits d'origine agricole non transformés

Commentaire : le présent article vise à mettre en conformité le régime de TVA applicable aux produits d'origine agricole non transformés avec le droit communautaire en réservant l'application du taux réduit de TVA à 10 % aux seuls produits destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole et à certains produits de l'horticulture et de la floriculture d'ornement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À 10 % AUX PRODUITS D'ORIGINE AGRICOLE NON TRANSFORMÉS

L'article 278 bis du code général des impôts prévoit l'application du taux réduit de TVA à 10 % aux opérations d'achat, d'importation d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon portant sur les produits « *d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation* ».

B. UN RÉGIME CONTESTÉ PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, dans un avis motivé du 26 mars 2015, la Commission européenne a indiqué aux autorités françaises que le régime français de TVA applicable aux produits d'origine agricole non transformés tendant à appliquer « *un taux réduit de TVA à 10 % aux opérations relatives aux produits d'origine agricole, en dehors des cas visés à l'article 122 de cette directive¹, et lorsque ces produits ne constituent pas des « denrées alimentaires » ou ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole* » était contraire à ladite directive.

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

**Les dispositions de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006
relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée
applicables aux produits agricole**

L'article 122 de la directive « TVA » de 2006 prévoit que « *les États membres peuvent appliquer un taux réduit aux livraisons de plantes vivantes et autres produits de la floriculture, y compris les bulbes, les racines et produits similaires, les fleurs coupées et les feuillages pour ornements [...]* ».

Par ailleurs, le 1 de l'annexe III de la directive de 2006 précitée dispose que « *les denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcooliques) destinées à la consommation humaine et animale, les animaux vivants, les graines, les plantes et les ingrédients normalement destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ; les produits normalement utilisés pour compléter ou remplacer les denrées alimentaires* ».

Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que **seuls les produits d'origine agricole constituant des denrées alimentaires ou étant normalement destinés à être utilisés dans la préparation de denrées alimentaires ou dans la production agricole ainsi que les plantes vivantes et autres produits de la floriculture peuvent bénéficier d'un taux réduit de TVA.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à tirer les conséquences de l'avis motivé de la Commission européenne du 26 mars 2015 et donc à **mettre en conformité le régime de TVA applicable aux produits d'origine agricole non transformés avec le droit communautaire et, plus particulièrement, la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.** Il réserve ainsi l'application du taux réduit de TVA de 10 % aux seuls produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation et destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole.

Par coordination, le présent article maintient l'application du même taux réduit de TVA aux produits de l'horticulture et la floriculture d'ornement n'ayant subi aucune transformation, ce que permet la directive précitée. Mais ces produits n'étant plus visés par la nouvelle rédaction du 3° de l'article 278 *bis* du code général des impôts (CGI) proposée par le présent article, il convient d'apporter cette précision.

*

L'assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve le dispositif proposé** par le présent article car, faute d'être adopté, la France serait exposée à des risques contentieux et donc à des sanctions éventuelles. En effet, la Commission européenne pourrait engager un recours en manquement devant la Cour de justice de l'Union européenne. Son avis motivé du 26 mars 2015 laisse entendre que le risque est réel.

Le nombre de produits sortant du champ du taux réduit de TVA à 10 % devrait en outre être limité. Il s'agit des produits agricoles non transformés destinés à un autre usage que la préparation des denrées alimentaires ou la production agricole tels que **la laine, le duvet et les plumes non transformés destinés à l'habillement ou encore les productions agricoles destinées à la fabrication de biocarburants telles que le colza**. En revanche, **les produits destinés à l'alimentation animale dans le cadre de l'élevage demeureront soumis au taux réduit à 10 %**.

Selon l'évaluation préalable du présent article, **l'impact économique de cette mesure devrait être marginal** dans la mesure où, s'agissant majoritairement de produits échangés entre assujettis, ces derniers auront la possibilité de déduire le surcroît de TVA lié à ce changement de taux.

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

ARTICLE 30 bis (nouveau)
(Art. 278-0 bis du code général des impôts)

Extension du taux réduit de TVA à 5,5 % à certains spectacles

Commentaire : le présent article prévoit d'élargir le champ des spectacles soumis au taux réduit de TVA à 5,5 %.

I. LE DROIT EXISTANT

Le taux de TVA applicable au spectacle vivant dépend de la nature de celui-ci et du lieu dans lequel il se tient.

L'article 278-0 bis du code général des impôts prévoit l'application du **taux réduit à 5,5 %** pour les **théâtres** (représentations dramatiques, lyriques ou chorégraphiques dont l'action s'organise autour d'un thème central), **théâtres de chansonniers** (établissements dans lesquels les auteurs eux-mêmes déclament ou chantent leurs œuvres), **cirques, concerts et spectacles de variétés** à l'exception de ceux qui sont donnés dans les établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances tels que les dancings, discothèques, etc. (qui sont alors soumis au taux normal de TVA).

Il prévoit en outre que le prix du billet d'entrée donnant **exclusivement accès à des concerts donnés dans des établissements où il est servi facultativement des consommations pendant le spectacle** (cafés-concerts, cafés-jazz, etc.) et dont l'exploitant est titulaire d'une licence d'entrepreneur de lieux de spectacles aménagés pour les représentations publiques est également soumis au taux réduit de **TVA à 5,5 %**.

L'application de ce taux réduit **ne concerne cependant que les concerts**, c'est-à-dire les spectacles répondant aux critères fixés à l'article 87 bis de l'annexe 3 du code général des impôts (tours de chant, récitals ou harmonies de voix ou d'instruments, ou les deux ensemble, caractérisés par la présence effective d'un ou plusieurs musiciens ou chanteurs). **En sont donc exclus les droits d'entrée aux spectacles consistant en la diffusion de musique enregistrée**, comme cela est le cas pour les spectacles faisant intervenir des **disc-jockeys** par exemple.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député Razzy Hammadi, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec l'avis favorable de la

rapporteure général du budget, Valérie Rabault, et défavorable du Gouvernement, tendant à **élargir le champ des spectacles ouvrant droit au taux réduit de TVA à 5,5 %**.

Le présent article prévoit ainsi que les spectacles donnés dans des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances, tels que les **dancings, discothèques, etc. puissent désormais être soumis à ce taux réduit**.

Par ailleurs, il prévoit que le prix du billet d'entrée donnant accès à des « *interprétations originales d'œuvres musicales nécessitant la présence physique d'au moins un artiste du spectacle percevant une rémunération* » (cas des spectacles réalisés par des **disc-jockeys**) dans des établissements où il est servi facultativement des consommations pendant le spectacle et dont l'exploitant est titulaire d'une licence d'entrepreneur de lieux de spectacles aménagés pour les représentations publiques soit également soumis au taux réduit de TVA à 5,5 %, **supprimant ainsi la restriction du bénéfice de ce taux aux seuls concerts**.

Le II du présent article prévoit cependant de limiter aux établissements affiliés au centre national de la chanson des variétés et du jazz.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que **l'élargissement prévu par le présent article ne se justifie pas**. En effet, l'application d'un taux réduit de TVA doit avoir pour objectif de soutenir un secteur ou une activité. Or le présent article vise à étendre l'application du taux réduit de TVA à des établissements tels que les cabarets ou les discothèques, pour lesquels **le spectacle ne constitue qu'une partie de la prestation fournie**.

Par ailleurs, **la précision apportée par le II du présent article est en réalité peu restrictive**. En effet, près de 1 800 établissements, extrêmement hétérogènes, sont actuellement affiliés au centre national de la chanson, des variétés et du jazz. Elle se traduira en revanche par une **complexification supplémentaire** d'un dispositif déjà peu lisible.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose de supprimer cet article.

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

ARTICLE 30 ter (nouveau)
(Art. 298 du code général des impôts)

Instauration de la déductibilité de TVA pour les véhicules à essence

Commentaire : le présent article prévoit l'instauration de la déductibilité de TVA au profit des véhicules à essence, sur le modèle de ce qui existe pour les véhicules diesel.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 298 du code général des impôts (CGI) opère une distinction entre les véhicules à essence et les véhicules diesel en ce qui concerne la déductibilité de la TVA.

Déductibilité de TVA applicable à l'essence et au gazole

Essence	Gazole
Non	80 %

Source : article 298 du code général des impôts

Cela signifie que 80 % des taxes sur le carburant consommé sont déductibles lorsqu'il s'agit de gazole.

Depuis une directive du 17 mai 1977 entrée en vigueur en janvier 1979, les États membres de l'Union européenne peuvent maintenir les exclusions de la déduction de TVA qui existaient avant l'adoption de la directive, mais ils ne peuvent pas étendre le champ de ces exclusions. La France a déjà été condamnée par un arrêt rendu le 14 juin 2001 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) parce que le législateur avait justement exclu du droit à déduction de la TVA les dépenses de gazole.

En conséquence, la seule possibilité qui existe, pour mettre fin à l'avantage comparatif dont bénéficie le diesel, consiste à prévoir qu'une telle déductibilité de TVA s'applique également pour les véhicules à essence.

Selon les chiffres de l'Observatoire du véhicule d'entreprise, **les immatriculations de nouveaux véhicules destinés aux sociétés sont à 87,5 % motorisées en diesel.** En outre, l'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit le présent article indique que le diesel concerne 96 % de la flotte des véhicules particuliers des entreprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement de nos collègues députés du groupe écologiste, avec un **avis favorable de la commission et défavorable du Gouvernement**.

Il vise à « *introduire de manière progressive une équité entre le remboursement de TVA pour l'essence et celui pour le gazole en permettant un remboursement à hauteur de 40 % pour l'année 2016 et 80 % à compter de 2017, comme c'est le cas pour le gazole¹* ».

Il modifie en conséquence le a du 1° du 4 de l'article 298 du code général des impôts.

L'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit le présent article indique que, « *selon l'Observatoire des véhicules d'entreprises, cette mesure coûterait entre 15 et 20 millions d'euros pour un remboursement de TVA équivalent à celui sur le gazole, mais elle serait rapidement compensée par le fait que l'État perçoit sur chaque litre d'essence des recettes de TICPE plus importantes que celles qu'il perçoit sur un litre de gazole* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition constitue une **mesure de bon sens, qui ne présente par ailleurs pas de difficulté juridique**, car elle est conforme au droit communautaire, contrairement aux amendements qui suppriment la déductibilité de TVA sur le gazole. Sur le fond :

- elle permettrait de **mettre fin à l'inégalité de traitement fiscal existant entre le gazole et l'essence**, et qui pousse les entreprises à investir dans des véhicules diesel ;

- elle contribuerait au **nécessaire rééquilibrage de la fiscalité entre le diesel et l'essence**, au regard de l'impératif de santé publique, le diesel étant nocif pour la santé. Il s'agit en effet d'un carburant émetteur de particules fines qui a été classé comme cancérigène certain par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ;

- elle offre de surcroît un avantage supplémentaire aux professionnels, puisqu'ils pourront désormais récupérer à la fois la TVA sur le diesel et sur l'essence ;

- **son coût devrait être rapidement résorbé**, pour céder la place à des recettes supplémentaires, dans la mesure où l'État perçoit sur chaque litre d'essence des recettes de TICPE plus importantes que celles qu'il perçoit sur un litre de gazole ;

¹ Source : exposé des motifs de l'amendement 408 de Denis Baupin et des membres du groupe écologiste portant article additionnel après l'article 30.

-enfin, plus généralement, il s'agit d'une **mesure de cohérence** : on ne peut pas initier un rapprochement de la fiscalité des carburants tout en continuant à encourager fiscalement l'achat de véhicules roulant au diesel.

Toutefois, en ce qui concerne son impact potentiel pour les constructeurs automobiles français en particulier, même s'il convient de relever que l'application de la déductibilité de 80 % sur l'essence comme sur le gazole interviendrait au bout de deux ans (seulement 40 % la première année), ce qui confère un caractère progressif à la mesure, l'incidence pourrait être réelle. Votre rapporteur général sera très attentif à la prise en compte de leur capacité d'adaptation à ces évolutions.

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

ARTICLE 30 quater (nouveau)

(Art. unique de la loi n° 2014-237 du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable à la presse imprimée et à la presse en ligne)

**Application rétroactive du taux spécifique de TVA à 2,1 %
à la presse en ligne à compter du 12 juin 2009**

Commentaire : le présent article prévoit d'appliquer de manière rétroactive le taux de TVA spécifique à 2,1 % à la presse en ligne à compter du 12 juin 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA LOI DU 12 JUIN 2009 A DOTÉ LA PRESSE EN LIGNE D'UN VÉRITABLE STATUT JURIDIQUE

Dans sa rédaction initiale, la loi du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse¹ **ne reconnaissait pas expressément la presse en ligne**, son article 1^{er} se limitant à donner une définition de la « publication de presse » comme « *tout service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de publics et paraissant à intervalles réguliers* ».

Pour **combler ce « vide » juridique**, l'article 27 de la **loi du 12 juin 2009** favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet et donnant une définition de la presse en ligne² a complété l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 1986 précité afin de **doter la presse en ligne d'un véritable statut juridique**.

Le service de presse en ligne est ainsi désormais défini comme « *tout service de communication au public en ligne édité à titre professionnel par une personne physique ou morale qui a la maîtrise éditoriale de son contenu, consistant en la production et la mise à disposition du public d'un contenu original, d'intérêt général, renouvelé régulièrement, composé d'informations présentant un lien avec l'actualité et ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique, qui ne constitue pas un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale* ».

¹ Loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

² Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet.

B. LA LOI DU 27 FÉVRIER 2014 A ALIGNÉ LE TAUX DE TVA APPLICABLE À LA PRESSE EN LIGNE SUR CELUI DE LA PRESSE IMPRIMÉE

Le taux spécifique de TVA à 2,1 % prévu à l'article 298 septies du code général des impôts ne s'appliquait, à l'origine, qu'aux seules publications papier.

Afin de « *réduire la distorsion de concurrence* » entre ces deux types de presse écrite, « *garantir le principe de neutralité technologique* » et « *favoriser l'émergence d'un modèle économique viable pour la presse en ligne payante* », la loi du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne a **procédé à un alignement du régime applicable en matière de TVA à la presse en ligne sur celui de la presse papier à compter du 1^{er} février 2014.**

Or, comme le rappelait notre collègue David Assouline dans un rapport de 2014¹, « *sans attendre une modification législative en ce sens, certains " pure players " d'information, à l'instar de Mediapart, Arrêt sur images, Terra Eco ou La lettre A, ont unilatéralement appliqué un taux de TVA à 2,1 % aux prestations qu'ils délivrent* ». **Ces éditeurs font actuellement l'objet d'une procédure de redressement fiscal.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue député Christian Paul et plusieurs de ses collègues, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement, **un amendement tendant à appliquer rétroactivement le taux spécifique de TVA à 2,1 % à la presse en ligne à compter du 12 juin 2009.**

Cette mesure vise à « **apurer** » la situation des éditeurs ayant **appliqué le taux spécifique de TVA entre 2009 et 2014 et faisant l'objet d'un redressement fiscal.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE FRAGILISANT LE RÉGIME DE TVA APPLICABLE À LA PRESSE EN LIGNE AU REGARD DU DROIT COMMUNAUTAIRE

L'article 278-0 bis du code général des impôts prévoit l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % à l'ensemble des livres, « *y compris ceux fournis par téléchargement* ».

¹ Rapport n° 365 (2013-2014) de M. David Assouline, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 12 février 2014.

Or, dans un **arrêt du 5 mars 2015**, la Cour de justice de l'Union européenne a **condamné la France** en estimant que cette mesure était contraire à la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée autorise l'application d'un taux réduit de TVA qu'à la fourniture de livres « sur tout type de support physique ».

Une condamnation sur un même motif est envisageable s'agissant de l'application du taux spécifique à 2,1 % à la presse numérique. En effet, comme l'a rappelé le secrétaire d'État au budget, *« je le répète, une procédure est en cours contre la France au niveau de l'Union européenne sur cette question »*¹.

B. UNE RÉTROACTIVITÉ DONT LES MOTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL NE SONT PAS AVÉRÉS

Le caractère rétroactif du présent article pose en outre un problème d'ordre constitutionnel dans la mesure où **il nécessite un motif d'intérêt général** suffisant.

Votre rapporteur général fait sien le raisonnement de notre collègue député Patrick Bloche, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation et rapporteur de la proposition de loi tendant à harmoniser les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne, *« il n'existe pas de précédent où la loi fiscale aurait été modifiée rétroactivement dans le but d'éteindre des contrôles en cours. Tout indique, par ailleurs, que le Conseil constitutionnel ferait jouer sa jurisprudence traditionnelle sur ce qu'il appelle la recherche d'un intérêt général suffisant pour justifier une telle rétroactivité. En l'espèce, avouons-le, chers collègues, un intérêt général serait difficile à démontrer dès lors que la loi s'appuie jusqu'à présent sur des dispositions communautaires parfaitement explicites »*.

Une telle mesure serait en outre contraire au principe d'égalité devant l'impôt. En effet, comme l'a rappelé le secrétaire d'État au budget², *« pourquoi y a-t-il clairement rupture d'égalité ? Parce qu'à partir de 2008, des contribuables se sont appliqués un taux de TVA de 2,1 %, tandis que d'autres appliquaient le taux de 19,6 %, puis 20 %, c'est-à-dire le taux normal. Vous proposez de prendre une disposition rétroactive. Que va-t-il se passer ? Les contribuables qui ont appliqué le taux normal en 2009, 2010 et 2011 ne pourront pas obtenir le remboursement, puisque la TVA est prescrite. Peut-être pourront-ils être remboursés pour 2012, 2013 et 2014, mais sûrement pas pour 2009, 2010 et 2011. Ceux qui se sont appliqués d'autorité le taux de 2,1 % seront donc en gain entre 2008 et 2012 par rapport aux autres. Les entreprises aujourd'hui redressées ne vont ni gagner ni perdre, si j'ose dire – en tout cas, elles ne recevront pas d'argent. Imaginons qu'un site ayant appliqué un*

¹ Compte-rendu de la séance du samedi 21 novembre 2015, Sénat.

² Compte-rendu de la séance du vendredi 4 décembre 2015, Assemblée nationale.

taux de 19,6 % ou 20 % en 2012 ou 2013 demande le remboursement de la TVA facturée " à tort ". Remboursera-t-il pour autant ses clients ? C'est impossible. Il gardera donc l'argent, et cela pourra être considéré comme une aide d'État – qui n'aura pas été notifiée et n'est pas autorisée par le droit de l'Union européenne ».

Enfin, votre rapporteur général estime difficilement justifiable qu'une loi valide rétroactivement des comportements tendant à entrer volontairement en infraction avec la loi, quel qu'en soit le motif.

*

Aussi, dans la mesure où, d'une part, il ne semble pas opportun que la loi soit modifiée pour justifier *a posteriori* quelques cas particuliers et, d'autre part, modifier une législation faisant l'objet d'une surveillance de la part des autorités européennes menacerait l'ensemble du dispositif en faveur de la presse, **votre rapporteur général vous propose de supprimer le présent article.**

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, **le Sénat a d'ailleurs rejeté un amendement proposant une telle mesure.**

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

ARTICLE 31

(Art. 217 octies du code général des impôts)

**Amortissement exceptionnel des investissements des entreprises
dans les PME innovantes**

Commentaire : le présent article vise à procéder à diverses adaptations de l'article 217 octies du code général des impôts afin d'assurer la conformité du dispositif d'amortissement exceptionnel des prises de participation dans les PME innovantes avec les règles européennes en matière d'aide d'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF D'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL POUR FAVORISER L'INVESTISSEMENT DANS LES PME INNOVANTES

L'article 15 de la loi de finances rectificative pour 2013 a instauré, au sein de l'article 217 octies du code général des impôts (CGI), un **régime d'amortissement exceptionnel, sur cinq ans, des sommes versées pour la souscription au capital des petites et moyennes entreprises innovantes ou la souscription de fonds de capital-risque**. Par exemple, si une entreprise a investi 100 000 euros dans une PME innovante, elle pourrait, en vertu de ce régime, amortir cet investissement en réduisant de 20 000 euros son résultat annuel imposable pendant cinq ans.

Ce dispositif, qui déroge au principe selon lequel les valeurs mobilières ne peuvent pas être amorties, est cependant soumis à de **nombreuses conditions** :

Ne sont éligibles que les investissements réalisés :

1. **dans une PME innovante**, c'est-à-dire une PME au sens communautaire, établie dans l'Union européenne, et répondant à des critères ayant évolué depuis 2013 (cf. *infra*) ;

2. **dans un fonds commun de placement à risques (FCPR)¹, un fonds professionnel de capital investissement (FPCI)² ou une société de**

¹ Un FCPR est un organisme de placement collectif en valeur mobilière (OPCVM) dont l'actif est constitué pour au moins 50 % de titres non cotés.

² Un FPCI est un FCPR bénéficiant d'une procédure allégée et réservé à des clients avertis.

capital-risque¹, dont plus de 60 % des titres sont investis dans des PME innovantes.

Afin de ne pas inciter au rachat des PME innovantes par des grandes entreprises, l'entreprise qui investit ne peut détenir plus de 20 % du capital ou des droits de vote de la PME innovante cible de l'investissement (directement ou indirectement via un fonds).

La valeur des actifs pouvant faire l'objet de l'amortissement exceptionnel ne peut pas dépasser 1 % du total de l'actif de l'entreprise investisseur.

Le dispositif vise à favoriser l'investissement de long terme dans les PME innovantes. En conséquence, **en cas de cession moins de deux ans après l'acquisition des titres, l'amortissement doit être réintégré au résultat imposable**, majoré d'un intérêt de retard. En cas de cession de long terme (détenue supérieure à deux ans), **la plus-value de cession est imposée au taux normal de taxation des plus-values, soit 19 %, à hauteur de l'amortissement pratiqué**. Si la plus-value de cession est plus importante que le montant de l'amortissement pratiqué, la différence sera imposée au régime normal d'exonération, c'est-à-dire uniquement sur une quote-part de frais et charges de 12 %.

B. LES MODIFICATIONS INTERVENUES PAR LA SECONDE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2014

L'article 76 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a procédé à plusieurs ajustements de ce dispositif, afin d'en assurer la compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Il a, en particulier :

- **modifié les critères d'éligibilité des PME innovantes au présent dispositif**. Ainsi, un seul critère est désormais applicable : l'entreprise doit avoir réalisé des dépenses de recherche au sens du crédit d'impôt recherche (CIR) représentant au moins 10 % des charges d'exploitation de l'un au moins des trois exercices précédant l'année de la souscription ;

- **ouvert le bénéfice du dispositif aux sommes versées pour la souscription de parts ou d'actions de fonds ou de sociétés de capital-risque établis dans un autre État européen** (Union européenne, Islande et Norvège) qui ont les mêmes caractéristiques que les fonds déjà éligibles ;

- **neutralisé les effets d'un éventuel rachat de titres par le fonds** (qui réduirait son pourcentage d'investissement dans les PME innovantes) ;

¹ Une société de capital-risque est une société par actions dont 50 % au moins de l'actif est constitué de titres non cotés.

- exclu deux catégories d'entreprises du bénéfice du présent article (en tant que PME cible de l'investissement) : les PME cotées en bourse sur un marché réglementé d'une part ; les entreprises en difficulté au sens communautaire, d'autre part ;

- **limité à 15 millions d'euros le montant des versements au titre des souscriptions** pouvant faire l'objet du dispositif d'amortissement ;

- exclu les investissements réalisés par des entreprises au bénéfice de PME innovantes ou de fonds dans lesquels l'entreprise investisseur a déjà investi avant la mise en place du dispositif d'amortissement, afin d'éviter les effets d'aubaine ;

- **borné le dispositif dans le temps**, en prévoyant qu'il s'applique pendant dix ans à compter de son entrée en vigueur.

C. UN DISPOSITIF TOUJOURS EN ATTENTE DE SON AUTORISATION PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Dans la mesure où il constitue une aide fiscale à l'investissement dans certaines entreprises, ce dispositif devait être notifié par la France à la Commission européenne, et conditionné à la réponse de cette dernière au regard de sa conformité au droit communautaire.

La Commission européenne a publié, le 22 janvier 2014, de nouvelles lignes directrices en matière d'aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques. Cette révision des lignes directrices était attendue, et le Gouvernement avait d'ailleurs indiqué, dans l'évaluation préalable annexée à l'article du projet de loi de finances ayant créé ce dispositif, qu'« *en fonction du résultat de cette réforme de la doctrine applicable, le dispositif proposé est susceptible de nécessiter (ou non) certaines adaptations (par exemple : introduction d'un plafond d'investissement ou exclusion de certains secteurs)* ».

Après que la Commission a soulevé plusieurs griefs, le Gouvernement avait procédé l'an passé à plusieurs ajustements (voir *supra*). **Ces ajustements n'ont pas permis d'obtenir une décision de la Commission européenne autorisant ce dispositif**. En particulier, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article, « *l'entrée en vigueur du régime est subordonnée par la Commission européenne à l'ajout de la condition tenant au stade de développement de l'entreprise* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de procéder à plusieurs modifications au sein de l'article 217 *octies*, afin, d'une part, de **permettre son autorisation par la Commission européenne** et, d'autre part, de **réaliser un certain**

nombre de coordinations en raison de la modification du régime des fonds de capital-risque liée à la réforme de l'ISF-PME.

Les modifications apportées par le présent article au dispositif concernent **cinq principaux points**.

Tout d'abord, le présent article ajoute une condition importante : **seules les PME innovantes n'exerçant leur activité sur aucun marché (en phase de prototypage ou d'amorçage) ou celles exerçant leur activité sur un marché depuis moins de dix ans** seront éligibles à l'amortissement exceptionnel.

Cette condition d'âge **s'apprécie au moment de la souscription des titres de participation**. Ainsi, l'entreprise investisseur peut continuer d'amortir (sur la durée qui est au total de cinq ans) les investissements réalisés dans une PME qui cesserait, au cours de cette durée d'amortissement, de respecter la condition d'âge.

Par ailleurs, si la PME innovante cible est introduite en bourse, les titres de cette PME ne peuvent être pris en compte par les fonds ou sociétés de capital risque que pendant cinq ans à compter de cette introduction pour le calcul du ratio de 60 % permettant à ces derniers de bénéficier du dispositif.

Les PME innovantes pouvant bénéficier, en tant que cible de l'investissement, du dispositif, sont aujourd'hui les PME qui ont réalisé des dépenses de recherche éligibles au crédit d'impôt recherche représentant au moins 10 % des charges d'exploitation de l'un au moins des trois exercices précédant celui au cours duquel intervient la souscription. Le présent article vise à remplacer cette condition par un renvoi aux nouveaux critères de l'ISF-PME, ce qui conduirait à **ajouter le critère d'une labellisation par BPI France**. Il convient de souligner que ce critère avait été prévu à l'origine, puis supprimé par la dernière réforme du dispositif l'an passé.

L'article 217 *octies* prévoit aujourd'hui que, lorsque les fonds procèdent à un rachat des titres des PME innovantes, ils doivent en parallèle procéder à des souscriptions au capital de ces entreprises. Toutefois, le présent article prévoit que **cette condition sera désormais appréciée sur l'ensemble de la durée de vie du fonds ou sur dix ans concernant les sociétés de capital-risque** (alinéas 4 à 8), et non sur la seule période d'investissement. Afin de faciliter, pour l'administration fiscale, le contrôle du respect de ces conditions, les fonds ou sociétés devront formaliser leur engagement de procéder à ces souscriptions par une déclaration spécifique.

Enfin, l'article 217 *octies* prévoit que les titres d'une PME innovante cible ne peuvent représenter plus de 1 % du total de l'actif de l'entreprise investisseur. Le présent article vise à **assouplir cette condition en précisant que cette condition de 1 % s'apprécie à l'échelle de l'actif du groupe fiscalement intégré au sens de l'article 223 A du code général des impôts**, s'agissant de l'investissement réalisé par l'une des sociétés du groupe.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'amortissement sur cinq ans des prises de participation dans les PME innovantes, prévu à l'article 217 *octies*, a été **annoncé par le Président de la République lors des assises de l'entrepreneuriat, le 29 avril 2013.**

Deux ans et sept mois plus tard, le dispositif annoncé n'est toujours pas entré en vigueur, l'article du code ayant dû, par deux fois, être modifié pour permettre sa compatibilité avec les lignes directrices de la Commission européenne en matière d'aides d'État. Compte tenu des délais nécessaires à la notification des nouvelles règles prévues par le présent article, l'amortissement exceptionnel des investissements dans les PME innovantes **ne pourra intervenir avant la fin du premier semestre 2016, soit plus de trois ans après son annonce par le Président de la République. Une évaluation approfondie, conjointement avec les services de la Commission européenne et préalablement à la création du dispositif, aurait sans doute permis d'éviter un effet d'annonce non suivi d'effets, que l'on peut aujourd'hui regretter.**

En outre, au fil des rédactions successives, **le dispositif est devenu d'une importante complexité** ; soumis à de nombreuses conditions et à divers seuils et plafonds, **il risque de ne pas atteindre l'objectif escompté**, à savoir l'incitation aux prises de participation intra-filières afin que les grands groupes investissent dans les PME innovantes de leurs secteurs, sans les racheter purement et simplement.

S'agissant des modifications apportées par le présent article, votre rapporteur général constate qu'elles portent, pour l'essentiel, sur des mises en conformité avec le droit communautaire ou des coordinations. Il regrette cependant **l'introduction d'une condition liée à l'ancienneté de l'entreprise, qui réduira significativement le champ des entreprises cibles (et des fonds ou sociétés de capital-risque) ouvrant le bénéfice de l'amortissement.** Il se réjouit, en revanche, du rétablissement du critère de la labellisation par BPI France, ainsi que de l'assouplissement concernant l'appréciation du plafond d'investissement dans les groupes de sociétés.

Votre rapporteur général vous propose d'adopter un amendement visant à **inclure les sociétés de libre partenariat (SLP) dans le périmètre des sociétés d'investissement dont les parts peuvent faire l'objet d'un amortissement exceptionnel.** Créée par l'article 145 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « loi Macron », la société de libre partenariat (SLP), définie à l'article L. 214-162-1 du code monétaire et financier, est une nouvelle catégorie de fonds professionnel spécialisé. Ce véhicule d'investissement prend la forme d'une société en commandite simple afin de se rapprocher, dans sa gouvernance, des *limited partnerships* anglo-saxons, qui réunissent plusieurs associés, certains dont la responsabilité est pleine à l'égard des obligations de la structure, d'autres dont la responsabilité est limitée à leurs apports. Il

s'agit ainsi d'attirer les investisseurs intentionnels étrangers désireux d'investir dans un tel cadre plutôt que dans celui d'une société d'investissement à capital variable ou d'un fonds de commun de placement. Pour autant, aux termes de l'article 1655 *sexies* A du code général des impôts, la SLP offre la possibilité aux investisseurs résidents de France de bénéficier du régime fiscal des FCPI, à la condition que la SLP s'engage à respecter les quotas d'investissements prévus pour ces fonds. L'amendement adopté par votre commission des finances vise ainsi seulement à clarifier le fait que les SLP sont, au même titre que les FCPI et selon les mêmes conditions, éligibles au dispositif de l'article 217 *octies*.

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

ARTICLE 32

(Art. 119 quinquies [nouveau] du code général des impôts)

Exonération de la retenue à la source due par une société non résidente déficitaire ou en liquidation

Commentaire : le présent article vise à mettre notre droit en conformité avec le droit communautaire en exonérant de la retenue à source de l'article 119 bis du code général des impôts les produits distribués par une société française à une société non résidente déficitaire et en liquidation.

I. LE DROIT EXISTANT

Les distributions de produits de participation qui ne remplissent pas les critères permettant l'application du régime mère-filles (cf. commentaire de l'article 16) doivent, en principe, être intégrées au résultat taxable de la société mère qui les reçoit. Si la société mère est déficitaire ou en liquidation, elle n'est pas redevable de l'impôt sur les sociétés et les dividendes ainsi reçus ne font donc l'objet d'aucune taxation à l'impôt sur les sociétés.

Lorsque la société mère, qui perçoit des produits de participation de filiales françaises, n'est pas établie en France, l'article 119 bis du code général des impôts prévoit l'application d'une retenue à la source, dont le taux de droit commun est fixé à 30 % (les conventions internationales fixant généralement un taux différent, moins élevé). Si la société mère étrangère est déficitaire ou en liquidation, la retenue à la source s'applique malgré tout.

Il en résulte une **inégalité de la charge fiscale, selon que la société mère déficitaire et en liquidation est établie en France ou dans un autre État** : dans le premier cas, les dividendes reçus ne sont pas taxés ; dans l'autre, ils le sont par l'application de la retenue à la source.

La Commission européenne a estimé que cette situation était contraire au principe de liberté de circulation des capitaux. Elle a, en conséquence, adressé à la France une **mise en demeure n° 2013/4244** relative à l'exonération de retenue à la source pour les distributions à des sociétés mères non résidentes déficitaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de **prévoir une exonération de retenue à la source pour les distributions de produits de participation aux sociétés non résidentes déficitaires et en liquidation.**

Il crée, au sein du code général des impôts, un **nouvel article 119 quinquies** qui prévoit que la retenue à la source prévue à l'article 119 bis ne s'applique pas aux dividendes distribués à des sociétés qui remplissent trois critères cumulatifs :

- être située dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État tiers ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. Il convient de souligner que dans la mesure où le principe de liberté de circulation des capitaux posé par l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par l'article 40 de l'accord sur l'Espace économique européen s'applique également aux États tiers, les sociétés mères établies dans un État tiers sont incluses dans le champ de l'exonération de retenue à la source ;

- son résultat est déficitaire ; à défaut de précision, le caractère déficitaire devra s'apprécier au regard du résultat fiscal de l'exercice précédent ;

- elle fait, à la date de la distribution du dividende, l'objet d'une procédure comparable à la procédure française de liquidation judiciaire mentionnée à l'article L. 640-1 du code de commerce ou, si une telle procédure n'existe pas dans le droit local, elle se trouve en état de cessation de paiements et son redressement est manifestement impossible.

Le II du présent article prévoit que le nouvel article 119 quinquies s'applique pour l'avenir aux **revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2016**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, à l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, adopté un **amendement visant à prévoir que les deux conditions (résultat déficitaire d'une part et situation de liquidation judiciaire d'autre part) ne sont pas cumulatives mais alternatives**. En effet, d'après l'exposé des motifs de l'amendement, les conditions posées par la mise en demeure de la France par la Commission européenne sont alternatives : une retenue à la source ne serait pas possible soit que la société mère résidente est déficitaire, soit qu'elle est en situation de liquidation judiciaire.

Le Gouvernement a émis un **avis défavorable à cet amendement**, estimant notamment qu'un arrêt du Conseil d'État de 2012 permettait de considérer que les deux conditions devaient être cumulatives. En effet, dans sa décision du 9 mai 2012 *GBL Energy*¹, le Conseil d'État a estimé que la **différence de traitement fiscal entre sociétés résidentes et sociétés non**

¹ Décision du Conseil d'État du 9 mai 2012 n° 342221.

résidentes déficitaires n'était pas caractérisée, dès lors que les dividendes distribués à une société déficitaire sont incorporés à son résultat taxable et viennent donc en déduction de son déficit reportable. Ainsi, lorsque la société redevient bénéficiaire, les dividendes sont donc bien, indirectement, *via* une minoration du report de déficit, soumis à l'impôt sur les sociétés. Il n'y a, selon le Conseil d'État, qu'un « *décalage temporel* » dans la taxation (taxation immédiate avec la retenue à la source pour une société non résidente ; taxation décalée au moment du retour à une situation bénéficiaire pour une société résidente).

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a, sur le fond, pour objet de **mettre le régime de la retenue à la source des bénéfices distribués à des sociétés mères non résidentes en conformité avec le droit européen** après une mise en demeure de la Commission européenne ; à ce titre, il est d'autant plus bienvenu qu'**il met fin à une situation effectivement inéquitable**, où des dividendes distribués sont taxés par une retenue à la source quand bien même ils n'auraient pas été soumis à l'impôt s'ils avaient été distribués à une société mère française. **Son impact budgétaire n'a pas pu être chiffré**, en raison de « *l'impossibilité d'isoler la retenue à la source versée par les sociétés non résidentes déficitaires et en liquidation judiciaire* », d'après l'évaluation préalable annexée au présent article.

S'agissant de la question des sociétés mères déficitaires, les analyses de la Commission européenne et du Conseil d'État divergent : alors que le second estime que le décalage temporel n'emporte pas de différence de traitement caractérisée, la première considère qu'il en résulte une discrimination. Il est vrai qu'en pratique, **ce décalage temporel, outre un avantage de trésorerie peut emporter une différence dans le montant d'impôt payé** : en effet, si la société mère déficitaire ne redevient jamais bénéficiaire et donc, par hypothèse, se trouve au terme de plusieurs années en liquidation judiciaire puis disparaît, alors les dividendes qu'elle aura perçus au cours de ces années de déficit auront été soit taxés *via* la retenue à la source si elle est non résidente, soit jamais taxés en raison de sa situation déficitaire si elle est résidente.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale, tel que modifié par l'amendement de la rapporteure générale, se conforme aux demandes de la Commission européenne.

Cependant, il convient de souligner que, en considérant que les conditions sont alternatives, les dividendes distribués à une société déficitaire étrangère seraient complètement exonérés de retenue à la source. Ainsi, si la société mère est déficitaire au cours de l'année N, mais qu'elle ne l'est plus au cours de l'année N+1 et qu'elle bénéficie de dividendes au cours

de cette année N+1, les dividendes ne connaîtront pas de retenue à la source, alors même que, dans une situation identique pour une société mère française, ils auraient subi la taxation au niveau de la société française.

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

ARTICLE 33

(Art. 187 du code général des impôts)

Mise en place d'une procédure de restitution de l'excédent de retenue à la source prélevée sur les jetons de présence « ordinaires » versés à des contribuables domiciliés dans un État membre de l'Union européenne

Commentaire : le présent article vise à mettre en conformité notre droit interne avec le droit européen, au regard du principe de libre circulation des travailleurs, en instaurant une procédure de restitution de l'excédent de retenue à la source prélevée sur les jetons de présence « ordinaires » versés à des contribuables établis dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen (EEE), dans le cas où cette retenue serait supérieure à l'impôt qui résulterait de l'imposition de ces jetons de présence au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME D'IMPOSITION DES JETONS DE PRÉSENCE « ORDINAIRES » : UN PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE SUSCEPTIBLE DE RESTITUTION EN CAS D'EXCÉDENT

Les jetons de présence dits « ordinaires » sont versés aux membres de conseil d'administration¹ ou, selon le type de société anonyme concernée, du conseil de surveillance² en rémunération de leur activité au conseil.

On les distingue des jetons de présence dits « spéciaux » qui constituent l'un des modes de rémunération du président, du directeur général, de l'administrateur provisoirement délégué ou des directeurs généraux délégués d'une société anonyme.

Alors que les jetons de présence spéciaux sont imposables dans les catégories des traitements et salaires et soumis aux cotisations sociales, les jetons de présence ordinaires perçus par une personne physique sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus de capitaux mobiliers.

En application de l'article 117 *quater* du code général des impôts, ils supportent sur leur montant brut, lors de leur paiement, un prélèvement

¹ Article L. 225-45 du code du commerce.

² Article L. 225-83 du code du commerce.

forfaitaire obligatoire à la source de 21 %, constituant un acompte d'impôt sur le revenu¹.

Ce prélèvement s'impute sur l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année au cours de laquelle il a été opéré. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.

Les jetons de présence « ordinaires » sont également soumis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 % ; ils sont prélevés à la source par l'établissement payeur lorsque celui-ci est établi en France.

**B. LE RÉGIME APPLICABLE AUX JETONS DE PRÉSENCE « ORDINAIRES »
VERSÉS À DES CONTRIBUABLES NON-RÉSIDENTS : UNE RETENUE À LA
SOURCE NON SUSCEPTIBLE DE RESTITUTION EN CAS D'EXCÉDENT**

L'article 117 *bis* du code général des impôts prévoit que les jetons de présence « ordinaires » sont soumis à la retenue à la source mentionnée à l'article 119 *bis* lorsqu'ils sont versés à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France. Conformément à l'article 199 *quater* A du même code, cette retenue est libératoire de l'impôt sur le revenu.

Le taux de la retenue est fixé à 30 % par l'article 187 du code général des impôts. Ce taux est porté à 75 % pour les revenus payés dans un État ou un territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A.

Aucun mécanisme de restitution n'est prévu dans le cas où la retenue prélevée sur les jetons de présence « ordinaires » excède le montant qui serait dû au titre de leur imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu, compte tenu, le cas échéant, des autres revenus de source française perçus par le contribuable.

Il convient de noter que la retenue est effectuée sous réserve des stipulations de la convention fiscale liant la France et l'État de résidence du bénéficiaire de jetons de présence. Les conventions fiscales conclues par la France prévoient généralement un taux inférieur à 30 %.

L'évaluation préalable du présent article indique que « *la Commission européenne a, dans le cadre de la procédure pré-contentieuse dite "EU-Pilot" initiée à la fin de l'année 2013, appelé l'attention des autorités françaises sur le fait que [la différence de traitement résultant de l'absence de procédure de restitution] constituait une restriction aux libertés de circulation européennes au détriment des personnes physiques établies dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen (EEE) – en pratique, en Norvège, en Islande et au Liechtenstein. Suite aux échanges intervenus avec les autorités françaises sur ce sujet, la Commission a, le 4 décembre 2014, clos*

¹ Toutefois, les personnes physiques appartenant à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 50 000 € pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et à 75 000 € pour les contribuables soumis à une imposition commune peuvent demander à être dispensés de ce prélèvement.

négalement la procédure précontentieuse "EU-Pilot", malgré l'engagement des autorités françaises à analyser le dispositif en profondeur. À défaut d'une mesure de mise en conformité du régime d'imposition des jetons de présence perçus par les contribuables non-résidents, la Commission devrait initier rapidement une procédure d'infraction par l'envoi d'une mise en demeure aux autorités françaises. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article modifie l'article 187 du code général des impôts de manière de manière à ce que les personnes physiques non résidentes de France mais établies dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, puissent demander le remboursement de l'excédent de la retenue à la source effectivement acquittée.

La restitution porterait sur la part de la retenue excédant le montant de l'impôt qui aurait été dû au titre des jetons de présence s'il avait été fait application du barème progressif de l'impôt sur le revenu, selon les modalités prévues par l'article 197 A du code général des impôts, en tenant compte, le cas échéant, des autres revenus de source française perçus par le contribuable et soumis à ce barème.

L'article 197 A précise que l'impôt ne peut « être inférieur à 20 % du revenu net imposable ou à 14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer ; toutefois, lorsque le contribuable justifie que le taux de l'impôt français sur l'ensemble de ses revenus de source française ou étrangère serait inférieur à ces minima, ce taux est applicable à ses revenus de source française ».

Le dispositif transposé est similaire à la procédure de restitution qui existe déjà en faveur des contribuables non-résidents pour la retenue de 30 % appliquée aux distributions prélevées sur les plus-values de société de capital-risque (article 163 quinquies C du code général des impôts) et pour le prélèvement de 45 % effectué sur les plus-values de cession de participations dites « substantielles », c'est-à-dire supérieures à 25 % (article 244 bis B du même code).

Le II du présent article précise que la procédure de restitution est applicable aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2016.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permettrait de mettre en conformité les dispositions de l'article 187 du code général des impôts avec le droit européen, en instaurant une procédure de restitution de l'excédent de retenue à la source prélevée sur les jetons de présence pour les personnes

physiques non-résidentes ayant leur domicile fiscal dans un État membre de l'Union européenne ou de l'EEE.

Compte tenu du nombre sans doute restreint des contribuables concernés, les conséquences budgétaires du présent article devraient être limitées.

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

ARTICLE 34

(Art. 575 du code général des impôts)

Fiscalité des produits du tabac - Adaptation du dispositif de majoration du minimum de perception

Commentaire : le présent article vise à modifier le dispositif de majoration du minimum de perception applicable aux produits du tabac afin d'en assurer la compatibilité avec le droit communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE FISCALITÉ COMPLEXE ENCADRÉE PAR LE DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Une fiscalité reposant sur un système mixte, conformément aux dispositions de la directive 2011/64/UE du 21 juin 2011

La fiscalité des tabacs est encadrée au niveau communautaire par la directive 2011/64/UE du 21 juin 2011. En droit interne, cette directive a été transposée à l'article 575 du code général des impôts.

Le droit de consommation sur les tabacs est constitué de deux composantes :

- une **part proportionnelle**, qui résulte de l'application d'un « taux proportionnel » au prix de vente au détail.
- une **part spécifique**, fixée par unité de produit ou de poids.

Le taux proportionnel et la part spécifique sont fixés par groupe de produits à l'article 575 A du code général des impôts.

2. Un droit de consommation qui ne peut être inférieur à un « minimum de perception »

a) La classe de prix de référence et le prix moyen pondéré

Les notions de « classe de prix de référence » et de « prix moyen pondéré » ont été introduites à l'article 575 du CGI par l'article 73 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010¹.

L'alinéa 4 de l'article 575 précité définit la **classe de prix de référence** d'un groupe de produits comme le « *prix moyen pondéré de vente* »

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

au détail exprimé pour mille unités ou mille grammes et **arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure** ».

Le **prix moyen pondéré** est défini à l'alinéa 5 de l'article 575 précité comme le **prix obtenu en divisant la valeur de l'ensemble des unités mises à la consommation** (basée sur le prix de vente au détail toutes taxes comprises), pendant une année civile, **par la quantité totale de ces mêmes unités**.

Classe de prix de référence = prix moyen pondéré pour mille unités ou mille grammes arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure.

Le prix moyen pondéré et la classe de prix de référence sont établis pour chaque groupe de produits au plus tard le 31 janvier de chaque année par arrêté du ministre chargé du budget.

Ainsi, l'arrêté du 21 janvier 2015¹ a fixé le prix moyen pondéré des cigarettes à 336,76 euros pour mille unités ou mille grammes et la classe de prix de référence à 340 euros pour mille unités ou mille grammes.

b) La détermination du minimum de perception

Le droit de consommation applicable à un groupe de produits ne peut être inférieur à un montant appelé « **minimum de perception** » fixé par mille unités ou mille grammes à l'article 575 A du code général des impôts.

Aux termes de l'alinéa 7 de l'article 575 précité, le minimum de perception d'une référence peut être **majoré de 10 % lorsque son prix de vente est inférieur à 94 % de la classe de prix de référence** (84 % pour les cigares et cigarillos).

Par ailleurs, l'alinéa 8 de l'article 575 prévoit que lorsque la classe de prix de référence est inférieure de plus de 3 % à la moyenne des prix homologués, le pourcentage de 94 % (84 % pour les cigares et cigarillos) peut être augmenté jusqu'à 110 % (100 % pour les cigares et cigarillos) au titre de l'année en cours par arrêté du ministre chargé du budget.

Enfin, conformément à l'alinéa 9 de l'article 575, le minimum de perception applicable à l'ensemble des produits du groupe **peut être majoré de 25 % lorsque le prix de vente au détail homologué d'un produit est inférieur à 97 % du prix moyen des produits du même groupe** constaté par le dernier arrêté de prix.

¹ Arrêté du 21 janvier 2015 fixant pour 2015 pour chaque groupe de produits du tabac le prix moyen pondéré de vente au détail et la classe de prix de référence au sens des articles 575 et 575 E bis du code général des impôts.

B. UN MÉCANISME CONTRAIRE AU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. Un dispositif fragilisé par l'arrêt « Yesmoke » de la Cour de justice de l'Union européenne du 9 octobre 2014

Par un arrêt du 9 octobre 2014 « Yesmoke », la Cour de justice de l'Union européenne a condamné l'Italie en estimant que **la mise en place d'une accise minimale ne s'appliquant qu'aux produits ayant un prix de vente inférieur à celui des produits ayant la classe de prix la plus demandée était de nature à introduire une distorsion de concurrence et était donc contraire à la directive de 2011.**

2. Une contradiction avec le droit communautaire confirmée par le Conseil d'État dans un arrêt du 27 mars 2015

Dans un arrêt du 27 mars 2015, le Conseil d'État a invalidé les alinéas de la circulaire du 12 février 2014¹ relatifs au mécanisme de majoration du minimum de perception considérant que ces dispositions prises sur le fondement des trois derniers alinéas de l'article 575 du code général des impôts *« créent des distorsions de concurrence telles que celles relevées par la Cour de justice de l'Union européenne, dès lors que les cas de majorations du minimum de perception entraînent la perception d'une accise minimale différence de celle correspondant au minimum de perception applicable au groupe de produits correspondant ».*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN MÉCANISME DE MAJORATION DU MINIMUM DE PERCEPTION RÉFORMÉ

Le 4° du I du présent article procède à une réécriture des alinéas 7 à 9 de l'article 575 précité relatifs au mécanisme de minimum de perception.

Le dispositif prévu à l'actuel alinéa 9 de l'article 575 précité permettant de majorer le minimum de perception pour l'ensemble des références de produits du tabac d'une même catégorie est maintenu. La majoration applicable est cependant diminuée de 25 % à 10 %.

En revanche, les dispositifs prévus aux alinéas 7 et 8 de l'article 575 précités, qui étaient contraires au droit communautaire, sont supprimés.

Par coordination, les 2° et 3° du I du présent article tendent à supprimer la référence à la « classe de prix de référence ».

¹ Circulaire du 12 février 2014 relative à la fiscalité applicable aux tabacs manufacturés.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue députée Valérie Rabault, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

Elle a en outre adopté un amendement de coordination avec le projet de loi de modernisation de notre système de santé adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2015. En effet, son article 5 *novodecies*, voté conforme par le Sénat, prévoit que le prix moyen pondéré de vente au détail ainsi que la majoration du minimum de perception soient désormais fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget. Cet amendement vise à prendre en compte cette nouvelle rédaction sur laquelle la rédaction initiale du présent article aurait eu pour effet de revenir.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article « *le dispositif actuel de minimum de perception majoré a, lorsqu'il a été mis en œuvre ces dernières années, fait la preuve de son efficacité pour prévenir les mouvements de baisse généralisée des prix du tabac (phénomène de " guerre des prix "), dont les conséquences seraient particulièrement néfastes tant pour les finances publiques qu'au regard des objectifs de santé publique poursuivis par le Gouvernement. La mesure, qui adapte le dispositif à l'évolution de la jurisprudence communautaire, vise à préserver ce levier d'action : elle conforte la capacité du Gouvernement à relever par voie réglementaire la fiscalité minimale, et donc à agir rapidement sur le prix des produits les moins chers, afin d'éviter tout effet d'entraînement pouvant conduire à une " guerre des prix " ».*

Le dispositif prévu par le présent article permettant de conserver cet instrument de « contrôle » des prix des produits du tabac tout en procédant aux adaptations nécessaires au regard de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, votre rapporteur général vous propose de l'adopter sans modification.

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

ARTICLE 35

(Art. 1601 du code général des impôts)

**Modification du dispositif de plafonnement de la taxe additionnelle
à la cotisation foncière des entreprises**

Commentaire : le présent article vise à sécuriser la perception par l'État du montant de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) qui dépasse le plafond autorisé, en prévoyant un plafond individuel pour chaque chambre régionale de métiers et de l'artisanat, et un prélèvement à la source de l'excédent. Il propose aussi de restreindre les majorations du droit additionnel à la CFE aux investissements en faveur de la mutualisation et de la restructuration du réseau.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉSEAU DES CHAMBRES DE MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT

Aux termes de l'article 5-1 du code de l'artisanat, **le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat** est constitué : des 17 chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA) ; des 82 chambres de métiers et de l'artisanat départementales (CMAD) ; des 8 chambres de métiers et de l'artisanat de région métropolitaine et d'outre-mer ; de la chambre de métiers d'Alsace, de la chambre de métiers de la Moselle, de la chambre des métiers et de l'artisanat de Mayotte ; de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), tête du réseau consulaire.

Au total, le réseau de chambres des métiers et de l'artisanat comprend **111 établissements publics administratifs**, dirigés par des personnalités élues du monde de l'entreprise. La tutelle administrative et financière sur ces établissements est exercée par les préfets de région pour les chambres régionales d'une part¹, et par le ministre chargé de l'artisanat d'autre part, celui-ci étant assisté dans cette mission par la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie et des finances.

Les CMA assurent, d'une part, une mission de représentation des intérêts des entreprises de l'artisanat (près d'un million en France), et d'autre part, **une mission de soutien aux développements des petites et moyennes entreprises** de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services, notamment avec la formation professionnelle et de l'apprentissage.

¹ Article 27 du code de l'artisanat. Les préfets de région sont assistés par les directions régionales des finances publiques (DRFiP) et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Tableau des fonctions administratives exercées par chacun des échelons

Échelon national	Exportation, représentation à l'international, statistique, informatique, services juridiques.
Échelon régional	Paie, comptabilité, achats et marchés non centralisés au niveau national, gestion des ressources humaines, communication.
Échelon départemental	Services de proximité aux entreprises et aux autres publics dans le cadre stratégique fixé au niveau régional (CFE, apprentissage etc.).

Source : commission des finances du Sénat

B. UN FINANCEMENT PAR TAXE AFFECTÉE DONT LE PLAFONNEMENT N'EST PAS EFFECTIVEMENT MIS EN ŒUVRE

Aux termes de l'article 1601 du code général des impôts (CGI), les chambres de métiers et de l'artisanat sont notamment financées par une **taxe pour frais de chambre de métiers**, appelée taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE)¹. Celle-ci est collectée par les directions régionales des finances publiques (DRFiP) pour le compte des 28 chambres de niveau régional.

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, relatif au plafonnement de diverses taxes affectées, a **soumis la taxe pour frais de chambre de métiers à un plafond global. Le montant supérieur à ce plafond est écrêté au profit du budget général de l'État.**

Produit de la TA-CFE affectée aux chambres de métiers et de l'artisanat

(en milliers d'euros)

	Exécution 2014	Prévision 2015	Prévision PLF 2016
Produit total	247 327	248 000	248 000
Plafond	245 000	244 009	243 018
Écrêtement	2 327	3 991	4 982

Source : tome I du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2016

Toutefois, les montants écrêtés présentés dans le tableau ci-dessus ne sont pas exhaustifs, car il faut notamment y ajouter la prise en compte de rôles supplémentaires émis à la suite de contrôles. D'après l'évaluation

¹ Celle-ci représente 26 % des ressources des chambres de métiers et de l'artisanat, et doit être affectée au financement des missions de service public et d'intérêt général, à savoir la tenue du répertoire des métiers et la formation initiale et l'apprentissage.

préalable du présent article, l'écrêtement revenant au budget général au titre de l'exercice 2014 est évalué à **17 millions d'euros**.

Le plafond de la TA-CFE est composé de deux sous-plafonds, dont les modalités ont été révisées par l'article 9 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014¹.

1. Le premier sous-plafond : un système d'écrêtement défaillant

Le premier sous-plafond est composé :

- **d'une part, d'un droit fixe par ressortissant** calculé en fonction du plafond de la sécurité sociale et égal à 124 euros maximum en 2015 et dont le produit total s'élève à 118 millions d'euros en 2015 ;

- **d'autre part, d'un droit additionnel à la cotisation foncière des entreprises, qui ne peut excéder 60% du produit du droit fixe**. Toutefois, les chambres de métiers et de l'artisanat sont **autorisées à porter ce montant à 90 % du produit du droit fixe**, « afin de mettre en œuvre des actions ou de réaliser des investissements ». Ce taux est fixé dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens signée avec le préfet de région. Le produit total du droit additionnel représente 90 millions d'euros en 2014, pour un taux moyen de 87 % du produit du droit fixe.

L'article 9 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 précitée a **modifié le mécanisme d'écrêtement de ce sous-plafond au profit du budget de l'État** : la différence entre le produit total des droits fixe et additionnel et le sous-plafond est **prélevée sur le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat**, prévu à l'article 5-8 du code de l'artisanat².

Ce fonds est lui-même alimenté par une contribution obligatoire de chaque CMA votée chaque année par l'assemblée générale de l'APCMA, et, en 2014, par un prélèvement exceptionnel sur les chambres de métiers et de l'artisanat (hors chambres régionales), égal à 50 % de la partie des fonds de roulement de 2012 excédant quatre mois de charges, hors réserves affectées à des investissements votés et formellement validés par la tutelle.

En d'autres termes le droit fixe et le droit additionnel à la CFE sont **soumis à un plafond national**, dont l'écrêtement transite par le fonds géré par l'APCMA, et non pas à des plafonds individuels. En 2013, l'écrêtement était en revanche effectué au niveau de chaque chambre régionale, comme c'est toujours le cas pour le second sous-plafond.

Or, depuis son instauration, système de plafond national s'est révélé défaillant. Ainsi, en 2014, le montant de l'écrêtement du droit fixe et

¹ Des modalités particulières, mais similaires, sont prévues pour les chambres d'Alsace, de Moselle et de Mayotte.

² Ces dispositions sont précisées par le décret n° 2014-1499 du 11 décembre 2014.

du droit additionnel à la CFE atteindrait **17 millions d'euros**, mais les prélèvements sur les chambres alimentant le fonds de financement et d'accompagnement n'ont atteint de que **12 millions d'euros** : **l'État n'a donc pas pu percevoir le montant de la taxe pour frais de chambre excédant le plafond** fixé par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Pourquoi cette situation ? L'insuffisance des ressources du fonds de financement et d'accompagnement s'explique par deux facteurs :

- **d'une part, quatre chambres de métiers et de l'artisanat ont contesté le titre de perception relatif au prélèvement exceptionnel de 2014.** Il s'agit des chambres des Alpes-Maritimes, du Finistère, de la Haute-Loire et de l'Essonne ;

- **d'autre part, les ressources du fonds sont constituées depuis 2015 par les contributions obligatoires des chambres**, après délibération de l'assemblée générale de l'APCMA, étant précisé qu'il ne peut y avoir de recouvrement forcé à l'encontre des CMA ou de l'APCMA, qui ont la qualité de personnes publiques.

À l'origine, la réforme intervenue en 2014, à l'initiative de nos collègues députés Laurent Grandguillaume et Alain Fauré, avait été justifiée par le fait que le plafond individuel avait l'inconvénient d'être appliqué au prorata des ressources des chambres, mais sans tenir compte de leur situation financière. Par ailleurs, il pouvait dans certains cas rendre inopérante la majoration du droit fixe jusqu'à 90 %, compte tenu de l'application du plafond. **Il semble toutefois que les effets pervers de cette réforme aient dépassé ses bénéfices.**

2. Le second sous-plafond : un système d'écrêtement efficace

Le second sous-plafond de la taxe pour frais de chambre de métiers est constitué d'un **droit additionnel par ressortissant destiné au financement d'actions de formation** conduites par le conseil de la formation. Celui-ci est égal à 0,12 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 45 euros en 2014 pour un produit total de 40 millions d'euros en 2014.

Ce second sous-plafond est **réparti en sous-plafonds individuels régionaux**, au prorata des rôles généraux perçus l'année précédente. Le dépassement de ces plafonds individuels n'est pas reversé aux chambres, mais **retenu à la source par les directions régionales des finances publiques (DRFiP)**, qui le reversent directement au budget général de l'État. Ce système fonctionne efficacement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ÉCRÊTEMENT AU NIVEAU DES CHAMBRES RÉGIONALES

Afin de permettre que le montant de la taxe pour frais de chambre de métiers faisant l'objet d'un écrêtement revienne de manière plus fiabilisée à l'État, **le présent article propose de rétablir les plafonnements régionaux pour le droit fixe et du droit additionnel à la CFE**, comme c'était le cas en 2013 et comme c'est toujours le cas pour droit des conseils de la formation. Plus précisément, l'ensemble des composantes de la taxe pour frais de chambre – droit fixe, droit additionnel à la CFE et droit pour le conseil de la formation – seraient d'abord répartis en plafonds individuels régionaux, puis ensuite divisés en deux sous-plafonds.

Les montants écrêtés seraient donc prélevés à la source par les DRFiP¹ et directement reversés au budget général de l'État, mécanisme qui permettrait de sécuriser les recettes prévues par la loi de finances initiale. Le fonds de financement et d'accompagnement des CMA n'interviendrait plus dans l'écrêtement.

Le présent article propose donc une nouvelle rédaction de l'article 1601 du code général des impôts qui équivaut, sur le fond, à revenir au droit en vigueur avant l'article 9 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014.

B. UN CIBLAGE SUR LES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU

Par ailleurs, le présent article propose de maintenir la possibilité pour les CMA de porter le produit du droit additionnel à la CFE jusqu'à 90% du droit fixe, mais de **restreindre l'objet des conventions de dépassement de ce droit additionnel au financement des seuls investissements « ayant pour objet la mutualisation des fonctions administratives et la restructuration du réseau »**, et non plus des investissements en général.

L'ensemble des dispositions du présent article entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

*

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

¹ Plus précisément, ces montants seraient retenus dans le cadre de la régularisation en fin d'année des avances mensuelles de taxe versées par la DGFiP aux chambres de métiers et de l'artisanat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve le retour à des plafonnements régionaux pour l'ensemble des composantes de la taxe pour frais de chambre de métiers**. Ces plafonds individuels, et la retenue à la source qui les accompagne, permettra de sécuriser les recettes de l'État et **d'assurer le respect du plafond** prévu par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Il n'est en effet pas acceptable que le mécanisme d'écrêtement ne permette pas de respecter les dispositions votées par le législateur.

Quant au fonds de financement et d'accompagnement du réseau des CMA, celui-ci n'interviendrait plus dans le reversement de l'excédent au budget de l'État, et pourrait se concentrer sur ses actions de mutualisation et de redressement du réseau consulaire.

Bien que les modalités d'écrêtement soient harmonisées, il apparaît **nécessaire de conserver deux sous-plafonds distincts**, pour des raisons de gouvernance et de comptabilité. Les montants correspondants sont en effet reversés sur deux comptes bancaires différents, respectivement sur un compte bancaire général pour le droit fixe et le droit additionnel à la CFE, et sur un compte géré par la DGFIP pour le droit des conseils de la formation.

La restriction des majorations du droit additionnel à la CFE aux investissements en faveur de la mutualisation et de la restructuration du réseau permettra quant à elle d'encourager **la modernisation des chambres de métiers et de l'artisanat**, qui doivent à cet égard poursuivre l'effort dans lequel elles sont engagées depuis plusieurs années, à l'instar des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

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

ARTICLE 35 bis (nouveau)
(Art. L. 213-11-11 et L. 213-19 du code de l'environnement)

**Application des procédures de droit commun pour les remises gracieuses
en cas de factures impayées au niveau des agences de l'eau**

Commentaire : le présent article prévoit de permettre aux agences de l'eau d'appliquer les procédures de droit commun pour les remises gracieuses en cas de factures impayées.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 247 du livre des procédures fiscales est relatif **aux remises et transactions à titre gracieux dans le cadre du contentieux de l'impôt.**

Aux termes de cet article, l'administration peut notamment accorder sur la demande du contribuable :

- des **remises totales ou partielles d'impôts directs** régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence ;

- des **remises totales ou partielles d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts** lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent sont définitives ;

- des remises totales ou partielles des frais de poursuites et des intérêts moratoires ;

- par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent ne sont pas définitives.

En outre, **l'administration peut également décharger de leur responsabilité les personnes tenues au paiement d'imposition dues par un tiers.**

Enfin, l'administration ne peut transiger lorsqu'elle envisage de mettre en mouvement l'action publique pour les infractions mentionnées au code général des impôts et lorsque le contribuable met en œuvre des mesures dilatoires visant à nuire au bon déroulement du contrôle.

L'article L. 213-11-11 du code de l'environnement dispose pour sa part qu'une agence de l'eau peut accorder des remises totales ou partielles de redevances, majorations et intérêts de retard **soit sur demande du contribuable**, lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par suite de

gêne ou d'indigence, **soit sur demande du mandataire judiciaire** pour les entreprises soumises à la procédure de sauvegarde ou de redressement ou de liquidation judiciaire.

Enfin, aux termes de l'article L. 213-19 du même code, les offices de l'eau des départements d'outre-mer peuvent prononcer d'office le dégrèvement ou la restitution de redevances et pénalités qui n'étaient pas dues.

Le contribuable qui conteste tout ou partie des redevances mises à sa charge adresse, préalablement à tout recours contentieux, une réclamation au directeur de l'office de l'eau concerné.

Celui-ci **peut également accorder des remises totales ou partielles de redevances, majorations et intérêts de retard soit sur demande du contribuable** lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence, **soit sur demande du mandataire judiciaire** pour les entreprises soumises à la procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de **deux amendements identiques** adoptés à l'initiative de nos collègues Jean Launay et Joël Giraud, avec un **avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**.

Il vise à **faire en sorte que les agences de l'eau puissent bénéficier des procédures de droit commun pour les remises gracieuses en cas de factures impayées**, alors que le code de l'environnement restreint, au regard du droit commun, les possibilités d'accorder des remises à la demande du contribuable, notamment en ce qui concerne les amendes fiscales ou les majorations d'impôts des collectivités.

La rapporteure générale a indiqué que « *les collectivités territoriales sont d'ores et déjà en mesure de le faire. La proposition (...) est d'étendre cette possibilité aux agences de l'eau*¹ ».

En outre, il est précisé que « *le droit actuel interdit d'accorder des remises gracieuses de majorations d'impôts, en cas de retard de déclaration ou de paiement, à certains redevables comme des services d'eau de collectivités locales. Cette impossibilité n'est pas comprise par les redevables lorsque ces retards sont dus à des raisons qu'ils ne maîtrisent pas (arrêt maladie du personnel d'une collectivité de très petite taille, difficulté informatique lors de la mise en paiement par le trésorier, etc...)*² ».

¹ J.O. de l'Assemblée nationale, compte-rendu de la séance du vendredi 4 décembre, examen des amendements 38 et 426 portants articles additionnels après l'article 35.

² Source : exposé des motifs des amendements 426 de Jean Launay et 38 de Joël Giraud ayant introduit l'article 35 bis.

Le présent article remplace donc la mention « *lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par suite de gêne ou d'indigence* » par la mention « *selon les modalités prévues à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales* » dans les articles L. 213-11-11 et L. 213-19 du code de l'environnement.

En outre, il insère au sein de ces deux articles un nouvel alinéa ainsi rédigé : « *l'agent comptable peut accorder des remises totales ou partielles des majorations pour retard de paiement et des frais de poursuite selon les mêmes modalités. Ces remises sont consenties après accord de l'organe délibérant lorsqu'elles sont d'un montant supérieur à un seuil déterminé par ce dernier* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet de **remédier à la situation actuelle** en permettant aux ordonnateurs et agents comptables des agences et offices de l'eau d'utiliser l'ensemble des outils prévus par le livre des procédures fiscales en ce qui concerne les remises de redevances, majorations et intérêts de retard.

Comme l'a souligné la rapporteure générale au cours du débat en séance publique, « *cette proposition, qui émane de différents groupes politiques, vise à prendre en compte des problèmes de pouvoir d'achat qui sont bien réels¹* », tandis que le secrétaire d'État chargé du budget a estimé « légitime » d'étendre la procédure de remise gracieuse de droit commun aux agences de l'eau.

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

¹ J.O. de l'Assemblée nationale, compte-rendu de la séance du vendredi 4 décembre, examen des amendements 38 et 426 portants articles additionnels après l'article 35.

ARTICLE 35 ter (nouveau)
(Art. 272 et 283 du code général des impôts et L. 16-0 BA
du livre des procédures fiscales)

Renforcement des dispositifs de lutte contre la fraude à la TVA

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre aux prestations de service les dispositifs de lutte contre la fraude à la TVA existant actuellement pour les seules livraisons de biens.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA FRAUDE « CARROUSEL » À LA TVA

Le mécanisme de « carrousel TVA »

Le « carrousel TVA » est un **montage frauduleux** qui met en scène plusieurs entités économiques de divers pays (deux ou plus) de l'Union européenne. Il fait intervenir des **entreprises éphémères** (ou « taxis ») **ayant pour seule fonction d'établir des factures fournisseur** afin de permettre aux entreprises clientes d'obtenir la déduction ou le remboursement de la TVA afférente à une livraison, mais non payée à l'État.

Le principe simplifié est le suivant :

- l'entreprise A située dans un État membre vend des marchandises à une entreprise B située en France ; la transaction se fait hors taxe dans la mesure où les livraisons intracommunautaires sont exonérées ;

- l'entreprise B (le « taxi ») revend les marchandises à un client C, situé également en France, sans déclarer ni acquitter la TVA à raison de cette opération, mais en la faisant figurer sur la facture ;

- l'entreprise C demande la déduction ou le remboursement de la TVA versée à B, c'est-à-dire facturée à cette occasion dans les conditions de droit commun ;

- **il suffit alors à la société B de disparaître avant d'avoir reversé la TVA à l'État** : la perte de recettes de TVA pour l'administration fiscale est égale à la TVA que C a versée à B et que B s'est abstenue de reverser à l'administration fiscale.

L'entreprise C peut ensuite revendre les marchandises à l'entreprise A ou à un autre client en exonération de TVA, répétant ainsi le « carrousel » jusqu'à sa découverte. En pratique, plusieurs sociétés écran peuvent s'intercaler entre les entreprises B et C afin de masquer leurs relations.

Le partage du profit issu de cette fraude implique une entente préalable sur les prix qui apparaissent sur chaque facture émise. La facture donne l'illusion d'une opération réelle de négoce entre plusieurs professionnels.

Source : Avis n° 730 (2012-2013) de M. François Marc sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 juillet 2013

B. DES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA TENDANT À REMETTRE EN CAUSE LE DROIT À DÉDUCTION DES ENTREPRISES CONCERNÉES

Dans un objectif de **lutte contre la fraude à la TVA** de type « carrousel », le 3 de l'article 272 du code général des impôts prévoit que **la TVA afférente à une livraison de biens ne peut pas faire l'objet d'une déduction dès lors que l'acquéreur « savait ou ne pouvait ignorer que, par son acquisition, il participait à une fraude consistant à ne pas reverser la taxe due à raison de cette livraison »** (entreprise C dans l'exemple précédent).

Le 4 *bis* de l'article 283 du code général des impôts prévoit en outre que **l'acquéreur est solidairement tenu**, avec la personne redevable, **d'acquitter le montant de la taxe dû**.

Enfin, le 2° du I de l'article L. 16-0 BA du livre des procédures fiscales prévoit la délivrance ou la comptabilisation de factures reçues afférentes à des livraisons de biens au titre desquelles la TVA ne peut faire l'objet d'aucune déduction en application du 3 de l'article 272 précité permet à l'administration fiscale de dresser à l'encontre du contribuable concerné un **procès-verbal de « flagrance fiscale », permettant la prise immédiate de saisies conservatoires sans autorisation préalable du juge et l'application d'une amende spécifique**.

Or, dans leur rédaction actuelle, **ces articles ne sont applicables qu'aux seules livraisons de biens, à l'exclusion des prestations de service**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue députée Sandrine Mazetier, adoptée par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il vise à **étendre le dispositif mis en œuvre par les articles 272 et 283 du code général des impôts, et 16-0 BA du livre des procédures fiscales précités aux prestations de service**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article devrait permettre de **renforcer le dispositif de lutte contre la fraude à la TVA, dont le coût pour nos finances publiques est compris entre 12 milliards d'euros et 15 milliards d'euros par an et s'élève à près de 100 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne**.

Aussi, votre rapporteur général est favorable au présent article.

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

ARTICLE 35 quater (nouveau)
(Art. 796 et art. 796 bis [nouveau] du code général des impôts)

**Exonération de droit de mutation à titre gratuit des dons
au profit de victimes d'actes de terrorisme**

Commentaire : le présent article vise à exonérer de droit de mutation à titre gratuit les dons versés aux victimes d'actes de terrorisme, aux militaires morts en opération extérieure ou intérieure et aux policiers, gendarmes, pompiers et agents des douanes morts en service, ainsi qu'à étendre l'exonération dont bénéficient les successions de militaires morts en opération extérieure à celles de militaires morts en opération intérieure, tout en supprimant l'actuelle condition de parenté.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. L'EXONÉRATION DES SUCCESSIONS DES MILITAIRES, POLICIERS,
GENDARMES ET AGENTS DES DOUANES*

Les 1° à 10° du I de l'article 796 du code général des impôts¹ exonèrent de droit de mutation à titre gratuit les successions :

- des militaires des armées françaises et alliées, morts sous les drapeaux pendant la durée de la guerre (1°) ;

- des militaires qui, soit sous les drapeaux, soit après renvoi dans leurs foyers, seront morts, dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant la guerre (2°) ;

- des militaires décédés lors de leur participation à une opération extérieure ou, dans les trois années suivant la fin de celle-ci, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant cette opération (2° bis).

- de toute personne ayant la nationalité française ou celle d'un pays allié dont le décès aura été provoqué, soit au cours des hostilités, soit dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, par faits de guerre suivant la définition qui en est donnée pour les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre (3°) ;

- des personnes décédées en captivité ou des conséquences immédiates et directes de leur captivité dans les trois années à compter de la cessation des hostilités, après avoir été internées pour faits de résistance (4°) ;

¹ Les 3° à 10° du même article exonèrent également la succession :

- des personnes décédées au cours de leur déportation ou des conséquences immédiates et directes de leur déportation, dans les trois années à compter de la cessation des hostilités (5°) ;

- des militaires et civils décédés en Afrique du Nord, victimes d'opérations militaires ou d'attentats terroristes (6°) ;

- des personnes décédées du fait d'actes de terrorisme ou des conséquences directes de ces actes dans un délai de trois ans à compter de leur réalisation (7°) ;

- des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires décédés en opération de secours, cités à l'ordre de la Nation (8°) ;

- des policiers et des gendarmes décédés dans l'accomplissement de leur mission, cités à l'ordre de la Nation (9°) ;

- des agents des douanes décédés dans l'accomplissement de leur mission, cités à l'ordre de la Nation (10°).

Le II de cet article précise que l'exonération ne profite qu'aux parts nettes recueillies par les ascendants, les descendants, ainsi que par ses frères et sœurs ou leurs descendants. En revanche, elle s'applique sans limite de montant.

Bien que cela ne soit pas explicitement prévu par l'article 796 précité, la doctrine fiscale admet que sont exonérées les successions des militaires décédés lors de leur participation à une opération intérieure ou, dans les trois ans suivant la fin de celle-ci, en raison de blessures ou de maladies contractées pendant cette opération.

**Réponse ministérielle à la question de notre collègue député
Bruno Bourg-Broc n° 69355, JO AN du 6 avril 2010, p. 3968**

« L'article 28 de la loi de finances pour 2010 (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) étend les cas d'exonération de droits de succession prévus à l'article 796 du code général des impôts (CGI) aux militaires décédés lors de leur participation à une opération extérieure ou, dans les trois ans suivant la fin de celle-ci, en raison de blessures ou de maladies contractées pendant cette opération. L'exonération de droits de succession précitée est également étendue aux policiers, aux gendarmes et aux agents des douanes décédés dans l'accomplissement de leur mission et cités à l'ordre de la nation. Le législateur a voulu ainsi prendre en compte les risques spécifiques encourus par certains agents de l'État dans le cadre de leurs nouvelles missions. Ainsi, bien que le texte ne vise qu'une catégorie de militaires, les gendarmes, ces dispositions ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des militaires décédés lors d'une mission intérieure de sécurité telle que le plan "Vigipirate", sous réserve, notamment, de la citation à l'ordre de la Nation du défunt. »

B. LE RÉGIME FISCAL DES DONNS MANUELS

Le don manuel consiste à remettre, de la main à la main, par virement ou jeu d'écriture, différents types de biens : somme d'argent, valeurs mobilières, objets de valeur. Il ne peut porter sur des biens immobiliers.

En application de l'article 757 du code général des impôts, le don manuel, pour être imposable, doit être révélé à l'administration fiscale par le bénéficiaire de la mutation :

- soit spontanément ;
- soit en réponse à une demande de l'administration ;
- soit au cours d'une procédure de contrôle ou d'une procédure contentieuse.

En l'absence de lien de parenté, le taux des droits de mutation à titre gratuit est de 60 %, après application d'un abattement de 1 594 euros par part taxable.

En revanche, les présents d'usage, mentionnés à l'article 852 du Code civil, sont exonérés de toute obligation de déclaration et ne sont pas soumis aux droits de mutation à titre gratuit. Le juge judiciaire définit les présents d'usage comme étant « *les cadeaux faits à l'occasion de certains événements, conformément à un usage, et n'excédant pas une certaine valeur* »¹. Il peut notamment s'agir de sommes données à l'occasion d'un anniversaire, d'un mariage ou de la réussite à un examen. L'article 852 du Code civil dispose que « *le caractère de présent d'usage s'apprécie à la date où il est consenti et compte tenu de la fortune du disposant* ».

De même, les dons à des organismes d'intérêt général, qui ouvrent droit à la réduction d'impôt sur le revenu de 66 % prévue par l'article 200 du code général des impôts, ne sont pas soumis à ces dispositions et sont exonérés de droit de mutation à titre gratuit.

Il convient de noter qu'en matière de droits d'enregistrement, l'administration ne peut accorder de remise. En dehors des cas d'exonération prévus par la loi, elle est tenue de recouvrer les droits dus au titre d'un don.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances.

¹ Cass. civ; arrêt du 6 décembre 1988 n° 87-15083.

A. EXONÉRATION DE LA SUCCESSION DES MILITAIRES DÉCÉDÉS EN OPÉRATION INTÉRIEURE ET SUPPRESSION DE LA CONDITION DE PARENTÉ

Le a du 1° de son I tend à compléter le 2° *bis* de l'article 796 du code général des impôts pour exonérer les succession des militaires décédés lors de leur participation à une opération intérieure ou, dans les trois années suivant la fin de celle-ci, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant cette opération. Le c du 1° réalise une coordination.

Le b du 1° vise à abroger la disposition limitant le champ de l'exonération aux parts nettes recueillies par les ascendants, les descendants, ainsi que par ses frères et sœurs ou leurs descendants (II de l'article 796 précité). Cette abrogation aurait notamment pour effet d'étendre l'exonération aux successions entre conjoints, partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou concubins.

Le II du présent article précise que ces dispositions s'appliqueraient aux successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2015.

B. EXONÉRATION DES DONS CONSENTIS AUX VICTIMES D'ACTES DE TERRORISME

Le 2° du I du présent article tend à insérer un article 796 *bis* dans le code général des impôts.

Au titre du I de ce nouvel article, les dons en numéraires reçus par une personne victime d'un acte de terrorisme seraient exonérés de droits de mutation à titre gratuit. L'exonération s'appliquerait, dans les mêmes conditions, aux dons en numéraire reçus par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, son concubin notoire, ses descendants et les personnes considérées comme à sa charge, au sens des articles 196 et 196 A bis du code général des impôts, c'est-à-dire, en plus de ses enfants mineurs ou infirmes, les enfants qu'elle a recueillis à son propre foyer et toute personne titulaire d'une carte d'invalidité vivant sous son toit.

À l'initiative de notre collègue député Valérie Rabault, rapporteure générale, et avec l'avis favorable du Gouvernement, un sous-amendement a été adopté afin d'ajouter les ascendant de la victime à cette liste.

Le II du nouvel article prévoit que l'exonération prévue au I s'appliquerait aux dons en numéraire reçus par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, le concubin notoire, les descendants et les personnes considérées comme à la charge, au sens des articles 196 et 196 A *bis*, de toute personne mentionnée au 2° *bis* ou aux 8° à 10° du I de l'article 796, c'est-à-dire :

- un militaire décédé lors de sa participation à une opération extérieure ou, dans les trois années suivant la fin de celle-ci, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant cette opération ;

- un sapeur-pompier professionnel ou volontaire décédé en opération de secours, cités à l'ordre de la Nation ;

- un policier ou un gendarme décédé dans l'accomplissement de sa mission, cité à l'ordre de la Nation ;

- un agent des douanes décédé dans l'accomplissement de sa mission, cité à l'ordre de la Nation.

Le III du nouvel article tend à préciser que l'exonération prévue aux I et II du nouvel article serait applicable aux dons reçus dans les douze mois suivant l'acte de terrorisme ou, dans les autres situations, le décès. Toutefois, ce délai ne serait pas applicable lorsque les dons sont versés par une fondation, une association reconnue d'utilité publique ou une œuvre ou un organisme d'intérêt général.

Au titre du II du présent article, l'exonération s'appliquerait aux dons consentis à compter du 1^{er} janvier 2015.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À la suite des attentats du 13 novembre dernier, un grand nombre de nos concitoyens ont souhaité manifester leur solidarité en faisant un don aux familles des victimes.

Ces dons ont été réalisés de manière classique par l'intermédiaire d'associations d'intérêt général, mais également sur des plateformes de financement participatif, qui ont recueilli des sommes importantes.

Alors que la « collecte », réalisée à l'occasion d'un événement malheureux auprès de personnes qu'un lien unit à la victime, par exemple des collègues, est une pratique ancienne, l'effet démultiplicateur de ces plateformes pose avec plus d'acuité le traitement fiscal de ces « dons solidarité ».

L'administration fiscale aurait pu considérer qu'il s'agissait de « présents d'usage », notion qui n'implique pas que le donateur soit un proche du donataire mais simplement que le don soit lié à une occasion particulière. Certes, la doctrine fiscale et la jurisprudence visent généralement des occasions heureuses, mais cela n'est pas explicitement exigé par le droit en vigueur.

Le Gouvernement a préféré formaliser l'exonération. En soi, cela semble effectivement souhaitable en termes de sécurité juridique.

Néanmoins, en réservant cette exonération à certaines catégories de victimes, le dispositif proposé met en lumière une difficulté : faut-il s'attendre à ce que les collectes sur des plateformes numériques, qui ne manqueront pas de s'organiser à l'avenir, donnent lieu à la perception de droits de mutation dès lors que le destinataire des dons n'entre pas dans les

catégories légalement définies ? L'État taxera-t-il les dons réalisés au profit d'un enfant ayant besoin d'une opération à l'étranger non prise en charge par la sécurité sociale ou de victimes d'une catastrophe ?

De même, le dispositif proposé vise expressément les dons versés par « *une fondation, une association reconnue d'utilité publique ou une œuvre ou un organisme d'intérêt général* », qui bénéficient de l'exonération, dans les cas ciblés, sans condition de délai entre le don et l'évènement qui l'a suscité.

Faut-il comprendre que, hors des cas prévus par la loi, le don versé par une association reconnue d'utilité publique, comme le Secours populaire, devrait subir un prélèvement de 60 % au titre des droits de mutation ?

Il est légitime que l'État réserve un sort particulier aux victimes envers lesquelles il a contracté une « dette morale » : victimes de guerre, victimes de terrorisme, policiers, gendarmes et pompiers morts en service. Outre le statut de pupille de la Nation octroyé aux enfants de ces victimes, une exonération de droits de succession est ainsi prévue par l'article 796 du code général des impôts (cf. *supra*). Les orphelins de parents décédés dans des circonstances tragiques mais non visés par cet article sont eux redevables des droits de succession.

Néanmoins, cette différence de traitement n'est pas tout à fait analogue à celle que le présent article tend à instaurer. En effet, dans le cadre d'une succession en ligne directe de droit, l'enfant ou l'ascendant du défunt commun bénéficie d'un abattement de 100 000 euros sur sa part d'héritage et se voit ensuite appliquer un barème progressif dont les taux applicables aux différentes tranches varient entre 5% et 45%¹.

Dans le cadre du dispositif proposé, l'alternative serait soit une exonération totale, soit une taxation à 60 % après un abattement de 1 594 euros.

Dans le cas de dons réalisés à travers une plateforme de financement participatif, l'application de l'abattement pourrait sans doute déboucher, dans la majorité des situations, sur une exonération totale pour le bénéficiaire, si l'administration accepte de considérer chaque don individuellement. Seuls les dons individuels supérieurs à 1 594 euros donneraient lieu à taxation.

En revanche, le don versé par une association reconnue d'intérêt public, dont le montant est susceptible d'être bien supérieur à l'abattement, risque d'être analysé juridiquement comme une donation unique. Dès lors, quand bien même résulterait-il de la collecte de nombreux dons individuels, il ne se verrait réduit qu'une seule fois de l'abattement de 1 594 euros et serait soumis pour la part excédentaire au taux de taxation de 60 %.

¹ Au-delà de 1 805 677 euros de part taxable après abattement.

Il conviendra sans doute d'ouvrir une réflexion plus large sur le traitement fiscal des dons, eu égard notamment au développement des collectes réalisées sur internet, *via* des organismes caritatifs ou des intermédiaires en financement participatif.

Dans l'immédiat, l'urgence est de régler la situation des victimes d'actes de terrorisme, des militaires, des membres des forces de l'ordre et des pompiers décédés ou blessés dans l'accomplissement de leur devoir.

C'est ce à quoi tendent les mesures proposées dans le présent article, que votre rapporteur général soutient pleinement.

Elles méritent toutefois d'être complétées sur certains points.

Votre rapporteur général vous propose ainsi :

- un **amendement** visant à étendre l'exonération des dons à ceux reçus par un militaire, un policier, un gendarme, un pompier ou un douanier blessé dans l'accomplissement de sa mission. Cet amendement préciserait également que l'exonération de droits de succession déjà prévue par l'article 796 du code général des impôts s'applique bien au cas où ces personnes décèdent des suites de leurs blessures ;

- un **amendement** tendant à préciser que bénéficient de l'exonération sur les dons les proches d'un militaire décédé sous les drapeaux en temps de guerre et non seulement ceux d'un militaire décédé en opération extérieure ou intérieure ;

- un **amendement** de coordination. En effet, L'Assemblée nationale a ajouté les ascendants à la liste des proches d'une victime du terrorisme pouvant bénéficier d'une exonération sur les dons reçus. Il convient de faire de même pour la liste des proches d'un militaire, policier, pompier ou agent des douanes décédé en service.

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

ARTICLE 35 quinquies (nouveau)
(Art. 1382, 1382 E, 1388 septies [nouveau] et 1394 du code général des impôts)

**Exonérations de taxes foncières des propriétés
transférées par l'État aux grands ports maritimes**

Commentaire : le présent article prévoit le maintien des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) dont bénéficiait l'État pour les propriétés affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus affectées aux sept grands ports maritimes et la mise en place d'un abattement sur cinq années pour les autres propriétés immobilières qui leur sont transférées.

I. LE DROIT EXISTANT

Ces vingt dernières années, **le statut juridique des ports français a connu des évolutions importantes** afin de leur permettre de **se moderniser** et de **gagner en compétitivité** pour faire face à la concurrence des autres ports européens.

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire¹, dernière grande loi sur ce sujet, avait pour objectifs :

- de **recentrer les sept ports autonomes, rebaptisés « grands ports maritimes - GPM »** (Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, La Rochelle et Rouen) sur **la gestion des infrastructures** et **la promotion de la place portuaire**. Ces sept ports sont des établissements publics de l'État créés par décret en Conseil d'État ;

- de **moderniser leur gouvernance** avec la mise en place d'un conseil de surveillance, d'un directoire, d'un conseil de développement et pour certains d'un conseil de coordination inter-portuaire ;

- de **renforcer leur rôle d'aménageur** pour en faire des acteurs à part entière du développement local ;

- **d'unifier la manutention portuaire** en transférant l'outillage et le personnel grutier à des opérateurs privés de manutention.

Afin d'atteindre ces objectifs, **un projet stratégique** et **un plan d'investissement sur cinq ans** ont été élaborés pour chaque grand port maritime (GPM).

Début 2013, **les ports d'outre-mer relevant de l'État**, en l'occurrence les ports de Dégrad-des-Cannes (Guyane), de Fort-de-France (Martinique),

¹ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

de Port-Réunion et le port autonome de la Guadeloupe, **ont à leur tour accédé au statut de grand port maritime.**

La création de ces grands ports maritimes s'est accompagnée **d'une remise en pleine propriété des immeubles propriétés de l'État et des ports autonomes nécessaires à l'exercice de leurs missions**, ainsi que le précisent les dispositions de l'article L. 5312-16 du code des transports :

« Lorsqu'un grand port maritime est substitué à un port maritime relevant de l'État, l'État et, le cas échéant, le port autonome ou l'établissement public délégataire lui remettent les biens immeubles et meubles nécessaires à l'exercice de ses missions autres que ceux relevant du domaine public maritime naturel et du domaine public fluvial naturel. Cette remise est gratuite et ne donne lieu à paiement d'aucune indemnité, ni d'aucun droit, taxe, salaire ou honoraires.

« Le grand port maritime est substitué de plein droit à l'État et, le cas échéant, au port autonome ou à l'établissement public délégataire, dans tous les droits et obligations attachés aux biens remis et aux activités transférées, en particulier dans le service des emprunts contractés par le port autonome ou le délégataire pour le financement de l'activité déléguée et de ses participations aux travaux maritimes. »

Dans le même temps, ce transfert de propriété a entraîné **la suppression pour ces sept grands ports maritimes des exonérations de taxes foncières** dont bénéficiaient précédemment les ports autonomes en vertu de décisions prises pendant la Seconde Guerre mondiale¹.

Cette suppression a été constatée par le Conseil d'État, qui dans un arrêt du 2 juillet 2014 relatif au grand port maritime de La Rochelle a estimé que *« eu égard aux différences substantielles entre les grands ports maritimes créés par la loi [n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire] et les ports autonomes, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue pour les seconds par la décision ministérielle du 11 août 1942 [...] ne saurait être regardée comme applicable aux premiers »*.

Dès lors, **les grands ports maritimes sont devenus redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB)** à compter de la publication au fichier immobilier de l'acte de transfert de ces propriétés.

Tirant les conséquences de l'arrêt du Conseil d'État susmentionné, l'article 33 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014² a remplacé le précédent régime d'exonération par **une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des propriétés des grands ports maritimes, que les collectivités territoriales sont libres de moduler, voire de supprimer.**

¹ Interprétation formelle de la loi fiscale prévue par une décision ministérielle du 11 août 1942, reprise par une réponse ministérielle publiée au journal officiel de l'Assemblée nationale du 23 février 1981 et par la documentation administrative de base référencée 6 C-121 du 15 décembre 1988, relative aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés publiques.

² Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Cependant, ce nouveau régime fiscal est **susceptible de freiner les transferts de propriétés de l'État aux grands ports maritimes** qui, compte tenu des importantes opérations cadastrales nécessaires, sont opérées progressivement depuis 2009.

En effet, ainsi qu'il a été rappelé *supra*, la publication du fichier immobilier du transfert de propriété a pour conséquence de **rendre les grands ports maritimes redevables de la TFPB** et par suite, de faire sortir leurs propriétés du champ des exonérations dont l'État propriétaire pouvait bénéficier.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin d'éviter que **les transferts de propriétés de l'État aux grands ports maritimes** ne se traduisent par **une hausse brutale de leur fiscalité directe locale** – ce qui aurait pour effet de retarder leur publication au fichier immobilier et/ou de pénaliser leur compétitivité – le présent article 35 *quinquies* prévoit deux dispositions.

Il rétablit tout d'abord **les exonérations prévues aux articles 1382** (exonération de TFPB) **et 1394** (exonération de TFPNB) **du code général des impôts** dont bénéficiait l'État **pour les propriétés affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus**, de sorte que le transfert des propriétés concernées de l'État aux grands ports maritimes soit **neutre d'un point de vue fiscal**.

Ainsi, **les biens immobiliers des grands ports maritimes affectés au service public et non productifs de revenus**, notamment ceux affectés aux activités portuaires régaliennes, **continueront de bénéficier d'une exonération de TFPB et de TFPNB**.

Il crée ensuite un article 1388 *septies* au sein du code général des impôts qui prévoit **un abattement sur cinq années** à compter de l'année suivant celle du transfert de propriété, égal à 100 % les deux premières années, de manière à **lisser la fiscalisation des propriétés immobilières des grands ports maritimes qui ne répondent pas aux conditions d'exonération mentionnées au paragraphe précédent**, dans les cas où les collectivités territoriales ont réduit voire supprimé l'exonération instituée par l'article 33 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014.

Les dispositions de cet article s'appliquent à compter des impositions établies au titre de l'année 2016.

Lorsque la publication du fichier immobilier est intervenue avant le 1^{er} janvier 2015, l'abattement s'applique pour la durée restant à courir.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ainsi que l'a rappelé la rapporteure générale de la commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen en séance publique de l'amendement dont est issu le présent article 35 *quinquies*, celui-ci entraînera **une diminution des recettes** que pouvaient espérer percevoir les collectivités territoriales sur les territoires desquels se situent les sept grands ports maritimes français à raison de la fin de l'exonération de TFPB et de TFPNB sur les propriétés transférées par l'État aux ports maritimes.

Pour autant, comme l'a indiqué le secrétaire d'État chargé du budget, les dispositions prévues par le présent article sont « *assez consensuelles parmi les acteurs des territoires de ces grands ports maritimes, y compris les élus locaux qui n'en tireront pas profit mais tiennent au développement des installations maritimes qui sont sur leur territoire* ».

Le **développement** et les **gains de compétitivité** de **nos grands ports maritimes** est en effet **une priorité économique** pour nos littoraux et leurs arrière-pays.

Compte tenu du **consensus** qui semble apparaître sur ce sujet, votre rapporteur général vous propose d'adopter le présent article.

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

ARTICLE 35 sexies (nouveau)
(Art. 1609 duodecies du code général des impôts)

**Extension de l'assiette de la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie
aux livres numériques**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre l'assiette de la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie aux livres numériques, afin de prendre en compte les évolutions technologiques.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Centre national du livre (CNL) est **un établissement public national à caractère administratif** placé sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication.

Il a pour mission de favoriser la création, l'édition, la promotion et la diffusion des livres de qualité à travers des **actions de soutien aux divers acteurs de la chaîne du livre** (auteurs, éditeurs, libraires, bibliothèques, manifestations littéraires). Il attribue des subventions et des prêts après avis de commissions spécialisées.

Ses ressources sont essentiellement issues du produit de deux taxes affectées : la taxe sur les services de reprographie et d'impression (28,3 millions d'euros au budget initial 2015) et **la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie** (4,9 millions d'euros au budget initial 2015).

Cette dernière est définie par l'article 1609 duodecies du code général des impôts. Elle est due par les éditeurs en raison des ventes autres que les exportations et les livraisons, exonérées en vertu du I de l'article 262 *ter* ou les livraisons dans un lieu situé dans un autre État membre de l'Union européenne, des ouvrages de librairie de toute nature qu'ils éditent.

En sont exonérés les éditeurs dont le chiffre d'affaires de l'année précédente pour cette branche d'activité n'a pas excédé, tous droits et taxes compris, 76 300 euros.

Enfin, la taxe est fixée au taux de 0,20 % sur la vente des ouvrages qui correspondent à la définition fiscale du livre, c'est-à-dire bénéficiant du taux de TVA réduit de 5,5 %.

La base d'imposition de la taxe est le prix de vente, déduction faite de la remise libraire (auquel l'éditeur le vend au diffuseur/distributeur), taxe spéciale comprise, mais hors TVA. **Le taux s'applique donc au prix servant de base à la TVA.**

La direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication indique que, « *après quatre années de stabilité, le rendement des deux taxes affectées a connu en 2014 une chute supérieure à 10 %. Les chiffres du premier semestre 2015 semblent confirmer cette tendance qui, si elle devait perdurer, aurait des conséquences lourdes sur la capacité du CNL à tenir ses engagements et à remplir ses missions au service du secteur du livre¹* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 35 *sexies* résulte d'un **amendement du Gouvernement adopté avec un avis de sagesse de la rapporteure générale**. Il vise à étendre l'assiette de la taxe sur l'édition des ouvrages de librairie aux livres numériques.

Le secrétaire d'État chargé du budget a indiqué en séance que « *la rédaction de l'article 1609 duodecies du code général des impôts n'ayant pas été modifiée depuis l'apparition des livres numériques, le chiffre d'affaires réalisé par les éditeurs sur leurs ventes n'est pas à ce jour comptabilisé dans l'assiette de la taxe²* ».

L'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit l'article indique qu'il « *visé donc, par cohérence, à prendre en compte toutes les formes de ventes de livres dans l'assiette de la taxe* ».

Interrogé par la rapporteure générale sur le montant unitaire de cette taxe par livre numérique, le secrétaire d'État a répondu qu'il n'avait pas la réponse à cette question, mais que **ce coût devrait être modeste**.

Les dispositions de cet article s'appliquent aux **opérations dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2016**.

Au cours de l'examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » par le Sénat, le jeudi 3 décembre 2015, **plusieurs de nos collègues ont exprimé des inquiétudes sur le financement du CNL**. La ministre avait indiqué à cette occasion que, « *compte tenu de la baisse des ressources du CNL, des choix budgétaires stratégiques seront opérés à la fin de l'année 2015 par l'établissement pour élaborer son budget pour 2016, qui sera présenté au conseil d'administration, le 11 décembre prochain. A ce stade, je vous informe du dépôt d'un amendement tendant à élargir l'assiette de la taxe sur l'édition aux livres numériques dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2015³* ».

¹ Source : réponses de la DGMIC au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

² J.O de l'Assemblée nationale, séance du vendredi 4 décembre, examen de l'amendement 735 portant article additionnel après l'article 35.

³ J.O du Sénat, compte-rendu de la séance du jeudi 3 décembre 2015, examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les interventions du Centre national du livre répondent à un **double objectif culturel et économique** : culturel à travers le soutien à la création littéraire et à la diffusion des œuvres auprès du public, économique à travers le soutien à la prise de risque qui accompagne les choix, en matière de création et de diffusion culturelle la plus large, des partenaires de la chaîne du livre, et notamment les éditeurs et les libraires.

L'article 35 *sexies* va dans le sens du principe de neutralité technologique. En outre, l'extension de l'assiette de la taxe paraît bienvenue pour **redynamiser partiellement les recettes affectées au Centre national du livre**, dans un contexte de réduction marquée de ses ressources.

Votre rapporteur général propose un **amendement rédactionnel** visant à actualiser l'article 1609 *duodecies* du code général des impôts, en remplaçant la référence à la « Communauté » européenne, par la référence à l'« Union » européenne.

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

ARTICLE 35 septies (nouveau)
(Art. 1681 F et 1684 du code général des impôts, art. L. 143-21
du code de commerce)

**Assouplissement du mécanisme du crédit-vendeur et réduction
du délai d'indisponibilité du prix de cession d'un fonds de commerce**

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à porter de deux à cinq ans la possibilité d'étalement du paiement de l'impôt sur les plus-values dans le cadre du mécanisme du « crédit-vendeur », et d'autre part, à réduire de 45 jours la durée d'indisponibilité du prix de cession d'un fonds de commerce.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT-VENDEUR : UN DISPOSITIF PÉNALISÉ PAR SON VOLET FISCAL

La transmission des petites et moyennes entreprises (PME) et des très petites entreprises (TPE), qui représente un potentiel important en termes de croissance et d'emploi, est aujourd'hui très insuffisante. Dans son rapport du 7 juillet 2015 sur la transmission d'entreprise¹, notre collègue députée Fanny Dombre Coste observe qu'il existe « *un décalage significatif entre les intentions de céder et les cessions effectives. Sur 60 000 entreprises mises en vente chaque année, la moitié sont cédées, et l'autre moitié disparaît, conduisant à la destruction de près de 37 000 emplois par ans. Ce phénomène tend à s'aggraver avec l'explosion des départs à la retraite des dirigeants d'entreprise au cours de la dernière décennie* ». Parmi les explications de ce phénomène figure **le coût élevé du rachat d'une entreprise par un repreneur**, qui atteint 190 000 euros en moyenne pour un fonds de commerce.

Les transmissions de TPE peuvent toutefois être favorisées par **le système dit du « crédit-vendeur », qui permet au cédant d'une entreprise individuelle d'accepter un paiement différé ou échelonné du prix par le repreneur**. Si le système du crédit-vendeur est demeuré méconnu, et qu'il suscite par ailleurs des craintes de défaut de paiement, celui-ci constitue néanmoins « *une alternative à la disparition pure et simple de l'entreprise, dans la*

¹ Fanny Dombre Coste, « Favoriser la transmission d'entreprise en France : diagnostic et propositions », rapport remis le 7 juillet 2015 à Emmanuel Macron, ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, et à Martine Pinville, secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire.

mesure où [il] élargit le spectre des repreneurs potentiels¹ » par la solvabilisation de ces derniers.

Toutefois, l'impôt sur les plus-values continuait alors à devoir être acquitté en totalité à l'occasion de la cession. En réponse à ce problème, l'instruction fiscale n° 03-056-A1 du 28 octobre 2003 a **complété le dispositif du crédit-vendeur par un volet fiscal** : le cédant qui accepte un paiement différé ou échelonné **peut solliciter un étalement de son imposition au titre des plus-values de long terme², dans la limite de deux ans**. L'imposition au titre des plus-values de long terme est alors acquittée au fur et à mesure de la perception du prix de la vente de l'entreprise.

Concrètement, à réception de l'avis de recouvrement, le contribuable formule par écrit, et sur papier libre, une demande d'étalement dans laquelle il indique les références de son imposition, et les références précises du patrimoine cédé au titre duquel il entend bénéficier de la mesure d'étalement de l'impôt sur les plus-values. Il adresse sa demande au comptable du Trésor chargé du recouvrement de son impôt.

En dépit de cette disposition, le système du crédit vendeur **demeure peu incitatif d'un point de vue fiscal, car l'étalement du paiement des impôts est limité à deux ans**, soit un délai plus court que celui du crédit-vendeur.

B. LA CESSION DES FONDS DE COMMERCE : UNE PROCÉDURE SOUMISE À DES DÉLAIS CONTRAIGNANTS

Contrairement à la vente d'un fonds artisanal, soumise au droit commun de la liberté contractuelle, **la vente d'un fonds de commerce est soumise à une procédure très encadrée**, prévue aux articles 141-1 à 143-23 du code de commerce. Cette procédure, qui vise à garantir la consistance du bien vendu au profit de l'acheteur et à assurer la protection des créanciers, notamment publics, du vendeur, a peu évolué depuis la loi du 17 mars 1909 relative à la vente et au nantissement des fonds de commerce.

La vente d'un fonds de commerce est ainsi soumise à différentes règles de publicité et de déclarations, enserrées dans des délais successifs, qui **conduisent à rendre le prix de vente indisponible pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq mois**. Cette procédure est présentée de manière détaillée aux annexes K et L du rapport du 7 juillet 2015 de notre collègue députée Fanny Dombre Coste précité.

L'indisponibilité du prix de vente signifie que **le montant correspondant à la cession du fonds de commerce est « bloqué »** chez le séquestre désigné par les parties (notaire, avocat rédacteur de l'acte etc.). Elle **permet aux éventuels créanciers du vendeur de former une opposition à**

¹ Rapport de Fanny Dombre Coste du 7 juillet 2015 précité.

² Article 39 duodecies du code général des impôts.

hauteur du montant de leur créance, sans avoir à se retourner contre l'acheteur du fonds. L'indisponibilité du prix de vente a toutefois un effet pervers, en ce qu'elle **empêche le vendeur de démarrer une nouvelle activité économique**, et plus largement de disposer du produit de sa vente.

Le problème se concentre sur l'articulation de **deux délais relatifs au volet « fiscal » de la procédure** de cession d'un fonds de commerce :

- aux termes de l'article 201 du code général des impôts (CGI), le vendeur doit **aviser l'administration fiscale de la vente dans les 45 jours suivant la publication** de la vente au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)¹ ;

- l'expiration de ce délai de 45 jours fait courir **le délai de solidarité fiscale de l'acheteur avec le vendeur, d'une durée de 90 jours**, prévu par l'article 1684 du code général des impôts. Cet article dispose que *« le cessionnaire peut être rendu responsable solidairement avec le cédant du paiement de l'impôt sur le revenu afférent aux bénéfices réalisés par ce dernier pendant l'année ou l'exercice de la cession jusqu'au jour de celle-ci, ainsi qu'aux bénéfices de l'année ou de l'exercice précédent lorsque, la cession étant intervenue dans le délai normal de déclaration, ces bénéfices n'ont pas été déclarés par le cédant avant la date de la cession »*. La solidarité fiscale, par ailleurs limitée et rarement mise en œuvre, **visé à protéger les créanciers publics du vendeur**, dans la période de l'indisponibilité du prix de vente.

Ces deux procédures représentent **un délai total de 135 jours**, non négligeable dans la durée totale de l'indisponibilité du prix de vente.

Pour mémoire, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a, **sans résoudre le problème de l'indisponibilité du prix de vente, apporté plusieurs mesures de simplification** à la procédure de cession d'un fonds de commerce : suppression de la double publication au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) et au journal d'annonces légales (JAL) ; allongement de 15 jours à 30 jours de l'inscription du privilège du vendeur ; possibilité pour les créanciers de former opposition au paiement du prix par lettre recommandée et non plus obligatoirement par acte d'huissier etc.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement de notre collègue députée Fanny Dombre Coste, qui reprend respectivement une partie de la proposition n° 19 et une partie de la proposition n° 28 de son rapport du 7 juillet 2015 précité.

¹ Cette obligation déclarative est prévue par l'article 141-12 du code de commerce.

Il a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, mais avec un avis défavorable de la commission des finances, en raison de l'impossibilité d'en chiffrer le coût. Notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, a toutefois précisé que la commission était « favorable à l'esprit de cet amendement ».

A. L'EXTENSION DU PAIEMENT DE L'IMPÔT SUR LES PLUS-VALUES DANS LE CADRE DU CRÉDIT-VENDEUR

Afin d'encourager le recours au dispositif du crédit-vendeur, le présent article propose tout d'abord de **porter à cinq ans, contre deux ans actuellement, l'étalement du paiement des impôts dus à raison des plus-values de long terme** réalisées à l'occasion de la cession d'une entreprise individuelle, dès lors que le vendeur a accepté un paiement différé ou échelonné dans le cadre du crédit-vendeur.

À cette fin, **un nouvel article 1681 F** serait créé au sein du code général des impôts, ce qui revient à donner une valeur législative au contenu - modifié - de l'instruction fiscale n° 03-056-A1 du 28 octobre 2003. Outre diverses précisions et garanties qui reprennent le contenu de l'instruction fiscale, le présent article dispose plus précisément que :

« 1. Sur demande du redevable, **l'impôt sur le revenu afférent aux plus-values à long terme** réalisées par une entreprise individuelle à l'occasion de la cession à titre onéreux de l'ensemble des éléments de l'actif immobilisé affectés à l'exercice d'une activité professionnelle ou d'une branche complète d'activité ou à l'occasion de la cession d'un fonds de commerce, d'un fonds artisanal ou d'une clientèle **peut faire l'objet d'un plan de règlement échelonné**, lorsque les parties sont convenues d'un paiement différé ou échelonné du prix de cession portant sur une entreprise. (...) »

« 4. La durée du plan de règlement échelonné **ne peut excéder celle prévue pour le paiement total du prix de cession et le 31 décembre de la cinquième année qui suit celle de la cession**. Les échéances de versement de l'impôt sont fixées selon les modalités de paiement du prix de cession prévues dans l'acte ».

Il est enfin prévu que **les versements échelonnés seraient soumis au taux d'intérêt légal¹**, en lieu et place de la majoration de 10 % pour retard de paiement de l'impôt prévue par l'article 1730 du code général des impôts. Cette majoration serait toutefois applicable dans le cas où les versements ne seraient pas effectués par le redevable aux échéances fixées.

L'étalement de l'impôt sur les plus-values entraîne l'étalement du paiement des prélèvements sociaux assis sur ces mêmes plus-values.

¹ Le taux d'intérêt légal est prévu par l'article L. 313-2 du code monétaire et financier. Pour le 2^{ème} semestre de l'année 2015, il s'agit d'un taux semestriel de 0,99 %.

Ces dispositions s'appliqueraient aux cessions intervenues à compter du 1^{er} janvier 2016.

Le coût budgétaire de cette mesure, que le Gouvernement n'a pas été en mesure de chiffrer, devrait être modeste et **en tout état de cause limité à un simple coût de trésorerie** : l'impôt sur les plus-values serait étalé, mais *in fine* acquitté.

B. LA RÉDUCTION DU DÉLAI D'INDISPONIBILITÉ DU PRIX DE CESSION DE FONDS DE COMMERCE

Le présent article propose par ailleurs de **réduire de 45 jours la durée d'indisponibilité du prix de cession d'un fonds de commerce.**

À cette fin, les articles 1684 du code général des impôts et L. 143-21 du code de commerce seraient modifiés afin de prévoir que **le délai de solidarité fiscale (90 jours) court à compter de la publication de la vente au BODACC**, et non plus à compter de la date de l'avis de la vente à l'administration fiscale, qui doit être transmis dans les 45 jours suivant la publication au BODACC.

Au total, et compte tenu de l'ensemble des obligations de publicité et de déclaration à accomplir (cf. *supra*), **la durée d'indisponibilité du prix de vente serait ramenée de cinq mois (environ 150 jours) à 105 jours (environ trois mois et demi).**

Toutefois, il est prévu que **lorsque de le cédant n'aura pas déposé sa déclaration de résultats dans le délai de 60 jours à compter de la publication au BODACC¹**, le délai de solidarité fiscale démarrerait non pas à compter de la publication du BODACC, mais à l'expiration de ce délai de 60 jours. Cette dernière disposition permet que la réduction de l'indisponibilité du prix de vente **ne se fasse pas au détriment de l'accomplissement, par le vendeur, de ses obligations fiscales.**

Ces dispositions s'appliqueraient aux cessions faisant l'objet d'une publication à compter du 1^{er} janvier 2016.

¹ En application de l'article 201 du code général des impôts, les vendeurs doivent, dans un délai de 60 jours à compter de la publication au BODACC, déclarer à l'administration fiscale leur bénéfice réel et un résumé du compte de résultat, afin de permettre l'imposition du vendeur au titre de sa dernière année d'activité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'allongement à cinq ans de la durée d'étalement du paiement de l'impôt sur les plus-values est une mesure qui devrait permettre **de renforcer l'attractivité du dispositif du crédit-vendeur pour le cédant**, et ainsi de favoriser les cessions de très petites entreprises, notamment à des jeunes repreneurs.

La réduction de 45 jours du délai d'indisponibilité du prix de cession de fonds de commerce constitue quant à elle un dispositif favorable à l'activité économique, dans la mesure où **le vendeur pourra disposer plus rapidement du produit de la cession de son fonds**, le cas échéant pour démarrer une nouvelle activité. Cette disposition renforcerait donc également l'incitation à la cession d'entreprise.

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

ARTICLE 35 octies (nouveau)
(Art. L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime)

**Arrêté fixant le taux effectif de la taxe sur la vente
de produits phytopharmaceutiques**

Commentaire : le présent article a pour objet de préciser que l'arrêté fixant le taux de la taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques, destinée au financement de la phytopharmacovigilance, est pris conjointement par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 104 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a créé **une nouvelle taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques, due par les entreprises titulaires d'autorisation de mise sur le marché** ou de permis de commerce parallèle d'un produit phytopharmaceutique.

Aux termes du IV de l'article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime, **le taux de la taxe est fixé par arrêté mais plafonné à 0,3 % des ventes annuelles** de produits phytopharmaceutiques, hors taxe sur la valeur ajoutée, réalisées en France. **Un arrêté** conjoint du ministre des finances et des comptes publics et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, **en date du 27 mars 2015, a fixé le taux de la taxe à 0,2 %**, à l'exception des produits de biocontrôle figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 253-5 du code rural et de la pêche maritime pour lesquels ce taux est fixé à 0,1 %.

Le produit de la taxe est entièrement **affecté¹ à l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**, chargée également de son recouvrement, **afin de financer le dispositif de phytopharmacovigilance**, qui vise à identifier les effets indésirables des produits phytopharmaceutiques. Le produit de la taxe est estimé à **4 millions d'euros** en 2015 et en 2016.

Cette taxe s'inspire ainsi de la taxe annuelle sur le chiffre d'affaires des médicaments vétérinaires vendus en France, prévue par le II de l'article L. 5141-8 du code de la santé publique et destinée au financement du dispositif de pharmacovigilance des médicaments vétérinaires.

¹ Dans la limite du plafond de 4,2 millions d'euros fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable, à titre personnel, de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, le présent article vise à **compléter le IV de l'article L. 253-8-2** précité relatif à la taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques. Il précise que **l'arrêté** fixant le taux de la taxe est **pris conjointement par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques a été introduite par voie d'amendement parlementaire au collectif budgétaire de fin d'année 2014, sans évaluation chiffrée. En l'absence de données quant à l'impact économique et financier de cette nouvelle taxe et constatant qu'il existait déjà deux contributions spécifiques au secteur des produits phytopharmaceutiques - à savoir la taxe relative aux produits phytopharmaceutiques¹ finançant les frais d'expertise relatifs aux demandes d'autorisation de mise sur le marché, et la redevance pour pollutions diffuses² - votre rapporteur général avait, à l'époque, proposé la suppression de l'article créant cette taxe.

L'ajout proposé par le présent article, mineur, ne pose pas de problème de fond. Mais il atteste des conséquences potentiellement négatives du point de vue de la qualité des textes de lois, de l'adoption hâtive de nouvelles mesures fiscales en collectif budgétaire de fin d'année.

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

¹ Article 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

² Article L. 213-10-8 du code de l'environnement.

ARTICLE 35 nonies (nouveau)
(Art. L. 241-10 du code de la sécurité sociale)

**Augmentation du montant de la réduction forfaitaire
de cotisations sociales au bénéfice des particuliers employeurs**

Commentaire : le présent article a pour objet de porter de 75 centimes à 2 euros par heure travaillée le montant de la réduction forfaitaire de cotisation de sécurité sociale au bénéfice des particuliers-employeurs, pour les cotisations dues à compter du 1^{er} décembre 2015. Le coût de cette mesure est estimé à 18,8 millions d'euros en 2015 et 225 millions d'euros en année pleine.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013¹ a supprimé la possibilité pour les particuliers employeurs de cotiser sur une assiette forfaitaire fixée à 1 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic), tout en introduisant le principe d'une **réduction forfaitaire de cotisation patronale de sécurité sociale fixée à 0,75 euro par heure travaillée**. Cette réduction porte sur la cotisation due au titre des assurances maladie, maternité, invalidité et décès. La perte de recettes consécutive pour la sécurité sociale est entièrement compensée par l'État².

A l'initiative du rapporteur pour les recettes et l'équilibre général de la commission des affaires sociales, Gérard Bapt, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015³ a porté **de 0,75 euro à 1,50 euro le montant de la réduction forfaitaire pour les activités de garde d'enfants, âgés entre 6 et 13 ans**. Le coût de cette mesure avait été estimé à 75 millions d'euros en année pleine. La déduction forfaitaire a en revanche été maintenue à 0,75 euro pour l'emploi d'un salarié à domicile dans d'autres secteurs.

À cette réduction forfaitaire de cotisations sociales s'ajoute, selon les situations, la réduction ou le crédit d'impôt sur le revenu prévus par l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts. Ce dispositif permet la prise en charge de 50 % des dépenses supportées dans l'année pour l'emploi d'un salarié à domicile, dans la limite d'un plafond de 12 000 euros, majoré de 1 500 euros par enfant à charge.

¹ Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

² Par l'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée et, à partir de 2016, par des crédits budgétaires du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

³ Loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel relevant **de 75 centimes à 2 euros le montant de la réduction forfaitaire de cotisation sociale par heure travaillée pour l'ensemble des particuliers employeurs.**

Selon l'exposé sommaire de l'amendement, cette réduction correspond à 20 % du salaire brut horaire au niveau du Smic *« soit un niveau d'exonération supérieur, au niveau du Smic, à la déduction de 15 points qui était applicable jusqu'en 2011 ».*

L'objectif de cette mesure est de soutenir l'emploi direct de salariés et d'inciter les particuliers à déclarer leurs salariés.

D'après le **II** du présent article, cette mesure s'appliquerait aux cotisations dues au titre des périodes travaillées à **compter du 1^{er} décembre 2015**. La perte de recettes pour la sécurité sociale est estimée à **18,8 millions d'euros en 2015 et 225 millions d'euros en année pleine.**

Conformément aux articles L. 131-7 et LO 111-3 du code de la sécurité sociale, cette perte de recettes devra être compensée par l'État à la sécurité sociale. Conformément au projet de loi de finances pour 2016, cette compensation sera effectuée par des crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi » du budget de l'État. **Le coût total de cette mesure en faveur de l'emploi à domicile s'élèverait ainsi à près de 400 millions d'euros en 2016.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dernières années, le Sénat s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur du relèvement du montant de la réduction forfaitaire de cotisation en faveur des particuliers employeurs, compte tenu de la **forte diminution du nombre d'heures de services à domicile déclarées (- 3,0 % entre le deuxième trimestre 2014 et 2015)**. Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, le Sénat a ainsi adopté un amendement tendant à relever de 0,75 à 1,50 euro le montant de la réduction forfaitaire par heure travaillée. Le présent article répond donc largement aux attentes du Sénat.

L'opportunité de cette mesure semble corroborée par les dernières statistiques publiées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). Depuis le relèvement, au 1^{er} janvier 2015, de 0,75 centimes à 1,5 euro de la réduction forfaitaire pour les activités de garde d'enfant à domicile, **le nombre d'heures déclarées et la masse salariale de la garde d'enfant ont de nouveau progressé après dix trimestres consécutifs de baisse.** En revanche,

l'évolution du nombre d'heures déclarées et de la masse salariale hors garde d'enfant demeure négative.

Évolution de l'emploi à domicile entre le deuxième trimestre 2014 et 2015

	Niveau 2015 T2	Glissements trimestriels (en %)					Glissement annuel(en %) 2015 T2
		2014 T2	2014 T3	2014 T4	2015 T1	2015 T2	
Nombre d'employeurs (en milliers)	1 945	- 0,5	- 0,2	- 0,4	- 0,9	+ 0,2	- 1,3
Volume horaire déclaré (en millions)	124	- 1,0	- 0,5	- 0,9	- 1,6	+ 0,1	- 3,0
<i>Garde d'enfant à domicile</i>	16	- 0,8	+ 0,3	- 1,5	+ 0,1	+ 0,6	- 0,5
<i>Emploi à domicile hors garde d'enfant</i>	108	- 1,1	- 0,6	- 0,9	- 1,8	- 0,1	- 3,4
Masse salariale nette (en millions d'€)	1 204	- 0,5	- 0,1	- 0,7	- 1,5	+ 0,7	- 1,5
<i>Garde d'enfant à domicile</i>	139	- 0,7	- 0,3	- 0,1	+ 0,5	+ 0,9	+ 1,0
<i>Emploi à domicile hors garde d'enfant</i>	1 065	- 0,5	- 0,1	- 0,7	- 1,7	+ 0,6	- 1,8
Salaire moyen par employeur (en €)	619	0,0	+ 0,2	- 0,2	- 0,6	+ 0,5	- 0,2
Horaire moyen déclaré par employeur	63,8	- 0,5	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,2	- 1,7
Taux horaire	9,7	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,7	+ 1,6

Source : Acoiss (octobre 2015)

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

ARTICLE 35 decies (nouveau)
(Art. 122 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005
de finances rectificative pour 2005)

**Extension du dispositif de remise de dette sociale
en faveur de l'agriculture corse**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre la prise en charge des dettes de cotisations et contributions sociales des exploitants agricoles en Corse aux cotisations et contributions dues entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2014. Cette opération, dont le coût est estimé à 2,5 millions d'euros, serait financée par le fonds d'action sanitaire et sociale de la Mutualité sociale agricole.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 122 de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹ a mis en place un **plan de désendettement social de l'agriculture corse**, modifié et prolongé l'année passée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015².

Selon le droit en vigueur, **les exploitants agricoles exerçant leur activité en Corse au 30 décembre 2005³, ou étant à la retraite à cette même date, peuvent bénéficier d'une prise en charge** par le fonds d'action sanitaire sociale de la caisse de mutualité sociale agricole (MSA)⁴ **des cotisations et contributions sociales⁵ dues au titre des périodes d'activité antérieures au 1^{er} janvier 2005, lorsque cette dette est inférieure à 10 000 euros.**

Pour les dettes supérieures à 10 000 euros, le directeur de la caisse de la MSA propose un **échancier de paiement comprenant l'annulation des pénalités et des majorations de retard** et « *pouvant également comprendre, dans des situations exceptionnelles, une prise en charge partielle de la dette sociale* » par les crédits d'action sociale de la caisse.

Selon les informations fournies l'année passée par le Gouvernement, le coût de l'extension de ce dispositif de désendettement social en faveur des agriculteurs corses est estimé à **5 millions d'euros**.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² Article 25 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015.

³ Soit à la date de promulgation de la loi de finances rectificative pour 2005.

⁴ Dans les conditions prévues à l'article L. 726-3 du code rural et de la pêche maritime.

⁵ Sont prises en compte les cotisations salariales et patronales des régimes légaux de sécurité sociale, la contribution sociale généralisée et la contribution au remboursement de la dette sociale.

Dans tous les cas, le VIII de l'article 122 précité fixe le montant maximal de prise en charge par l'action sociale de la MSA à 5 000 euros pour les cotisations salariales de sécurité sociale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse, à titre personnel, de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, un article additionnel visant à **étendre le dispositif de prise en charge des « petites » dettes sociales des agriculteurs corses aux cotisations et contributions dues jusqu'au 1^{er} janvier 2014**, soit neuf années supplémentaires par rapport au droit en vigueur. Le présent article modifie en conséquence le I de l'article 122 de la loi de finances rectificative pour 2005.

L'objectif affiché par le Gouvernement est de régler la situation des petits débiteurs afin de concentrer les efforts de recouvrement sur les dettes d'un montant relativement élevé.

Toutefois, **la modification proposée ne semble pas correspondre à l'exposé sommaire de l'amendement**. En effet ce dernier indique qu'« *il est proposé que les prises en charge soient étendues aux dettes sociales dans leur ensemble jusqu'au 1^{er} janvier 2014, à la condition que la prise en charge de la dette ne soit pas supérieure à 10 000 euros et, pour les entreprises qui existaient déjà à cette date, que la dette constatée au 1^{er} janvier 2005 fût inférieure à 10 000 euros* ». Or le présent article fixe uniquement **une condition de montant de dette sociale inférieure à 10 000 euros au 1^{er} janvier 2005**, ce qui a pour conséquence d'étendre la possibilité de prise en charge aux dettes sociales supérieures à 10 000 euros pour la période allant du 1^{er} janvier 2005 au 1^{er} janvier 2014.

En séance publique devant l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État au budget, Christian Eckert, a évalué le coût du dispositif à **2,5 millions d'euros**. Ces prises en charge seront financées par le fonds d'action sociale de la MSA, qui constitue une enveloppe fermée.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La résorption de la dette sociale agricole en Corse est un problème ancien. **Quatre plans d'apurement exceptionnel ont été mis en place depuis quinze ans** : en 2001, l'État a pris en charge 156 dossiers d'arriérés de cotisations antérieures à 1999 pour un coût de 2 millions d'euros ; 123 nouveaux dossiers ont été déclarés éligibles en 2003 pour un montant de dette de 1,4 million d'euros et un coût pour l'État de 450 000 euros et au 1^{er} janvier 2014 le coût du plan de 2005 était évalué à 3,7 millions d'euros.

Enfin, ce dernier plan a été étendu l'année passée pour un coût estimé à 5 millions d'euros.

La Cour des comptes a souligné les effets pervers des plans de désendettement mis en œuvre ces dernières années : « *ces mesures à caractère général ont eu un clair caractère contre-incitatif au paiement régulier et à échéance des cotisations, du fait de l'effet d'aubaine que constitue l'apurement régulier d'une partie de la dette par les pouvoirs publics* »¹. Elle concluait donc que « *renouveler une opération de soutien au désendettement ne pourrait que faire progresser à nouveau l'attentisme et gonfler les restes à recouvrer* »² et recommandait de réorganiser les procédures de recouvrement de la MSA.

Considérant que cet article ne concerne aucun des éléments visés à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la commission des finances a adopté, sur proposition de votre rapporteur général, un amendement de suppression du présent article. L'extension de la prise en charge des dettes sociales proposée par le présent article sera en effet financée par la MSA et non par l'État.

En outre, une ambiguïté demeure s'agissant de l'intention du Gouvernement : le dispositif proposé supprime le plafond de 10 000 euros pour les dettes constituées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2013, contrairement à ce que laisse entendre l'objet de l'amendement du Gouvernement ayant introduit cet article.

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

¹ Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, « Chapitre XVIII. Le recouvrement des cotisations sociales en Corse : une crédibilité à rétablir », septembre 2014.

² Ibid.

ARTICLE 35 undecies (nouveau)

Obligation pour les grandes entreprises de publier les informations relatives aux activités et aux bénéfices de leurs implantations pays par pays (« reporting » pays par pays public)

Commentaire : le présent article prévoit que les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 40 millions d'euros sont tenues de publier les informations relatives au chiffre d'affaires, aux effectifs, aux bénéfices, au montant des impôts payés et aux subventions publiques reçues de leurs implantations pays par pays.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre du mandat donné par le G 20, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a **publié un plan d'action, le 15 septembre 2015, comprenant 15 actions**, dont plusieurs visaient à la transparence et dont une, **l'action 13**, avait pour objet de « *réexaminer la documentation des prix de transfert* » à travers une transmission à l'administration fiscale par les entreprises de leurs revenus et de leurs données d'activité pays par pays. En effet, il est apparu nécessaire de recouper les données fiscales de chaque filiale des multinationales avec la déclaration consolidée de la répartition de leurs bénéfices et de leur chiffre d'affaires, afin d'identifier les **phénomènes de transferts anormaux de masse taxable d'un État à l'autre**.

Cette transmission des déclarations des entreprises entre administrations fiscales, qui s'appliquerait aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 millions d'euros, est mise en œuvre par **l'article 47 ter du projet de loi de finances pour 2015**, en cours de discussion.

Par ailleurs, certaines **catégories d'entreprises sont d'ores et déjà soumises à une obligation de « reporting » pays par pays de nature publique**, en raison de la nature de leur activité et des risques existants en matière d'évasion fiscale et de corruption, justifiant une transparence plus importante.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013, **l'article 511-45 du code monétaire et financier prévoit que les banques « publient une fois par an, en annexe à leurs comptes annuels ou, le cas échéant, à leurs comptes annuels consolidés ou dans leur rapport de gestion, des informations sur leurs implantations et leurs activités (...) dans chaque État ou territoire »**, en particulier le produit net bancaire, les effectifs,

le bénéfice et le montant des impôts. Cette obligation de publication (et non seulement de transmission aux administrations fiscales) s'impose aux banques françaises depuis 2014.

Par ailleurs, le chapitre 10 de la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises prévoit une **obligation de reporting pays par pays pour les entreprises du secteur minier, pétrolier, gazier ou forestier**. Cette obligation a été transposée en droit français par l'article 12 de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances, ainsi que de nos collègues députés Éric Alauzet et Pascal Cherki, après un avis défavorable du Gouvernement.

Le présent article vise à **prévoir que les entreprises publient les informations relatives à leurs implantations pays par pays**.

S'agissant du champ, le présent article prévoit qu'y sont soumises les entreprises qui dépassent deux des trois seuils suivants :

- un total de bilan de plus de 20 millions d'euros ;
- un **chiffre d'affaires net de plus de 40 millions d'euros** ;
- un nombre moyen de salariés au cours de l'exercice de plus de 250.

Il ne précise toutefois pas si y sont soumises toutes les entreprises ayant une activité en France, ou seules les entreprises dont le siège social est établi en France.

S'agissant des informations qui devront être publiées par les entreprises, le présent article prévoit que seront communiquées six informations qui sont, pour chacune d'elles, agrégées :

- le nom des implantations et la nature des activités ;
- le chiffre d'affaires ;
- les effectifs, en équivalent temps plein ;
- le bénéfice ou la perte avant impôt ;
- le montant des impôts sur les bénéfices ;
- les subventions publiques reçues.

Cette liste d'informations reprend celle prévue par l'article 511-45 du code monétaire et financier s'agissant des établissements de crédit.

Le dernier alinéa du présent article précise que ces informations sont **publiées en ligne, en format de données ouvertes, centralisées et accessibles au public**. Cette précision diffère de l'obligation à laquelle sont soumises les banques, dont le reporting pays par pays doit être fourni en annexe des comptes annuels.

Le présent article prévoit qu'en cas de manquement, « *toute personne intéressée peut demander au président du tribunal compétent statuant en référé d'enjoindre, le cas échéant sous astreinte, à la société concernée de se conformer à ces obligations* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le reporting pays par pays est un **outil utile et puissant pour lutter contre l'optimisation fiscale des plus grandes multinationales**, en permettant aux administrations fiscales d'identifier les transferts de bénéfices taxables sans lien avec le substrat économique et l'activité du groupe d'un État à l'autre. Poursuivant cet objectif, l'OCDE a mis en place un standard commun, qui repose sur **l'échange de déclarations pays par pays des multinationales entre les administrations fiscales**.

Cette déclaration n'est pas publique et l'OCDE **ne prévoit, dans aucune des actions de son plan BEPS, de reporting pays par pays de nature publique**. Le Sénat a d'ailleurs adopté, à l'initiative de votre commission des finances, un amendement à l'article 47 *ter* précité visant à préciser que l'échange d'informations entre administrations fiscales ne peut avoir lieu que si notre partenaire dispose de règles de protection du secret fiscal équivalentes aux nôtres, afin d'assurer la confidentialité de ces informations sensibles.

Prévoir la publicité d'informations sensibles de cette nature entamerait la compétitivité des entreprises françaises, en livrant à leurs concurrentes étrangères des données stratégiques. Pour cette raison concurrentielle, une telle publicité ne peut intervenir qu'à une échelle *a minima* européenne.

Or, **il n'existe pour l'instant aucun projet précis de directive européenne en la matière**. Seule une consultation publique a été lancée par la Commission européenne sur le sujet de juin à septembre 2015 et le ministre des finances et des comptes publics Michel Sapin a indiqué, en séance à l'Assemblée nationale, que des « *discussions ont lieu, y compris au niveau européen, qui permettront peut-être d'avancer au cours de l'année 2016* ». Il est donc largement prématuré de légiférer dès maintenant au niveau national. La situation est, à cet égard, différente de celle qui avait présidé à l'adoption du reporting pays par pays public pour les banques dans le cadre de la loi précitée de séparation et de régulation bancaire de 2013, puisque la

directive CRD IV qui le prévoyait était déjà en passe d'être adoptée définitivement par le Parlement européen.

En outre, **le champ des entreprises assujetties est particulièrement large**, puisqu'il comprend toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 40 millions d'euros. Cela représenterait **environ 8 000 entreprises**, d'après les indications fournies par le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert en séance publique à l'Assemblée nationale. Ce champ est en outre **incohérent avec celui proposé par l'article 47 ter du projet de loi de finances pour 2015 s'agissant du reporting pays par pays non public** (chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros).

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre commission des finances vous propose de supprimer cet article**, qui est dangereux pour la compétitivité des entreprises françaises.

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

ARTICLE 35 duodecies (nouveau)

**Rapport au Parlement sur l'impact des exonérations et dégrèvements
en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière
et de contribution à l'audiovisuel public**

Commentaire : le présent article prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 15 septembre 2016, d'un rapport évaluant l'impact des conditions d'exonération et de dégrèvement applicables en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière et de contribution à l'audiovisuel public sur les bénéficiaires de prestations et minima sociaux, de revenus de remplacement et les personnes disposant de revenus d'activité modestes.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière de taxe d'habitation, les **I et IV de l'article 1414 du code général des impôts** prévoient diverses mesures d'**exonération de taxe d'habitation** en faveur des personnes dites « fragiles » disposant de revenus modestes, en particulier les contribuables âgés de plus de 60 ans, titulaires de l'allocation aux adultes handicapés ou atteints d'une invalidité. Pour les contribuables ne remplissant pas les conditions définies à l'article 1414 précité mais dont les revenus sont faibles, le **I de l'article 1414 A** du même code prévoit également un **dégrèvement d'office de taxe d'habitation**, pour la fraction de la cotisation excédant 3,44 % de leur revenu, diminué d'un abattement.

En vertu du 2° de l'**article 1605 bis** du même code, les personnes dégrévées ou exonérées de taxe d'habitation bénéficient également d'un **dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public (CAP)**.

Les **articles 1390 à 1391 B bis** du code général des impôts prévoient également des mesures d'allègement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des contribuables âgés disposant de faibles ressources.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, et de notre collègue députée Christine Pires Beaune, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement portant article additionnel demandant la remise par le Gouvernement au Parlement, **avant le 15 septembre 2016, d'un rapport « évaluant l'impact, pour les bénéficiaires de prestations et minima sociaux, de revenus de remplacement et de revenus d'activité modestes, des conditions d'exonération et de**

dégrèvement applicables en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière et de contribution à l'audiovisuel public ».

Le deuxième alinéa de cet article précise que le rapport devra également analyser les effets de l'évolution des taux de taxe d'habitation pour l'application de la réduction du montant du dégrèvement prévue au III de l'article 1414 A du code général des impôts.

En séance publique, la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, a précisé que cette demande portait notamment du constat selon lequel les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique – attribuée à certains demandeurs d'emploi âgés arrivant au terme de leurs droits à l'assurance chômage – ne bénéficiaient pas de l'exonération de taxe d'habitation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article soulève légitimement la **question de l'adéquation des conditions actuelles d'exonération et de dégrèvement de fiscalité directe locale** avec l'objectif d'allègement de l'imposition des contribuables les plus modestes. Les données disponibles fournissent des indications quant au nombre de bénéficiaires et au coût pour l'État des exonérations compensées et des dégrèvements mais ne permettent pas de déterminer la baisse d'imposition moyenne en fonction des types de prestations, de minima sociaux ou de revenus de remplacement perçus par les bénéficiaires.

Coût pour l'État des allègements en matière de fiscalité directe locale

(en millions d'euros)

	Nombre de ménages bénéficiaires en 2014	Coût pour l'État		
		2014	2015	2016
Exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	3 658 000	1 273	1 450	1 157
Exonération de taxe foncière en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	1 000 000	137	87	nc
Dégrèvement d'office en faveur des personnes âgées modestes âgées de plus de 65 ou 75 ans	500 000	70	70	70

Source : Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2016, Tome II

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 35 duodecies (nouveau)

Remise d'un rapport au Parlement sur les reports de crédits

Commentaire : le présent article prévoit que le Gouvernement remette au Parlement chaque année, avant le 1^{er} juin 2015, un rapport relatif aux crédits reportés sur l'exercice en cours.

I. LE DROIT EXISTANT

Les reports consistent, comme leur nom l'indique, en un **versement des crédits non consommés d'un exercice à l'autre** – à rebours d'une stricte logique d'orthodoxie budgétaire qui voudrait que les crédits non consommés soient annulés et que d'éventuels besoins sur l'année à venir soient couverts par des ouvertures en loi de finances initiale.

La justification du report peut être trouvée dans le fait que l'impossibilité de reporter les crédits non utilisés d'une année sur l'autre risque fort de conduire à une accélération des dépenses en fin d'année au détriment de l'efficacité de la dépense publique. L'autorisation des reports de crédits, assortie de limites et de contrôles, paraît donc sinon souhaitable, du moins inévitable.

Cette solution suppose cependant une **maîtrise suffisante de la chaîne de la dépense** afin d'une part de limiter le plus possible les cas de report, d'autre part d'être en capacité d'assurer un traitement budgétaire efficace de dépenses dont les crédits ne se rattachent pas à l'exercice en cours.

L'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit ainsi que les autorisations d'engagement peuvent être reportées sans limitation de montant. En revanche, **le report des crédits de paiement (hors dépenses de personnel) ne peut excéder la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut toutefois être majoré par une disposition de loi de finances.**

En conséquence, la loi de finances initiale fixe chaque année une **liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %**. À cette limite quantitative s'ajoutent plusieurs autres contraintes : les arrêtés de report doivent être publiés au plus tard le 31 mars de l'année du report et le report ne peut intervenir que sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à ce que le Gouvernement remette au Parlement chaque année, avant le 1^{er} juin 2015, un rapport relatif aux crédits reportés sur l'exercice en cours.

Ce rapport présenterait et justifierait le montant total des crédits reportés sur l'exercice en cours, leur ventilation par mission et par programme, l'impact sur les crédits disponibles des engagements de crédits par anticipation et des reports de crédits.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Parlement doit attendre la loi de règlement pour disposer du total des reports prévus, avec plus d'un an de décalage sur l'exercice duquel les crédits ont été reportés.

Pourtant, des reports trop élevés seraient de nature à remettre en cause la sincérité de la budgétisation initiale dans la mesure où ils auraient pour effet de mettre à disposition des gestionnaires des moyens significativement supérieurs aux plafonds votés par le Parlement. Ainsi, les crédits reportés de 2013 à en 2014, ceux-ci se sont élevés à 21,3 milliards d'euros en AE et 6,8 milliards d'euros en CP, soit respectivement 4,3 % et 1,4 % du total des crédits prévus en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative.

Votre rapporteur général propose donc que le Gouvernement remette au Parlement un rapport avant le 1^{er} juin de chaque année, afin que le Parlement examine la loi de règlement de l'exercice n en toute connaissance des reports de crédits de l'exercice $n-1$ sur l'exercice n mais aussi des reports intervenus de l'année n à l'année $n+1$.

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

II. - GARANTIES

ARTICLE 36

(Art. L. 432-2 du code des assurances)

Garantie des financements nécessaires à l'acquisition par des clients français de navires de flotte de commerce ou d'engins spatiaux civils construits en France

Commentaire : le présent article prévoit que la garantie de l'État peut être accordée au gestionnaire des garanties publiques pour le commerce extérieur pour des opérations de financement de l'acquisition par des entreprises françaises de navires ou d'engins spatiaux civils, produits en France par des entreprises françaises en concurrence avec une personne étrangère bénéficiant d'un soutien public à l'exportation.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 432-2 du code des assurances prévoit que *Coface*, société privée filiale de *Natixis*, **gère des garanties publiques avec la garantie de l'État**, parallèlement aux activités qu'elle mène pour son propre compte.

Ces garanties publiques visent à **soutenir les exportations des entreprises françaises**, en prenant en charge des opérations que les banques et les sociétés d'assurances jugent **trop risquées**. Il s'agit de répondre aux besoins des entreprises exportatrices en matière de **prospection de nouveaux marchés** (assurance prospection), de **négociation des contrats commerciaux** (garantie de change) et de **financement** (garanties du risque exportateur et assurance-crédit).

L'assurance-crédit, en particulier, consiste à **couvrir les exportateurs**, essentiellement à moyen et long termes, **contre le risque d'interruption de leur contrat**, et les banques **contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation** qu'elles octroient à des acheteurs étrangers publics ou privés.

Dans cette perspective, l'article L. 432-2 du code des assurances précité dispose que :

« *La garantie de l'État peut être accordée en totalité ou en partie à la Compagnie française du commerce extérieur [Coface] :*

« - *pour ses opérations d'assurance des risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et de certains risques dits extraordinaires, afférents à*

des opérations de nature à contribuer au développement du commerce extérieur de la France ou présentant un intérêt stratégique pour l'économie française à l'étranger ;

« - pour ses opérations d'assurance couvrant le risque de non-paiement des sommes dues par des entreprises à des établissements de crédit, des sociétés de financement ou des entreprises d'assurance dans le cadre d'opérations de commerce extérieur. »

Dans l'état actuel du droit, *Coface* ne peut donc bénéficier de la garantie de l'État pour son offre d'assurance-crédit que pour des opérations relatives à des exportations, **ce qui signifie que les achats par une entreprise française de biens et services produits en France n'y sont pas éligibles.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. PERMETTRE À NOS CHANTIERS NAVALS ET À NOS INDUSTRIELS DU SPATIAL CIVIL DE LUTTER À ARMES ÉGALES AVEC LEURS CONCURRENTS EUROPÉENS SUR LE MARCHÉ FRANÇAIS

Le présent article prévoit que la garantie de l'État peut être accordée en totalité ou en partie au gestionnaire des garanties publiques pour le commerce extérieur – pour l'heure, *Coface*, demain, si l'article 37 du présent projet de loi est adopté, *Bpifrance* – pour **des opérations de financement de l'acquisition par des entreprises françaises de navires** (paquebots de croisières, cargos, etc.) **ou d'engins spatiaux civils** (satellites, lanceurs, etc.), **produits en France par des entreprises françaises en concurrence avec une entreprise étrangère bénéficiant d'un soutien public à l'exportation.**

Les critères et les modalités exactes du régime seront définis par décret en Conseil d'État et feront l'objet d'une notification auprès de la Commission européenne afin d'assurer **la sécurité juridique** du dispositif, qui **ne doit pas comporter d'aide d'État** pour ses bénéficiaires.

De fait, les fournisseurs étrangers de navires ou d'engins spatiaux civils peuvent proposer aux acheteurs français des **offres bénéficiant d'un soutien financier public de leur État d'origine**, à l'instar des dispositifs que propose par ailleurs *Coface* aux entreprises françaises exportatrices au titre de son activité de gestionnaire des garanties publiques (voir *supra*).

Dès lors, les chantiers navals et les industriels du secteur spatial français sont susceptibles d'être placés **dans une position concurrentielle désavantageuse sur le marché domestique français**, en particulier dans le cadre d'appels d'offre, car ils ne bénéficient pas du soutien public apporté par des États étrangers à leurs entreprises qui exportent des navires et des engins spatiaux en France.

Ainsi que l'a signalé la direction générale du Trésor à votre rapporteur général, cette situation s'est déjà produite à plusieurs reprises par le passé, et a contribué à **la perte de contrats importants** par nos chantiers navals et nos industriels du secteur spatial.

Ainsi, en 2007, la société française *Ponant* (ex-*Compagnie du Ponant*), souhaitant faire construire des navires de croisière, s'est adressée à *STX France* (Chantiers de l'Atlantique à Saint-Nazaire) ainsi qu'aux autres chantiers navals européens.

Dans la mesure où il se serait agi d'une opération purement domestique (achat de navires par *Ponant* à *STX France*), **l'armateur français n'a pas pu solliciter de garantie publique auprès de Coface.**

Les chantiers navals italiens *Fincantieri*, en revanche, **ont été en mesure de répondre à la sollicitation de l'armateur en se prévalant du mécanisme de soutien à l'exportation accordé par SACE** (assureur-crédit italien, équivalent de *Coface*).

Ponant a ainsi eu recours à un crédit-export italien pour la construction de ses quatre derniers navires de croisière de luxe, livrés entre 2009 et 2015.

De la même manière, l'armateur français *BAI* (*Brittany Ferries*) a bénéficié d'un soutien en crédit-export de la part de l'assureur-crédit finlandais pour le financement d'un ferry.

Dans le secteur spatial, la société française *Eutelsat*, premier opérateur européen de satellites, a choisi de faire construire le satellite *Eutelsat 25B / Es'hail 1* par la société américaine *Loral*, soutenue en crédit-export par l'*US Exim Bank* (équivalent américain de *Coface*) **au détriment des industriels français Airbus Defence & Space et Thales Alenia Space**, qui n'étaient pas éligibles aux garanties publiques gérées par *Coface* pour le compte de l'État.

B. DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT CALQUÉES SUR CELLES DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORTATION

Selon les informations transmises à votre rapporteur général par la direction générale du Trésor, **la mise en œuvre concrète de ce nouveau régime de garanties devrait suivre les procédures déjà en place pour les produits d'assurance-crédit à l'exportation** proposés par le gestionnaire des garanties publiques pour le compte de l'État.

Le futur décret d'application du présent article devrait ainsi prévoir qu'après une demande du fournisseur potentiel et/ou de l'acheteur ou de leurs représentants dûment mandatés auprès du gestionnaire des garanties publiques, qui instruira cette demande, l'octroi de garanties sera décidé au cas par cas par le ministre chargé de l'économie, après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, instituée par l'article 15 de

la loi du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier¹.

Le critère de concurrence avec une personne étrangère sera vérifié par le gestionnaire des garanties publiques au cours de l'instruction de la demande de prise en garantie.

Les modalités de fonctionnement de la garantie (définition des risques couverts, obligations des bénéficiaires, perception des primes, délais de règlement des indemnités, répartition des sommes récupérées en cas de sinistre, etc.) **devraient être identiques à celles déjà mises en place pour les produits d'assurance-crédit à l'exportation** actuellement gérés par *Coface* pour le compte de l'État, qui sont analogues à ceux en place dans les autres pays de l'OCDE et de l'Union européenne.

Il convient de rappeler que **l'alignement sur l'offre financière d'une personne étrangère bénéficiant d'un soutien public est possible conformément à l'Arrangement OCDE de 1978 dans un cadre export.**

Selon la direction générale du Trésor, le dispositif proposé par le présent article sera **pleinement compatible avec les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatives aux aides d'État.**

Pour mémoire, d'autres pays de l'Union européenne tels que la Grande-Bretagne, l'Italie, la Suède et la Finlande ont d'ores et déjà la faculté **de soutenir des transactions domestiques par des garanties publiques ou des dispositifs d'assurance-crédit.**

Hors de l'Union européenne, d'autres pays tels que l'Australie, la Corée du Sud ou bien encore le Japon ont également recours à ce type de mécanismes.

En tout état de cause, ainsi qu'il a été déjà précisé *supra*, sa mise en place fera l'objet **d'une notification à la Commission européenne**, sur la base du présent article de loi et de son décret d'application pris en Conseil d'État, afin de pleinement garantir qu'il ne contrevient pas aux règles européennes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ Loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin de remédier à une situation inéquitable dont pâtissent nos chantiers navals et nos industriels du secteur spatial, le présent article a pour objet de **permettre au gestionnaire des garanties publiques pour le commerce extérieur d'aider, sur le territoire national, les entreprises françaises productrices de navires ou d'engins spatiaux civils, particulièrement exposées à ce type de concurrence, à s'aligner sur les offres financières des entreprises étrangères soutenues par des fonds publics.**

Cette mesure apparaît d'autant plus nécessaire que, selon l'évaluation préalable du présent article, *« dans ces deux secteurs, un flux d'investissements élevé [évalué à plusieurs centaines de millions d'euros par an par la direction générale du Trésor], est envisagé par les opérateurs français à court et moyen terme (renouvellement de flottes, remise à niveau d'infrastructures, lancement de nouvelles constellations, etc.) »*.

Afin de créer et de sauvegarder des emplois industriels en France, il est donc **indispensable de permettre à nos entreprises, – STX France, Airbus Defence & Space et Thales Alenia Space en particulier – de pouvoir répondre aux appels d'offre en luttant à armes égales avec leurs concurrents étrangers.**

Il conviendra toutefois que le Gouvernement se montre **très vigilant** sur l'octroi des nouvelles garanties et ne les accorde qu'après **un examen approfondi** des opérations qui lui seront présentées.

Votre rapporteur général vous propose l'adoption de cet article, pour lequel il présentera néanmoins **un amendement rédactionnel.**

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

ARTICLE 37

(Art. L. 432-1, L. 432-2, L. 432-3, L. 432-4, L. 432-4-1 [nouveau], L. 432-4-2 [nouveau] et L. 432-5 du code des assurances, art. 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 et art. 612-3 du code monétaire et financier)

Réforme du dispositif de financement des exportations

Commentaire : le présent article prévoit les dispositions législatives nécessaires au transfert de la direction des garanties publiques aux exportations de *Coface* à *Bpifrance* ainsi que le passage d'un dispositif de garantie « *oblique* » à un système de garantie directe par l'État.

I. LE DROIT EXISTANT**A. LES GARANTIES PUBLIQUES, DISPOSITIF INCONTOURNABLE DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EXPORTATRICES**

Alors que l'économie française est confrontée depuis de nombreuses années à **un déficit élevé de sa balance commerciale**, les garanties publiques aux exportations constituent **un axe majeur de l'action de l'État en faveur du développement international de nos entreprises**.

L'intervention de l'État pour **soutenir les démarches de prospection des entreprises à l'étranger** et la **structuration financière des contrats qu'elles concluent à l'international** se révèlent en effet souvent nécessaire en raison de la durée de ces contrats, de leur montant et du risque de contrepartie, que le marché privé (banques, compagnies d'assurance, etc.) ne peut ou ne veut assurer seul.

En vertu du **principe de subsidiarité**, l'État ne peut octroyer sa garantie que pour **des risques non cessibles**, c'est-à-dire des risques volatils et incertains : il n'intervient que pour pallier des « *défaillances de marché* ». Ce rôle de l'État est **décisif**, puisque, selon l'évaluation préalable du présent article, « *le soutien public aux exportations concerne jusqu'à 200 000 emplois chaque année en France* ».

S'agissant de transactions commerciales, les exportateurs sont en général en situation de concurrence et les conditions de garantie accordées par *Coface*, elle-même garantie par l'État, sont un des éléments **essentiels** de l'offre financière de la société.

Les procédures de soutien public couvrent **toute l'étendue des besoins rencontrés par les exportateurs**, de la prospection de nouveaux marchés (assurance prospection) à la négociation des contrats commerciaux

(garantie de change) et à leur financement (garanties de risque exportateur et assurance-crédit).

L'assurance-crédit constitue le principal type de garantie publique à l'exportation. Elle a pour objet de **garantir les exportateurs** contre le **risque d'interruption de leur contrat** pendant la période d'exécution ou **leurs banques** contre le **risque de non-remboursement d'un prêt** accordé à un client étranger public ou privé pour l'achat de biens et services français.

Les encours d'assurance-crédit

L'encours en assurance-crédit à la fin de l'année 2014 s'élevait à **65 milliards d'euros** et dépassait le pic précédemment atteint en 2011.

Les nouveaux risques couverts en 2014 par la garantie de l'État ont crû de **25 %** par rapport à 2013 pour atteindre **15 milliards d'euros**. Au 31 octobre 2015, le montant des nouveaux risques couverts par la garantie de l'État atteignait **21 milliards d'euros**.

L'assurance-crédit a été bénéficiaire en 2014 pour la vingtième année consécutive.

Cet excédent est gonflé par **des récupérations sur des sinistres anciens**, et est donc à ce titre la contrepartie partielle d'une perte passée. Il repose aussi sur **une gestion équilibrée du portefeuille de risques** et sur **une forte diminution des sinistres (58,5 millions d'euros de sinistres indemnisés en 2014)**.

Exceptionnellement, **la procédure ne produira pas de recettes fiscales en 2015**, du fait de l'indemnisation des bâtiments de projection et de commandement (BPC) que la France avait vendus dans un premier temps à la Russie, mais un excédent de **1,65 milliard d'euros** est attendu en 2016.

Le montant de l'ensemble des nouveaux risques couverts par les autres types de garanties publiques aux exportations, dont le montant de l'encours est nettement plus faible que celui de l'assurance-crédit, s'élevait à **2,5 milliards d'euros** en 2014.

Source : direction générale du Trésor

Visant à protéger des opérations **dont le financement à crédit est supérieur à 2 ans**, l'assurance-crédit concerne essentiellement des grands contrats de biens d'équipement dans des pays émergents ou en développement ou bien encore des équipements de défense¹.

Elle est encadrée par **les stipulations de l'Arrangement de l'OCDE de 1978**, transposées dans le droit de l'Union européenne, qui règlement les modalités et les conditions financières que les organismes de crédit à l'exportation peuvent offrir, afin **d'instaurer des conditions de concurrence égales** pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

¹ Les contrats liés à ce type d'équipements sont vulnérables au risque d'embargo, qui ne peut être assuré par le marché privé.

L'Arrangement de l'OCDE

Les pratiques en matière de soutien financier public aux exportations sont encadrées depuis 1978 par un accord entre les États membres de l'OCDE (l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public), afin de garantir une concurrence entre exportateurs fondée sur la qualité et le prix des biens et des services exportés plutôt que sur les conditions financières octroyées par les États.

Cet accord s'applique à tout le soutien public accordé par un gouvernement ou au nom d'un gouvernement pour l'exportation de biens et/ou services, y compris les opérations de crédit-bail, assorti d'un délai de remboursement d'au moins deux ans.

Il définit notamment le niveau minimum de prime applicable pour rémunérer la délivrance de la garantie d'un État, le taux d'intérêt minimum à régler par les acheteurs et les durées de crédit maximum applicables.

Les dispositions prévues dans l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public s'appliquent à l'ensemble des Participants (Australie, Canada, UE, États Unis, Japon, Norvège, Nouvelle Zélande, République de Corée et Suisse) et ne peuvent être modifié qu'à la suite d'un consensus de l'ensemble des Participants).

L'Arrangement a été transcrit dans le droit de l'Union européenne en 2011 et s'applique donc à l'ensemble des États Membre. Néanmoins, l'UE est considérée comme un seul Participant : les États Membres doivent donc se coordonner en amont de toute prise de position au sein du groupe du conseil de l'Unions Européenne sur les crédits exports.

Ces règles sont complétées par des disciplines non financières également discutées dans le cadre de l'OCDE. Il s'agit, pour l'essentiel, de la recommandation sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (de manière à éviter de soutenir des contrats non-conformes aux normes internationalement reconnues, principalement celles de la Banque mondiale et de la Société financière internationale - SFI), et de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Source : direction générale du Trésor

Depuis 1946, l'opérateur en charge de la gestion des garanties publiques aux exportations françaises est **la Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface)**.

La Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface)

Le groupe *Coface* propose aux entreprises des solutions pour se protéger contre le risque de défaillance de leurs clients, sur leur marché domestique et à l'export. Présent directement ou indirectement dans 99 pays, le groupe *Coface*, qui comptait 4 406 collaborateurs en 2014, a réalisé cette année-là 1,44 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Introduit en bourse en 2014, il est détenu à 40 % par la banque *Natixis*, filiale de *Banque populaire-caisses d'épargne (BPCE)*.

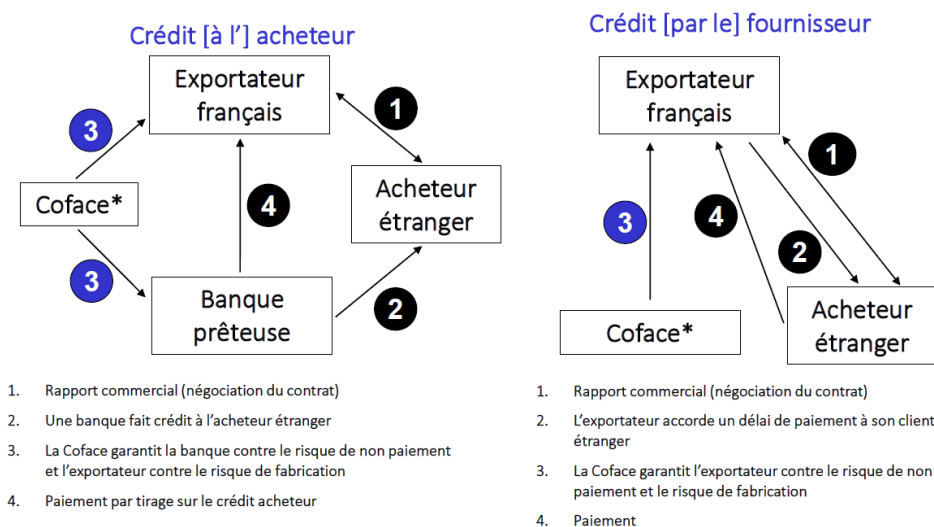
Source : *Coface*

L'octroi par *Coface* de garanties pour le compte de l'État trouve son **fondement** dans les dispositions des articles L. 432-1 à L. 432-5 du code des assurances, qui résultent de la codification des articles 16 et 17 de la loi du 5 juillet 1949 relative à certaines dispositions d'ordre économique et financier¹, ainsi que dans celles de l'article 84 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012².

Coface assure pour le compte de l'État **une mission de service public** dont les termes sont définis par **une convention pluriannuelle** régulièrement renouvelée. La convention actuellement en vigueur a été signée le 24 février 2012 pour une durée de 4 ans et arrive à échéance au 31 décembre 2015.

Cette convention fixe à *Coface* des objectifs **quantitatifs** et **qualitatifs** et prévoit **des règles déontologiques** et de **séparation** (« *muraille de Chine* ») entre les activités gérées pour le compte de l'État et celles qui sont réalisées pour son compte propre.

Le fonctionnement de l'assurance-crédit



Source : direction générale du Trésor

Chaque année, le ministre en charge de l'économie approuve une « *politique d'assurance-crédit* » destinée à **orienter géographiquement les demandes des entreprises**. Cette politique est mise en œuvre par la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur ainsi que par *Coface* agissant pour le compte de l'État.

¹ Loi n° 49-1076 du 5 juillet 1949 relative à certaines dispositions d'ordre économique et financier.

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

Les décisions relatives à l'octroi de la garantie sont prises **par le ministre chargée de l'économie** sur avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur. *Coface* dispose, toutefois, de délégations pour accorder la garantie pour certaines opérations en fonction du montant, de la durée de crédit ou encore de la catégorie de prime.

Une fois les polices d'assurance octroyées, *Coface* assure **leur gestion** : suivi du risque, établissements d'avenants, instruction des demandes d'indemnisation, recouvrement des créances impayées, gestion des consolidations de dettes, etc.

Les risques sont pris en charge par l'État. L'ensemble des flux financiers relatifs aux garanties publiques (primes, indemnités, reversements) font l'objet d'un enregistrement comptable distinct dans les comptes de *Coface*. Les primes et les reversements perçus par *Coface* sont directement versés sur le compte de l'État. Les indemnités sont payées par *Coface* à partir de ce même compte.

B. UN SYSTÈME DE GARANTIES « OBLIQUES » MAL COMPRIS À L'ÉTRANGER

Concernant la structure juridique contractuelle, le schéma actuel est **un schéma de garantie indirecte** dit « *oblique* » dans lequel l'opérateur octroie des assurances et des garanties **sous le contrôle, pour le compte et avec la garantie de l'État**, mais **en son nom propre** : en vertu de l'article L. 432-2 du code des assurances, les polices d'assurance et de garantie sont ainsi actuellement émises **au nom de l'opérateur *Coface* et non au nom de l'État**, qui joue seulement **un rôle de réassureur** auprès de *Coface* (voir *supra*).

Or, la structure indirecte de la garantie actuelle émise par *Coface* pour le compte de l'État **pénalise la lisibilité et la compétitivité de nos financements en crédit-export.**

Ainsi, un certain nombre de banques et d'investisseurs parmi les plus efficaces du marchés (*Pfandbriefbanken* allemandes, certaines banques nord-américaines) **refusent de financer les crédits-exports français** et ceux qui l'acceptent **font payer à nos exportateurs un surcoût** car ils ne considèrent pas les garanties *Coface* comme souveraines et veulent donc se prémunir contre son éventuel défaut.

Cette situation **pénalise tout particulièrement les financements aéronautiques garantis par *Coface***, le plus souvent libellés dans une monnaie autre que l'euro, alors qu'ils bénéficient pourtant de garanties inconditionnelles à 100 % qui seraient de nature à intéresser les investisseurs institutionnels.

S'agissant de ce secteur sensible en raison de la forte concurrence que se livrent *Airbus* et *Boeing*, **l'estimation de la perte de compétitivité des financements français peut être évaluée à environ 3 à 10 points de base de taux d'intérêt** selon la direction générale du Trésor (soit entre 33 % et 66 % du différentiel de taux entre les garanties françaises d'une part, et allemande ou britannique d'autre part).

C. UN MANQUE DE LISIBILITÉ POUR LES ENTREPRISES DÛ À L'ABSENCE DE GUICHET UNIQUE

Dans leur rapport d'information¹ consacré à l'évaluation du soutien public aux exportations, nos collègues députés Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat relevaient que « *le faible recours des entreprises aux dispositifs de soutien à l'exportation s'explique pour l'essentiel non pas par l'inadéquation des produits proposés à leurs besoins mais par le manque de lisibilité du réseau de distribution des produits financiers proposés par le pôle étatique et la multiplicité des interlocuteurs institutionnels qui découragent les entreprises* ».

Prenant conscience de cette difficulté, le Gouvernement a lancé le 22 mai 2013 **le label *Bpifrance export***, qui consiste à héberger des chargés d'affaires *Business France* et des développeurs *Coface*² au sein des directions régionales de *Bpifrance* et à proposer un catalogue de produits communs.

De l'avis général, cette initiative bienvenue n'a pas pour autant permis **un véritable saut qualitatif** du dispositif d'accompagnement des entreprises à l'international.

D. LA DIRECTION DES GARANTIES PUBLIQUES DE COFACE RENCONTRE DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES DES DIFFICULTÉS

Coface a été créée à l'origine, en 1946, pour assurer **la mission de service public de garantie des opérations risquées réalisées par les entreprises françaises exportatrices**.

À partir de cette première activité, *Coface* a développé un vaste portefeuille d'assurances privées pour son compte propre³, si bien qu'en 2014, **la rémunération versée par l'État au titre des garanties publiques aux**

¹ Rapport d'information n° 1215 déposé le 4 juillet 2013 par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du soutien public aux exportations présenté par MM. Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat.

² Les responsables du développement des garanties publiques de *Coface* ont ainsi été repositionnés à Bordeaux, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, La Défense, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Noisy-le-Grand, Orléans, Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

³ Certains de ses concurrents estiment d'ailleurs que *Coface* bénéficiait jusqu'ici indument de la notoriété de la marque et du volume d'affaires issu de la délégation de service public, qui lui permettait d'amortir des coûts fixes communs à l'ensemble de ses activités.

exportations ne représentait plus que 60 millions d'euros, soit environ **4 %** de son chiffre d'affaires annuel en euros¹.

La direction des garanties publiques s'est trouvée progressivement **marginalisée au sein de l'entreprise et ses activités ont souffert d'une certaine désaffectation**, d'autant que si elle reste très performante pour l'octroi de garanties aux grands groupes français (aérien, spatial, énergie, naval, transports urbains, construction, militaire), **elle peine à atteindre les PME et les ETI désireuses de se développer à l'international** et souffre de la comparaison avec les performances réalisées par l'assureur-crédit allemand *Euler Hermes*.

Le climat social au sein de *Coface* apparaît **relativement dégradé**. En effet, l'entreprise a été sévèrement touchée par la crise financière de 2008-2009, ce qui l'a conduite à **réduire drastiquement ses coûts**, notamment *via des licenciements et une absence de revalorisation des salaires*. **Le siège social** de l'entreprise a été également déménagé de la Défense à Bois-Colombes.

De plus, *Natixis*, qui détenait jusqu'alors *Coface* à 100 %, a décidé de **l'introduire en bourse** le 16 juin 2014, et ne possède plus désormais que **41 %** de son capital, le flottant représentant les **59 %** restants.

Cette volonté marquée de désengagement, qui pourrait aboutir à une cession totale des parts que détient encore *Natixis* au sein de *Coface* d'ici 2017, a eu « *des effets négatifs sur la motivation des salariés et incite certains d'entre eux, notamment sur des activités associées aux garanties publiques, à quitter l'entreprise* », selon le rapport de Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat. Les deux députés ont également noté que « *certaines des interlocuteurs des rapporteurs ont relevé la dégradation de la qualité des dossiers transmis par Coface au titre de ses activités de service public* ».

Elle pose également **une véritable question de souveraineté** : alors que *Coface* avait toujours été détenue par des capitaux français, **elle pourrait désormais appartenir à des actionnaires étrangers**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de modifier un certain nombre de dispositions du code des assurances, du code monétaire et financier et de la loi de finances rectificative pour 2012 afin de **permettre le transfert de la gestion des garanties publiques à l'exportation de Coface à Bpifrance**.

¹ En 2014, *Coface* avait déclaré 48 millions d'euros de coûts au titre de l'activité de sa direction des garanties publiques. Elle avait donc dégagé une marge de 12 millions d'euros (contre 6 millions d'euros initialement prévus par l'État), en raison des réductions d'effectifs auxquelles elle avait procédé.

Il constitue la traduction législative des annonces faites par le Gouvernement le 23 février 2015 puis le 29 juillet 2015.

Selon le ministre des finances Michel Sapin, le transfert des garanties publiques à *Bpifrance* « *s'inscrit dans la continuité de la création de la banque publique d'investissement et répond à la volonté de l'État de regrouper au sein du même établissement l'ensemble des dispositifs publics financiers de soutien au développement des entreprises, en France et à l'étranger* ».

A. DÉMOCRATISER L'ACCÈS AUX GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORTATION POUR LES PME ET LES ETI EN CRÉANT UN GUICHET UNIQUE AU SEIN DE BPIFRANCE

1. Un transfert qui permettrait aux gestionnaires des garanties publiques aux exportations d'accéder au réseau régional de *Bpifrance* et de mieux distribuer leurs produits aux PME et aux ETI

Le présent article prévoit que le premier alinéa de l'article L. 432-2 du code des assurances dispose : « *un organisme est chargé par l'État de gérer et délivrer sous son contrôle, pour son compte et en son nom les garanties publiques pour le commerce extérieur* ».

Alors que jusqu'ici l'article L. 432-2 et l'article 84 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 confiaient cette mission nommément à la *Coface*, la nouvelle rédaction de l'article **ne désigne plus cet organisme directement dans la loi**, ce qui confèrera au Gouvernement le pouvoir de le choisir de façon discrétionnaire.

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, le Gouvernement a décidé de confier cette mission à **une filiale de l'entreprise *Bpifrance* créée à cet effet** et qui pourrait être nommée *Bpifrance assurance-export*. À cette fin, les deux parties concluront **une convention de gestion**, conformément aux dispositions de l'article L. 432-4 du code des assurances.

Le choix de *Bpifrance* répond à la volonté de l'État de **regrouper au sein du même groupe public l'ensemble des dispositifs publics financiers de soutien au développement des entreprises**, en France et à l'étranger. Le soutien à l'internationalisation rejoindrait ainsi le soutien à la création, au développement et à l'innovation des entreprises pour **conforter l'émergence d'un guichet unique** doté d'une palette d'interventions susceptible **d'appuyer les entreprises à tous les stades de leur développement**.

L'activité de soutien public aux exportations devrait ainsi bénéficier de l'expérience de *Bpifrance* et de **sa connaissance du tissu des petites et moyennes entreprises (PME) et entreprises de taille intermédiaire (ETI)**, ce qui permettra d'assurer **une meilleure diffusion des garanties publiques après des exportateurs, des banques et des autres acteurs privés et publics du soutien à l'export**.

Enfin, cette décision constitue un pas supplémentaire dans le sens de **la rationalisation du dispositif public de soutien à l'internationalisation des entreprises françaises**, après d'autres rapprochements tels que celui de l'Agence française des investissements internationaux (AFII) et d'Ubifrance ayant abouti à la création de *Business France*.

Du reste, dans leur rapport d'information précité, les députés Jean-Christophe Fromantin et Patrice Prat estimaient que « *seule cette mesure [le transfert de la direction des garanties publiques de Coface à Bpifrance] maximiserait la rationalisation de la gamme des produits, l'unification de la distribution, la simplification des procédures, la circulation de l'information, la réduction du nombre des interlocuteurs des entreprises, et, finalement, l'efficacité du dispositif public de soutien aux exportations* ».

2. Une évaluation des risques pays qui ne devrait pas pâtir du transfert de la direction des garanties publiques de Coface à Bpifrance

Contrairement à *Coface*, *Bpifrance* **ne dispose pas d'un réseau international de correspondants**.

Pour autant, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès de la direction générale du Trésor, la bonne évaluation des risques liés aux pays d'origine des clients étrangers des exportateurs français **ne devrait pas être fragilisée** par le transfert de la direction des garanties publiques de *Coface* à *Bpifrance*.

Tout d'abord, **les experts du risque pays** qui font partie des effectifs de la direction des garanties publiques de *Coface* **rejoindront Bpifrance**.

Ensuite, *Bpifrance* pourra **recruter de nouveaux spécialistes du risque pays**. Il s'agit d'une qualification relativement courante, puisque on trouve ce type de postes dans toutes les grandes banques et compagnies d'assurances. En cas de réelles difficultés, *Bpifrance* aura également la possibilité de conclure une convention avec *Coface* pour bénéficier des compétences que conservera l'entreprise au titre des assurances privées.

Enfin, avant l'octroi de toute garantie d'un montant significatif, l'État pourra avoir recours **aux analyses des services économiques des ambassades**, ainsi qu'il le fait déjà actuellement lorsqu'il s'assure de la viabilité des engagements souscrits par *Coface* dans le cadre de leur examen par la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur.

Du reste, il convient de rappeler que **le risque pays n'est pas le risque le plus difficile à évaluer**, puisque les informations publiques sont nombreuses sur leurs situations politiques, économiques, financières, sociales, etc. De fait, la très grande majorité des analystes de la direction des garanties publiques ont pour tâche essentielle **l'évaluation du risque de**

contrepartie des clients des entreprises françaises exportatrices en analysant leurs résultats, leurs comptes, etc.

Le risque pays

Il existe 4 catégories de pays au titre de la politique d'assurance-crédit :

- **les pays de l'arrangement OCDE de 1978, qui sont ouverts sans restriction ;**
- **les pays ouverts pour lesquels aucune restriction n'est prévue a priori sur les prises en garantie à moyen terme.** Le Bangladesh, la Bolivie, le Burkina Faso, le Ghana, le Lesotho, l'Ouganda, la République Dominicaine et les Seychelles, ouverts sous conditions en 2014, sont ouverts sans conditions en 2015 ;
- **les pays ouverts sous conditions (les conditions varient selon les pays) : acheteurs non souverains, cofinancement multilatéral, neutralisation du risque pays, autres conditions particulières.** La Guinée-Bissau, Sao Tomé et Principe, le Sierra Leone et le Timor Oriental, fermés en 2014, sont ouverts sous conditions en 2015. L'Équateur, Madagascar, le Mali et le Pakistan restent ouverts sous conditions en 2015 comme en 2014 mais avec des conditions moins restrictives ;
- **les pays interdits**, pour lesquels aucune prise en garantie n'est autorisée, quels que soient le montage et/ou les conditions financières du projet.

Source : direction générale du Trésor

3. Les modalités juridiques du transfert

Afin de garantir le transfert de la direction des garanties publiques de Coface à Bpifrance, le V du présent article dispose que « *le portefeuille des polices et de toutes autres garanties, les promesses de garanties et les contrats d'opérations d'assurance, conclus et détenus par la Coface pour le compte de l'État, ainsi que tous autres droits, obligations, contrats et autorisations de toute nature en France et hors de France y afférents, sont transférés à l'État et gérés, pour son compte, sous son contrôle et en son nom par l'organisme mentionnée au premier alinéa de l'article L. 432-2 du code des assurances* », c'est-à-dire par la nouvelle filiale à 100 % de Bpifrance, Bpifrance assurance-export.

Une *due diligence*, c'est-à-dire **une évaluation du portefeuille des garanties avant leur transfert**, a d'ores-et-déjà été menée à bien et s'est terminée au mois d'octobre.

Afin d'assurer **la sécurité juridique de ce transfert pour les contrats de garanties publiques en cours**, le V précise que « *ce transfert est sans incidence sur les droits et obligations afférents aux conventions mentionnées à l'alinéa précédent¹ et n'entraîne notamment aucun droit à modification, à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant, non plus, le cas échéant, que la mise en jeu de clauses de défaut ou d'accélération. Il est opposable à l'ensemble des assurés,*

¹ C'est-à-dire le portefeuille des polices et de toutes autres garanties, les promesses de garanties et les contrats d'opérations d'assurance, conclus et détenus par la Coface pour le compte de l'État, ainsi que tous autres droits, obligations, contrats et autorisations de toute nature en France et hors de France y afférents.

souscripteurs et bénéficiaires de droits, débiteurs d'obligations et tiers. Ce transfert ne donne lieu à la perception d'aucun impôt, droit ou taxe de quelque nature que ce soit ».

Ce transfert s'effectue **sans appel d'offre**, du fait de la qualification « *in house* » des relations que l'État entretiendra avec l'entité qui reprendra les activités de la direction garanties publiques de *Coface*, c'est-à-dire *Bpifrance assurance-export* (voir *infra*).

En ce qui concerne l'indemnisation de *Coface*, l'État a trouvé un accord de principe avec l'entreprise qui prévoit que celle-ci recevra une somme de **70,2 millions d'euros** au moment du transfert effectif de sa direction des garanties publiques à *Bpifrance*, prévu pour **l'été 2016**.

Il s'agira de compenser pour *Coface* :

- **la perte de certaines économies d'échelle et le surdimensionnement**, au moins temporaire, **de certaines de ses fonctions supports** (par exemple, le départ des salariés de la direction des garanties publiques du siège de Bois-Colombes devrait entraîner pendant plusieurs mois le versement d'un loyer trop élevé) ;

- **la cession de certains actifs** propriété de *Coface*, notamment ses logiciels de gestion des garanties publiques.

Il convient de noter que cette somme tient également compte **du passif** qui sera transféré à *Bpifrance* (comptes épargne-temps des salariés, RTT, régime de retraite supplémentaire d'entreprise, etc.).

Pendant la période de transition, *Coface* continue d'assurer la mission de service public dont elle avait été investie par l'État et **coopère avec *Bpifrance* pour garantir la continuité de la gestion des garanties publiques offertes aux entreprises exportatrices**. Jean-Marc Pillu, directeur général de *Coface*, s'est ainsi engagé à ce que son entreprise s'attache « à maintenir jusqu'au transfert de l'activité la même qualité et le même engagement au service des exportateurs français ».

B. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE GARANTIE DIRECTE ET LA CRÉATION D'UNE FILIALE « IN HOUSE » AU SEIN DE BPIFRANCE

1. La fin du système de garanties « obliques »

Le Gouvernement propose de faire évoluer le dispositif juridique de garantie en **modifiant le lien contractuel entre l'État, le futur opérateur *Bpifrance assurance-export* et les bénéficiaires des garanties**.

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, le dispositif actuel de garantie est **un schéma de garantie indirecte** ou « *oblique* », schéma dans lequel l'opérateur octroie des assurances et des garanties sous le contrôle, pour le compte et avec la garantie de l'État, **mais en son nom propre** et dans lequel **les polices**

d'assurance et de garantie sont émises au nom de l'opérateur et non au nom de l'État.

Via le présent article, le Gouvernement prévoit de mettre en place **un schéma de garantie directe**, ce qui impliquera que les polices d'assurance et de garantie seront désormais émises **au nom de l'État par le ministre chargé de l'économie**.

Dans ce nouveau schéma, les opérations seront donc garanties par *Bpifrance assurance-export* non seulement sous le contrôle, pour le compte et avec la garantie de l'État, comme cela était déjà le cas avec *Coface*, mais également **en son nom**, ce qui constituera un changement dont **l'impact financier devrait être significatif**, notamment pour les entreprises du **secteur aéronautique** (voir *supra*). *Bpifrance assurance-export* sera **mandataire et représentant de l'État, le seul contrat de garantie ou d'assurance étant le contrat de droit privé qui liera l'État et le bénéficiaire**.

Ce système de garantie directe, solution adoptée par de nombreux pays tels que le Royaume-Uni ou l'Allemagne, **ne changera rien** en revanche à **l'exposition de l'État, qui porte déjà intégralement les risques liés à l'octroi des garanties dans le système actuel de garantie « oblique »**.

Le modèle allemand de garantie directe

La loi budgétaire fédérale annuelle autorise l'octroi de garanties pour l'exportation et définit une exposition globale du budget fédéral. Le montant maximum d'exposition s'élève actuellement à environ 160 milliards d'euros, pour un montant d'exposition réelle de l'ordre de 50 % à 60 % de ce plafond.

La procédure d'octroi des garanties apparaît comparable au système français. La principale différence de procédure concerne l'indemnisation des sinistres, plus rapide en France car ne nécessitant pas d'avis gouvernemental.

L'État décide de la politique de couverture et de la délivrance de garanties de crédit à l'exportation au travers d'une commission interministérielle, dans laquelle siègent notamment les représentants des ministères de l'économie et des finances.

Deux entreprises, *Euler Hermes Deutschland AG* et *PricewaterhouseCoopers* sont mandatées par le gouvernement fédéral. Elles contractualisent avec l'État Allemand sous la forme d'un contrat de service en agissant « pour le compte de » et « au nom de », cette dernière formulation accompagnant tous les contrats de garantie, l'État restant l'émetteur des polices.

Les services allemands ne se prononcent pas sur les avantages financiers relatifs de la garantie directe compte-tenu de la permanence de ce système depuis plus de 60 ans. Mais ils indiquent qu'il existe une portée symbolique non négligeable et une plus grande lisibilité à ce que l'État Allemand apparaisse clairement comme le porteur de la garantie vis-à-vis des tiers.

Source : direction générale du Trésor

2. La création d'une filiale opérateur « *in house* » de l'État au sein du groupe Bpifrance

La mission de gestion des garanties publiques à l'exportation sera désormais assurée par **une filiale détenue à 100 % par la société BPI-Groupe SA**, filiale qui sera spécialement créée dans le but d'exercer cette mission et qui pourrait s'appeler *Bpifrance assurance-export* (voir *supra*).

Les modalités de fonctionnement de cette nouvelle entité au sein du groupe *Bpifrance*, qui devrait prendre la forme d'une société par actions simplifiée (SAS), prévoient **un fort degré de contrôle de la part de l'État**, analogue à **celui qu'il exerce sur ses propres services**.

L'État exercera seul un pouvoir d'orientation décisif sur la gestion de la filiale de *Bpifrance* ainsi que sur l'ensemble des décisions stratégiques la concernant.

La gestion des garanties publiques étant la seule activité qui sera pratiquée par la filiale, celle-ci sera placée en situation **de quasi-régie vis-à-vis de l'État**. Ceci permettra l'application de l'exception « *in house* », et l'attribution au groupe *Bpifrance* de la gestion des garanties publiques à l'exportation **sans mise en concurrence**.

Les contrats « *in house* » (contrats de quasi-régie)

Certains contrats conclus entre entités appartenant au secteur public, qualifiés de contrats « *in house* » ou de contrats de quasi-régie, **sont exclus du champ d'application du droit de la commande publique** qui prévoit normalement la mise en œuvre obligatoire de mesures de publicité et de mise en concurrence pour la conclusion de contrats publics.

L'article 3 du code des marchés publics dispose ainsi que « *les dispositions du présent code ne sont pas applicables [...] aux accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui à condition que, même si ce cocontractant n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics* ».

Source : direction des affaires juridiques des ministères de l'économie et des finances

Dans cette perspective, le présent article introduit un article L. 432-5 au sein du code des assurances qui prévoit **un strict contrôle de tutelle de l'État sur cette filiale**.

En effet, le président de la future SAS *Bpifrance assurance-export*, qui sera désigné par le conseil d'administration de la société *BPI-Groupe SA*, **devra déléguer toutes ses prérogatives de gestion opérationnelle à son directeur général**, lequel sera **nommé**¹, et, le cas échéant, **révoqué**, par le

¹ Après avis du président de la future SAS « Bpifrance assurance-export ».

ministre chargé de l'économie, alors, qu'en principe, le président d'une SAS en est également le directeur général.

En second lieu, le ministre chargé de l'économie **nommera auprès de cette filiale un représentant chargé de veiller à la mise en œuvre de la garantie de l'État** ainsi qu'à l'exercice des responsabilités confiées par l'État à *Bpifrance assurance-export*.

Ce représentant sera également chargé du **contrôle de l'exécution de la convention de gestion** conclue entre *Bpifrance assurance-export* et l'État et pourra prendre connaissance à tout moment de **sa comptabilité** ainsi que de **tout document ou information nécessaire à l'exécution de sa mission**.

Il pourra **adresser des observations et recommandations au directeur général de la filiale**, qui devra lui faire connaître dans un délai de 15 jours à compter de leur réception les suites qui leur auront été données. **Cette procédure permettra de donner une plus grande solennité à la relation de tutelle exercée par l'État**.

Selon toute vraisemblance, ce représentant de l'État devrait être le **sous-directeur du financement international des entreprises de la direction générale du Trésor**, qui assurait déjà une mission analogue auprès de la direction des garanties publiques de *Coface*.

C. LES ENJEUX PRATIQUES DU TRANSFERT DE LA DIRECTION DES GARANTIES PUBLIQUES DE COFACE À BPIFRANCE ET DE LA CRÉATION DE BPIFRANCE ASSURANCE-EXPORT

1. Le transfert de 230 salariés et l'interconnexion des systèmes d'information

En termes de ressources humaines, il est prévu que **l'ensemble des salariés de la direction des garanties publiques de Coface**, soit environ **210 personnes**, soient transférées à la nouvelle filiale de *Bpifrance*, conformément aux dispositions des articles L. 1224-1 à L. 1224-4 du code du travail¹. En outre, environ **20 personnes** qui travaillent dans d'autres directions de *Coface* mais collaboraient aux activités de la direction des garanties publiques, devraient également rejoindre *Bpifrance*.

Au total, c'est donc environ **230 personnes** qui devraient quitter *Coface* pour *Bpifrance* et déménager de Bois-Colombes pour rejoindre un immeuble situé dans le IX^e arrondissement de Paris.

¹ L'article L. 1224-1 du code du travail dispose que « lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, **tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise** ».

Les contrats de travail des salariés connaîtront **un certain nombre d'ajustements**, qui seront négociés avec les institutions représentatives du personnel, mais ils bénéficieront en tout état de cause **des stipulations plutôt favorables de la convention collective du secteur bancaire**, dont relève *Bpifrance*.

En réalité, le plus grand défi qui attend *Bpifrance* est probablement celui de **l'interconnexion de ses systèmes d'information avec ceux de l'ancienne direction des garanties publiques de Coface**, qui réclamera un travail de plusieurs mois.

2. Réduire le coût du service rendu pour l'État

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, la mission de distribution et de gestion des garanties publiques assurée par *Bpifrance assurance-export* fera l'objet **d'un contrat de gestion** entre cette nouvelle filiale de *Bpifrance* et sa tutelle, c'est-à-dire le ministre chargé de l'économie.

Un enjeu essentiel de cette négociation sera de parvenir à **une réduction de la facturation du service fourni par *Bpifrance* par rapport aux 60 millions d'euros que l'État versait à Coface**.

Devant votre rapporteur général, les représentants de *Bpifrance* ont laissé entendre qu'ils devraient parvenir à consentir **une réduction de cette charge**, ce qui serait une bonne nouvelle pour nos finances publiques.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a tout d'abord adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement qui précise que **la neutralité fiscale** du transfert de la direction des garanties publiques de *Coface* à *Bpifrance*, c'est-à-dire l'absence de perception d'aucun impôt, droit ou taxe de quelque nature que ce soit, **ne s'applique qu'à l'État et à *Bpifrance assurance-export***, mais pas à *Coface*.

Elle a également adopté, toujours à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, un amendement qui vise à **éviter que des difficultés juridiques puissent venir entraver la création de futures synergies** entre la nouvelle filiale *Bpifrance assurance-export* et d'autres filiales du groupe *Bpifrance*, en particulier *Bpifrance financement* (qui a succédé à *Oseo SA*), alors **que l'un des objectifs du transfert** prévu par le présent article **est précisément de susciter ce type de rapprochements et d'économies d'échelles**, source de **réduction des coûts de gestion et de baisse de la rémunération versée par l'État** au gestionnaire des garanties publiques à l'exportation.

De fait, pour fonctionner efficacement, *Bpifrance assurance-export* **devra s'appuyer sur les moyens de *Bpifrance financement***, qui possède le réseau des directions régionales, les systèmes d'information (notamment comptables) et l'essentiel des moyens matériels du groupe *Bpifrance*. Ce regroupement des moyens au sein de *Bpifrance financement* répond à une exigence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et de la Banque centrale européenne (BCE) car *Bpifrance financement* est un établissement de crédit et doit par conséquent disposer des moyens nécessaires à un fonctionnement autonome.

Pour des raisons d'efficacité évidentes, les conventions de moyens entre ces différentes filiales du groupe *Bpifrance* devront donc pouvoir être établies **sans mise en concurrence**, en application de l'exception de quasi-régie permise par l'article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics¹, et ce, dès l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

Le 2° du II de l'article 17 précité dispose que les règles de la commande publique ne s'appliquent pas aux marchés conclus **entre un pouvoir adjudicateur et une « autre personne morale contrôlée par le même pouvoir adjudicateur, à condition que la personne morale à laquelle est attribué le marché public ne comporte pas de participation directe des capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par la loi qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale concernée »**.

Or *Bpifrance financement* compte à son capital une fraction minoritaire (moins de 10 %) de participations privées. Si celles-ci ne possèdent **ni capacité de contrôle ni capacité de blocage** sur la filiale bancaire du groupe *Bpifrance*, le Gouvernement a souhaité néanmoins **éviter tout risque juridique** en inscrivant dans l'ordonnance du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement² que « *la fraction de capital ainsi détenue [par les actionnaires privés de *Bpifrance financement*] ne doit pas conférer aux actionnaires concernés un pouvoir de contrôle* ».

De la sorte *Bpifrance assurance-export* pourra bénéficier des moyens de *Bpifrance financement* **sans que les deux entités aient l'obligation d'avoir recours à des obligations de publicité et de mise en concurrence**, ce qui aurait totalement remis en cause l'objet même du présent article, qui vise à créer un « *point d'entrée unique* » pour l'ensemble des dispositifs publics de soutien publics aux entreprises, et notamment aux PME et aux ETI.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel présenté par le Gouvernement et quatre amendements rédactionnels présentés par la commission.

¹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

² Ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les garanties publiques constituent **un outil indispensable pour favoriser la conquête de marchés par nos entreprises exportatrices**. À cet égard, elles jouent un rôle fondamental pour la compétitivité de notre pays.

Mettre fin à un mécanisme de garantie « *oblique* » peu lisible et coûteux en prévoyant que **c'est l'État lui-même qui accordera sa garantie** aux opérations concourant au développement de notre commerce extérieur est **une mesure de bon sens**, dans la mesure où l'État supportait déjà l'intégralité des risques liées à ces opérations.

Le transfert de la direction des garanties publiques de *Coface* à *Bpifrance* paraît **séduisant**, dans la mesure où cette activité semblait devenue relativement marginale et peu dynamique au sein d'un ensemble qui se consacre de plus en plus aux activités qu'il mène pour son compte propre.

La création de la SAS *Bpifrance assurance-export* pourrait être l'occasion **d'un nouveau départ** et devrait permettre de **favoriser une meilleure distribution des garanties publiques à celles de nos PME et ETI qui sont suffisamment solides et ambitieuses pour prendre la décision d'exporter**.

Pour autant, il s'agira à n'en pas douter **d'une opération très complexe**, qui devra faire l'objet de la plus grande attention de la tutelle, ainsi que du Parlement.

Votre rapporteur général vous propose **d'adopter cet article**, pour lequel il présentera deux amendements rédactionnels.

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

ARTICLE 37 bis (nouveau)

**Introduction d'un plafond des garanties publiques
pour le commerce extérieur accordées par l'État**

Commentaire : le présent article introduit un plafond de 35 milliards d'euros pour le montant des nouveaux risques couverts par la garantie de l'État pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France.

I. LE DROIT EXISTANT

Le système de garanties publiques aux exportations mentionnées aux articles L. 432-2 du code du commerce et 84 de la loi n° 2012-1510 de finances rectificative pour 2012¹ fait l'objet d'une présentation détaillée dans les commentaires des articles 36 et 37 du présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, issu d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission, a pour objet d'inscrire pour la première fois dans la loi **un dispositif de plafonnement des nouvelles garanties publiques aux exportations** accordées par l'État. Rappelons pour mémoire que ces garanties sont actuellement gérées par *Coface* et le seront, si l'article 37 du présent projet de loi est adopté, par une filiale de *Bpifrance* à compter de la mi-2016.

Ce plafond est fixé à **35 milliards d'euros** et concerne les nouveaux risques couverts par la garantie de l'État à compter du 1^{er} janvier 2016, diminué du montant des engagements éteints depuis l'entrée en vigueur de la présente loi de finances rectificative pour 2015.

Le montant de **35 milliards d'euros** fixé par le présent article prend en compte l'évolution de l'activité des garanties publiques à l'exportation, en particulier celle de l'assurance-crédit, puisque le montant des nouveaux risques couverts par la garantie de l'État à ce titre a atteint **15 milliards d'euros** en 2014 et avait augmenté de **21 milliards d'euros** au 31 octobre 2015 pour l'année 2015.

Le rythme de progression de ces garanties publiques sera ainsi **limité par la loi**, ce qui permettra au **Parlement**, et, dans une moindre

¹ Assurance prospection, garantie de change, garanties du risque exportateur et assurance-crédit.

mesure, à **la Cour des comptes**, de les contrôler de plus près et de bénéficier d'une information plus précise à leur sujet.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Eu égard **au montant très élevé** des volumes couverts par la garantie de l'État au titre des opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France – **65 milliards d'euros** pour la seule assurance-crédit fin 2014 – il apparaît **tout à fait bienvenu** d'associer le Parlement à **la détermination du plafond du montant de nouveaux risques couverts**.

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

ARTICLE 38

Garantie par l'État des emprunts de l'Unédic émis en 2016

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés en 2016 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 5 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ÉMISSIONS D'OBLIGATIONS DE L'UNÉDIC RELÈVENT EN PRINCIPLE DES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN APPLICABLES AUX ASSOCIATIONS

Créée en 1958, l'Unédic est un organisme de droit privé chargé, par délégation de service public, de la gestion de l'assurance chômage en France, en application de l'article L. 5427-1 du code du travail qui prévoit que les partenaires sociaux « *confient la gestion du régime d'assurance chômage à un organisme de droit privé de leur choix* ».

Gérée de manière paritaire par les organisations syndicales et patronales représentatives, l'Unédic a notamment pour mission **d'établir les règles d'indemnisation du chômage décidées par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées tous les deux ou trois ans, de contrôler leur mise en œuvre et d'assurer le financement du régime**. Les partenaires sociaux peuvent également la saisir pour la réalisation d'études et de prévisions en matière d'assurance chômage.

L'Unédic bénéficie du statut d'association défini par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle est, à ce titre, **assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations et, en particulier, à son article L. 213-15**.

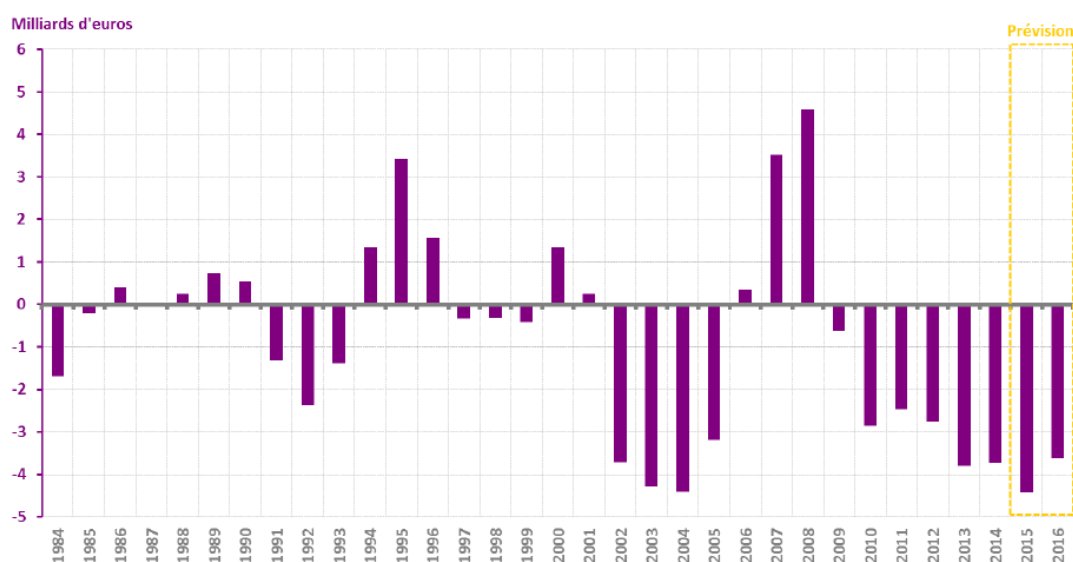
Aux termes de cet article, les associations sont tenues de reconstituer leurs fonds propres dans un délai de deux ans dès lors que ceux-ci diminuent de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission d'obligations. En cas d'inobservance de cette obligation, **l'association ne peut plus émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander le remboursement immédiat de la totalité de l'émission**.

B. UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE MIS EN PLACE PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2004

1. Une situation d'endettement depuis 2001 qui s'est aggravée avec la crise de 2008

La situation financière de l'Unédic est par nature extrêmement sensible à la conjoncture économique et à la situation du marché de l'emploi (cf. graphique ci-après).

Variation de trésorerie de l'assurance chômage

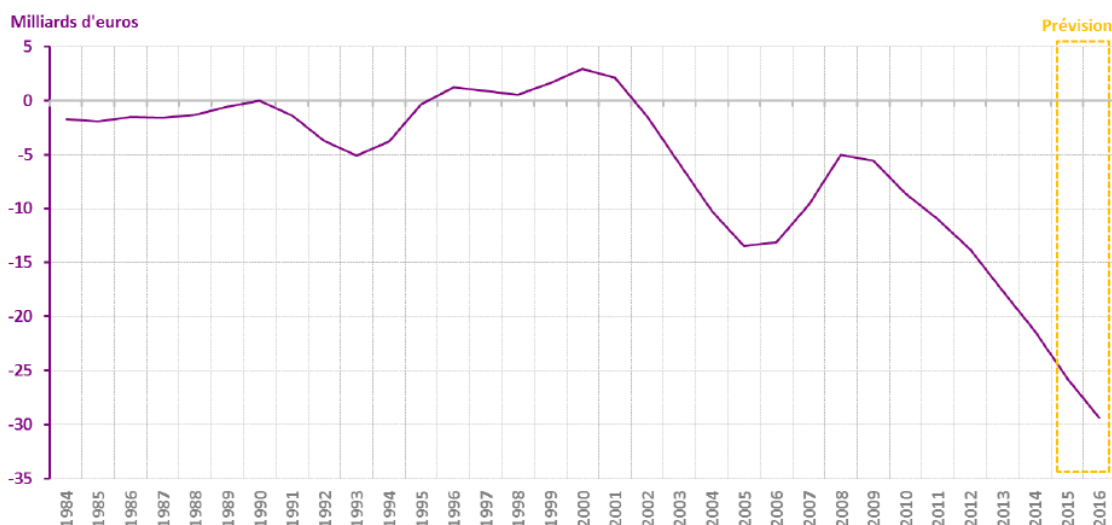


Source : Unédic

Si depuis 2001, l'assurance chômage connaît une situation d'endettement, la crise économique de 2008, qui s'est accompagnée d'une augmentation très forte du taux de chômage, s'est traduite par une aggravation de celle-ci. Le montant de sa dette est ainsi passé de 5,9 milliards d'euros en 2009 à 21,3 milliards d'euros en 2014.

Géré par l'Unédic, cet endettement est majoritairement financé par des emprunts réalisés sur le marché obligataire.

Situation financière de l'assurance chômage au 31 décembre



Source : Unédic

Selon les prévisions de l'Unédic, le régime d'assurance chômage pourrait présenter un déficit de -3,6 milliards d'euros en 2016, après -4,4 milliards d'euros en 2015, portant ainsi son endettement net à -29,4 milliards d'euros.

2. Une garantie de l'État nécessaire pour permettre à l'Unédic d'émettre de nouveaux emprunts

Compte tenu de la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage et de l'impossibilité pour elle de satisfaire à l'obligation fixée à l'article L. 213-15 précité, **l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004 a prévu un régime d'exemption pour les émissions de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.**

Aux termes de cet article, l'Unédic a la possibilité d'émettre de nouveaux titres pour assurer l'équilibre de ses comptes quand bien même elle méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 213-15 précité.

Depuis 2012, les emprunts contractés par l'Unédic bénéficient d'une garantie de l'État à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2012¹, 7 milliards d'euros en 2013², 5 milliards d'euros en 2014³ et 6 milliards d'euros en 2015⁴.

¹ Article 85 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Article 80 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Article 75 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁴ Article 111 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2016, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond principal de 5 milliards d'euros.

Ce montant permettra de couvrir le remboursement de 1,5 milliard d'euros de titres arrivant à échéance en 2016 ainsi que l'émission de nouveaux titres à hauteur de 3,5 milliards d'euros.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le plafond de 5 milliards d'euros demandé en garantie de l'État correspond au besoin et au programme de financement de l'indemnisation du chômage pour 2016. Pour l'Unédic, **la garantie de l'État permettra de conserver le coût de financement favorable obtenu pour les émissions obligataires en 2014 et 2015 et d'assurer ses missions.**

Votre rapporteur général estime que la reconduction du dispositif déjà adopté pour les années précédentes est indispensable pour permettre à l'Unédic d'émettre de nouveaux titres obligataires à partir du 1^{er} janvier 2016.

Il s'inquiète cependant de la dégradation continue de la situation financière de l'assurance chômage.

Il apparaît dès lors indispensable que **les règles qui seront inscrites au sein de la nouvelle convention d'assurance chômage, qui devra être mise en œuvre à compter du 1^{er} mars 2016 compte tenu de l'annulation de la précédente convention par le Conseil d'État le 5 octobre 2015, prennent en compte la nécessité d'un retour à l'équilibre financier à moyen terme.**

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

ARTICLE 39

(Art. L. 221-7 du code monétaire et financier)

Garantie de l'État accordée aux emprunts souscrits par la Société du Grand Paris auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI)

Commentaire : le présent article tend à accorder la garantie de l'État aux emprunts contractés par la Société du Grand Paris auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) au cours de la période 2016-2023, dans la limite d'un montant de 4,017 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), la **Société du Grand Paris** a été créée par la loi du 3 juin 2010¹ ; celle-ci a « *pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris [RTGP] et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants* ». En vue du déploiement du RTGP, également connu sous le nom de Grand Paris Express, cet établissement public bénéficie, en application de l'article 9 de la loi précitée, de différentes ressources qui comprennent, notamment, les **dotations en capital apportées par l'État**, les **autres subventions ou participations** apportées par l'État, l'Union européenne, les collectivités territoriales ou toute autre entité, les **taxes affectées par la loi**, de même que les **revenus tirés des cessions, de l'usage ou de la location de ses biens mobiliers ou immobiliers** – soit, en particulier, des baux commerciaux conclus dans les gares.

Au total, dans le budget prévisionnel pour 2015 adopté par le conseil de surveillance le 24 novembre 2014, les recettes de la Société du Grand Paris étaient estimées à **501 millions d'euros, issues pour l'essentiel des ressources fiscales affectées** : 60 millions d'euros au titre de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), 320 millions d'euros de la taxe locale sur les bureaux (TLB) et 117 millions d'euros de la taxe spéciale d'équipement (TSE). Les dépenses, quant à elles, devraient s'élever à **817 millions d'euros**, en augmentation de 512 millions d'euros par rapport à 2014, dont 94 millions d'euros en fonctionnement, 456 millions d'euros en investissement et 268 millions d'euros en intervention – soit les contributions

¹ Cf. article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

de la Société du Grand Paris à des projets réalisés par d'autres maîtres d'ouvrage.

Pour autant, eu égard à l'ampleur du projet dont elle assure la mise en œuvre, **la Société du Grand Paris est nécessairement appelée à recourir à d'autres sources de financement, prenant notamment la forme d'emprunts** ; ainsi, l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances rectificative précise que « *la programmation financière des investissements de la Société du Grand Paris (SGP) implique la souscription de financements de long terme d'un montant de 8,035 Md€ dont les tirages sont prévus entre 2015 et 2022* ».

Toutefois, l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹ prévoit que « *ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée* » les organismes relevant de la catégorie des administrations publiques centrales dont la liste est fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget², sur laquelle figure la Société du Grand Paris.

À titre de rappel, les **établissements de crédit** sont définis par l'article L. 511-1 du code monétaire et financier comme des « *entreprises dont l'activité consiste, pour leur propre compte et à titre de profession habituelle, à recevoir des fonds remboursables du public [...] et à octroyer des crédits* » ; selon ces mêmes dispositions, les **sociétés de financement** « *sont des personnes morales, autres que des établissements de crédit, qui effectuent à titre de profession habituelle et pour leur propre compte des opérations de crédit* ». Or, il convient de préciser que **ni la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui dispose d'un statut particulier, ni la Banque européenne d'investissement (BEI) n'entrent dans l'une ou l'autre de ces catégories** ; aussi la Société du Grand Paris peut-elle contracter des emprunts auprès de ces deux organismes.

À cet égard, la Caisse des dépôts et consignations et la Société du Grand Paris ont signé, en décembre 2014, **un protocole de coopération prévoyant la mobilisation de 4 milliards d'euros de prêts sur fonds d'épargne**³ pour permettre à cette dernière de financer la construction du Grand Paris Express. En conséquence, conformément à la convention-cadre relative au Grand Paris, signée en mars 2013 entre l'État et la Caisse des

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

² Arrêté du 28 septembre 2011 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.

³ Le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) centralise une partie des montants collectés au titre, notamment, du livret A, du livret d'épargne populaire (LEP) et du livret de développement durable (LDD) ; l'épargne ainsi recueillie est utilisée sous la forme de prêts à long terme pour des emplois d'intérêt général identifiés par l'État, en particulier dans le domaine du logement social.

dépôts et consignations, **la SGP s'est vue accorder par l'article 113 de la loi du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014¹ une garantie de l'État au titre des prêts sur fonds d'épargne consentis par cette dernière, à hauteur de 4,017 milliards d'euros au cours de la période 2015-2022.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Aussi est-ce pour bénéficier d'une protection équivalente que la Banque européenne d'investissement (BEI) a demandé à ce que ses prêts à la Société du Grand Paris fassent également l'objet d'une garantie de l'État. C'est la raison pour laquelle le présent article tend à **autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts contractés par la SGP auprès de la Banque européenne d'investissement** au cours de la période 2016-2023, dans la limite d'un montant de 4,017 milliards d'euros (**alinéa 1**).

À l'instar de l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2014 précitée, le dispositif proposé précise que les emprunts accordés par la BEI faisant l'objet de la garantie seront **affectés au financement des projets d'investissement suivants (alinéas 2 à 7) :**

- la construction des lignes, ouvrages et installations fixes composant le réseau de transport public du Grand Paris ainsi que des lignes, ouvrages, installations fixes et gares dont la maîtrise d'ouvrage pourrait lui être confiée ;

- la construction et l'aménagement des gares, y compris l'interconnexion ;

- l'équipement numérique de ces lignes, installations et gares ;

- la contribution au plan de mobilisation des infrastructures de transport et d'adaptation des réseaux existants ;

- l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir les lignes.

Il est également indiqué que ces « opérations sont éligibles, que la Société du Grand Paris en soit maître d'ouvrage ou qu'elle y contribue à travers l'apport de contribution ou de subventions » (**alinéa 8**).

En outre, l'article proposé dispose qu'une convention conclue avant la souscription des emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement entre le ministre chargé de l'économie et la Société du Grand Paris définit les modalités selon lesquelles, d'une part, cette dernière transmet aux ministères compétents **un plan pluriannuel financier permettant de s'assurer de la capacité de remboursement des emprunts** et, d'autre part, les ministres chargés du budget et de l'économie « peuvent

¹ Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

affecter le produit des taxes perçues par la SGP prioritairement au remboursement des emprunts » dans l'hypothèse où celui-ci paraîtrait compromis au vu du plan financier (**alinéas 9 à 11**).

Enfin, le présent dispositif propose de modifier l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2014 précitée afin :

- d'« **aligner** » la période de validité de la garantie consentie par l'État au titre des emprunts accordés par la Caisse des dépôts et consignations sur celle prévue pour les prêts octroyés par la BEI, soit de 2016 à 2023 (**alinéa 12**) ;

- de prévoir que le rapport portant sur l'utilisation par la Société du Grand Paris des prêts de la CDC, remis chaque année au Parlement par le Gouvernement, **rende aussi compte de l'utilisation des prêts octroyés par la BEI** (**alinéa 13**).

*

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la rapporteure générale de la commission des finances, Valérie Rabault, avec un avis favorable du Gouvernement, **quatre amendements rédactionnels** portant sur le présent article.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Alors qu'un protocole d'accord entre la Société du Grand Paris et la Banque européenne d'investissement (BEI) est en cours d'élaboration pour le financement des investissements à venir dans le cadre du Grand Paris Express, le présent article vise à **autoriser que soit conférée une garantie de l'État aux prêts accordés par cette dernière** ; en cela, il permet une protection similaire à celle accordée aux prêts octroyés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en vertu de dispositions adoptées dans le cadre du collectif de la fin de l'année 2014. Une telle disposition ne saurait surprendre, dès lors que la Banque européenne d'investissement intervient *pari passu*, c'est-à-dire avec un traitement égal avec la CDC.

En tout état de cause, il convient de souligner que le dispositif proposé n'emporte **aucune conséquence financière sur le solde budgétaire de l'État** dans la mesure où la garantie est accordée à titre gratuit. Par ailleurs, **le risque inhérent à cette garantie paraît limité** dès lors que sont prévus des mécanismes permettant aux ministres chargés du budget et de l'économie de préserver la capacité de remboursement des emprunts contractés.

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

ARTICLE 39 bis (nouveau)
(Art. L. 221-7 du code monétaire et financier)

**Clarification des relations financières de prêts entre le fonds d'épargne
et la Caisse des dépôts et consignations**

Commentaire : le présent article tend à autoriser la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à accorder des prêts à son fonds d'épargne, après accord de la commission de surveillance et autorisation du ministre chargé de l'économie.

I. LE DROIT EXISTANT

Conformément à l'article L. 221-7 du code monétaire et financier, le **fonds d'épargne¹ de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) centralise une partie des montants collectés au titre, notamment, du livret A et du livret de développement durable (LDD)²** ; l'épargne ainsi recueillie est utilisée sous la forme de prêts à long terme - d'une durée moyenne de 32 ans³ - pour des emplois d'intérêt général identifiés par l'État, en particulier dans le domaine du logement social.

L'article L. 221-7 précité précise, par ailleurs, que la « *Caisse des dépôts et consignations, après accord de la commission de surveillance et après autorisation du ministre chargé de l'économie, peut émettre des titres de créances au bénéfice du fonds* » - dont le produit a vocation à servir aux mêmes fins que l'épargne centralisée.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, le présent article tend à modifier le II de l'article L. 221-7 du code monétaire et financier afin **d'autoriser la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à accorder des prêts, après accord de la commission de surveillance et autorisation du ministre chargé de l'économie, au fonds d'épargne.**

¹ Depuis l'adoption de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui a procédé à la fusion des neuf sections comptables du fonds d'épargne, ce dernier est désigné au singulier et non plus au pluriel.

² Cf. article L. 221-5 du code monétaire et financier.

³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2010, février 2010.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé vient s'inscrire dans la continuité de l'article 39 du présent projet de loi, qui vise à accorder la **garantie de l'État aux emprunts contractés par la Société du Grand Paris auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI)** en vue du financement du déploiement du réseau de transport public du Grand Paris (RTGP), également connu sous le nom de Grand Paris Express.

Il convient de préciser que la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en application du protocole de coopération signé en décembre 2014, s'est également engagée à octroyer des ressources financières - à hauteur de 4 milliards d'euros - à ce projet par l'intermédiaire de son fonds d'épargne. Aussi, dans le cadre d'un partenariat conclu le 29 octobre dernier, il a été prévu que **la CDC puisse apporter au fonds d'épargne des ressources empruntées auprès de la Banque européenne d'investissement**, aujourd'hui moins coûteuses que celles collectées au titre de l'épargne réglementée. C'est la raison pour laquelle le présent article vise à autoriser la Caisse des dépôts et consignations à accorder des prêts à son fonds d'épargne.

Ainsi, le dispositif proposé paraît « vertueux » à deux titres. Tout d'abord, il permet d'**abaisser le coût de financement du Grand Paris Express**. Ensuite, en favorisant un accroissement de l'excédent de fonds propres du fonds d'épargne, il devrait permettre d'**accroître les ressources tirées chaque année par l'État du prélèvement opéré sur ce dernier en rémunération de la garantie qui lui est apportée** - estimé à 47 millions en 2015 par le présent projet de loi et à 465 millions d'euros en 2016 dans le cadre du projet de loi de finances.

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

ARTICLE 40

(Art. 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005
de finances rectificative pour 2005)

Reconstruction et amélioration du dispositif de garantie à la construction navale de la Caisse française de développement industriel (CFDI)

Commentaire : le présent article vise à proroger de dix ans le dispositif de garantie à la construction navale de la Caisse française de développement industriel (CFDI) et à relever le plafond d'encours de 2 à 3 milliards d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 a autorisé l'État à octroyer sa garantie, *via* la Caisse française de développement industriel, aux **cautionnements** (cautions de restitution d'acompte ou cautions de performance) et **préfinancements** accordés par les établissements de crédit, sociétés de financement, entreprises d'assurance et autres établissements garants **aux entreprises du secteur de la construction navale pour la réalisation d'opérations de construction de navires civils** dont le prix de vente est supérieur à **40 millions d'euros**.

En effet, les contrats de constructions de navires civils exigent de **rassembler des concours financiers extérieurs (sous forme de cautions ou de préfinancements) d'un montant unitaire très important** et qui sont hors de portée d'un financement bancaire classique en raison du **caractère exceptionnel des risques à couvrir**.

Ainsi que le rappelle l'évaluation préalable de cet article, « *des dispositifs [de garanties accordées par l'État à des chantiers navals] existent en Allemagne et en Finlande et ne prévoient ni plafond d'encours, ni limite de validité dans le temps* ».

Alors que la loi du 30 décembre 2005 précitée avait prévu que **le montant maximum de risques couverts par l'État** au titre de ces garanties serait fixé à **900 millions d'euros**, l'article 76 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013¹ l'a relevé à **2 milliards d'euros**.

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

Les modalités d'application de l'article 119 ont été déterminées par le décret n° 2006-563 du 17 mai 2006¹, qui relève des ministres chargés de l'économie, du budget et de l'industrie.

Ce décret a prévu que les chantiers navals qui souhaitent bénéficier de la garantie accordée par la Caisse française de développement industriel doivent :

- présenter, lors de l'émission de garantie par la Caisse, **un ratio minimal de fonds propres sur engagements financiers de 10 %** ;
- ne pas être soumis à **une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire** ;
- posséder des capacités de **conception et de fabrication de navires civils en France**.

La garantie de la Caisse de développement industriel **ne peut pas couvrir plus de 80 % des cautionnements et préfinancements** souscrits par les entreprises du secteur de la construction navale et ne peut être accordée que sur **présentation du plan de financement d'un contrat de construction de navire civil**. Sa durée est limitée à **4 ans** au maximum. La société doit **présenter des sûretés** en contrepartie de l'octroi de la garantie.

Cette garantie donne lieu à une rémunération, **nécessairement supérieure au taux du marché**, qui comprend :

- **une commission de garantie** : pour les opérations de cautionnement, cette commission est constituée par le taux appliqué par les établissements de crédit, entreprises d'assurance et autres établissements garants, augmenté d'une prime d'au moins 20 points de base ; pour les opérations de préfinancement, cette commission est constituée par le taux appliqué par les établissements de crédit, entreprises d'assurance et autres établissements garants, diminué du taux de refinancement bancaire et augmenté d'une prime d'au moins 20 points de base ;

- **une commission d'engagement**, calculée par référence aux commissions d'engagement dues aux établissements de crédit, entreprises d'assurance et autres établissements garants, au prorata de la quotité garantie. Lorsqu'une commission d'engagement est perçue, elle est déductible de la prime d'au moins 20 points de base intégrée dans la commission de garantie.

Les garanties sont accordées aux constructeurs navals **par le ministre chargé de l'économie** après étude de leurs conditions par **un comité d'engagement** présidé par le directeur général du Trésor ou l'un de ses représentants. Ce comité comprend deux représentants du ministre

¹ Décret n° 2006-563 du 17 mai 2006 fixant les conditions et modalités d'application de l'article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, relatif au régime de garantie de l'État en faveur des sociétés du secteur de la construction navale.

chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé de l'industrie et un représentant de la Caisse française de développement industriel.

Ce dispositif de garantie avait initialement été prévu pour une durée de **quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2010**. La Commission européenne l'a déclaré conforme au droit européen sur les aides d'État dans **sa décision du 16 mai 2006**¹.

Il a été prorogé pour **cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2015**, par l'article 101 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010². La Commission européenne a approuvé cette prorogation dans **sa décision du 23 février 2011**³.

En pratique, sur la période 2006-2014, seule l'entreprise STX France, qui gère les chantiers navals de Lorient (Leroux Naval) et de Saint-Nazaire (chantiers de l'Atlantique) a bénéficié de ce dispositif de garantie.

STX France

Vendu par Alstom en 2006 au norvégien *Aker Yards*, lui-même repris deux ans plus tard par le coréen *STX Offshore & Shipbuilding*, le dernier grand constructeur de navires civils français est aujourd'hui détenu à **66,66 %** par le groupe sud-coréen et à **33,34 %** par l'État français, *via Bpifrance participations*.

Menacé de faillite et renfloué par les banques coréennes en 2013, *STX* a cédé depuis nombre de ses actifs, dont *Turku*, l'équivalent finlandais de Saint-Nazaire, à l'été 2014 à l'Allemand *Meyer Werft*. *STX France* avait également été mis en vente mais, jusqu'ici, *STX Offshore & Shipbuilding* n'a reçu aucune proposition satisfaisante.

Le chantier ayant depuis lors regarni son carnet de commandes, l'actionnaire majoritaire a cessé à l'été 2015 toute démarche active pour se séparer de sa filiale française.

STX France compte actuellement **2 500 employés**.

Source : site internet de *STX France*

Il convient de noter qu'aucun appel en garantie au titre du présent dispositif n'a été enregistré depuis sa création. À fin 2014, il avait rapporté **28,7 millions d'euros** à l'État en rémunération de la garantie.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **proroger de nouveau pour dix ans, soit jusqu'au 31 décembre 2025**, la garantie accordée par l'État aux établissements de crédit, sociétés de financement, entreprises d'assurance et de réassurance et autres établissements garants accordant des

¹ Décision C(2006) 1838 : aide d'État n° 35/2006 – France.

² Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

³ Décision C(2011) 999 : aide d'État n° 476/2010 – France.

cautionnements, garanties ou préfinancements aux entreprises du secteur de la construction navale pour la réalisation d'opérations de construction de navires civils dont le prix de vente est supérieur à **40 millions d'euros**.

Il s'agit de **reconduire le dispositif pour dix ans**, et non plus seulement pour cinq ans comme l'avaient prévu les lois de finances rectificatives pour 2005 et 2010 précitées, **afin de le faire correspondre à l'horizon stratégique et industriel des chantiers navals**. Il s'agit en outre de la durée pendant laquelle un armateur est susceptible de **passer des commandes complémentaires sur une classe de navire existante**.

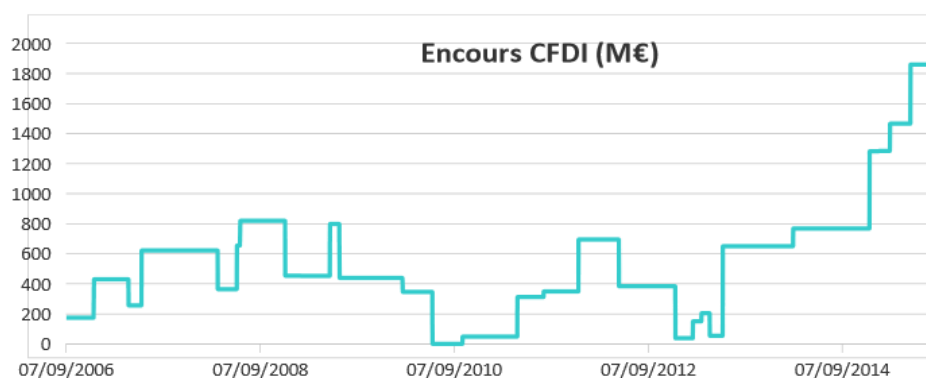
La Caisse française de développement industriel reste chargée par l'État d'émettre et de gérer ses garanties publiques sous son contrôle, pour son compte et en son nom.

Alors que jusqu'ici le montant maximum de risques couverts par l'État au nom de ce dispositif était de **2 milliards d'euros**, le présent article prévoit que ce plafond d'encours pourra atteindre jusqu'à **3 milliards d'euros**, chiffre qui correspond au niveau d'activité cible des chantiers navals français.

Ainsi que l'indique le Gouvernement dans l'exposé des motifs du présent article, le plafond d'encours de **2 milliards d'euros** de la Caisse française de développement industriel est en effet quasiment saturé, puisque les encours atteignaient **1,86 milliard d'euros** au 30 septembre 2015.

Cette situation génère **une insécurité des montages juridiques, limite l'engagement des financeurs et grève la possibilité d'émettre des émissions de garanties** pour les autres chantiers navals éligibles au dispositif (cf. *infra*).

Les encours de la Caisse française de développement industriel



Source : évaluation préalable des articles du projet de loi de finances rectificative pour 2015

Or, depuis la mi-2014, **les chantiers navals européens** capables de construire des navires de croisière de grande taille (*STX France*, *Meyer Werft*¹ et *Fincantieri*²) **reçoivent de nombreuses commandes de la part des principaux armateurs croisiéristes** (*Mediterranean Shipping Company [MSC]*, *Royal Caribbean International [RCL]*, *Carnival Corporation [CCL]*, *Norwegian Cruise Lines [NCL]*, etc.), qui réservent auprès d'eux des créneaux de construction (*slots*) plusieurs années à l'avance³.

À titre d'exemple, *STX France* et *MSC Croisières* ont ainsi signé le 20 mars 2014, une lettre d'intention de commande (LOI) pour deux navires de croisière de nouvelle génération, respectivement livrables en **2017** et **2019**. Longs de **315 mètres** et larges de **43 mètres**, ces deux navires seront équipés de **2 200 cabines pour les passagers** et de **820 cabines pour les équipages**. Ils pourront accueillir à leur bord **7 200 personnes**, dont environ **5 700 passagers**.

En outre, la croissance du marché de la croisière entraîne **une augmentation structurelle de la taille des navires et de leur prix unitaire** (de 3 % à 5 % par an depuis 15 ans) qui contribue à la hausse des besoins des chantiers en cautions et préfinancements.

Alors que le montant de risques couverts par l'État est presque atteint, *STX France* **souhaiterait y avoir de nouveau recours** pour les commandes de deux navires de type « *Edge* » par l'armateur RCCL conclues au premier semestre 2015. Or, en l'état actuel du droit, la Caisse française de développement industriel n'est plus en mesure d'accorder la garantie de l'État à *STX*.

Enfin, **le relèvement de 2 à 3 milliards d'euros du plafond de garantie** se justifie également par la nécessité de permettre éventuellement à d'autres entreprises françaises de construction navale d'en bénéficier, **afin que celles-ci ne soient pas victimes d'une forme de discrimination économique**.

Le présent dispositif fera l'objet d'une nouvelle **notification à la Commission européenne** au titre de la législation sur **les aides d'État**.

¹ La Meyer Werft est un important chantier naval situé principalement à Papenburg, en Allemagne. Spécialisé dans les bateaux de croisière de luxe, il construit également des transporteurs, des méthaniers et des bateaux-taxis.

² Fincantieri est une société de construction navale italienne dont le siège est situé à Trieste et dont le principal chantier naval, consacré à la construction de bateaux de croisière de luxe, se trouve à Monfalcone.

³ Le marché de la croisière de masse, qui représente 40 milliards de dollars en 2015, connaît depuis 2014 une croissance très forte (elle devrait être supérieure à 5 % par an sur les dix prochaines années), en raison notamment du développement du marché asiatique et du vieillissement de la population.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Pour que l'entreprise *STX France* et les autres chantiers navals français, encore récemment confrontés à de graves difficultés, ne soient pas désavantagés par rapport à leurs concurrents européens et puissent pleinement bénéficier de la croissance du marché des navires de croisière, **il est essentiel qu'ils puissent continuer à bénéficier des garanties de l'État pendant les dix années à venir, ce qui nécessite l'augmentation du plafond de garanties de 2 à 3 milliards d'euros.**

En outre, **reconduire le dispositif pour dix ans**, et non plus seulement pour cinq ans, permettra d'assurer **une lisibilité et une stabilité du soutien public pour les chantiers navals, les armateurs et les établissements financiers** (banques, assureurs, etc.) qui les accompagnent dans leur développement industriel.

Il conviendra toutefois que le Gouvernement se montre **très vigilant** sur l'octroi des nouvelles garanties et ne les accorde qu'après **un examen approfondi** des opérations qui lui seront présentées.

Votre rapporteur général vous propose donc d'adopter cet article, pour lequel il présentera néanmoins **un amendement rédactionnel**.

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

ARTICLE 41

(Art. 97 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007)

Actualisation de la garantie à l'Agence française de développement (AFD) permettant de mettre en œuvre les engagements de la France à l'égard de la Facilité financière internationale pour l'immunisation (IFFIm)

Commentaire : le présent article prévoit d'actualiser la garantie accordée par l'État à l'Agence française de développement au titre de sa contribution à la Facilité financière internationale pour l'immunisation.

I. LE DROIT EXISTANT

La France participe au financement de la *Global alliance for vaccination and immunisation* (Gavi), à travers des contributions à la Facilité financière internationale pour l'immunisation (IFFIm), qui lève des ressources sur les marchés financiers sous forme d'émissions obligataires, remboursées sur la base de versements établis préalablement avec les États donateurs.

Les contributions de la France à l'IFFIm prennent deux formes :

- d'une part, **une contribution portée par l'Agence française de développement (AFD)** « pour le compte et aux risques de l'État » ; les paiements correspondants sont effectués à partir des ressources du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'AFD, qui est alimenté par la taxe de solidarité sur les billets d'avion et par une part de la taxe sur les transactions financières ;

- d'autre part, une contribution portée par des crédits budgétaires du programme 110 « Aide économique et financière au développement ».

Lors de sa contribution à l'IFFIm en 2006, la France s'était engagée à hauteur de 372,8 millions d'euros, portés par l'AFD. Celle-ci agissant « pour le compte et aux risques de l'État », l'article 97 de la loi de finances pour 2007 a prévu **une garantie de l'État à l'AFD pour couvrir ces engagements auprès de l'IFFIm**. Cette garantie s'exercerait dans le cas où le montant de l'annuité due par l'AFD serait supérieur à la part des recettes du FSD attribuée au financement de la contribution française à l'IFFIm.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Au total, pour la période 2006-2026, suite aux différents engagements pris par la France – dont le dernier en janvier 2015 à Berlin – les

engagements de la France auprès de l'IFFim s'élèvent à 1 390 millions d'euros, dont 419,7 millions d'euros ont déjà été versés. **Les engagements restant à honorer s'élèvent donc à 970,3 millions d'euros.**

Il est donc nécessaire de relever le plafond de la garantie accordée à l'AFD et d'actualiser la rédaction de l'article 97 précité, dans la mesure où il se limite actuellement à la première émission de l'IFFim.

Tel est l'objet du présent article, qui porte la garantie accordée par l'État à l'AFD à 970 260 000 euros.

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article modifié par un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les versements annuels du FSD à l'IFFIM pour la période 2016-2026 s'élèvent à près de 90 millions d'euros au maximum, quand les ressources du FSD étaient, en 2015, de 350 millions d'euros. Les versements du FDS à l'IFFim étant prioritaires sur les autres dépenses possibles du fonds, **le risque associé à cette garantie est donc extrêmement faible, voire, comme l'indique l'évaluation préalable du présent article « nul en pratique ».**

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

ARTICLE 41 bis (nouveau)

**Garantie de l'État à la Société de prise de participation de l'État
dans le cadre du financement-relais du Fonds de résolution unique**

Commentaire : le présent article prévoit que l'État accorde sa garantie, à hauteur de 15,3 milliards d'euros, à la Société de prise de participation de l'État et aux emprunts qu'elle souscrit pour contribuer au financement de la résolution de banques françaises.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LE FONDS DE RÉOLUTION UNIQUE, MÉCANISME SUBSIDIAIRE DE
FINANCEMENT DE LA RÉOLUTION DANS LE CADRE DU MÉCANISME
DE RÉOLUTION UNIQUE**

**1. Le mécanisme de résolution unique, en vigueur à compter du 1^{er}
janvier 2016**

L'**union bancaire**, lancée en 2012, constitue l'une des principales réponses à la crise de la zone euro et poursuit, à cet égard, l'objectif général de réduire le lien entre dette souveraine et dette bancaire, dès lors que la fragilité du secteur bancaire alimente en même temps qu'elle est alimentée par la fragilité des finances publiques nationales.

Elle est constituée de **trois piliers** :

- un **mécanisme de surveillance unique (MSU)**, qui est entré en vigueur, sous l'égide de la Banque centrale européenne (BCE), le 4 novembre 2014¹ ;

- un **mécanisme de résolution unique (MRU)**, qui doit pleinement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016² ;

- un **système européen de garantie des dépôts bancaires**, qui a fait l'objet d'une récente proposition de la Commission, en date du 24 novembre 2015¹.

¹ Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit.

² Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010.

Le MRU s'applique à toutes les banques de la zone euro, soit environ 6 000 établissements. Par parallélisme avec le MSU, le MRU sera **immédiatement responsable des entités supervisées directement par la BCE**, soit environ 130 établissements de crédit européens, tandis que les autorités nationales de résolution resteront en principe responsables de la résolution des autres établissements.

Toutefois, le MRU **devient automatiquement responsable si le plan de résolution de l'établissement prévoit l'utilisation du fonds de résolution unique (FRU)**. En outre, il peut décider de prendre en charge la résolution, dans le cadre d'un « pouvoir d'évocation » similaire à celui dont dispose la BCE dans le cadre du MSU.

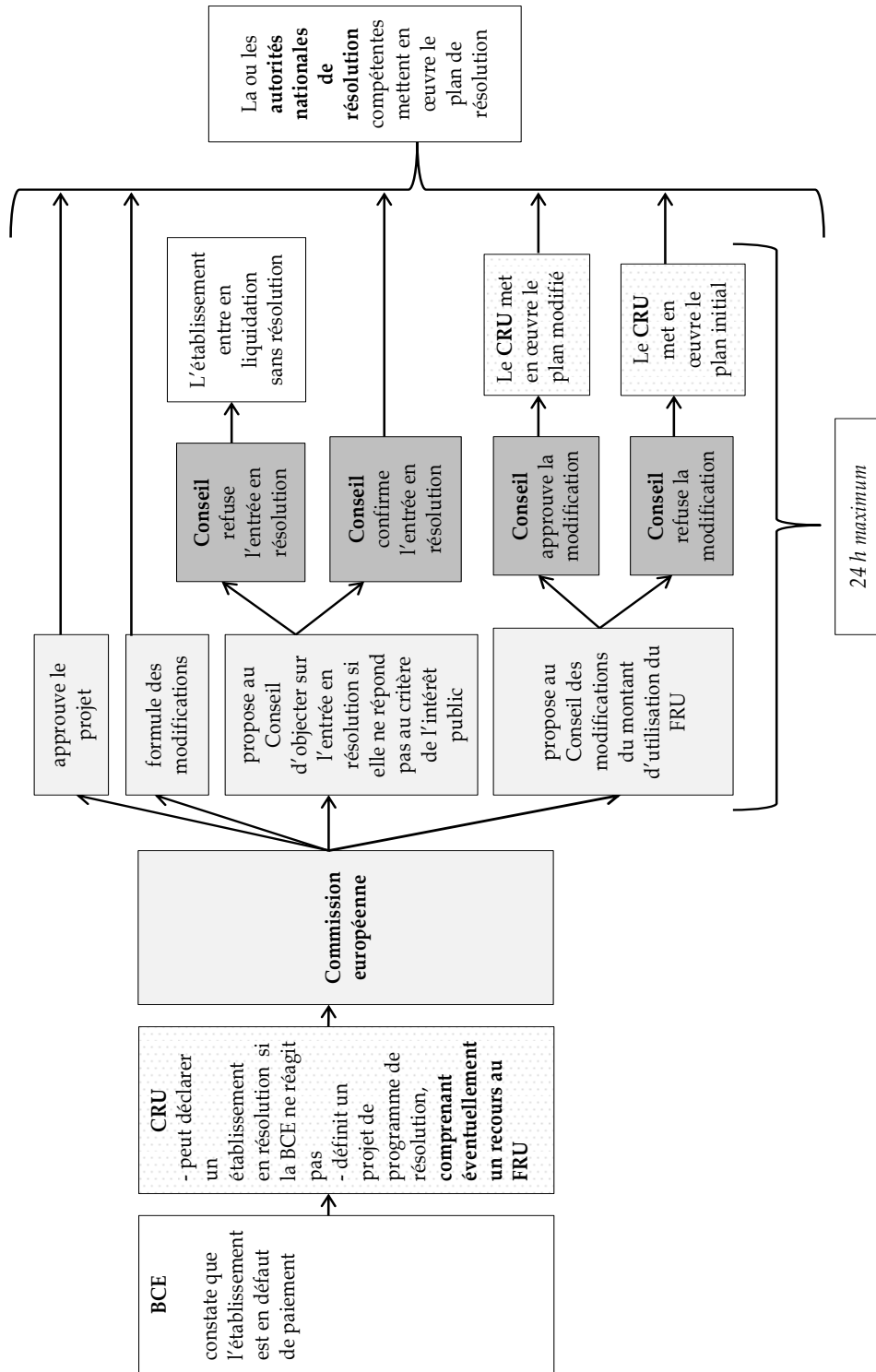
Le MRU est structuré autour d'une institution nouvelle, le **Conseil de résolution unique (CRU), agence de l'Union**. Ce Conseil est composé, autour d'un président, d'un vice-président, de quatre membres permanents² et de l'ensemble des représentants des autorités de résolution nationales. Il jouit des prérogatives de l'autorité de résolution telles que définies par la directive du 15 mai 2014 relative au redressement et à la résolution³ : contrôle des plans de redressement et de résolution, intervention précoce, décisions de résolution, etc.

Le règlement européen du 15 juillet 2014 instaurant le MRU prévoit un mécanisme de prise de décision relativement complexe, qui fait intervenir à la fois le CRU, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, conformément au schéma ci-dessous.

¹ Cf. site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/european-deposit-insurance-scheme/151124-proposal_en.pdf

² Le président, le vice-président et les quatre membres qualifiés sont nommés par le Conseil, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen. Ont été désignés Elke König, présidente, ancienne présidente de l'autorité de régulation financière allemande (la BaFin) ; Timo Löyttyniemi, vice-président, ainsi que Mauro Grande, Antonio Carrascosa, Joanne Kellermann et Dominique Laboureux.

³ Directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.



Source : commission des finances

2. Un financement de la résolution par le secteur privé lui-même

Afin d'éviter que le contribuable ne soit à nouveau contraint d'apporter son soutien aux établissements de crédit en faillite, la résolution repose sur des systèmes de financement spécifiques. **Le mécanisme de résolution unique prévoit ainsi que le coût de la résolution est supporté par les acteurs privés, à travers deux dispositifs.**

Le premier dispositif est le **renflouement interne (ou *bail-in*)**. Le règlement MRU, reprenant en cela les dispositions de la directive BRR, prévoit ainsi que les pertes doivent d'abord être assumées par les actionnaires et par les créanciers de la banque. Ainsi, l'autorité de résolution peut décider d'imputer les pertes sur des instruments de fonds propres (actions ou titres hybrides), mais aussi sur certaines catégories de créances. Sont exclues d'un tel dispositif les créances garanties ou privilégiées, les créances de court terme (moins de sept jours) ainsi que les dépôts couverts.

Le second dispositif est le **fonds de résolution** qui, dans le cadre du MRU, est un « fonds de résolution unique » (FRU) géré par le Conseil de résolution unique. Financé par des contributions bancaires, le fonds doit disposer, à horizon 2024, d'un montant équivalent à 1 % du total des dépôts de la zone euro, soit environ 55 milliards d'euros.

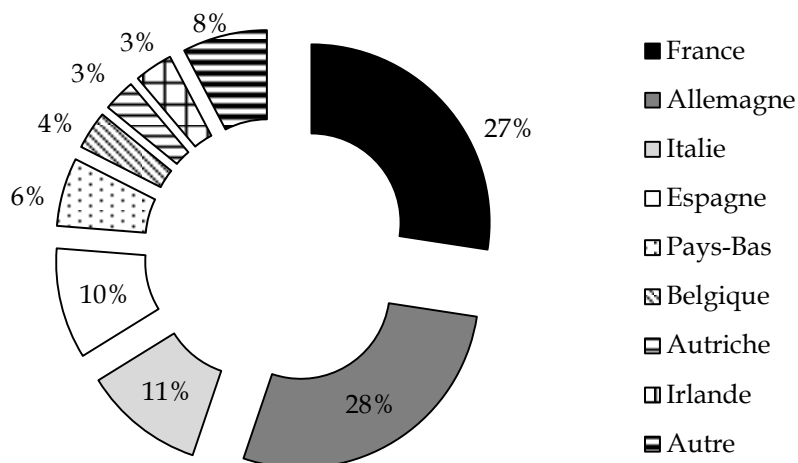
Il peut intervenir, sur décision du CRU, pour recapitaliser un établissement bancaire si et **seulement si un renflouement interne a été mis en œuvre à hauteur d'au moins 8 % de son passif**, fonds propres compris (article 27). Les deux dispositifs (renflouement interne et fonds de résolution) ne sont donc pas alternatifs : l'un précède nécessairement l'autre, dans un souci de responsabilisation des établissements et de protection des sommes confiées au fonds de résolution.

Cette condition limite largement l'éventualité d'un recours au FRU. Par exemple, avec un passif d'environ 1 800 milliards d'euros, un établissement comme la BNP Paribas devrait éponger ses pertes à hauteur de 144 milliards d'euros avant de pouvoir bénéficier du fonds de résolution, dont la taille-cible est presque trois fois inférieure.

Lorsqu'il sera pleinement alimenté, le Fonds de résolution unique disposera d'environ **55 milliards d'euros**, dont environ 15 milliards d'euros en provenance des contributions des banques françaises, conformément à la clé de répartition qui résulte de l'application du règlement d'exécution du Conseil du 19 décembre 2014¹.

¹ Règlement d'exécution (UE) n° 2015/81 du Conseil du 19 décembre 2014 définissant des conditions uniformes d'application du règlement (UE) no 806/2014 en ce qui concerne les contributions ex ante au Fonds de résolution unique.

Répartition des contributions au fonds de résolution unique par secteur bancaire national



Source : commission des finances, d'après les données de la direction générale du Trésor

B. UN FINANCEMENT PAR LE SECTEUR BANCAIRE ÉTALÉ, UNE MUTUALISATION PROGRESSIVE DES RESSOURCES DU FONDS

Si les modalités de décision et de fonctionnement du MRU et du FRU ont été fixées par le règlement européen précité, **l'alimentation du FRU par les contributions nationales est en revanche prévue par un accord intergouvernemental (« AIG »)** concernant le transfert et la mutualisation des contributions au fonds de résolution, signé à Bruxelles le 21 mai 2014, et dont la ratification a été autorisée par la loi du 15 mai 2015¹.

L'AIG prévoit que le FRU est, dans la période transitoire de constitution (d'ici 2024), organisé en **compartiments nationaux**, qui correspondent aux ressources prélevés par chaque État membre sur les établissements de crédit agréés sur son territoire, et qui seront progressivement mutualisées.

Dans ce cadre, l'article 5 de l'AIG définit un **ordre d'appel des ressources**. En cas de défaillance d'un établissement, doivent ainsi être mobilisées (après le *bail-in* à hauteur d'au moins 8 % du passif de l'établissement, comme indiqué précédemment), dans l'ordre :

1. les ressources du compartiment du ou des États membres concernés par l'établissement défaillant (dans les limites exposées ci-après) ;

¹ Loi n° 2015-533 du 15 mai 2015 autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique.

2. si ces ressources sont insuffisantes, les ressources des autres compartiments nationaux (dans les limites exposées ci-après) ;

3. si ces ressources communes sont insuffisantes, le reste du compartiment national non encore utilisé en application du 1 précédemment mentionné ;

4. si ces ressources sont insuffisantes, des contributions *ex post* extraordinaires sont sollicitées auprès des banques des États où est implanté l'établissement défaillant ;

5. si ces ressources sont insuffisantes, le Conseil de résolution peut décider de recourir à l'emprunt ou d'effectuer des transferts depuis d'autres compartiments nationaux vers le compartiment national concerné épuisé en application du 3 précédemment mentionné. Ce transfert temporaire, qui ne peut être supérieur à 50 % du montant disponible du compartiment national, s'analyse en réalité comme un prêt qui doit être ensuite être remboursé, avec intérêts, par le compartiment national bénéficiaire.

Les limites respectives d'utilisation des compartiments nationaux et des ressources mutualisées évoluent chaque année de la période de transition, conformément au tableau ci-après.

Conditions de la mutualisation progressive des compartiments nationaux

Année	Utilisation des ressources du compartiment national	Utilisation des ressources de tous les compartiments nationaux	Montant total des ressources du FRU (en milliards d'euros)
2016	100 %	40 %	11,69
2017	60 %	60 %	17,88
2018	40 %	66,7 %	24,06
2019	33,3 %	73,3 %	30,25
2020	26,6 %	80 %	36,44
2021	20 %	86,7 %	42,63
2022	13,3 %	93,3 %	48,81
2023	6,7 %	100 %	55,00
2024	<i>Fin de la période transitoire – Mutualisation complète du FRU</i>		

Source : commission des finances

Un exemple théorique d'utilisation du fonds de résolution unique : une intervention en 2019, pour un établissement français, à hauteur de 8 milliards d'euros

La mécanique de « **mutualisation en ciseau** » définie par l'accord intergouvernemental prévoit que les possibilités de sollicitation du compartiment national concerné et de l'ensemble des autres compartiments évoluent chaque année de la période transitoire. Il convient de souligner que, dans le cadre de ce scénario, l'intervention du FRU n'est en tout état de cause possible que si un renflouement interne à hauteur de 8 % du passif de l'établissement a préalablement été opéré.

- dans un premier temps, 33,3% du compartiment national français est mobilisé. En 2019, le compartiment national français disposera de 7,6 milliards d'euros ; peuvent donc être mobilisés 2,5 milliards d'euros ;

- dans un second temps, peuvent être mobilisées 73,3 % maximum des ressources du FRU disponibles restantes après la mobilisation des ressources au premier alinéa, (30,1 - 2,5 = 27,6 milliards d'euros), soit 20,2 milliards d'euros. Comme la résolution ne mobilise au total que 8 milliards d'euros, 5,5 milliards d'euros doivent être mobilisés au titre de cet alinéa. Ces 5,5 milliards d'euros sont prélevés au prorata de la taille des ressources financières des compartiments nationaux.

C. UN ACCORD EUROPÉEN EN VUE DE LA MISE EN PLACE D'UN FINANCEMENT-RELAIS

Il résulte des dispositions prévues dans le cadre de l'AIG que le fonds ne disposera pas de l'ensemble de ses ressources-cibles, soit 55 milliards d'euros, avant l'année 2024. En outre, en vertu d'une disposition de cet accord, la période transitoire de constitution du fonds peut être prorogée de quatre années supplémentaires, en cas d'utilisation des ressources du fonds.

En conséquence, **un financement-relais (*bridge-financing facility*) doit être prévu**, qui permet d'assurer la crédibilité financière du Fonds de résolution unique pour l'ensemble de la période transitoire. L'AIG indiquait ainsi qu'« *afin de garantir un financement suffisant et constant durant la période transitoire, il convient que les parties contractantes concernées par une mesure de résolution donnée fournissent un financement-relais provenant de sources nationales ou du mécanisme européen de stabilité (MES), conformément aux procédures convenues, y compris en rendant possibles les transferts temporaires entre les compartiments nationaux. Les parties contractantes devraient mettre en place des procédures leur permettant de répondre en temps opportun à toute demande de financement-relais. Un dispositif de soutien commun sera élaboré pendant la période transitoire. Il facilitera les emprunts par le Fonds.* »

Ce mécanisme de financement-relais intervient uniquement d'une part si le compartiment national de l'établissement en résolution et la partie mutualisée des compartiments nationaux sont insuffisants, et, d'autre part,

après qu'aient été mis en œuvre, le cas échéant, les transferts temporaires entre compartiments nationaux prévus par l'AIG.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne a défini, lors de sa réunion du 8 novembre 2015, une approche générale qui doit être précisée, sur un plan technique, lors de la réunion du Conseil du 8 décembre 2015. Cette approche générale prévoit que *« le financement-relais sera assuré par des lignes de crédit nationales des États membres. Celles-ci garantiront leurs compartiments nationaux respectifs au sein du FRU tant que les ressources du fonds ne seront pas encore totalement mutualisées. Elles permettront au FRU de faire face à des situations dans lesquelles il ne serait pas encore doté de ressources financières suffisantes pour répondre à des demandes qui lui seraient faites aux fins de la résolution de défaillances bancaires. Les fonds seront recouvrés ultérieurement auprès du secteur bancaire au moyen de contributions ex post. »*

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, après un avis favorable de sa commission des finances.

Il vise à prévoir que **le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Société de prise de participation de l'État ainsi qu'aux emprunts souscrits par elle pour contribuer au financement de la résolution de banques françaises**, dans le cadre d'appels de liquidité du FRU liés au dispositif de financement-relais.

Le troisième alinéa précise que cette garantie s'exerce dans la **limite d'un plafond en principal de 15,3 milliards d'euros « déduction faite des abondements du compartiment français du FRU effectués par les contributions du secteur bancaire français »**. Ainsi, le montant de la garantie est décroissant. Il ne sera, en pratique, de 15,3 milliards d'euros que quelques jours ou semaines, entre le 1^{er} janvier 2016 et la date (qui ne peut être postérieure au 31 janvier 2016) à laquelle les contributions du secteur bancaire français au titre de 2015 auront été transférées au FRU. Compte tenu de la chronique prévisionnelle des contributions du secteur bancaire français au FRU, le montant du plafond de garantie octroyée en application du présent article évoluerait comme présenté dans le tableau ci-dessous. Il s'agit de plafonds prévisionnels, qui pourraient évoluer à la marge, compte tenu du caractère lui-même prévisionnel, à ce stade, du montant des contributions annuelles des banques.

**Évolution prévisionnelle du plafond de la garantie de l'État à la SPEP
dans le cadre du financement-relais du FRU**

Année	Plafond (en milliards d'euros)
2016 (du 1^{er} janvier au 31 janvier)	15,3
2016 (du 1^{er} février au 31 mars)	13,9
1^{er} avril 2016 – 31 mars 2017	12,4
1^{er} avril 2017 – 31 mars 2018	10,8
1^{er} avril 2018 – 31 mars 2019	9,1
1^{er} avril 2019 – 31 mars 2020	7,3
1^{er} avril 2020 – 31 mars 2021	5,6
1^{er} avril 2021 – 31 mars 2022	3,8
1^{er} avril 2022 – 31 mars 2023	1,9

Source : commission des finances

Il convient de préciser que **si le présent article prévoit que la garantie vaut pour les émissions de la SPPE jusqu'en 2023, il n'est pas impossible qu'elle doive être prolongée**. En effet, l'AIG prévoit que la période transitoire de constitution du FRU peut être prorogée, au maximum de quatre années, en cas d'utilisation des ressources du fonds au cours de la période transitoire.

Le quatrième alinéa prévoit que **la garantie n'est pas rémunérée**. Il convient de souligner que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ne prévoit pas d'obligation de rémunération des garanties de l'État et que, s'agissant du financement de la résolution d'un établissement en faillite en vertu de décisions approuvées par la Commission européenne, les règles européennes en matière d'aides d'État n'imposent pas non plus de rémunération.

Enfin le deuxième alinéa du présent article prévoit que chaque appel de liquidité du Fonds de résolution unique, qui entraîne mécaniquement la mise en œuvre de la garantie de l'État, *« fait l'objet d'une information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances »*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN FINANCEMENT-RELAIS SUBSIDIAIRE ET NATIONAL

Le mécanisme de financement-relais est un mécanisme non seulement temporaire, pour la durée de constitution du FRU, mais également **subsidaire**, lorsque l'ensemble des possibilités de financement prévues par l'AIG ont été épuisées (compartiment national, partie mutualisée des compartiments nationaux, transferts temporaires entre compartiments, emprunts sur les marchés directement par le FRU). **Le présent article vise à couvrir un cas, que l'on peut qualifier de hautement improbable et de catastrophique**, qui est celui de la résolution d'une banque française nécessitant un financement qui dépasse le cumul de 8 % de son passif, du compartiment français du FRU, de la partie mutualisée des autres compartiments nationaux et des éventuels transferts et emprunts opérés par le FRU.

Le financement-relais doit prendre la forme de **lignes de crédit nationales, permettant de répondre à d'éventuels appels de liquidité du FRU dans des délais très brefs**. D'après l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, le CRU a approuvé que les décaissements, dans l'éventualité d'un appel des fonds, soient réalisés dans les délais suivants :

- 50 % de la taille du compartiment national dans les quatre jours ouvrés suivant la demande de déboursement ;

- trois tranches représentant un sixième de la taille du compartiment national, chacune tous les cinq jours ouvrés.

Ainsi, dans l'hypothèse d'un appel des fonds le 15 avril 2016, l'État français devra fournir au FRU 6,2 milliards d'euros en quatre jours ouvrés, puis environ 2 milliards par semaine pendant trois semaines.

Toutefois, **le CRU peut exiger la fourniture de l'intégralité du montant sous 4 jours ouvrés, dans des circonstances exceptionnelles** d'un risque de défaut immédiat d'une banque française, si la somme totale requise est supérieure à 50 % du compartiment national.

Le mécanisme de financement retenu par le Gouvernement passe par la Société de prise de participation de l'État (SPPE), mise en place en 2008 dans le cadre de la crise financière et détenue entièrement par l'État. Cette dernière, grâce à la garantie de l'État prévue par le présent article, **pourra emprunter sur les marchés au taux souverain afin d'effectuer les décaissements réclamés par le CRU**. L'exposé des motifs de l'amendement précise qu'elle pourra, dans ce cadre, confier un mandat à l'Agence France Trésor (AFT).

Cependant, l'exposé des motifs précise également que la SPPE « *bénéficierait d'un dépôt de l'État* ». D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il s'agit de préciser que, si l'AFT constate, au moment de l'appel de liquidité du FRU, qu'elle dispose de marges de manœuvres de liquidité, elle peut en faire usage en les déposant auprès de la SPPE, minorant d'autant le besoin de financement de cette dernière au titre du financement-relais.

Le financement-relais s'analyse en réalité comme une « avance » faite au secteur bancaire : en effet, comme le précise l'exposé des motifs de l'amendement, « *le soutien en liquidité apporté par le mécanisme de financement-relais sera ensuite remboursé par des contributions bancaires et sera donc budgétairement neutre à moyen terme pour les États membres* ». Toutefois, au regard de l'impact économique pour l'ensemble des acteurs bancaires d'une résolution d'un acteur français nécessitant un appel au financement-relais, il est relativement peu probable que ces acteurs soient en mesure de rembourser l'État dans les années qui suivront la mise en œuvre de celui-ci. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la SPPE sera remboursée par le FRU, une fois que celui-ci aura été remboursé par les banques dans le cadre de contributions *ex post*.

En tout état de cause, le financement-relais dont le mécanisme est garanti par le présent article se limite à un **financement subsidiaire du compartiment national**, lorsque celui-ci est épuisé, pour la résolution de banques françaises. Il n'y a, derrière cette garantie ou celles prévues par les autres États membres, **aucune mutualisation possible**. Le financement-relais ne constitue donc pas un « soutien commun » tel qu'envisagé initialement dans le cadre de l'AIG. Une telle mutualisation, dans le cadre de la période transitoire ou au terme de cette dernière, ne sera envisageable qu'à la condition d'une capacité d'emprunt du FRU adossée ou garantie soit de façon conjointe par les États membres, soit par un mécanisme financé dans des conditions similaires, à l'instar du Mécanisme européen de stabilité (MES). **Le filet de sécurité commun (« common backstop ») n'est donc pas mis en place à travers le financement-relais.**

B. UN ENGAGEMENT DE 15,3 MILLIARDS D'EUROS AU BILAN DE L'ÉTAT

La dette garantie s'élève, au 31 décembre 2014, à 193,9 milliards d'euros selon le compte général de l'État. Ce montant est le reflet de la crise financière et de la crise de la zone euro depuis 2008 : au 31 décembre 2007, le montant de la dette garantie par l'État s'établissait à 60,5 milliards d'euros.

Bénéficiaire	Montant
Fonds européen de stabilité financière (FESF)	75,0
Société de gestion du Fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SG-FGAS)	44,5
Dexia	33,3
Unédic	20,5
Caisse centrale du Crédit immobilier de France (CIF) ou 3CIF	14,1
Agence Française de développement (AFD)	2,4
PSA Finance	1,5
LGV Sud Europe Atlantique	0,8
Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL)	0,7

Source : commission des finances, d'après le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement pour 2014

En conséquence, **la garantie apportée par l'État aux termes du présent article serait la cinquième garantie la plus importante retracée dans le compte général de l'État (pour la période initiale du 1^{er} au 31 janvier 2016).** Elle augmenterait d'environ 7,8 % le total de dette garantie par l'État.

C. UNE GARANTIE QUI CONDITIONNE LA CRÉDIBILITÉ DU FINANCEMENT-RELAIS ET QUI DOIT ÊTRE AUTORISÉE PAR LE PARLEMENT AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2015

L'approche générale en matière de financement-relais a été définie par le Conseil de l'Union européenne le 8 novembre 2015. Le projet de loi de finances rectificative ayant été déposé le 13 novembre 2015 sur le bureau de l'Assemblée nationale, **on ne peut s'étonner, bien que l'on puisse le regretter, que cette disposition n'ait pas pu faire l'objet d'un article initial du projet de loi**, ce qui aurait permis à la fois une relecture par le Conseil d'État et une évaluation préalable de son impact.

Dans le même temps, **il est nécessaire d'introduire cette disposition dans le cadre du présent projet de loi de finances, le MRU, le FRU et son financement-relais devant être pleinement opérationnels dès le 1^{er} janvier 2016.** En raison de ce délai, et compte tenu de l'absence de toute mutualisation de la garantie ainsi apportée, **vo**tre rapporteur général est favorable, dans son principe, à l'adoption du présent article et l'autorisation de cette garantie qui permet à la France de remplir ses engagements européens.

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

III. - AUTRES MESURES

ARTICLE 42

Modalités de répartition transitoire du fonds de solidarité en faveur des départements entre la métropole de Lyon et le département du Rhône

Commentaire : le présent article vise à répartir, entre la métropole de Lyon et le département du Rhône, le montant versé, en 2015 et 2016, au département du Rhône dans ses limites territoriales à la création de la métropole de Lyon.

I. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2014¹ a créé un nouvel article L. 3335-3 dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit la création, en 2014, d'un fonds de solidarité en faveur des départements, afin d'aider les départements ayant les plus grandes difficultés financières en raison de l'augmentation des dépenses relatives aux allocations individuelles de solidarité (AIS). La loi de finances pour 2015² a pérennisé son existence et prévu qu'il s'appliquait, à compter 2015, à la métropole de Lyon.

Le fonds de solidarité est financé par un prélèvement de 0,35 % du montant de l'assiette des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements en 2013.

La répartition du fonds de solidarité prend en compte le « reste à charge » des départements concernant le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) mais aussi la population et la richesse du département.

Le « reste à charge » est calculé « à partir des dépenses exposées par le département, au cours de la pénultième année »³, au titre du RSA, de l'AAH et de la PCH : pour la répartition du fonds en 2015 et 2016, il est donc nécessaire de disposer respectivement de ces données pour les années 2013 et 2014. Or, selon les évaluations préalables, elles « ne sont pas disponibles pour la métropole de Lyon puisque celle-ci n'existait pas en 2013, ni en 2014 ».

¹ Article 78 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² Article 116 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Cf. a) du 1 du III de l'article L. 3335-3 du CGCT.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit que, par dérogation à l'article précité, pour les années 2015 et 2016, « le montant de la dotation versée à la métropole de Lyon et au département du Rhône au titre des ressources du fonds de solidarité en faveur des départements est égal à celui attribué au département du Rhône dans ses limites territoriales antérieures à la création de la métropole de Lyon. Ce montant est partagé entre les deux collectivités territoriales par application d'une clé de répartition correspondant à 81,3556 % pour la métropole de Lyon et à 18,6444 % pour le département du Rhône, représentative des charges respectives de chacune de ces collectivités au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap ».

La clé de répartition proposée entre le département du Rhône et la métropole de Lyon correspond aux dépenses respectives des deux collectivités territoriales en matière d'allocations individuelles de solidarité (RSA, AAH et PCH).

Il s'agit de la clé utilisée pour répartir, entre le département du Rhône et la métropole de Lyon, la dotation résultant du transfert, aux départements, des frais de gestion perçus en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances prend acte de la clé de répartition proposée entre la métropole de Lyon et le département du Rhône.

À partir de 2017, le fonds de solidarité en faveur des départements pourra s'appliquer, selon les modalités de droit commun, au département du Rhône et à la métropole de Lyon, ce qui aura des conséquences pour les autres départements.

En effet, comme l'avait souligné notre regretté collègue Jean Germain dans son rapport pour avis¹ sur le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), « la création de cette collectivité territoriale sui generis aura des

¹ Avis n° 598 (2012-2013) de Jean Germain sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, déposé le 22 mai 2013

implications au moins sur les dotations de péréquation des départements, et sur les fonds de péréquation départementaux ».

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

ARTICLE 42 bis (nouveau)
(Art. L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales)

Neutralisation des dotations aux amortissements des communes et établissements publics de coopération intercommunale

Commentaire : le présent article ouvre la possibilité pour les communes de neutraliser les dotations aux amortissements correspondant aux subventions d'équipement qu'elles versent.

I. LE DROIT EXISTANT

Lorsqu'une commune verse une subvention d'équipement, celle-ci constitue une dépense, comptabilisée dans sa section d'investissement, qui peut être financée par un emprunt. Les années suivantes, la commune comptabilise en dépenses de fonctionnement une dotation aux amortissements, en application du 27° de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, financée donc par une recette de fonctionnement. Cette dotation aux amortissements constitue une recette non fiscale de sa section d'investissement, conformément au 7° de l'article L. 2331-8 du même code, qui permet de financer le remboursement de l'emprunt.

Le tableau ci-dessous illustre ceci. Une commune verse une subvention d'équipement de 100 000 euros, financée par emprunt et amortie sur 10 ans. Afin de simplifier l'exemple, les intérêts de l'emprunt ne sont pas pris en compte.

Exemple d'amortissement d'une subvention d'équipement

(en euros)

Année N							
Section de fonctionnement				Section d'investissement			
Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
				Emprunt	100 000	Subvention d'équipement	100 000
Année N+ 1 à N + 10							
Section de fonctionnement				Section d'investissement			
Recettes		Dépenses		Recettes		Dépenses	
Ressource fiscale (par exemple)	10 000	Dotation aux amortissements	10 000	Amortissement de la subvention	10 000	Remboursement de la dette	10 000

Source : commission des finances du Sénat

Il en résulte que, *in fine*, la subvention versée est financée par une recette de fonctionnement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, vise à compléter la liste des recettes de la section de fonctionnement des communes et EPCI (article L. 2331-4 du même code) par « *le produit de la neutralisation des dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées* ».

Concrètement, il s'agit de **permettre aux communes et EPCI soumis à l'instruction budgétaire et comptable M14, si elles le souhaitent, d'inscrire une recette de fonctionnement correspondant en fait à une reprise sur leurs fonds propres.**

Dès lors, ce mécanisme permet aux collectivités de **dégager des marges de manœuvre sur leur section de fonctionnement**, puisqu'elles peuvent financer une dépense de fonctionnement grâce à leurs fonds propres plutôt qu'en ayant recours, par exemple, à la fiscalité locale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article participe aux différentes mesures prises récemment par le Gouvernement pour **assouplir la contrainte comptable pesant sur les collectivités :**

- le 27 novembre, a été publié le décret n° 2015-1546 modifiant les conditions de reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement ;
- deux décrets (un décret simple et un décret en Conseil d'État) devraient être prochainement publiés, visant à modifier la durée des amortissements des subventions d'équipement versées et à permettre la neutralisation de la dotation aux amortissements des subventions d'équipement versées par les communes, leurs EPCI et les départements¹.

Ces mesures avaient été **évoquées le 28 mai dernier, lors de la rencontre en l'Association des maires de France (AMF) et le Premier ministre, puis annoncées lors du conseil interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 à Vesoul.** La mesure n° 14 prévoyait ainsi qu'« *afin de dégager dans les budgets locaux de nouvelles marges d'action pour favoriser les investissements, la neutralisation comptable des subventions d'équipement versées à des tiers sera rendue possible et les durées d'amortissement des investissements seront allongées* ».

¹ Il s'agit du « versant réglementaire » du présent article.

Il s'agit donc, pour le Gouvernement, de **prendre des mesures purement comptables afin de rendre plus supportable la baisse des dotations**. Cette réponse n'est clairement pas à la hauteur des enjeux. C'est pour cette raison que le 3 novembre dernier, **le comité des finances locales (CFL) a donné un avis défavorable** à ces trois projets de décrets, qui ont en revanche reçu un avis favorable du Conseil nationale d'évaluation des normes, lors de ses réunions des 12 et 20 novembre.

Sur le fond, il s'agit d'**étendre une possibilité déjà ouverte aux régions, aux départements et aux métropoles**.

Votre rapporteur général estime que ces mesures ne sont certes pas une réponse adaptée à l'ampleur de la baisse des dotations, mais qu'elles peuvent apporter une aide utile à certaines collectivités.

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

ARTICLE 42 ter (nouveau)
*(Art. L. 5211-12, L. 5721-8 et L. 5721-8 du code général
des collectivités territoriales)*

**Indemnités des présidents et vice-présidents des syndicats de communes
et des syndicats mixtes ouverts restreints**

Commentaire : le présent article revient sur deux dispositions introduites par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Il prévoit, d'une part, que jusqu'en 2017, les présidents et vice-présidents des syndicats de communes continueront à percevoir une indemnité, même si le périmètre du syndicat est plus restreint que celui d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ; d'autre part, il prévoit que les présidents et vice-présidents des syndicats mixtes continueront à percevoir des indemnités (et non des défraiements de frais).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoyait, avant l'entrée en vigueur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ (NOTRe), que les « *indemnités maximales votées par le conseil ou le comité* » d'un syndicat de communes, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et d'un syndicat d'agglomération nouvelle « *pour l'exercice effectif de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'État par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique* ». Par l'effet de l'article L. 5711-1 du CGCT, ce dispositif était applicable aux syndicats mixtes fermés.

Pour les syndicats, l'article 42 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu que cette disposition ne s'appliquait qu'aux syndicats de communes « *dont le périmètre est supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre* ». Par conséquent, les présidents et vice-présidents d'un syndicat ne remplissant pas cette condition ne bénéficient plus d'indemnités.

Par ailleurs, l'article L. 5721-8 du CGCT, avant l'entrée en vigueur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoyait que les dispositions concernant les indemnités perçues au titre des fonctions exercées au nom d'un syndicat ou d'un EPCI (prévues aux articles L. 5211-12 à L. 5211-14) sont également applicables aux syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions (syndicats mixtes ouverts dits restreints).

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'article 42 précité a prévu que désormais, les élus et délégués de ces syndicats ne percevraient plus d'indemnités, mais seulement un défraiement de leurs frais de mission et de déplacement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui, selon son objet, « propose le report [des dispositions de l'article 42 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République] pour que les principaux concernés puissent s'organiser en conséquence, au plus tard le premier jour de la deuxième année suivant celui de la publication de la loi NOTRe, ce qui assure une continuité juridique et une préservation des droits individuels ».

Ainsi, **le I** du présent article prévoit que les dispositions de l'article L. 5211-12 du CGCT, dans leur rédaction issue de l'article 42 de la loi NOTRe, sont applicables à compter « du premier jour de la deuxième année suivant celui de la publication de la loi précitée », soit le 1^{er} janvier 2017 ; et **le II** précise que les dispositions de ce même article L. 5211-12 du CGCT, dans sa rédaction antérieure à la loi NOTRe, sont applicables du 9 août 2015, date de l'entrée en vigueur de ladite loi, jusqu'au 31 décembre 2016.

Autrement dit, les dispositions de l'article 42 de la loi NOTRe entreraient en vigueur au 1^{er} janvier 2017, alors qu'elles étaient applicables depuis le 9 août 2015.

Ainsi, jusqu'au 1^{er} janvier 2017, même si le périmètre d'un syndicat est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre, le président et le vice-président peuvent continuer à percevoir une indemnité de fonction.

Le III annule les effets juridiques de l'article 42 de la loi NOTRe concernant les syndicats mixtes ouverts restreints, puisqu'il rétablit l'article L. 5721-8 du CGCT dans sa version antérieure et prévoit qu'il s'applique rétroactivement depuis le 9 août 2015, date d'entrée en vigueur de la loi NOTRe : les présidents et vice-présidents de ces syndicats mixtes continueraient ainsi de percevoir une indemnité - et non un défraiement.

Le IV prévoit enfin qu'à compter du 1^{er} janvier 2017 (date de l'entrée en vigueur de la « nouvelle » version de l'article L. 5211-12 du CGCT prenant en compte le périmètre des syndicats), les présidents et vice-présidents d'un syndicat mixte ouvert restreint pourraient bien percevoir des indemnités de fonction si son périmètre est supérieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre - ce périmètre de référence ne tient toutefois pas compte « de celui des départements ou régions » membres de ce syndicat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions de l'article 42 de la loi NOTRe sont issues d'un amendement de plusieurs de nos collègues députés du groupe socialiste, républicain et citoyen, sous-amendé par le Gouvernement : selon son objet, il visait bien « *à remplacer les indemnités perçues par les membres des syndicats par un simple remboursement de certains de leurs frais, notamment de transports* ».

En commission mixte paritaire, Olivier Dussopt, rapporteur au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, avait considéré que « *lorsqu'un syndicat est de taille inférieure à l'EPCI à fiscalité propre sur le territoire duquel il s'exerce et que, par définition, tous ses élus le sont dans des communes membres de l'EPCI, la majorité de l'Assemblée nationale a décidé, à des fins de rationalisation, que ces fonctions exécutives seraient exercées à titre bénévole - avec défraiement des frais de mission et de déplacement* ».

Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat, avait relevé que « *le président d'un gros syndicat - par exemple gérant la compétence scolaire non transférées à l'intercommunalité - ne percevrait donc pas d'indemnités* ».

Une nouvelle fois, le Gouvernement se rend compte, mais un peu tard, que le Sénat avait vu juste.

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

ARTICLE 42 quater (nouveau)

Aide exceptionnelle de 25 millions d'euros en faveur de la restructuration des services d'aide et d'accompagnement à domicile

Commentaire : le présent article prévoit le financement, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), d'une aide de 25 millions d'euros pour la restructuration des services d'aide et d'accompagnement à domicile en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées. Ces crédits seront répartis par les agences régionales de santé (ARS).

I. LE DROIT EXISTANT

Les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) sont des établissements ou services intervenant notamment auprès de personnes âgées et/ou handicapées, bénéficiant pour la plupart de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou de la prestation de compensation du handicap (PCH), afin de préserver ou de restaurer l'autonomie de ces personnes et de permettre leur maintien à domicile. Environ 8 000 structures prestataires de ce type de services sont recensées en France, employant 400 000 salariés.

Depuis 2009, ce secteur connaît des difficultés financières importantes ayant conduit les pouvoirs publics à mettre en place, **fin 2011, un fonds de restructuration abondé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie**, via les agences régionales de santé (ARS), à hauteur de **100 millions d'euros sur quatre ans**¹.

Afin de « sécuriser » le financement de ces services et de garantir une meilleure qualité de ces services, les articles 31 à 34 du **projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement prévoit un ensemble de mesures afin de « refonder l'aide à domicile »** (mise en place de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens spécifiques aux SAAD, modification du régime d'autorisation et des outils de régulation, développement des services polyvalents d'aide et de soins à domicile).

¹ Article 81 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 et article 70 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel prévoyant **le financement, à titre exceptionnel pour l'année 2015, d'une aide à la restructuration des services d'aide et d'accompagnement à domicile de 25 millions d'euros, par la CNSA.**

Cette aide concerne les services suivants (1°, 6° et 7° du I de l'article L. 312-1 du code de la sécurité sociale) :

- les établissements et services de **l'aide sociale à l'enfance** ;
- les établissements et services accueillant des **personnes âgées** ou leur apportant une assistance ou des soins à domicile ;
- les établissements et services accueillant des **personnes adultes handicapées** ou leur apportant une assistance ou des soins à domicile.

Les deuxième et troisième alinéas du présent article prévoient que les critères et modalités de répartition de ces crédits sont définis par **un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de la cohésion sociale** et seront délégués aux agences régionales de santé, chargées de les répartir.

Le quatrième alinéa précise que les services doivent avoir signé une convention de financement pluriannuelle de retour à l'équilibre de leurs comptes avec l'ARS et le président du conseil départemental pour bénéficier de cette aide.

Les dispositions du présent article traduisent ainsi dans la loi, l'annonce faite, le 13 novembre dernier, par la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, Marisol Touraine, et la secrétaire d'État chargée de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et de l'autonomie, Laurence Rossignol.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement ayant introduit cet article, cette aide apparaît nécessaire pour **accompagner les réformes structurelles prévues par le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure a été **approuvée par le conseil de la CNSA le 17 novembre 2015 et saluée par les associations** représentant les personnes âgées, les personnes handicapées et les professionnels de ce secteur. Le troisième budget rectificatif de la caisse pour l'année 2015 a été adapté en conséquence. Le financement de cette aide exceptionnelle a été permis en raison de la sous-consommation des crédits de la CNSA en 2015.

Votre rapporteur général est **favorable à la mesure de soutien proposée par le présent article.**

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

ARTICLE 43

**Souscription à l'augmentation des ressources en capital
de la Société interaméricaine d'investissement**

Commentaire : le présent article autorise la France à souscrire à l'augmentation de capital de la société interaméricaine d'investissement.

I. LE DROIT EXISTANT

Au titre de sa politique d'aide publique au développement, la France est actionnaire des différentes banques multilatérales de développement que sont la Banque mondiale (BM), la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAsD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque européenne d'investissement (BEI).

Elle participe également aux fonds de développement qui y sont rattachés, comme par exemple l'Association internationale de développement (AID), guichet concessionnel de la Banque mondiale.

La Société interaméricaine d'investissement (SII) constitue une filiale de la BID, dont la France est également actionnaire. Alors que la BID est plus orientée vers les prêts aux États, la SII vise à stimuler le développement économique en apportant un soutien au secteur privé, « de préférence [aux entreprises privées] petites et moyennes ».

Les gouverneurs de la BID et de la SII ont adopté une résolution visant à améliorer l'efficacité du soutien au secteur privé, qui comporte notamment la décision d'augmenter le capital de la SII de 1,3 milliard de dollars sur la période 2017-2023, ainsi qu'un transfert de capital de la BID à la SII de 0,7 milliard de dollars, sur la période 2018-2025.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à cette augmentation de capital, dans la limite de « 706 nouvelles parts appelées », conformément à l'intention annoncée à la SII par le ministre des finances et des comptes publics, par un courrier du 23 septembre dernier.

L'augmentation de capital représente une dépense de **11 millions d'euros, étalée sur la période 2017-2023**, exécutée à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Cette dépense **n'a pas d'incidence sur le solde budgétaire maastrichtien**, étant considérée comme une opération financière en comptabilité nationale.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances regrette que la participation de la France à l'augmentation de capital à hauteur de 11 millions d'euros conduise à une **dilution de sa part dans le capital de la SII**. En effet, celle-ci passera de 3,1 % aujourd'hui à 1,9 % après l'augmentation de capital.

Néanmoins, cette participation représente déjà un effort, dans une zone qui ne fait pas partie des priorités de notre aide publique au développement.

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

ARTICLE 44 (nouveau)
(Art. L. 851-1 du code de la sécurité sociale)

**Possibilité d'attribuer l'aide au logement temporaire (ALT)
aux sociétés de construction dont l'État détient le tiers du capital**

Commentaire : le présent article prévoit que l'aide au logement temporaire (ALT) en faveur des organismes logeant temporairement des personnes défavorisées peut être attribuée à une société de construction dont l'État détient non plus la majorité, comme actuellement, mais seulement le tiers du capital, afin de tenir compte de l'évolution capitalistique de la société Adoma.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article L. 851-1 du code de sécurité sociale, une **aide au logement temporaire (ALT) est versée aux organismes logeant temporairement des personnes défavorisées (ALT 1) ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage (ALT 2).**

L'ALT 1 est ainsi versée aux **associations à but non lucratif** dont l'objet est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ayant conclu une convention avec l'État.

Parmi les autres attributaires de cette aide, figurent également les **sociétés de construction dans lesquelles l'État détient la majorité du capital**. L'aide peut également être attribuée à **certains groupements d'intérêt public** ayant pour objet de contribuer au relogement des familles, ainsi qu'à **l'établissement public d'insertion de la défense** l'hébergement des jeunes en formation.

L'aide permet d'héberger des personnes qui ne peuvent l'être en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et **vise à couvrir, au moins pour partie, le loyer et les charges du logement.**

Elle est déterminée chaque année, dans le cadre de la convention conclue, de façon forfaitaire. Elle varie en fonction de la taille du logement et de son implantation géographique, selon un barème fixé par arrêté conjoint des ministres de la sécurité sociale, du budget et du logement.

L'aide est financée à la fois par l'État et les organismes de sécurité sociale. Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016 pour la mission « Égalité des territoires et logement » fixe une **enveloppe budgétaire de 37,3 millions d'euros** pour l'ALT 1, pour un parc conventionné d'environ **30 000 logements**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, après avis favorable de la commission des finances.

Il vise à **modifier l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, afin de prévoir que l'ALT peut être attribuée aux sociétés de construction dans lesquelles l'État détient, non plus la majorité, mais le tiers du capital.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour objet de **modifier les critères d'éligibilité à l'ALT, afin de permettre à la société Adoma de continuer d'en bénéficier.** En effet, cette dernière n'est plus, depuis le 1^{er} juin 2015, détenue à majorité par l'État, dans le cadre d'une évolution capitalistique prévue depuis 2010. Depuis cette date, **Adoma est détenue à 56,3 % par la Société nationale immobilière (SNI)¹, à 42,4 % par l'État et à 1 % par Action logement.**

Pour autant, ses missions, en particulier en matière d'hébergement des personnes défavorisées, qui sont définies dans la convention qui lie la société à l'État, n'ont pas évolué et **le bénéfice de l'ALT continue, à ce titre, de se justifier.** Il est donc nécessaire d'adapter les dispositions relatives à l'ALT à cette évolution capitalistique d'Adoma.

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

¹ Elle-même filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

ARTICLE 45 (nouveau)
(Art. 76 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003)

Modification de l'affectation de la taxe sur les spectacles de variété pour financer un fonds d'intervention d'urgence en faveur du spectacle vivant

Commentaire : le présent article prévoit une modification de l'affectation de la taxe sur les spectacles de variété, afin de financer un fonds d'intervention d'urgence en faveur du spectacle vivant.

I. LE DROIT EXISTANT

Le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) est un **établissement public industriel et commercial (EPIC)** placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture. Créé par l'article 30 de la loi du 4 janvier 2002¹, sa mission consiste à « *soutenir la création, la promotion et la diffusion des spectacles de variété* ». Il contribue par ailleurs « **à la conservation et à la valorisation du patrimoine de la chanson, des variétés et du jazz** ».

Il **bénéficie du produit de la taxe sur les spectacles, définie par l'article 76 de la loi de finances rectificative pour 2003**², perçue au titre des spectacles de variété. Ceux-ci, dont la définition a été précisée par le décret du 4 février 2004, recouvrent l'ensemble des concerts, sauf les concerts de musique dite classique, ainsi que les spectacles d'humour.

Le taux de la taxe est de 3,5 % des recettes de billetterie ou du montant des droits de cession hors taxe dans le cadre d'une représentation gratuite. **Son produit est estimé à 30 millions d'euros en 2016**, soit le niveau du plafonnement de l'affectation au CNV.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement adopté avec un avis favorable de la commission**. Il a pour objet de **modifier l'affectation de la taxe sur les spectacles de variété pour alimenter un fonds d'intervention d'urgence au titre des années 2015 à 2018**.

Ainsi, « *au titre des années 2015, 2016, 2017 et 2018, le produit de cette taxe est également affecté au financement d'interventions pour la sécurité et le risque économique lié à des événements imprévisibles dans le spectacle vivant* ».

¹ Loi n° 2002-5 du 5 janvier relative aux musées de France.

² Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

L'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit l'article 45 indique ainsi que le fonds *« est destiné à apporter un soutien économique aux structures privées du spectacle vivant, notamment les plus fragiles, lorsque des évènements imprévisibles remettent en cause la poursuite de leur activité »*.

Le fonds est créé pour une durée de trois ans. L'article prévoit qu'il est **géré par le CNV**, tandis que ses modalités d'organisation et de fonctionnement sont définies par le conseil d'administration du CNV.

Il peut également être alimenté par des contributions versées par des organismes publics ou privés. A ce stade, il dispose de 4 millions d'euros, soit 2,5 millions d'euros issus du fonds de roulement du CNV, 1 million d'euros versés à titre exceptionnel par le programme 131 « Création » de la mission « Culture », et 0,5 million d'euros versés par la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem). En outre, d'autres contributions du secteur privé sont attendues.

Les aides du fonds sont attribuées sur décision d'un comité d'engagement présidé par un représentant de l'État et dont les membres sont nommés par arrêté du ministre chargé de la culture.

La ministre de la culture avait annoncé l'introduction de cet article en projet de loi de finances rectificative au cours de l'examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » par le Sénat le jeudi 3 décembre 2015 : *« s'y ajoutera, je l'évoquais samedi dernier, la création d'un fonds d'urgence pour aider les structures du spectacle vivant, qui connaissent des difficultés depuis les événements du 13 novembre dernier. À cet égard, le Gouvernement vient de déposer un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2015, afin de permettre la mise en œuvre effective de ce fonds, qui sera hébergé par le CNV ¹»*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création de ce fonds d'intervention d'urgence fait suite aux attentats du 13 novembre, afin d'aider le monde du spectacle vivant à faire face aux conséquences économiques de ces évènements (baisse de la fréquentation) et de contribuer au financement de mesures de sécurité supplémentaires. Comme l'écrit l'exposé des motifs, *« le soutien aux structures de spectacle vivant dans leur diversité est essentiel pour faire vivre nos valeurs de liberté, de diversité, de mixité, d'ouverture à l'autre »*.

¹ J.O du Sénat, compte-rendu de la séance du jeudi 3 décembre 2015, examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

Compte tenu de la rédaction relativement large de l'objet du fonds, votre rapporteur général propose de préciser le champ, les modalités d'intervention et le fonctionnement de ce fonds par le biais d'un décret, plutôt que par l'intermédiaire du conseil d'administration du CNV, comme le prévoit le présent article.

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

ARTICLE 46 (nouveau)

(Art. 32 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014)

Éligibilité des élèves scolarisés dans des établissements privés sous contrat ayant opté pour le régime dérogatoire d'organisation du temps scolaire aux aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires

Commentaire : le présent article prévoit de rendre éligibles les élèves scolarisés au sein d'un établissement privé sous contrat du premier degré partie à un projet éducatif territorial et ayant opté pour le régime dérogatoire d'organisation du temps scolaire prévu par le décret du 7 mai 2014 aux aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES A PROCÉDÉ À UNE MODIFICATION MAJEURE DE L'ORGANISATION DU TEMPS SCOLAIRE

Inscrite dans la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République¹, la réforme des rythmes scolaires vise « à revenir à neuf demi-journées de classe, pour instaurer une continuité dans la semaine scolaire et pour mieux organiser les apprentissages. La matinée d'enseignement supplémentaire prendra place le mercredi, sauf dérogation sollicitée auprès des autorités académiques. Elle permettra d'alléger les journées de classe et, en répartissant mieux le temps scolaire, d'améliorer l'efficacité des apprentissages ». Mise en place par les communes volontaires dès la rentrée 2013, la réforme des rythmes scolaires a été généralisée à l'ensemble des communes à la rentrée 2014.

Le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 (dit décret « Peillon ») pris en application de la loi du 8 juillet 2013 précitée prévoit :

- 24 heures d'enseignement réparties sur une semaine de 9 demi-journées incluant le mercredi matin ;
- une durée d'enseignement de 5h30 au maximum par jour ;
- une demi-journée n'excédant pas 3h30 ;
- une pause méridienne d'1h30 au minimum ;
- des activités pédagogiques complémentaires.

¹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

La réforme des rythmes éducatifs a donc contraint les communes à développer une offre d'activités périscolaires (accueil de loisirs, garderie, activités sportives, culturelles, scientifiques, etc.) se substituant aux heures de cours déplacées vers le mercredi matin.

L'accompagnement financier de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires

L'article 67 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 dispose qu'il est institué « *un fonds en faveur des communes et, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur ont été transférées, des établissements publics de coopération intercommunale, afin de **contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires au bénéfice des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrats dont les enseignements sont répartis sur neuf demi-journées par semaine*** ».

Les concours apportés par ce fonds comportent deux volets :

- **une aide forfaitaire** d'un montant de 50 euros par élève versée à l'ensemble des communes ayant mis en œuvre la réforme des rythmes scolaires ;

- **une majoration forfaitaire** de 40 euros par élève pour les communes des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficiant de la quote-part de la dotation d'aménagement, pour la collectivité de Saint-Martin ainsi que pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) « cible » ou à la dotation de solidarité rurale (DSR) « cible » en 2012 ou en 2013.

Ce fonds a été pérennisé par l'article 96 de la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un « fonds de soutien », dont le versement des aides est conditionné à la mise en place d'un projet éducatif territorial (PEDT).

Dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017, il a été convenu que les aides du fonds d'amorçage seraient complétées par un versement des caisses d'allocations familiales correspondant à un montant maximum de 54 euros par an et par élève accueilli en périscolaire

B. LE DÉCRET DU 7 MAI 2014 PRÉVOIT LA POSSIBILITÉ POUR LES COMMUNES DE DÉROGER À CETTE NOUVELLE ORGANISATION DU TEMPS SCOLAIRE

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent déroger à certains de ces principes fixés par le cadre national si les dérogations sont justifiées par les particularités du projet éducatif territorial (PEDT) et présentent des garanties pédagogiques suffisantes. Les dérogations peuvent concerner la mise en place d'une demi-journée d'enseignement le samedi matin au lieu du mercredi matin et l'amplitude de la journée d'enseignement.

Le principe des 24 heures d'enseignement hebdomadaire réparties sur neuf demi-journées ne peut faire l'objet d'aucune dérogation.

Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2014-457 du 7 mai 2014 (dit décret « Hamon ») :

- les aménagements peuvent porter sur le regroupement des activités périscolaires sur un après-midi ou sur un allègement de la semaine d'enseignement, compensé par un raccourcissement des vacances d'été ;

- ces adaptations ne peuvent avoir pour effet d'organiser les enseignements sur moins de huit demi-journées par semaine comprenant au moins cinq matinées, ni sur plus de 24 heures hebdomadaires, de 6 heures par jour et de trois heures trente par demi-journée.

Le projet d'expérimentation, qui peut porter sur une, deux ou trois années scolaires doit être proposé conjointement par le ou les conseils d'écoles concernés et la commune ou l'EPCI à l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale qui l'expertise pour le recteur.

L'article 32 de la loi du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014¹ prévoit que *« les communes et, lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles leur ont été transférées, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent bénéficier des aides du fonds institué par l'article 67 de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République lorsqu'une ou plusieurs écoles maternelles ou élémentaires publiques situées sur leur territoire ont été autorisées par l'autorité académique à expérimenter, dans des conditions fixées par décret, des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire. Ces aides sont calculées en fonction du nombre d'élèves scolarisés dans la ou les écoles participant à l'expérimentation »*.

Or, si les élèves scolarisés au sein d'établissements publics situés dans des communes ayant opté pour le régime dérogatoire prévu par le décret du 7 mai 2014 ouvrent droit aux aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, cette possibilité n'a pas été prévue pour les élèves des établissements privés sous contrat.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, **un amendement modifiant l'article 32 de la loi du 8 août 2014 précité afin de rendre éligibles les élèves des écoles privées sous contrat faisant partie d'un projet éducatif territorial et soumises aux dispositions du décret du 7 mai 2014 aux aides du fonds de soutien au développement des activités périscolaires.**

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

Le présent article soumet cependant cette possibilité à **deux conditions** : ces écoles doivent mettre en œuvre **une organisation de la semaine scolaire identique à celle des écoles publiques** et leurs élèves **doivent bénéficier d'activités périscolaires organisées par la commune ou par l'établissement public de coopération intercommunale** lorsque les dépenses afférentes lui ont été transférées, dans le cadre de son projet éducatif territorial.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure prévue par le présent article permet de **rétablir l'équité entre les écoles publiques et les écoles privées** qui, notamment dans l'ouest de la France, peuvent constituer les seuls établissements scolaires présents sur le territoire de la commune.

Aussi, votre rapporteur vous propose d'adopter le présent article sans modification.

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

ARTICLE 47 (nouveau)

**Apurement de la situation des agents et personnels de l'État
et de ses établissements publics occupant un logement
dans un immeuble appartenant à l'État**

Commentaire : le présent article prévoit d'apurer la situation des agents et personnels de l'État et de ses établissements publics occupant un logement dans un immeuble appartenant à l'État dont les fonctions n'ouvrent plus droit à une concession de logement du fait de la publication d'arrêtés interministériels.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article R. 2124-64 du code général de la propriété des personnes publiques tel qu'issu du décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques prévoyait la possibilité pour l'État d'accorder à ses agents civils **une concession de logement**, par **nécessité absolue de service** ou par **utilité de service**.

L'article R. 2124-65 disposait que la nécessité absolue de service était avérée « *lorsque l'agent ne [pouvait] accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il [devait] exercer ses fonctions* ».

L'article R. 2124-66 prévoyait qu'une concession de logement pouvait être accordée par utilité de service « *lorsque, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, le logement [présentait] un intérêt certain pour la bonne marche du service* ».

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement prévoit que, désormais, **seuls les agents ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier d'une concession de logement par nécessité absolue de service (NAS)**.

Il prévoit en outre **le remplacement des concessions de logement par utilité de service** par un régime de **convention d'occupation à titre précaire (COP/A)** pour les agents tenus d'accomplir un service d'astreinte (article R. 2124-64).

Une redevance d'occupation est due par les bénéficiaires, qui représente 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local (article R. 2124-68).

Les fonctions permettant le bénéfice d'une concession de logement par utilité de service ou relevant du régime de la convention d'occupation à titre précaire sont déterminées par arrêtés interministériels.

Or un **important délai a été nécessaire** pour la publication de ces arrêtés¹ dans la mesure où **des travaux de recensement et d'évaluation des astreintes** par administration, département et agent ont dû être conduits.

Ces délais ont été à l'origine d'une situation d'**insécurité juridique** pour les agents bénéficiant d'une concession de logement, dans la mesure où il ne leur était **pas possible de connaître le régime exact auquel ouvrait droit leur fonction**.

En particulier, **certains agents ont pu occuper gratuitement un logement entre l'entrée en vigueur du décret du 9 mai 2012 précité et la publication de l'arrêté interministériel** alors que celui-ci n'a finalement pas retenu leur fonction parmi celles permettant l'octroi d'une concession de logement ou celle-ci ne leur ouvrait droit qu'à une convention d'occupation à titre précaire qui aurait donc dû donner lieu au paiement d'une redevance d'occupation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec l'avis favorable de la commission des finances, tendant à **apurer la situation des agents occupant un logement dans un immeuble appartenant à l'État ou à ses établissements publics dans des conditions ne respectant pas les dispositions du décret du 9 mai 2012 précité**.

Le premier alinéa du présent article prévoit ainsi que **les sommes dues** au titre de l'occupation, à compter du **11 mai 2012**, « *d'un logement dans les immeubles appartenant à l'État et à ses établissements publics* » **sont remises** lorsque ces agents ne se « *sont pas vu délivrer de titre écrit à cette fin* ».

Son second alinéa prévoit cependant que **cette remise n'est pas accordée** lorsque les agents ont fait l'objet d'une **mise en demeure de quitter les lieux** ou lorsqu'ils **n'ont pas répondu favorablement à une demande tendant à la régularisation de leur situation**.

¹ Ainsi, les listes de fonctions des établissements d'enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte ont été fixées par un arrêté du 5 juin 2015. Des tels arrêtés ont été pris le 2 juillet 2015 pour les services du Premier ministre et le 9 février 2015 pour l'office national des forêts.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon le secrétaire d'État au budget, « *si nous appliquions la règle à la lettre et voulions récupérer plusieurs mois, voire plusieurs années de loyers depuis 2012, certains agents se retrouveraient dans de graves difficultés financières, en particulier ceux dont le salaire n'est pas très important, comme les gardiens d'immeuble ou de musée* »¹.

Le présent article vise à apurer la situation de ces agents, dont le nombre devrait se limiter, selon le secrétaire d'État au budget, à **quelques centaines**.

Votre rapporteur général estime que **le présent article permettra d'éviter de placer les agents concernés dans une situation financière difficile pour des raisons indépendantes de leur volonté tenant à des délais de publication d'actes par l'administration**. Aussi, il vous propose son adoption sans modification, même s'il déplore que l'inertie de l'administration ait conduit à cette situation.

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

¹ *Compte-rendu de la séance du 4 décembre 2015, Assemblée nationale.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 9 décembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Après avoir adopté 63 amendements, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2015 tel que modifié par ses amendements.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

ANNEXES

**I. OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS PRÉVUES PAR LE
PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE EN % DES CRÉDITS
OUVERTS EN LFI**

Missions	Ouvertures			Annulations		
	T2	HT2 AE	HT2 CP	T2	HT2 AE	HT2 CP
Direction de l'action du Gouvernement	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-4,3%	-4,4%
Écologie, développement et mobilité durables	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-2,8%	-3,0%
Engagements financiers de l'État	s.o.	3,2%	0,0%	s.o.	-4,4%	-4,7%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,8%
Justice	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
Sécurités	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Administration générale et territoriale de l'État	0,0%	0,0%	0,0%	-0,7%	0,0%	0,0%
Sport, jeunesse et vie associative	s.o.	0,0%	0,0%	s.o.	-0,1%	-0,1%
Immigration, asile et intégration	s.o.	0,8%	0,3%	s.o.	0,0%	0,0%
Relations avec les collectivités territoriales	s.o.	0,2%	0,6%	s.o.	0,0%	0,0%
Travail et emploi	0,0%	0,6%	0,7%	-0,1%	-0,8%	-1,0%
Régimes sociaux et de retraite	s.o.	0,7%	0,7%	s.o.	0,0%	0,0%
Égalité des territoires et logement	0,0%	1,3%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Enseignement scolaire	0,0%	2,2%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Remboursements et dégrèvements	s.o.	2,9%	2,9%	s.o.	0,0%	0,0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,0%	3,4%	3,5%	-0,5%	0,0%	0,0%
Action extérieure de l'État	0,0%	4,3%	4,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Santé	s.o.	7,3%	7,3%	s.o.	0,0%	0,0%
Économie	0,0%	4,5%	11,8%	-0,8%	0,0%	0,0%
Défense	0,0%	7,9%	12,2%	0,0%	0,0%	-0,1%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,0%	45,2%	54,2%	0,0%	0,0%	-1,0%
TOTAL	0,0%	3,0%	2,7%	-0,1%	-0,8%	-0,9%

Note de lecture : seules les missions connaissant des ouvertures ou des annulations représentant au moins 0,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale figurent dans le tableau. Les missions sont classées par ordre croissant d'ouvertures de crédits de paiement (CP) hors titre 2.

Source : commission des finances du Sénat

II. ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR MISSION ENTRE LA LOI DE FINANCES INITIALE ET LA FIN DE GESTION 2015 (DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL, HORS REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS)

(en millions d'euros et en %)

Missions	LFI 2015		Après PLFR 2015		Différence			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	3 076,0	3 198,7	3 033,1	3 155,4	-42,9	-43,4	-1,39%	-1,36%
Administration générale et territoriale de l'État	2 524,9	2 535,6	2 490,5	2 501,2	-34,4	-34,4	-1,36%	-1,36%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 815,8	2 745,3	2 801,1	2 722,3	-14,7	-23,0	-0,52%	-0,84%
Aide publique au développement	2 066,5	2 620,7	1 933,2	2 510,3	-133,4	-110,4	-6,45%	-4,21%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 611,6	2 612,1	2 535,0	2 545,0	-76,6	-67,1	-2,93%	-2,57%
Conseil et contrôle de l'État	655,7	639,2	653,6	631,8	-2,1	-7,4	-0,33%	-1,16%
Crédits non répartis	340,4	40,4	40,4	40,4	-300,0	0,0	-88,1%	0,00%
Culture	2 787,3	2 748,7	2 759,7	2 718,7	-27,6	-30,0	-0,99%	-1,09%
Défense	45 383,6	39 585,7	46 000,8	40 222,9	617,3	637,3	1,36%	1,61%
Direction de l'action du Gouvernement	1 453,7	1 317,7	1 421,3	1 288,8	-32,5	-29,0	-2,23%	-2,20%
Écologie, développement et mobilité durables	7 166,9	7 148,5	6 703,2	6 709,3	-463,7	-439,2	-6,47%	-6,14%
Économie	1 903,6	1 701,9	1 861,2	1 651,9	-42,3	-50,0	-2,22%	-2,94%
Égalité des territoires et logement	18 153,7	17 893,7	18 064,0	17 808,1	-89,7	-85,7	-0,49%	-0,48%
Engagements financiers de l'État	45 107,0	45 207,0	44 857,0	44 986,3	-250,0	-220,7	-0,55%	-0,49%
Enseignement scolaire	67 047,3	67 106,6	67 039,3	67 098,6	-8,0	-8,0	-0,01%	-0,01%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 047,2	10 896,8	10 890,7	10 809,9	-156,5	-86,9	-1,42%	-0,80%
Immigration, asile et intégration	703,6	702,9	697,9	697,2	-5,7	-5,7	-0,81%	-0,81%
Justice	8 264,4	7 973,1	7 948,0	7 953,8	-316,4	-19,3	-3,83%	-0,24%
Médias, livre et industries culturelles	591,4	601,8	579,7	590,0	-11,8	-11,8	-1,99%	-1,96%
Outre-mer	2 079,6	2 063,3	1 988,8	1 970,5	-90,8	-92,8	-4,37%	-4,50%
Politique des territoires	674,4	718,3	627,3	664,0	-47,1	-54,2	-6,98%	-7,55%
Pouvoirs publics	987,7	987,7	987,7	987,7	0,0	0,0	0,00%	0,00%
Recherche et enseignement supérieur	25 991,3	25 887,1	25 687,9	25 531,7	-303,4	-355,4	-1,17%	-1,37%
Régimes sociaux et de retraite	6 320,4	6 320,4	6 320,4	6 320,4	0,0	0,0	0,00%	0,00%

Missions	LFI 2015		Après PLFR 2015		Différence			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Relations avec les collectivités territoriales	3 828,1	2 962,3	3 828,1	2 962,3	0,0	0,0	0,00%	0,00%
Santé	1 256,2	1 257,5	1 234,3	1 208,9	-21,9	-48,6	-1,74%	-3,86%
Sécurités	18 486,3	18 375,3	18 535,3	18 339,6	49,0	-35,7	0,26%	-0,19%
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 239,9	18 250,2	18 186,8	18 197,1	-53,0	-53,1	-0,29%	-0,29%
Sport, jeunesse et vie associative	614,9	621,6	580,8	585,8	-34,1	-35,8	-5,54%	-5,76%
Travail et emploi	11 285,2	11 442,5	12 209,9	11 820,9	924,7	378,4	8,19%	3,31%

Note de lecture : les crédits présentés dans la colonne « après PLFR 2015 » intègrent l'impact, outre du projet de loi de finances rectificative, du décret d'annulation du 9 juin 2015 ainsi que des trois décrets d'avance publiés en 2015.

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