

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

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

Volume 1 : Examen des articles

(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 Guené, 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 Éblé, 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 les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	9
--------------------	---

• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017, prévisions d'exécution 2016 et exécution 2015	11
---	----

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - Autorisation de perception des impôts et produits

• <i>ARTICLE 1^{ER}</i> Autorisation de percevoir les impôts existants	17
--	----

B. - Mesures fiscales

• <i>ARTICLE 2</i> (Art. 196 B et 197 du code général des impôts) Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes et indexation du barème de l'impôt sur le revenu	19
• <i>ARTICLE 2 bis</i> (nouveau) (Art. 16 du code général des impôts [nouveau]) Exonération d'impôt sur le revenu des revenus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	36
• <i>ARTICLE 2 ter</i> (nouveau) Exonération des primes versées aux médaillés olympiques et paralympiques à Rio au titre de l'impôt sur le revenu	40
• <i>ARTICLE 3</i> (Art. 796, 796 bis et 1691 ter [nouveau] du code général des impôts) Solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans l'exercice de leur mission	43
• <i>ARTICLE 3 bis</i> (nouveau) (Art. 81 du code général des impôts) Exonération d'impôt sur le revenu de certaines indemnités versées aux militaires, aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux militaires de la gendarmerie	50
• <i>ARTICLE 4</i> (Art. 885 V bis du code général des impôts) Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	58
• <i>ARTICLE 4 bis</i> (nouveau) (Art. 80 quaterdecies et 150-0 D du code général des impôts, L. 136-2, L. 136-6 et L. 137-13 du code de la sécurité sociale) Aménagement du régime fiscal et social applicable aux attributions d'actions gratuites	69
• <i>ARTICLE 4 ter</i> (nouveau) (Art. 199 unvocies du code général des impôts) Augmentation du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des souscriptions au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA)	86

• ARTICLE 4 quater (nouveau) (Article 786 du code général des impôts) Tarif des droits de mutation à titre gratuit en cas de donation effectuée au bénéfice d'adoptés simples par leur adoptant du vivant de ce dernier	91
• ARTICLE 5 (Art. 80 undecies B, 81, 170, 204-0 bis et 1417 du code général des impôts, L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales, et 28 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992) Aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux	94
• ARTICLE 6 (Art. 219 et 1668 du code général des impôts) Diminution du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)	102
• ARTICLE 7 (Art 1668 et 1731 A du code général des impôts) Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises	115
• ARTICLE 7 bis (nouveau) (Art. 39 decies A du code général des impôts) Amortissement exceptionnel des véhicules de 3,5 tonnes utilisant le carburant GNV/ bioGNV et des véhicules de poids égal ou supérieur à 3,5 tonnes fonctionnant au carburant ED 95	121
• ARTICLE 7 ter (nouveau) (Art. 64 bis et 199 quater B du code général des impôts) Aménagement du régime fiscal des micro-exploitations agricoles « micro-BA »	125
• ARTICLE 7 quater (nouveau) (Art. 69 E du code général des impôts) Inclusion de certaines activités d'élevage équin dans le régime du « micro-BA »	127
• ARTICLE 7 quinquies (nouveau) (Art. 207 du code général des impôts) Extension de l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes d'habitations à loyers modérés aux produits accessoires aux opérations réalisées au titre du service d'intérêt général	129
• ARTICLE 7 sexies (nouveau) (Art. 209 du code général des impôts) Aménagement des modalités d'application du plafond fixe d'imputation des déficits antérieurs reportés pour les entreprises en difficulté	133
• ARTICLE 7 septies (nouveau) (Art. 210 F du code général des impôts) Extension d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés aux cessions de locaux à usage industriel transformés en locaux d'habitation	137
• ARTICLE 7 octies (nouveau) (Art. 238 bis du code général des impôts) Valorisation au coût de revient des dons en nature effectués par les entreprises à des œuvres et organismes d'intérêt général	140
• ARTICLE 7 nonies (nouveau) (Art. 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) Prorogation du crédit d'impôt cinéma international jusqu'en 2019	143
• ARTICLE 8 Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de TaSCom	149
• ARTICLE 9 (Art. 1678 quater du code général des impôts) Harmonisation du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire	154
• ARTICLE 10 (Art. 199 ter S, 200 quater et 244 quater U du code général des impôts) Prorogation du CITE et ouverture du cumul avec l'éco-PTZ sans condition de ressources	160
• ARTICLE 11 (Art. 265 A ter [nouveau], 265 septies et 265 octies du code des douanes et article L. 1241-14 du code des transports) Possibilité pour le STIF de financer ses projets de transport par une modulation de la TICPE en Île-de-France	174
• ARTICLE 11 bis (nouveau) (Art. 235 ter ZD du code général des impôts) Aménagement de la taxe sur les acquisitions de titres de capital	181
• ARTICLE 11 ter (nouveau) (Art. 266 quinquies du code des douanes) Élargissement de l'exonération de TICGN au biogaz mélangé au gaz naturel	191
• ARTICLE 11 quater (nouveau) (Art. 266 quinquies C du code des douanes) Élargissement du tarif réduit de TICFE aux autobus hybrides rechargeables ou électriques	195

• ARTICLE 12 (Articles 44 quaterdecies, 1388 quinquies, 1395 H et 1466 du code général des impôts) Maintien des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité (ZFA) en 2017	201
• ARTICLE 12 bis (nouveau) (Art. 278-0 bis du code général des impôts) Application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % aux prestations d'hébergement et d'accompagnement social rendues dans les résidences hôtelières à vocation sociale	208
• ARTICLE 12 ter (nouveau) (Art. 278 sexies du code général des impôts) Extension de l'application du taux réduit de TVA applicable aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville	212
• ARTICLE 12 quater (nouveau) (Art. 298 du code général des impôts) Instauration de la déductibilité de TVA pour les véhicules à essence	217
• ARTICLE 13 (Art. 93-0 A, 156, 170, 197 C, 199 ter G, 200 nonies, 220 I, 223 O, 236, 244 quater H, 780, 781, 784, 792-0 bis, 1387 A bis, 1417, 1463 A, 1586 ter du code général des impôts) Suppression de petites niches fiscales inefficaces	220

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

• ARTICLE 14 (Art. L. 1613-1, art. L. 2335-3, art. L. 3334-17 du code général des collectivités territoriales, art. 1384 B, art. 1586 B et art. 1648 A du code général des impôts, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 49 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 6 de la loi n° 87-1317 de finances pour 1987 du 30 décembre 1986, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, art. 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 2, art. 77 et art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 51 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)	243
• ARTICLE 15 (Art. 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015) Compensation des transferts de compétences aux régions et aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	260
• ARTICLE 16 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	269

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

• ARTICLE 17 (Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 958, 1609 B, 1609 novovicies et 1635 bis M du code général des impôts (CGI), art. L. 435-1 et L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 211-8, L. 311-13, L. 311-15 et L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 706-161 et 706-163 du code de procédure pénale, art. L. 5141-8 du code de la santé publique, art. 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art. L. 8253-1 du code du travail, art. 43 et 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 7 de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, art. L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, art. 57 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et art. L. 4316-3 du code des transports) Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	274
• ARTICLE 18 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Ressources de l'audiovisuel public	308
• ARTICLE 18 bis (nouveau) (Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003) Modification de la taxe affectée au Centre technique du cuir (CTC)	318
• ARTICLE 18 ter (nouveau) (Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003) Modification de la taxe affectée au Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB)	321
• ARTICLE 18 quater (nouveau) (Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003) Modification de la taxe affectée à l'Institut des corps gras (ITERG)	322

C. – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

• ARTICLE 19 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants	323
• ARTICLE 20 (Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2016) Réforme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »	324
• ARTICLE 21 (Art. 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) Relèvement du plafond de recettes de la section « Contrôle automatisé » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	335
• ARTICLE 22 (Art. 5 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015) Accroissement des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »	348
• ARTICLE 23 (Art. 1011 bis du code général des impôts) Modification du barème du malus automobile (compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »)	363
• ARTICLE 24 (Art. 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »	375
• ARTICLE 25 (Art. 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015) Création du compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur »	379

D. - Autres dispositions

- *ARTICLE 26 (Art. L. 146-4-2 et L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles ; Art. L. 1413-12 et L. 1435-9 du code de la santé publique ; Art. L. 161-1-1-1, L. 241-2, L. 241-10, L. 241-16, L. 851-2, L. 851-3, L. 851-3-1 du code de la sécurité sociale ; Art. 20 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 ; Art. 30 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)* **Relations financières entre l'État et la sécurité sociale** 387
- *ARTICLE 27* **Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne** 402

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

- *ARTICLE 28* **Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois** 407
- EXAMEN EN COMMISSION** 411

Votre commission des finances a décidé d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.

Cette décision repose sur un examen exhaustif des dispositions du projet de loi et notamment sur l'examen des articles de la première partie.

Il lui a donc paru nécessaire de porter à la connaissance de la Haute Assemblée les analyses qui l'ont conduite à la position qui est aujourd'hui la sienne.

ARTICLE LIMINAIRE

**Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble
des administrations publiques de l'année 2017,
prévisions d'exécution 2016 et exécution 2015**

Commentaire : le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2015, la prévision d'exécution pour 2016 et la prévision pour 2017.

I. L'ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL ET DU SOLDE EFFECTIF

Les évolutions du solde structurel et du solde effectif, ainsi que leur contexte, font l'objet d'un traitement approfondi dans le cadre du tome I du présent rapport.

L'article 7 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques¹ prévoit que les lois de finances de l'année comprennent un **article liminaire** « *présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques* » et qui indique « *les soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques de la dernière année écoulée et les prévisions d'exécution de l'année en cours* ».

Il revient au Haut Conseil des finances publiques d'« *apprécier la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ». Ainsi, celui-ci a rendu, le 24 septembre dernier, un avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2016².

Il convient de préciser qu'à l'instar du précédent, **cet exercice a été quelque peu perturbé en raison de la modification, par le Gouvernement, des hypothèses de croissance potentielle intervenant dans le calcul du solde structurel** lors de la présentation du programme de stabilité pour les années 2015 à 2018³. Après avoir regretté cette modification, y voyant un

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

² Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2015-03 du 24 septembre 2016 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

³ Voir rapport (n° 417, 2014-2015) sur le projet de programme de stabilité de la France 2015-2018 fait par Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances du Sénat, 16 avril 2015.

« problème de principe »¹, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a rappelé, dans son avis précité, que « pour comparer les trajectoires de solde structurel entre le projet de loi de finances et la loi de programmation, il convient d'utiliser les hypothèses de calcul de cette dernière et en particulier celles relatives à la croissance potentielle (1,3 % en 2016 et 2017 au lieu de 1,5 % dans le programme de stabilité d'avril 2016 et dans le PLF pour 2017) »².

Or, la trajectoire de solde structurel figurant à l'article liminaire (voir tableau ci-après) est calculée sur la base des hypothèses de croissance potentielle du programme de stabilité 2015-2018 et non de celles retenues par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Article liminaire du projet de loi de finances pour 2017

	Exécution 2015	Prévision d'exécution 2016	Prévision 2017
Solde structurel (1)	- 1,9	- 1,6	- 1,1
Solde conjoncturel (2)	- 1,6	- 1,6	- 1,6
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	-	- 0,1	- 0,1
Solde effectif (1+2+3)	- 3,5	- 3,3	- 2,7

Source : projet de loi de finances pour 2017

Aussi le Haut Conseil s'est-il attaché à examiner les estimations de solde structurel calculées avec les hypothèses de croissance potentielle figurant dans la loi de programmation, conformément aux dispositions précitées de la loi organique du 17 décembre 2012 ; sur cette base, celui-ci a relevé que « le déficit structurel [était] estimé à - 1,7 point de PIB en 2016 et - 1,3 point de PIB en 2017. Les objectifs figurant dans la LPFP étaient respectivement de - 1,8 point et - 1,3 point »³. Si le présent projet de loi de finances respecte la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation, le HCFP rappelle qu'il « avait estimé en septembre 2014 que le projet de loi de programmation n'était pas cohérent avec les engagements européens de la France, dans la mesure où il ne prévoyait que des ajustements structurels faibles pour les premières années »⁴.

C'est la raison pour laquelle le Haut Conseil a souhaité également se référer aux programmes de stabilité, qui « traduisent mieux les engagements

¹ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2015-01 du 13 avril 2015 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, p. 10.

² Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 7.

³ Ibid., p. 8.

⁴ Ibid., p. 9.

européens de la France » et « constituent une meilleure référence que la loi de programmation de 2014 »¹.

Or, il apparaît que **le solde structurel serait plus élevé en 2017 que l'objectif du programme de stabilité d'avril 2016** – dont il faut reconnaître qu'il constitue, dorénavant, une base de référence plus pertinente que la dernière loi de programmation des finances publiques, d'autant qu'il repose sur les mêmes hypothèses de croissance potentielle que le présent projet de loi de finances.

En 2017, selon les prévisions gouvernementales, **le solde structurel serait supérieur de 0,3 point de PIB à la cible arrêtée dans le cadre du dernier programme de stabilité**. Certes, cet écart résulte de la révision de l'estimation de la croissance du PIB pour 2014 et 2015 par l'Insee, comme l'a montré votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2015² ; pour autant, le Haut Conseil des finances publiques a noté « qu'il n'[avait] pas donné lieu à l'ajustement permettant de remettre le déficit structurel sur la trajectoire du programme de stabilité »³. Même, l'ajustement structurel au cours de l'année 2016 s'élèverait à 0,3 point de PIB contre une cible de 0,4 point de PIB définie en avril dernier.

Surtout, force est de constater que **le Gouvernement a modifié, et ce de manière substantielle la composition de l'ajustement structurel attendu en 2016 et 2017**.

Facteurs d'évolution du solde structurel des administrations publiques en 2016 et 2017

(en points de PIB)

	Pstab. avril 2016		PLF pour 2017	
	2016	2017	2016	2017
Ajustement structurel, dont :	0,4	0,5	0,3	0,5
<i>Effort structurel</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	- 0,2	- 0,3	- 0,2	0,0
Effort en dépenses	0,7	0,6	0,5	0,4
<i>Composante non discrétionnaire</i>	<i>- 0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>- 0,1</i>	<i>0,0</i>
<i>Clef en crédits d'impôt</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances pour 2017 et du programme de stabilité pour les années 2016 à 2019)

¹ Id.

² Rapport (n° 759, 2015-2016) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015 fait au nom de la commission des finances du Sénat, 6 juillet 2016.

³ Avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2016-3 du 24 septembre 2016, op. cit., p. 9.

Comme le fait apparaître le tableau ci-avant, **l'objectif d'effort en dépenses pour l'année 2016 a été réduit de 0,2 point de PIB entre le programme de stabilité et le projet de loi de finances**, préfigurant, sans doute, le relâchement des efforts en dépenses annoncé pour l'exercice suivant. En effet, **concernant 2017, l'effort en dépenses prévu est diminué de 0,2 point de PIB également ; toutefois, pour maintenir inchangé le niveau de l'ajustement structurel affiché – et pour être en mesure de ramener le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB –, les nouvelles mesures en prélèvements obligatoires sont révisées de -0,3 point de PIB à 0.** Concrètement, cela signifie que **les baisses d'impôt annoncées pour 2017 sont annulées dans leurs effets.**

Par ailleurs, **l'impact sur le solde public de la comptabilisation des crédits d'impôt serait favorable** – la « clef en crédits d'impôt » contribuant à hauteur de 0,1 point à l'ajustement structurel. Le Gouvernement explique ce phénomène par le fait que les décaissements des crédits d'impôt se rapprocheraient de leur coût en termes de créances fiscales : *« cela est notamment lié au fait que 2017 constitue la première année de restitution automatique des créances au titre de la masse salariale 2013 non imputée dans les trois années précédentes »*¹. Enfin, la « composante non discrétionnaire » aurait une incidence nulle sur le solde public ; en effet, **les mesures ponctuelles et temporaires représenteraient un coût de 1,4 milliard d'euros en 2017**, contre 2,4 milliards d'euros en 2016, en lien avec les moindres recettes inhérentes aux contentieux fiscaux « OPCVM » (0,8 milliard d'euros), « De Ruyter » (0,1 milliard d'euros), et « Stéria » (0,3 milliard d'euros), auxquels viennent s'ajouter les intérêts des contentieux (0,2 milliard d'euros).

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La modification de la composition de l'ajustement structurel prévu en 2016 et, surtout, en 2017 est révélatrice **des « tours de passe-passe » auxquels le Gouvernement recourt afin d'assurer, sur le papier, un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017**, conformément aux engagements pris par la France dans le cadre du Pacte européen de stabilité et de croissance. En effet, comme l'a fait apparaître dans le tome I du présent rapport votre rapporteur général, le Gouvernement a fait le choix de **minorer de cinq milliards d'euros les baisses de charges supportées par les entreprises prévues dans le cadre du Pacte de responsabilité.** Aussi un tel renoncement aux engagements pris permet-il au Gouvernement de réduire le déficit public tout en relâchant nettement ses efforts de maîtrise de la dépense publique.

¹ Rapport économique, social et financier (RESF), op. cit., p. 66.

Plus grave, le projet de loi de finances pour 2017 présente une sincérité contestable. En effet, le scénario budgétaire du Gouvernement repose sur des hypothèses d'évolution, d'une part, de la croissance de l'activité et, d'autre part, des dépenses publiques des plus optimistes – ce qui a été confirmé par le récent avis du Haut Conseil des finances publiques. Aussi votre rapporteur général s'est-il attaché à **rétablir la « vérité » budgétaire et à estimer le niveau réel du déficit public et de la dette qui sera légué à la prochaine majorité gouvernementale.**

À cet égard, en tenant compte tout à la fois des incidences de la surestimation de la croissance du PIB sur les recettes et la sous-évaluation des dépenses publiques, **le déficit public serait plus dégradé, en 2017, de 8,3 milliards à 11,8 milliards d'euros.** Par conséquent, le déficit public ne s'élèverait pas à 2,7 % du PIB en 2017, comme le prévoit le Gouvernement, mais **serait compris entre 3,0 % et 3,2 % du PIB.**

Même, **en cas de réalisation du scénario le moins favorable, la dette publique croîtrait de nouveau en 2017, pour atteindre 97,1 % du PIB,** contre une prévision gouvernementale de 96,0 %, et **l'ajustement structurel prévu au titre du prochain exercice serait ramené à 0,3 point de PIB** – contre une cible de 0,5 point de PIB dans le cadre du présent projet de loi –, du fait d'un moindre effort en dépenses, venant **renforcer le risque de sanction de la France au titre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en cas de non-retour du déficit public effectif en deçà de 3 % du PIB en 2017.**

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE 1^{ER}

Autorisation de percevoir les impôts existants

Commentaire : le présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État et précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions fiscales de la loi de finances.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Traduction du principe de **consentement à l'impôt**, l'article 1^{er} met en application l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* ».

Aux termes du présent article, et sauf dispositions particulières, les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent :

1) à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2016 et des années suivantes, en raison du décalage d'un an caractérisant la perception des revenus et leur assujettissement ;

2) à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2016, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année en question ;

3) à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les autres dispositions fiscales.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article technique n'appelle pas d'observations.

Les recettes fiscales prévues pour 2017 font l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

B. - Mesures fiscales

ARTICLE 2

(Art. 196 B et 197 du code général des impôts)

Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des classes moyennes et indexation du barème de l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article vise à instaurer une réduction d'impôt proportionnelle au revenu en faveur de 7 millions de foyers fiscaux, dont le coût est estimé à 1 milliard d'euros par an à compter de 2017, et à revaloriser les limites et seuils du barème de l'impôt sur le revenu en fonction de l'inflation, soit 0,1 %.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis mai 2012, l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'un grand nombre de modifications, sans connaître de réforme d'ampleur telle qu'une fusion avec la contribution sociale généralisée (CSG) dans le cadre d'un « prélèvement simplifié sur le revenu », qui figurait parmi les engagements de campagne du candidat François Hollande¹. Les principales mesures adoptées durant les quatre dernières années peuvent être classées en **trois grandes catégories** : tout d'abord, les mesures ayant conduit à élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu, ensuite celles modifiant son barème et enfin les mesures aménageant ses règles de calcul.

¹ Engagement n° 14 du programme du candidat François Hollande à l'élection présidentielle de 2012.

**Les principales mesures relatives à l'impôt sur le revenu
décidées par le Gouvernement depuis 2012**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFR août 2012 - Fiscalisation des heures supplémentaires	0,5	1,0				
LFI 2013 - Imposition au barème des revenus du capital*	1,3	-0,2	-0,2	-0,1		
LFI 2013 - Baisse de 2336 à 2000 euros du plafond du quotient familial	0,6					
LFI 2013 - Création de la tranche à 45 %	0,3					
LFI 2013 - Revalorisation de 9 % du plafond de la décote	-0,3					
LFI 2014 - Baisse de 2000 à 1500 euros du plafond du quotient familial		1,0				
LFI 2014 - Suppression de l'exonération sur les majorations de pensions		1,2				
LFI 2014 - Suppression de l'exonération des versements des employeurs au titre des complémentaires santé		1,0				
LFI 2014 - Réindexation du barème sur l'inflation		-0,7				
LFI 2014 - Revalorisation de 5 % du plafond de la décote		-0,2				
LFR août 2014 - Réduction d'impôt exceptionnelle		-1,3	1,3			
LFR décembre 2014 - suppression de la prime pour l'emploi				2,0	0,1	
LFI 2015 - réforme du "bas de barème" (suppression de la tranche à 5,5 % et réforme de la décote)			-2,8			
LFI 2015 - Indexation du barème sur l'inflation			-0,5			
LFI 2015 - Crédit d'impôt pour la transition énergétique			-0,3	-0,8	0,8	
LFI 2016 - Baisse de l'impôt sur le revenu				-2,0		
LFI 2016 - Indexation du barème sur l'inflation				-0,1		
LFI 2016 - Prolongation du crédit d'impôt transition énergétique					-1,7	
LFI 2017 - Réduction de 20 % en faveur des "classes moyennes"					-1,0	
LFI 2017 - Indexation du barème sur l'inflation					-0,1	
LFI 2017 - Universalisation du crédit d'impôt services à la personne						-1,1
Total	2,4	1,8	-2,5	-0,9	-1,9	-1,1

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données des rapports économique, social et financier annexés aux projets de loi de finances de 2014 à 2017)

A. LA SUPPRESSION DE CERTAINES EXONÉRATIONS

Au cours des dernières années, d'importantes « niches » fiscales ont été supprimées, sans que les effets sur les contribuables ne semblent avoir été correctement anticipés. L'assiette de l'impôt sur le revenu a ainsi été étendue à différents revenus, auparavant exonérés d'impôt sur le revenu. Il convient notamment de citer :

- la **fiscalisation des heures supplémentaires**. Auparavant totalement exonérées d'impôt sur le revenu en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)¹, les rémunérations versées au titre des heures supplémentaires ou complémentaires sont assujetties à l'impôt sur le revenu depuis le 1^{er} août 2012². La suppression de cette exonération a entraîné une **hausse globale des recettes de l'impôt sur le revenu de 1,5 milliard d'euros en 2013 et 2014, répartie entre 8,9 millions de salariés**, ce qui correspond à une perte moyenne de 190 euros ;

- **l'assujettissement à l'impôt sur le revenu de la participation de l'employeur aux contrats de complémentaire santé**. La loi de finances pour 2014³ a supprimé la possibilité de déduire du revenu imposable la participation versée par l'employeur au titre des contrats de complémentaire santé collectifs et obligatoires, proposés par les entreprises à leurs salariés. Seule la part salariale de la cotisation de complémentaire santé demeure déductible du revenu imposable. La suppression de cette dépense fiscale s'est traduite par une hausse des recettes d'impôt sur le revenu d'environ **1 milliard d'euros**. Sur les quelque 13,2 millions de salariés du secteur privé, 7,9 millions ont enregistré une perte – en moyenne de 118 euros – du fait de cette mesure en 2014 ;

- la **fiscalisation des majorations de pensions pour les retraités ayant eu ou élevé au moins trois enfants**. Auparavant exonérées d'impôt sur le revenu, les majorations de pensions versées aux retraités ayant eu trois enfants ou plus à charge – et qui représentent en règle générale 10 % du montant de la pension – sont désormais prises en compte dans le revenu imposable. Cette mesure, introduite par la loi de finances pour 2014⁴, s'est traduite par **un gain budgétaire de 1,2 milliard d'euros en 2014 et a touché environ 4 millions de retraités**, pour une perte moyenne de 368 euros sur un an. Cette mesure a entraîné des effets indirects de hausse de la fiscalité locale et de la contribution sociale généralisée (CSG), dans la mesure où divers avantages relatifs à ces impositions dépendent du montant de revenu fiscal de référence.

B. UN BARÈME À CINQ TRANCHES, DONT LE TAUX MARGINAL SUPÉRIEUR A AUGMENTÉ DE 10 %

Le barème progressif de l'impôt sur le revenu compte en 2016, comme en 2012, cinq tranches. Deux changements notables sont toutefois intervenus :

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

² Article 3 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. L'exonération de cotisations salariales de sécurité sociale dont bénéficiaient ces rémunérations a également été abrogée par cette même loi.

³ Article 4 de la loi de finances pour 2014.

⁴ Article 5 de la loi de finances pour 2014.

- une **nouvelle tranche à 45 %**, pour les revenus supérieurs à 150 000 euros par part de quotient familial, fut introduite par la loi de finances pour 2013¹. Cette mesure a entraîné une hausse d'impôt estimée à environ 300 millions d'euros en 2013 et a concerné environ 63 000 foyers fiscaux ;

- la **tranche à 5,5 %** s'appliquant à la fraction de revenus comprise entre 6 000 et 12 000 euros environ par part de quotient familial fut **supprimée dans le cadre de la réforme du « bas de barème » de l'impôt sur le revenu, prévue par la loi de finances pour 2015**². Le seuil d'entrée dans la tranche à 14 % fut par ailleurs abaissé de 11 991 à 9 690 euros afin de neutraliser les effets de la suppression de la tranche à 5,5 % pour les contribuables des tranches suivantes. 2,6 millions de foyers fiscaux auraient ainsi bénéficié de cette mesure, pour un coût total de 500 millions d'euros³.

Comparaison du barème de l'impôt sur le revenu entre 2012 et 2016

Barème 2012 (revenus 2011)		Barème 2016 (revenus 2015)	
Fraction du revenu imposable par part	Taux	Fraction du revenu imposable par part	Taux
Jusqu'à 5 963 euros	0 %	Jusqu'à 9 700 euros	0 %
De 5 964 euros à 11 896 euros	5,5 %		
De 11 897 euros à 26 420 euros	14 %	De 9 700 euros à 26 791 euros	14 %
De 26 421 euros à 70 830 euros	30 %	De 26 791 euros à 71 826 euros	30 %
Plus de 70 830 euros	41 %	De 71 826 euros à 152 108 euros	41 %
		Plus de 152 108 euros	45 %

Source : commission des finances du Sénat

Après un « gel » des limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu en 2012 et 2013, celles-ci évoluent de nouveau en fonction de l'inflation depuis 2014. Une **revalorisation de 0,8 % des seuils fut décidée dans le cadre de la loi de finances pour 2014**⁴, de **0,5 % en 2015**⁵ et de **0,1 % en 2016**⁶.

Par ailleurs, depuis 2013, **les dividendes et les produits de placement à revenu fixe sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu**, la possibilité d'opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire ayant été supprimée par l'article 9 de la loi de finances pour 2013. Le

¹ Article 2 de la loi n° 2012-1059 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

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

³ Évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2015.

⁴ Article 2 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁵ Article 2 de la loi de finances pour 2015 précitée.

⁶ Article 2 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

rendement net de cette mesure, qui a touché environ 4,8 millions de foyers fiscaux, est estimé à 700 millions d'euros¹.

C. UN PLAFOND DU QUOTIENT FAMILIAL ABAISSÉ, UNE DÉCOTE ÉTENDUE

Plusieurs mesures adoptées depuis 2012 ont affecté les modalités de calcul de l'impôt sur le revenu. En premier lieu, **le plafond du quotient familial**, qui tend à limiter l'avantage procuré par le calcul de l'impôt en fonction du nombre de parts du quotient familial, **a été abaissé à deux reprises : de 2 336 euros à 2 000 euros par demi-part en 2013², puis de 2 000 à 1 500 euros en 2014³**. Ces deux mesures ont entraîné une hausse pérenne d'impôt sur le revenu de **1,6 milliard d'euros au total** et ont touché 1,38 million de foyers fiscaux.

En second lieu, **le mécanisme de la décote**, introduit en 1981 afin de retarder l'entrée dans le barème de l'impôt sur le revenu et généralisé à l'ensemble des contribuables en 1986, a fait l'objet de nombreux aménagements. Après avoir revalorisé à titre « exceptionnel » le montant du plafond de la décote de 9 % en 2013 et de 5 % en 2014, **le Gouvernement a introduit une modification de son mode de calcul en 2015, dans le cadre de la réforme du « bas de barème », puis, à nouveau, en 2016 afin d'amplifier ses effets et d'adoucir la pente de la décote**. La formule de calcul retenue en 2015 conduisait à des effets de seuil importants en raison de l'entrée brutale dans l'imposition. Correspondant auparavant à la différence entre un montant plafond et la moitié du montant de la cotisation brute d'impôt, le montant de la décote est aujourd'hui égal à la différence entre le plafond de la décote - 1 165 euros pour les personnes seules et 1 920 euros pour les couples - et les trois quarts du montant de la cotisation d'impôt due.

¹ Hors effet de périmètre lié à la réintégration du prélèvement forfaitaire libératoire.

² Article 4 de la loi de finances pour 2013.

³ Article 3 de la loi de finances pour 2014.

Évolution de la formule de calcul de la décote

	Impôt sur le revenu 2014 (revenus 2013)	Impôt sur le revenu 2015 (revenus 2014)	Impôt sur le revenu 2016 (revenus 2015)
Pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé	I = IB - (508 euros - IB/2)	I = IB - (1 135 euros - IB)	I = IB - (1 165 euros - $\frac{3}{4}$ IB)
Pour un couple soumis à imposition commune		I = IB - (1 870 euros - IB)	I = IB - (1 920 euros - $\frac{3}{4}$ IB)

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

Source : commission des finances du Sénat

La réforme de la décote introduite en 2015 a entraîné une perte de recettes d'impôt sur le revenu de **2,3 milliards d'euros** et a concerné à 7,5 millions de contribuables, pour un gain moyen estimé à 350 euros – soit une baisse globale d'impôt sur le revenu de près de 2,8 milliards d'euros en faveur de 9,3 millions de foyers en tenant compte de la suppression de la tranche à 5,5 %. **Le nombre de bénéficiaires et le coût global de la décote ont sensiblement augmenté à la suite de la réforme de 2016, dont le coût est estimé à 2 milliards d'euros pour 8 millions de foyers fiscaux bénéficiaires. Au total, les différentes modifications du plafond et des modalités de calcul de la décote ont entraîné une baisse d'impôt sur le revenu de 4,8 milliards d'euros.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE REVALORISATION DE 0,1 % DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent article prévoit l'**indexation en fonction de l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu défini au I de l'article 197 du code général des impôts et des autres limites et seuils applicables** dans le cadre du calcul de cet impôt (**alinéas 2 à 15**). Compte tenu de l'évolution de l'indice des prix hors tabac entre 2015 et 2016, cette revalorisation est de **+ 0,1 %** pour l'impôt sur le revenu 2017.

L'indexation du barème, introduite en 1969, permet ainsi de neutraliser les effets de l'inflation sur le montant d'impôt dû. Elle entraîne une **perte de recettes estimée, pour 2017, à 100 millions d'euros.**

Un grand nombre de dispositifs ou de régimes dérogatoires en matière d'impôt sur le revenu ou de fiscalité directe locale, évoluant par ailleurs comme « *la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu* », ces derniers sont également revalorisés de 0,1 %.

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

(en euros)

Tranches du barème de l'IR	Impôt sur le revenu 2015 (revenus 2014)	Impôt sur le revenu 2016 (revenus 2015)	Impôt sur le revenu 2017 (revenus 2016)
Tranche à 14 %	de 9 690 à 26 764	de 9 700 à 26 791	de 9 710 à 26 818
Tranche à 30 %	de 26 764 à 71 754	de 26 791 à 71 826	de 26 818 à 71 898
Tranche à 41 %	de 71 754 à 151 956	de 71 826 à 152 108	de 71 898 à 152 260
Tranche à 45 %	Plus de 151 956	Plus de 152 108	Plus de 152 260

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

Indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Impôt sur le revenu 2016 (revenus 2015)	Impôt sur le revenu 2017 (revenus 2016)
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (article 197 du CGI)	1 510	1 512
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (article 197 du CGI)	3 562	3 566
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé pendant au moins cinq ans un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (article 197 du CGI)	902	903
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement (article 197 du CGI)	1 506	1 508
Réduction d'impôt pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (article 197 du CGI)	1 682	1 684
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 732	5 738

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

B. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT DE 20 % EN FAVEUR DES « CLASSES MOYENNES »

1. L'introduction d'une nouvelle réduction pérenne s'imputant sur l'impôt dû après application de la décote

Le présent article propose d'introduire, au **4 de l'article 197 du code général des impôts**, un nouveau *b* consistant en une **réduction d'impôt sur le revenu proportionnelle (alinéas 16 à 24)**. À la différence de la réduction d'impôt exceptionnelle introduite par la première loi de finances rectificative pour 2014¹, cette réduction serait pérenne, proportionnelle et s'imputerait sur le montant d'impôt calculé après application du barème, du plafonnement des effets du quotient familial et de la décote, mais avant prise en compte des réductions et crédits d'impôt de droit commun.

Seraient éligibles à cette réduction d'impôt les foyers dont le revenu fiscal de référence, au sens du 1° du IV de l'article 1417 du CGI², est inférieur à 20 500 euros par part de quotient familial pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées et à 41 000 euros pour les couples soumis à imposition commune. Ces limites seraient majorées de 3 700 euros pour chacune des demi-parts suivantes (**alinéa 19**). À titre d'illustration, un couple marié avec trois enfants à charge ne pourrait bénéficier de cette réduction d'impôt qu'à la condition que son revenu fiscal de référence soit inférieur à 55 800 euros (41 000 + [3 700 x 4]).

Le montant des revenus du foyer fiscal pris en compte pour l'application de ces seuils serait toutefois majoré du montant des plus-values mobilières « *pour lesquelles il est mis fin au report d'imposition dans les conditions prévues à l'article 150-0 D bis, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013* » (**alinéa 20**) afin d'éviter d'éventuels effets d'aubaine liés à ce mécanisme³.

Le taux de la réduction d'impôt est fixé à 20 % de l'impôt dû, après application de la décote, jusqu'à 18 500 euros de revenu fiscal de référence pour les personnes seules ou 37 000 euros pour les couples, ces seuils étant, le cas échéant, majorés de 3 700 par demi-part de quotient familial supplémentaire (alinéa 21). Au-delà de ces limites, la réduction d'impôt serait dégressive ; son taux étant égal à 20 % multiplié par le rapport entre, au numérateur, la différence entre 20 500 euros et le montant du revenu

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

² Le revenu fiscal de référence au sens du 1° du IV de l'article 1417 du CGI correspond à une assiette plus large que celle utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu car elle prend en compte différents abattements, revenus exonérés, revenus soumis à des prélèvements libératoires et certaines charges déductibles du revenu global.

³ Selon ce dispositif, abrogé par l'article 17 de la loi de finances pour 2014, la plus-value est imposée lorsque le report d'imposition prend fin mais celle-ci n'est pas prise en compte dans le revenu fiscal de référence dans la mesure où elle l'a déjà été lors de la réalisation de la plus-value.

fiscal de référence, et au dénominateur, 2 000 euros, dans le cas d'une personne seule.

Les seuils de revenu fiscal de référence déterminant l'éligibilité à la réduction d'impôt seraient indexés sur l'inflation, à l'instar du barème de l'impôt sur le revenu (**alinéa 24**).

Taux de la réduction d'impôt selon différents cas types

Revenu fiscal de référence (RFR)				Taux de la réduction
Personne seule	Couple	Couple avec un enfant	Couple avec deux enfants	
RFR ≤ 18 500	RFR ≤ 37 000	RFR ≤ 40 700	RFR ≤ 44 400	20 %
18 500 < RFR < 20 500				20 % x [(20 500 - RFR) / 2 000 euros]
	37 000 < RFR < 41 000	40 700 < RFR < 44 700	44 400 < RFR < 48 400	20 % x [(41 000 - RFR) / 4 000 euros]

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, aux termes de l'article 38 du présent projet de loi de finances, **cette nouvelle réduction d'impôt serait prise en compte dans le calcul du taux de prélèvement à la source** de l'impôt sur le revenu, contrairement aux autres réductions et crédits d'impôt qui ne seraient reversés qu'en juillet de l'année suivant l'imposition.

2. Une mesure concernant 7 millions de foyers fiscaux, dont le coût s'élèverait à 1,05 milliard d'euros pour le budget de l'État

Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, cette nouvelle réduction d'impôt entraînerait **une perte de recettes estimée à 1,05 milliard d'euros en 2017**, soit un coût moins important que la réforme du « bas de barème » de 2015 et que l'extension de la décote de 2016 (cf. tableau *infra*).

Sur les 37 millions de foyers fiscaux, **6,98 millions de foyers situés entre le quatrième et le neuvième décile de revenu fiscal de référence** bénéficieraient de la réduction d'impôt proposée¹. L'évaluation préalable indique que cette mesure ne créerait « *que peu de nouveaux imposés* », sans toutefois en préciser le nombre.

¹ La mesure ne créerait par ailleurs aucun perdant.

**Répartition des bénéficiaires de la réduction d'impôt
parmi l'ensemble des foyers fiscaux**

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Nombres de foyers fiscaux	Nombre de foyers fiscaux gagnants	Gain moyen (en euros)
0	3 569	3 700 244	-	-
3 569	9 053	3 700 244	-	-
9 053	12 811	3 700 244	-	-
12 811	16 167	3 700 244	909 470	49
16 167	19 300	3 700 244	1 960 220	143
19 300	23 895	3 700 244	1 036 067	80
23 895	29 520	3 700 244	433 283	56
29 520	37 720	3 700 244	1 417 632	255
37 720	52 716	3 700 244	1 196 608	229
52 716	-	3 700 244	31 620	128
Total		37 002 440	6 984 900	154

Source : direction de la législation fiscale

Si le **gain moyen de la mesure est estimé à 154 euros**, celui-ci serait toutefois inférieur à 75 euros par an pour environ 27 % des bénéficiaires. En revanche, 1,6 million de foyer verraient leur impôt réduit de plus de 200 euros par an.

Répartition des bénéficiaires de la réduction d'impôt par tranche de gain

Tranche de gain	Nombre de gagnants (en millions)	Proportion de gagnants (en %)	Gain moyen (en euros)
0 à 75 euros	1,9	27,1	43
75 euros et plus	5,1	72,9	193
100 euros et plus	4,4	57,1	212
150 euros et plus	2,9	41,4	256
200 euros et plus	1,6	22,9	323
Ensemble	7	100	154

Source : évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances

Compte tenu du caractère proportionnel, puis dégressif de la réduction d'impôt, le bénéfice retiré atteint son niveau maximal lorsque le foyer dispose d'un revenu fiscal de référence égal à 18 500 euros pour une

personne seule ou 37 000 euros pour un couple (ces seuils étant majorés en cas de demi-part supplémentaire). Comme l'illustre le tableau ci-après, « *de la sorte, le gain moyen est globalement croissant en fonction des déciles de revenus des contribuables concernés* ».

Gain moyen de la réduction d'impôt par décile de revenu fiscal de référence par part de quotient familial

Borne inférieure de RFR	Borne supérieure de RFR	Nombre de foyers fiscaux gagnants	Gain moyen (en euros)
10 977	13 845	698 490	82
13 845	14 750	698 490	127
14 750	15 283	698 490	113
15 283	15 848	698 490	128
15 848	16 249	698 490	147
16 249	17 079	698 490	181
17 079	17 783	698 490	200
17 783	18 581	698 490	248
18 581	19 502	698 490	222
19 502	-	698 490	89
Total		6 984 900	154

Source : évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances

3. Une réduction de moindre ampleur par rapport aux mesures des années antérieures

D'après l'évaluation préalable, le choix du Gouvernement s'est porté, contrairement aux années précédentes, sur une réduction d'impôt proportionnelle car « *cette option [...] permet de cibler plus fortement les effets de la réduction d'impôt sur les ménages de la classe moyenne, y compris certains d'entre eux qui ne bénéficient pas des effets de la décote, pour des gains significatifs, tout en maintenant globalement la proportion de ceux qui restent assujettis à l'impôt sur le revenu* ». En revanche, la mise en place d'une réduction d'impôt forfaitaire a été écartée car elle aurait conduit à « *augmenter le nombre de nouveaux non imposés tout en étant moins favorable pour de nombreux ménages de la classe moyenne* ». Une nouvelle extension de la décote aurait quant à elle eu un impact considéré comme trop diffus, compte tenu de ses effets sur un très grand nombre de contribuables et du montant global de baisse d'impôt décidé par le Gouvernement.

La réduction d'impôt proposée par le présent article est plus modeste que les précédentes mesures d'allègement de l'impôt sur le revenu, tant par son montant que par le nombre de contribuables concernés. Elle concerne toutefois des foyers fiscaux ayant un niveau de revenu légèrement plus élevé, en particulier les couples sans enfant dont le revenu fiscal de référence est compris entre 37 000 et 41 000 euros et les couples avec un enfant ayant compris un revenu 40 700 euros et 44 700 euros, qui ne bénéficient pas de la décote. En revanche, pour les contribuables célibataires sans personne à charge et les couples ayant deux enfants ou plus, les niveaux de revenus concernés par la baisse d'impôt sont proches de ceux situés dans le champ des précédentes réformes.

Comparaison des principales mesures d'allègement de l'impôt sur le revenu adoptées depuis 2012

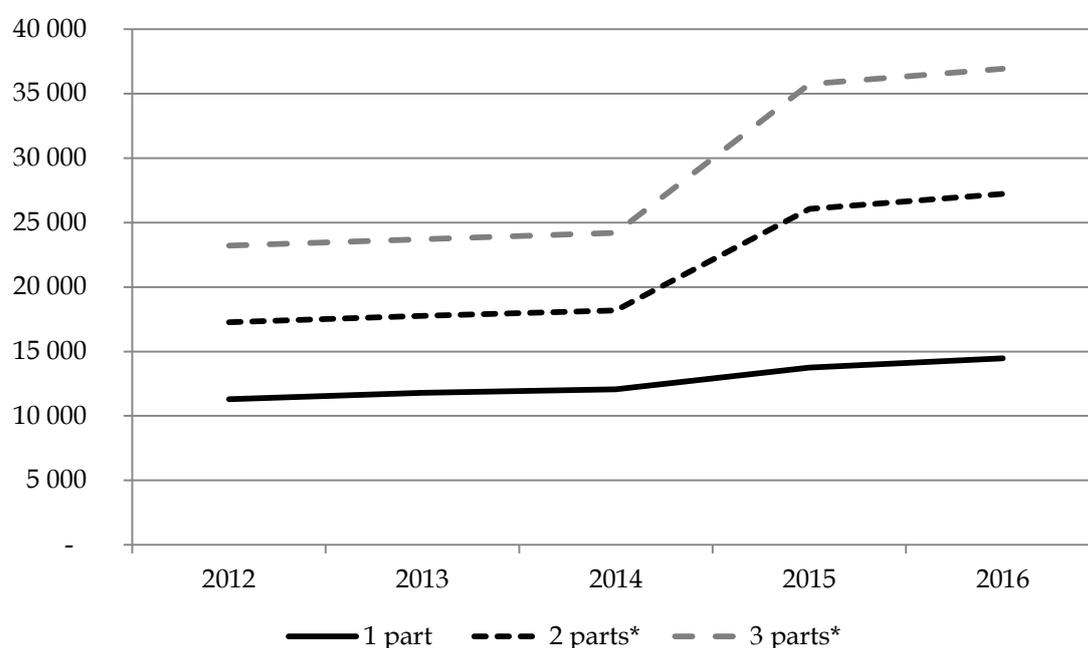
Mesure	Coût	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires
Réduction d'impôt exceptionnelle forfaitaire (article 1 ^{er} LFR 2014)	1,3 milliard d'euros	4,1 millions dont : - 2,1 millions devenus non imposés - 1,36 million ayant reçu une restitution plus élevée ; - 0,6 million ayant vu leur impôt baisser. Gain moyen de 300 euros .
Réforme du « bas de barème » supprimant la tranche à 5,5 % et modifiant la décote (article 2 LFI 2015)	2,8 milliards d'euros	9,3 millions dont : - 3,2 millions devenus ou demeurant non imposés ; - 1,64 million ayant reçu une restitution plus élevée ; - 4,4 millions ayant vu leur impôt baisser. Gain moyen de 300 euros .
Réforme de la décote (article 2 LFI 2016)	2 milliards d'euros	8,2 millions dont : - 1,2 million de foyers devenus non imposés ; - 0,4 million ayant reçu une restitution plus élevée ; - 6,6 millions ayant vu leur impôt baisser. Gain moyen de 250 euros .
Réduction d'impôt proportionnelle (article 2 PLF 2017)	1 milliard d'euros	7 millions dont quasiment la totalité voyant leur impôt baisser. Gain moyen de 154 euros .

Source : commission des finances du Sénat (à partir des évaluations préalables annexées aux projets de loi de finances rectificative pour 2014, de finances pour 2015, 2016 et 2017)

Enfin, la mesure proposée par le présent article conduit, à nouveau, à repousser le seuil de revenus à partir duquel les contribuables acquittent l'impôt, mais ce de façon marginale par rapport à la réforme du « bas de barème » de 2015, qui avait conduit à faire « sortir » ou maintenir « en-dehors » de l'impôt sur le revenu 3,2 millions de foyers fiscaux. Pour mémoire, en 2016 un contribuable célibataire acquitte l'impôt sur le revenu à partir d'un revenu net imposable de 14 460 euros contre environ 11 300 euros en 2014.

Évolution du seuil d'imposition depuis 2012

(revenu net imposable en euros)



* À partir de 2015, couples mariés ou pacsés soumis à imposition commune bénéficiant de la décote conjugale.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la direction générale des finances publiques et de l'évaluation préalable)

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la rapporteure générale du budget, Valérie Rabault, **quatre amendements rédactionnels** au présent article.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE RÉDUCTION AD HOC, MANIFESTANT L'ABSENCE DE STRATÉGIE FISCALE TOUT AU LONG DU QUINQUENNAT

Selon l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances, « *la poursuite de la baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes permettra de finaliser la réforme de cet impôt menée sur le quinquennat* ». Cependant, la réduction d'impôt proposée présente **une très faible cohérence avec les mesures des années précédentes**. Comme le souligne l'évaluation préalable (cf. extraits *supra*), elle a d'ailleurs été conçue comme une baisse ciblée de l'impôt sur les ménages qui, dans leur grande majorité, ont déjà bénéficié des allègements des deux années précédentes plutôt que comme un élément participant d'une véritable réforme fiscale. Le montant de ce « *geste du côté des ménages* »¹, à l'approche des prochaines échéances électorales, a quant à lui été défini en fonction des marges budgétaires disponibles.

L'inscription dans le code général des impôts de cette nouvelle réduction *sui generis*, s'imputant après la décote et avant les réductions et crédits d'impôt « de droit commun », vient **complexifier l'impôt sur le revenu et brouiller la lisibilité du barème** pour les contribuables. L'empilement des dispositifs - décote simple, décote conjugale, réduction d'impôt proportionnelle - atteste des errements du Gouvernement pour tenter d'« annuler » les effets de la politique fiscale menée au début du quinquennat et de l'absence de stratégie cohérente de réforme de l'impôt sur le revenu.

B. UNE PRESSION FISCALE QUI NE DIMINUE PAS POUR LES CONTRIBUABLES DES DERNIERS DÉCILES

La mesure proposée par le présent article ne permet pas de compenser les hausses d'impôt sur le revenu pour une large partie des contribuables. Comme l'atteste une étude réalisée par la direction générale du Trésor publiée dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017, **les mesures d'allègement de l'impôt sur le revenu votées depuis 2014 ont principalement concerné les ménages situés dans les cinquième à huitième déciles de niveau de vie**². Les ménages des **deux derniers déciles** de revenu ont, quant à eux, subi **une hausse globale d'impôt de près de 5 milliards d'euros**, notamment en raison des mesures d'assiette (fiscalisation des heures supplémentaires, de la

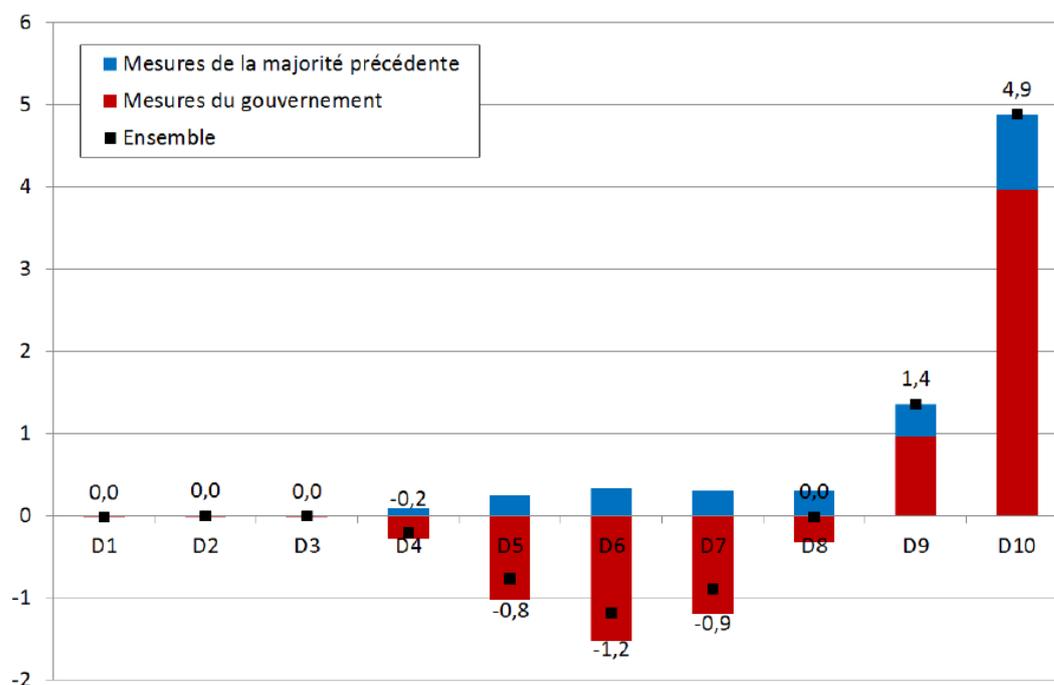
¹ Entretien du président de la République, François Hollande sur la chaîne de radio Europe 1, 17 mai 2016.

² Estimé en fonction du revenu déclaré par unité de consommation.

participation de l'employeur à la complémentaire santé et des majorations de pension) et du plafonnement des effets du quotient familial.

Répartition de la variation d'impôt sur le revenu entre 2012 et 2017 par décile de revenu déclaré par unité de consommation

(en milliards d'euros)



Source : direction générale du Trésor, exposé général des motifs du présent projet de loi de finances

Or les ménages situés dans les deux derniers déciles de revenu imposable acquittent d'ores et déjà environ 80 % du produit de l'impôt sur le revenu, alors qu'ils disposent d'environ 50 % de l'assiette de revenu imposable.

Répartition de l'impôt sur le revenu par déciles (revenus 2015)

Borne inférieure du revenu imposable	Borne supérieure du revenu imposable	Nombre de foyers fiscaux	Nombre de foyers fiscaux imposés*	Revenu imposable		Impôt sur le revenu*	
				Md€	%	Md€	%
0	3 221	3 684 743	21 362	2,1	0,2%	-0,02	0,0%
3 221	8 740	3 682 484	34 627	23,1	2,5%	-0,04	-0,1%
8 740	12 405	3 683 156	15 762	39,2	4,2%	-0,08	-0,1%
12 405	15 615	3 684 430	665 371	52,1	5,5%	-0,02	0,0%
15 615	18 694	3 683 481	1 939 122	63	6,7%	1	1,5%
18 694	22 858	3 682 904	2 115 028	75,8	8,0%	2,4	3,5%
22 858	28 659	3 683 406	2 029 581	94,8	10,1%	3,2	4,7%
28 659	36 650	3 683 236	2 575 624	119,3	12,7%	5,1	7,4%
36 650	51 063	3 683 318	3 203 423	158,1	16,8%	9,9	14,4%
51 063		3 683 389	3 537 353	314,8	33,4%	47,2	68,8%
Total		36 834 547	16 137 253	942,3	100%	68,64	100%

* Après neutralisation du crédit d'impôt au titre du prélèvement forfaitaire obligatoire.

Source : direction générale des finances publiques

Ainsi, les mesures adoptées au cours du quinquennat ont accru la concentration de l'impôt sur le revenu sur les contribuables disposant d'un revenu imposable supérieur à 36 000 euros environ, tandis qu'un grand nombre de foyers fiscaux sont « sortis » de l'impôt sur le revenu. **Selon les dernières données disponibles, seuls 43,8 % des foyers fiscaux acquittent l'impôt sur le revenu en 2016 (au titre des revenus perçus en 2015) contre 50 % en 2012. Parallèlement, le rendement de l'impôt sur le revenu a augmenté de 21 % entre 2013 et 2016, passant d'environ 59 milliards d'euros à 71,5 milliards d'euros.**

Évolution du nombre de foyers fiscaux imposés et non imposés

	Nombre total de foyers fiscaux	Foyers fiscaux imposés		Foyers fiscaux non imposés	
2009	36,4	15,8	43,0%	20,6	57,0%
2010	36,6	16,8	46,0%	19,8	54,0%
2011	36,9	17,2	47,0%	19,7	53,0%
2012	36,4	18,2	50,0%	18,2	50,0%
2013	36,7	19,1	52,0%	17,6	48,0%
2014	37,1	17,8	47,9%	19,3	52,1%
2015	37,4	17,0	45,5%	20,2	54,5%
2016*	36,8	16,1	43,8%	20,7	56,2%

* Troisième émission des revenus 2015 pour l'impôt sur le revenu 2016.

Source : direction générale des finances publiques

Constatant les effets négatifs de la politique fiscale du Gouvernement sur un grand nombre de contribuables, votre rapporteur général avait proposé l'année dernière, en lieu et place de la réforme de la décote, de **relever le plafond du quotient familial de 1 500 euros à 1 750 euros - ce qui bénéficierait à 1,38 million de familles** pour un coût estimé à 550 millions d'euros - et de **diminuer de 30 % à 28 % le taux marginal de la troisième tranche du barème de l'impôt sur le revenu**. L'abaissement de deux points du taux de la troisième tranche profiterait à 5 millions de ménages, pour un gain moyen d'environ 400 euros. Ces deux mesures, adoptées par le Sénat, avaient pour objectif de faire bénéficier d'un allègement ceux qui ont vu leur impôt le plus fortement augmenter ces dernières années.

ARTICLE 2 bis (nouveau)
(Art. 16 du code général des impôts [nouveau])

Exonération d'impôt sur le revenu des revenus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété

Commentaire : le présent article prévoit d'exonérer d'impôt sur le revenu les revenus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP).

I. LE DROIT EXISTANT

Les règles relatives aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP) sont précisées par la section 1 bis du code de la construction et de l'habitation intitulée « *Dispositions applicables à l'accession progressive des locataires à la propriété* » (articles L. 443-6-2 à L. 443-6-13), introduite dans ce code par l'article 34 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

L'article L. 443-6-2 donne une définition précise des SCIAPP : « *les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ont pour objet la détention, la gestion et l'entretien des immeubles ayant fait l'objet d'un apport à un organisme d'habitations à loyer modéré, en vue de leur division en fractions destinées à être louées à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas, à leur entrée dans les lieux, les plafonds fixés en applications des dispositions de l'article L. 441-1 et à être éventuellement attribuées en propriété aux associés* ».

Les SCIAPP sont des sociétés civiles immobilières qui associent un organisme d'habitations à loyer modéré (HLM) et les habitants d'un immeuble géré par cet organisme HLM. Son but est de favoriser l'accession à la propriété des ménages à revenu modeste.

L'organisme HLM crée la SCIAPP, dont il est l'associé-gérant, et apporte l'immeuble¹, qui est divisé en appartements loués à des personnes dont les ressources ne dépassent pas, à leur entrée dans les lieux, le plafond de ressources prévu pour l'accès aux logements HLM.

À chaque appartement correspond une fraction du capital social de la SCIAPP. Au départ, c'est l'organisme HLM qui possède toutes les parts

¹ Après que l'immeuble a fait l'objet d'une évaluation par le service des domaines et pour une valeur conforme à cette évaluation.

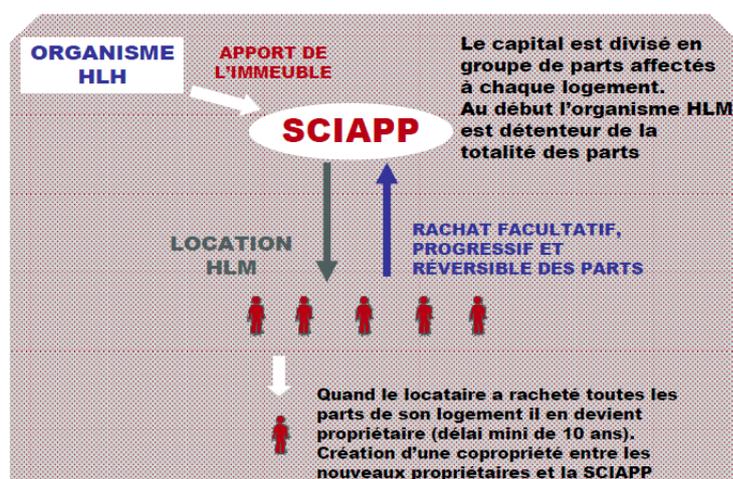
du capital social de la SCIAPP¹, mais les locataires se voient offrir la possibilité de racheter progressivement sur une durée de vingt-cinq ans les parts de capital social qui correspondent à leur logement². La pleine propriété du logement est transmise à l'habitant lorsqu'il a acquis la totalité des parts sociales représentatives de la valeur de son logement, sous réserve qu'il soit à jour du paiement de ses loyers et qu'un délai minimum de dix ans se soit écoulé. Les associés de la SCIAPP se partagent une partie de ses bénéfices éventuels, une autre partie de ses bénéfices servant à rémunérer l'organisme HLM.

Ainsi les personnes occupants les logements sont à la fois locataires HLM (elles paient un loyer HLM à la SCIAPP) et accédant à la propriété en tant qu'associés de la SCIAPP (elles peuvent acheter des parts acquises pour un montant qui correspond à la valeur de leur logement).

Le mécanisme est réversible : en cas de difficultés financières, le locataire a la possibilité d'interrompre temporairement ou définitivement son acquisition. Il récupère le capital qu'il a investi et conserve le droit de rester locataire du logement.

La gestion de l'immeuble revient dans un premier temps à l'organisme HLM. Dès qu'un locataire est devenu définitivement propriétaire de son logement, une copropriété est créée, qui inclut le nouveau propriétaire et la SCIAPP. Une fois toutes les parts rachetées par les locataires, l'opérateur HLM se retire de la gestion de l'immeuble et la copropriété sort du champ social et est déconventionnée.

Fonctionnement d'une SCIAPP



Source : association départementale d'information sur le logement (ADIL)

¹ L'immeuble étant apporté au passif de la société par l'organisme HLM, c'est lui qui détient en totalité le capital social de la SCIAPP.

² Dans une SCIAPP, l'associé gérant propose à chaque associé personne physique d'acquérir une ou plusieurs parts sociales attachées au lot représentatif de son logement, au moins une fois par an lors de la convocation de l'assemblée générale ou à l'occasion d'une consultation écrite prévue par les statuts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu **d'un amendement** présenté à l'Assemblée nationale en séance publique **par la commission des affaires économiques**. Il a reçu **un avis défavorable de la rapporteure générale de la commission des finances** et **un avis favorable du Gouvernement**, le secrétaire d'État ayant considéré qu'il permettait bien, comme le considéraient ses auteurs, de « *résoudre une anomalie* ».

Cet article prévoit que **les revenus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP) sont exonérés d'impôt sur le revenu**.

Dans cette perspective, il introduit ce nouveau cas d'exonération au 2 du I de la première sous-section de la section II du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts.

De fait, **nulle disposition ne prévoyait jusqu'ici d'exonération de ces revenus de l'assiette de l'impôt sur le revenu**, ce qui, selon les auteurs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, donne lieu « *à une situation un peu absurde : les locataires-associés sont imposés à l'impôt sur le revenu sur les bénéfices éventuellement dégagés par la société, alors que ces bénéfices sont issus des loyers qu'ils paient eux-mêmes* ».

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les associés d'une société civile immobilière d'accession progressive à la propriété (SCIAPP), c'est-à-dire un organisme HLM et ses locataires qui deviennent progressivement propriétaires de leur logement en rachetant des parts du capital social de la SCIAPP, se partagent une partie des bénéfices éventuels résultant de l'activité de cette société civile immobilière, c'est-à-dire des loyers versés par les locataires, une autre partie étant utilisée pour rémunérer l'organisme HLM.

À l'heure actuelle, **ces bénéfices ne sont pas exonérés d'impôt sur le revenu**, ce qui peut théoriquement conduire un propriétaire à devoir s'acquitter d'un impôt sur un revenu issu d'un loyer qu'il a payé antérieurement.

Une telle situation ne peut concerner qu'un nombre de cas très réduit, dans la mesure où, de fait, **les locataires-propriétaires d'une SCIAPP perçoivent**, à tous le moins lors de leur arrivée dans l'immeuble, **des revenus inférieurs à ceux prévus pour l'accession au logement social** et, partant, **ne sont pas imposables au titre de l'impôt sur le revenu**.

Le cas envisagé par le présent article concerne donc uniquement **des contribuables qui, entrés dans une SCIAPP en percevant des revenus inférieurs à ceux prévus pour l'accession au logement social, percevraient**

désormais des revenus supérieurs à ce plafond et suffisants pour entrer dans le barème de l'impôt sur le revenu.

L'exonération d'impôt sur le revenu des revenus des logements donnés en location à leurs associés par les sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP) prévue par le présent article est donc avant tout symbolique.

Pour autant, elle semble pertinente, dans la mesure où elle permet de corriger une incohérence de notre droit fiscal.

ARTICLE 2 ter (nouveau)

Exonération des primes versées aux médaillés olympiques et paralympiques à Rio au titre de l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article prévoit que les primes versées aux athlètes et à leurs entraîneurs à l'occasion de l'obtention d'une médaille aux Jeux olympiques ou paralympiques de Rio en 2016 ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES PRIMES OLYMPIQUES POUVANT ALLER JUSQU'À 50 000 EUROS

Aux Jeux olympiques de Rio, la France a remporté 10 médailles d'or, 18 médailles d'argent et 14 médailles de bronze. Aux Jeux paralympiques, elle a remporté 9 médailles d'or, 5 médailles d'argent et 14 médailles de bronze.

L'obtention d'une médaille d'or donne droit à une **prime, versée par l'État**, de 50 000 euros pour le sportif et de 25 000 euros pour l'entraîneur ; celle d'argent donne droit à une prime de 20 000 euros pour le sportif et 10 000 euros pour l'entraîneur ; enfin, celle de bronze donne droit à une prime de 13 000 euros pour le sportif et de 6 500 euros pour l'entraîneur.

Montant de la prime individuelle pour les médailles olympiques

(en euros)

	Sportif	Entraîneur
Médaille d'or	50 000	25 000
Médaille d'argent	20 000	10 000
Médaille de bronze	13 000	6 500

Source : direction des sports

La France a ainsi versé, en tenant compte des disciplines d'équipe (primes pour tous les sportifs de l'équipe et une seule prime pour l'entraîneur), **2 874 000 euros en primes pour les jeux olympiques 2016**, dont environ 2,3 millions d'euros pour les sportifs et 0,5 million d'euros pour

les entraîneurs. Le montant total versé pour les médaillés paralympiques n'est pas connu.

B. DEUX MÉCANISMES DE LISSAGE DES PRIMES OLYMPIQUES

Les sportifs et leur encadrement bénéficiant d'une prime à l'occasion des jeux olympiques ou paralympiques ont le choix entre **deux mécanismes pour en limiter l'impact**, du point de vue de l'impôt sur le revenu¹.

Tout d'abord, ils peuvent opter pour le **mécanisme de droit commun dit « du quotient », prévu par l'article 163-0 A du code général des impôts**. Ce dispositif, utilisé notamment pour le traitement des indemnités de départ à la retraite, vise à éviter que des revenus exceptionnels ou différés ne soient soumis à une imposition excessive en raison de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu. Il consiste à calculer la différence entre la cotisation d'impôt due au titre du revenu net global « ordinaire » et celle due au titre du revenu net global « ordinaire » et d'une fraction du revenu exceptionnel ou différé, en multipliant ce résultat par un coefficient - égal à quatre pour les revenus exceptionnels². Cette somme est ensuite ajoutée à la cotisation d'impôt due sur le seul revenu net global « ordinaire ».

Par ailleurs, l'article 80 de la loi de finances pour 2016 a, à l'initiative de notre collègue Didier Guillaume, créé un **article 163-0 A ter au sein du code général des impôts, qui prévoit un système alternatif d'étalement sur quatre ans de la prime olympique**. En vertu de ce mécanisme, la prime, par exemple de 50 000 euros, peut être divisée en quatre parts, soit 12 500 euros, qui s'ajouteront aux revenus annuels de l'année au titre de laquelle elle est perçue (2016) et des trois années suivantes. Ce mécanisme est pérenne.

Cas types

Un **sportif célibataire** touchant le **revenu de solidarité active et 2 000 euros de salaires** par an au titre d'une activité annexe reçoit, à l'occasion des Jeux olympiques de Rio, **une prime de 50 000 euros** après avoir remporté une médaille d'or :

- **en l'absence de tout dispositif de lissage, il devrait acquitter environ 8 400 euros d'impôt en 2017**, alors même qu'il est en principe non imposable compte tenu du niveau de ses revenus habituels ;

- **grâce au dispositif d'étalement** prévu à l'article 163-0 A ter du code général des impôts, **il demeurerait non imposable en 2017**.

¹ En application de l'article 79 du code général des impôts, les primes olympiques sont imposables à l'impôt sur le revenu selon les règles de droit commun.

² Ou, pour les revenus différés, au nombre d'années civiles correspondant aux échéances normales de versement du revenu augmenté de un.

Un sportif professionnel célibataire perçoit 54 000 euros de salaires en 2016, ainsi qu'une prime de 50 000 euros après avoir remporté une médaille d'or aux Jeux olympiques de Rio :

- en l'absence de mécanisme de lissage, il devrait payer une cotisation d'impôt sur le revenu de 25 200 euros en 2017, soit une hausse de près de 16 000 euros par rapport à l'impôt dû sans prime ;

- grâce au dispositif d'étalement prévu à l'article 163-0 A *ter* du code général des impôts, il acquitterait environ 12 500 euros en 2017 et si ses autres revenus demeurent stables les trois années suivantes environ 13 000 euros au total au titre de la prime olympique, soit une différence d'environ 3 000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Bruno Le Roux et des membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, sur avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, a pour objet **d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes perçues par les sportifs et, le cas échéant, leurs guides, à l'occasion des jeux olympiques et paralympiques de Rio en 2016.**

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Jusqu'aux Jeux olympiques de Pékin en 2008, les primes étaient exonérées d'impôt sur le revenu. Pour les Jeux de Vancouver en 2010, un dispositif spécifique d'étalement sur six ans a été prévu. Aucun dispositif n'a été prévu pour les Jeux de Londres et pour les Jeux de Sotchi.

Le dispositif pérenne adopté par le Sénat en 2015 et inscrit à l'article 163-0 A *ter* du code général avait, d'après l'exposé des motifs de l'amendement de notre collègue Didier Guillaume, pour objet de « *tenir compte à la fois du caractère exceptionnel de ces primes, qui ne peuvent intervenir, au mieux, que tous les quatre ans sur la durée de la carrière de l'athlète, et de l'importance qui s'attache à la rétribution par l'État des services rendus par ces sportifs de haut niveau au rayonnement de la France* » sans pour autant « *revenir sur le principe de l'imposition de ces primes, qui s'inscrit dans une démarche de justice fiscale et de participation de tous au redressement des finances publiques* ».

Bien que la solution pérenne mise en place à l'initiative du Sénat l'an passé permette de répondre efficacement aux préoccupations exprimées par nos collègues députés, **il n'y aurait, au regard du faible coût pour les finances publiques du présent article, pas de raison de s'opposer à son adoption.** Il conviendrait toutefois de compléter l'article pour préciser que les entraîneurs bénéficient également de l'exonération.

ARTICLE 3

(Art. 796, 796 bis et 1691 ter [nouveau] du code général des impôts)

Solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées dans l'exercice de leur mission

Commentaire : le présent article prévoit, pour les ayants droit de victimes décédées à la suite d'un attentat ainsi que ceux des militaires, sapeurs-pompiers, policiers, gendarmes et agents des douanes décédés des suites de l'accomplissement de leur mission, un effacement des dettes résultant de l'imposition des revenus perçus par la victime, ainsi qu'un dégrèvement de la taxe d'habitation et de la contribution à l'audiovisuel public.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE EXONÉRATION DES SUCCESSIONS ET DES DONNS AU PROFIT DES AYANTS DROIT DES VICTIMES D'ACTE DE TERRORISME ET DES FORCES DE L'ORDRE DÉCÉDÉES DANS LEUR MISSION

1. L'exonération des successions

Les 1° à 10° de l'article 796 du code général des impôts **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 à une opération de sécurité intérieure** ou, dans les trois années suivant la fin de celles-ci, de blessures reçues ou de maladies contractées pendant ces opérations (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** (3°) ;

-
- des personnes **décédées en captivité** ou des conséquences immédiates et directes de leur captivité dans le délai prévu au 2°, après avoir été internées pour faits de résistance (4°) ;
 - des personnes décédées au cours de leur **déportation** ou des conséquences immédiates et directes de leur déportation, dans les trois ans 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 ou des blessures reçues dans cette opération, cités à l'ordre de la Nation (8°) ;
 - des **policiers et des gendarmes** décédés dans l'accomplissement de leur mission ou des blessures reçues dans les mêmes circonstances, cités à l'ordre de la Nation (9°) ;
 - des **agents des douanes** décédés dans l'accomplissement de leur mission ou des blessures reçues dans les mêmes circonstances, cités à l'ordre de la Nation (10°).

2. L'exonération des dons

L'article 796 *bis* du code général des impôts, introduit par l'article 94 de la loi de finances rectificative pour 2015¹, **exonère les dons reçus par :**

- les **victimes d'acte de terrorisme**² ;
- en cas de décès, leurs **ayants droit**.

L'exonération s'applique dans les mêmes conditions aux **personnes mentionnées aux 1° à 2° bis ou aux 8° à 10° du I de l'article 796** – c'est-à-dire, en pratique, aux militaires, forces de l'ordre, sapeurs-pompiers et agents des douanes décédés des suites de l'accomplissement de leur mission – ainsi qu'à leurs **ayants droit**.

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Au sens du I de l'article 9 de la loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

B. L'ABSENCE DE MODALITÉS PARTICULIÈRES D'IMPOSITION EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE TAXE D'HABITATION

S'agissant de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, aucune modalité d'imposition particulière n'est prévue : les ayants droit des personnes mentionnées à l'article 796 sont donc **soumis au droit commun**.

1. Les ayants droit sont redevables de l'impôt afférent à certains revenus de la victime

À la suite du décès du contribuable, l'impôt porte sur **différentes catégories de revenus** définies à l'article 204 du code général des impôts.

Il s'agit tout d'abord des **revenus dont le défunt a disposé** pendant l'année de son décès et des **bénéfices industriels et commerciaux réalisés** depuis la fin du dernier exercice taxé - c'est-à-dire les revenus normalement imposables en application des articles 12 et 156 du code général des impôts.

Sont également imposables **les revenus dont la distribution ou le versement résulte du décès**. Il s'agit par exemple de la part des réserves de sociétés revenant à un associé à la suite de son décès.

L'impôt porte également sur les revenus que le défunt a acquis **sans pour autant en avoir eu la disposition antérieurement à son décès**. Il s'agit par exemple des salaires non encore payés au moment du décès.

Enfin, le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) ajoute que l'impôt porte également sur les « *revenus dont la taxation avait été différée par une disposition particulière de la loi* »¹, la règle étant généralement expressément prévue par les dispositifs. Il s'agit par exemple des plus-values de cession bénéficiant d'un report d'imposition en application de l'article 150-0 C du code général des impôts.

En pratique, **deux déclarations d'impôt sur le revenu** doivent être souscrites par le conjoint ou le partenaire survivant :

- une **imposition commune** pour la période allant du 1^{er} janvier au décès ;
- une **imposition personnelle** pour le reste de l'année.

En l'absence de conjoint ou de partenaire survivant, l'imposition est établie **au nom de la succession**.

¹ BOI-IR-CESS-10-20160304.

2. Les ayants droit sont redevables de la taxe d'habitation et de la contribution à l'audiovisuel public

En application de l'article 1415 du code général des impôts, la taxe d'habitation est établie « *pour l'année entière d'après les faits existants au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition* ».

Aussi, le conjoint, le partenaire survivant ou les héritiers sont **redevables** de la taxe d'habitation établie au nom du défunt.

La **contribution à l'audiovisuel public**, qui suit le régime de la taxe d'habitation en application du 5° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, est également due par le conjoint, le partenaire survivant ou les héritiers.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour les ayants droit et, le cas échéant, les cohabitants des personnes mentionnées aux 1° à 2° bis et aux 7° à 10° du I de l'article 796 précité, le présent article prévoit un **effacement des dettes résultant de l'imposition des revenus perçus par la victime, ainsi qu'un dégrèvement de la taxe d'habitation et de la contribution à l'audiovisuel public**.

À cette fin, il est proposé de compléter la section I du chapitre premier du livre II du code général des impôts par un VI intitulé « *Décharge de paiement et dégrèvement en cas de décès du fait d'un acte de terrorisme, de la participation à une opération extérieure ou de sécurité intérieure ou dans des circonstances ayant entraîné une citation à l'ordre de la Nation* », au sein duquel serait inséré un nouvel article 1691 *ter*.

A. UN DÉGRÈVEMENT DE LA TAXE D'HABITATION ET DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Pour la taxe d'habitation et la contribution à l'audiovisuel public, le quatrième alinéa du présent article prévoit d'appliquer un **dégrèvement** à l'imposition établie au nom du redevable décédé au titre de l'année du décès, **pour la seule habitation qui constituait sa résidence principale**.

B. UN EFFACEMENT DES DETTES RÉSULTANT DE L'IMPOSITION DES REVENUS PERÇUS PAR LA VICTIME L'ANNÉE DU DÉCÈS ET L'ANNÉE ANTÉRIEURE

Par ailleurs, la première phrase du cinquième alinéa du présent article prévoit d'accorder une **décharge de paiement** égale « *aux cotisations d'impôt sur le revenu et des autres impositions figurant sur le même article de rôle* »

restant due à la date du décès ou à devoir, au titre de l'imposition des **revenus** « *perçus ou réalisés par le défunt* ».

À titre de rappel, figurent sur le même article de rôle :

- les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine ;
- les contributions salariales et sociales sur le gain d'acquisition des actions gratuites et le gain de levée d'options sur titres ;
- les contributions sociales sur les revenus d'activité et de remplacement de source étrangère.

La deuxième phrase du cinquième alinéa précise néanmoins que cette décharge **ne peut couvrir** les impositions dues sur les revenus « *afférents aux années antérieures à celle précédant le décès* ».

L'étude d'impact précise par ailleurs que les dettes « *issues d'un contrôle fiscal sur pièces ou externe ou ayant fait l'objet d'une majoration en application de l'article 1729 du code général des impôts* » ne sont pas concernées.

En outre, cette décharge a pour contrepartie **l'impossibilité, pour les ayants droit, de se voir restituer les sommes versées avant le décès** en application des articles 1664 (acomptes provisionnels) et 1681 A (mensualisation) du code général des impôts.

La dernière phrase du cinquième alinéa prévoit une **dispense de déclaration** pour les ayants droit s'agissant des seuls revenus visés à la première phrase du cinquième alinéa.

Enfin, le sixième alinéa prévoit, pour les ayants droit, la possibilité de **renoncer** au bénéfice des dispositions prévues à l'alinéa précédent et de se voir **restituer le trop-perçu** lorsque le montant de l'impôt est inférieur au montant des prélèvements et acomptes versés avant le décès. Ce droit d'option n'est révoqué que si le montant de l'impôt est supérieur au montant des prélèvements et acomptes.

C. ENTRÉE EN VIGUEUR

Le septième alinéa du présent article propose que le dispositif **s'applique rétroactivement aux décès survenus postérieurement au 1^{er} janvier 2015**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement visant à étendre le bénéfice du présent article ainsi que des exonérations prévues aux articles 796 et 796 *bis* du code général des impôts aux militaires « *décédés dans*

l'accomplissement de leur mission ou des blessures reçues dans les mêmes circonstances, attributaires de la mention « Mort pour la France » (...) ou de la mention « Mort pour le service de la Nation ».

La **mention « Mort pour la France »**, mise en place en 1915 et inscrite à l'article L. 488 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, peut être attribuée aux militaires dont le décès est la conséquence d'un fait de guerre.

La **mention « Mort pour le service de la Nation »**, créée en 2012¹, est prévue à l'article L. 492 *ter* du même code. Elle peut être attribuée à un militaire « *tué en service ou en raison de sa qualité de militaire* » - ce qui est par exemple le cas des militaires tués par Mohamed Merah - ou à un agent public « *tué en raison de ses fonctions ou de sa qualité* ».

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un **amendement rédactionnel** de notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Votre rapporteur général est bien évidemment **favorable** au présent article, qui marque la **solidarité de la Nation** envers les ayants droit des victimes d'acte de terrorisme et des forces de l'ordre décédées des suites de l'accomplissement de leur mission.

Le dispositif proposé permettra par ailleurs **d'alléger les démarches des ayants droit**, dans la mesure où ces derniers, comme le rappelle l'étude d'impact, « *doivent faire face à de nombreuses obligations administratives, et notamment fiscales, dont certaines interviennent juste après le décès* ».

Il **s'est toutefois interrogé sur la portée exacte du présent article**, qui vise l'imposition des revenus « *perçus ou réalisés par le défunt* », sans procéder par renvoi aux catégories usuelles définies à l'article 204 du code général des impôts.

Le Gouvernement a toutefois **confirmé dans ses réponses la portée générale du dispositif**, dans la mesure où il s'appliquerait :

- aux revenus dont le contribuable a disposé pendant l'année de son décès et aux bénéfices qu'il a réalisés depuis la fin du dernier exercice taxé ;
- aux revenus dont la distribution ou le versement résulte du décès, dès lors qu'ils n'ont pas été précédemment imposés ;
- aux revenus que le contribuable a acquis sans en avoir eu la disposition antérieurement à son décès ;
- aux revenus dont la taxation avait été différée ;

¹ Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

- aux revenus communs, pris pour moitié si le contribuable décédé était marié ou pacsé.

L'extension du dispositif aux militaires attributaires de la mention « Mort pour la France », adoptée par amendement, semble néanmoins superfétatoire, les militaires dont le décès est la conséquence d'un fait de guerre étant déjà dans le champ de l'article 796 du code général des impôts. Lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale, Juliette Méadel, secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes, a d'ailleurs indiqué que l'amendement du Gouvernement vise à prévoir *« le même régime pour les ayants droit de militaires morts pour le service de la nation que pour ceux de militaires morts pour la France, qui sont déjà couverts »*¹.

En revanche, votre rapporteur général estime qu'il serait opportun **d'étendre le dispositif aux membres de l'administration pénitentiaire** décédés des suites de l'accomplissement de leur mission, dans un contexte marqué par la récente attaque survenue dans la prison d'Osny.

Enfin, il doit être souligné que **la mise en place du prélèvement à la source** diminuerait l'effet du présent dispositif, dans la mesure où l'impôt versé serait désormais contemporain des revenus. Son entrée en vigueur **nécessiterait par ailleurs des mesures de coordination non prévues par le présent article**, dans la mesure notamment où il est fait référence aux articles 1664 et 1681 A du code général des impôts, qui seront abrogés à compter du 1^{er} janvier 2018.

¹ Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral, première séance du jeudi 20 octobre 2016.

ARTICLE 3 bis (nouveau)
(Art. 81 du code général des impôts)

**Exonération d'impôt sur le revenu de certaines indemnités
versées aux militaires, aux personnels des compagnies républicaines
de sécurité et aux militaires de la gendarmerie**

Commentaire : le présent article prévoit, d'une part, d'exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées aux militaires au titre de leur participation à l'opération Sentinelle et, d'autre part, de sécuriser le dispositif actuel d'exonération d'impôt sur le revenu applicable à l'indemnité journalière d'absence temporaire versée aux personnels des compagnies républicaines de sécurité et aux militaires de la gendarmerie se déplaçant en unité ou en fraction d'unité en métropole et outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES SUJÉTIONS LIÉES À LA PARTICIPATION DES MILITAIRES À
L'OPÉRATION SENTINELLE OUVRENT DROIT AU VERSEMENT
D'INDEMNITÉS SOUMISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU**

1. L'opération Sentinelle

Déployée sur décision du président de la République au lendemain des attentats de janvier 2015, l'opération Sentinelle vise à assurer la protection des civils, sécuriser des points et sites sensibles et maximiser l'effet dissuasif que procure le déploiement visible de la force armée.

Elle correspond à l'engagement du contrat opérationnel de protection des armées prévu dans le livre blanc de 2008 et réaffirmé depuis par **l'article 2 du rapport annexé à la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 telle qu'actualisée par la loi du 28 juillet 2015 qui prévoit la possibilité de procéder à un déploiement durable des forces sur le territoire national : « les armées seront en mesure de déployer dans la durée, dans le cadre d'une opération militaire terrestre, de 7 000 hommes sur le territoire national, avec la possibilité de monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes ».**

Cet engagement des forces armées sur le territoire national s'est traduit par **une très forte mobilisation des militaires - fin 2015, environ 70 000 soldats avaient été engagés au minimum une fois dans Sentinelle - dans des conditions difficiles liées, notamment au début de l'opération, à un soutien logistique insuffisant du fait de son engagement dans l'urgence.**

2. Les indemnités versées au titre de la participation des militaires à l'opération Sentinelle

Les militaires perçoivent **deux indemnités** au titre de leur participation à l'opération Sentinelle : l'indemnité pour service en campagne (ISC) et l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER).

Créée par le décret du 17 avril 1965, **l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER)** est une indemnité journalière dont le montant a été fixé par un arrêté du 3 mars 2004¹ à 5 euros. Comme le rappelle le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) dans un rapport de mai 2016², cette indemnité est versée mensuellement « *aux militaires non officiers et officiers subalternes affectés ou mis pour emploi dans les formations et unités assurant en permanence l'alerte opérationnelle, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la défense* ».

Un doublement du montant de l'AOPER, avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2016, est prévu.

L'indemnité pour services en campagne (ISC) a été créée par le décret n° 75-142 du 3 mars 1975³. Elle est versée mensuellement **aux militaires des trois armées exécutant avec la troupe, hors de leur garnison, dans le cadre de l'activité des unités, des sorties d'une durée de plus de trente-six heures**. Son taux, fixé par un arrêté du 13 avril 1990⁴, correspond à un pourcentage du trentième du traitement mensuel soumis à retenue pour pension afférent à l'indice de rémunération correspondant à l'échelon du grade retenu selon une répartition en cinq groupes hiérarchiques.

¹ Arrêté du 3 mars 2004 fixant le taux de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle.

² Haut comité d'évaluation de la condition militaire, *La condition des militaires engagés dans les missions de protection du territoire national et de la population*, 10^e rapport, mai 2016.

³ Décret n°75-142 du 3 mars 1975 portant création d'une indemnité pour services en campagne allouée à certains militaires de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

⁴ Arrêté du 13 avril 1990 fixant les taux de l'indemnité pour services en campagne allouée à certains militaires de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

Montants journaliers de l'indemnité pour services en campagne

(en euros)

Grades	Taux journalier pour les personnes célibataires	Taux journalier pour les personnes mariées ou ayant au moins un enfant à charge ou liées par un pacte civil de solidarité conclu depuis au moins deux ans
Général à commandant	70,41	88,04
Capitaine à aspirant	58,91	73,65
Adjudant à major	47,82	59,79
Caporal-chef à sergent-chef	38,67	48,34
Soldat et caporal	31,50	39,37

Source : ministère de la défense

Ces deux indemnités sont soumises à l'impôt sur le revenu.

Ce régime indemnitaire sera complété par la création d'une nouvelle indemnité à compter du 1^{er} janvier 2017 prévue par le décret n° 016-1502 du 7 novembre 2016¹ : l'indemnité d'absence cumulée (IAC), qui sera versée aux militaires dès 150 jours d'absence de leur domicile.

¹ Décret n° 2016-1502 du 7 novembre 2016 relatif à l'indemnité d'absence cumulée pouvant être attribuée aux militaires.

Montants de l'indemnité d'absence cumulée

Absence cumulée	Montant par nuitée d'absence
Au-delà de 150 et jusqu'à 175 jours	10 euros
Au-delà de 175 et jusqu'à 200 jours	25 euros
Au-delà de 200 et jusqu'à 250 jours	50 euros
Au-delà de 250 et jusqu'à 365 jours	85 euros

Source : arrêté du 7 novembre 2016 fixant les montants de l'indemnité d'absence cumulée pouvant être attribuée aux militaires

B. UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DE L'INDEMNITÉ JOURNALIÈRE D'ABSENCE TEMPORAIRE DONT LES FONDEMENTS JURIDIQUES SONT FRAGILES

L'**indemnité journalière d'absence temporaire** a été créée par le décret n° 61-1066 du 26 septembre 1961 instituant une indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) **en faveur des personnels des compagnies républicaines de sécurité se déplaçant en unité ou fraction d'unité dans les départements métropolitains et les départements d'outre-mer.**

Son bénéfice a ensuite été étendu aux militaires de la gendarmerie se déplaçant en métropole par le décret n° 76-826 du 24 août 1976¹ et dans les départements et territoires d'outre-mer par les décrets n° 76-827 du 24 août 1976² et n° 79-148 du 15 février 1979³.

Par lettre du 12 octobre 1999, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a étendu le bénéfice de l'IJAT aux personnels administratifs et techniques de la police nationale participant aux déplacements collectifs d'une unité.

Cette indemnité est versée, à l'exclusion de toute indemnité de déplacement, aux personnels se déplaçant dans le cadre de **missions de plus**

¹ Décret n° 76-826 du 24 août 1976 instituant en métropole une indemnité journalière d'absence temporaire en faveur des militaires de la gendarmerie déplacés en unité ou fraction d'unité.

² Décret n° 76-827 du 24 août 1976 instituant dans les départements et territoires d'outre-mer une indemnité journalière d'absence temporaire en faveur des militaires de la gendarmerie déplacés en unité ou fraction d'unité sur réquisition de l'autorité civile.

³ Décret n° 79-148 du 15 février 1979 instituant dans les territoires d'outre-mer une indemnité journalière d'absence temporaire en faveur des militaires de la gendarmerie déplacés en unité ou fraction d'unité sur réquisition de l'autorité civile.

de 12 heures. Le nombre d'agents ou de militaires se déplaçant simultanément ne doit en outre pas être inférieur à 12.

L'IJAT est due pour chaque période d'absence de 24 heures décomptée à partir de l'heure de départ jusqu'à l'heure de retour à la résidence de l'unité. Elle est due également pour toute période de 12 heures consécutives se situant soit à la fin d'un déplacement de plus de 24 heures, soit à l'intérieur d'un déplacement de moins de 24 heures.

L'arrêté du 29 juin 2015 fixant le taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire des personnels des compagnies républicaines de sécurité et des militaires de la gendarmerie se déplaçant en unité ou en fraction d'unité en métropole et outre-mer prévoit une augmentation progressive du montant de l'IJAT jusqu'en 2017 (cf. tableau *infra*).

Évolution du montant de l'IJAT

(en euros)

	1 ^{er} juillet 2015	1 ^{er} janvier 2016	1 ^{er} janvier 2017
Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	33,00	35,00	39,00
Guyane	36,00	40,00	44,00
Mayotte, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Nouvelle-Calédonie	58,00	60,00	62,00
Majoration pour les militaires de la gendarmerie affectés dans une unité implantée dans l'un de ces territoires	5,00	5,50	6,00

Source : commission des finances du Sénat

Dans la pratique, cette indemnité bénéficiait d'une exonération de l'impôt sur le revenu dans la mesure où celle-ci était considérée comme entrant dans le champ des « allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet » prévues au 1^o de l'article 81 du code général des impôts.

À l'Assemblée nationale, Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, a toutefois indiqué que « la Cour des comptes a rappelé récemment que le support juridique de cette exonération était plus que fragile »¹.

¹ Séance du 20 octobre 2016.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES INDEMNITÉS VERSÉES AU TITRE DE LA PARTICIPATION DES MILITAIRES À L'OPÉRATION SENTINELLE

Le premier alinéa du présent article fait référence à l'article 81 du code général des impôts modifié par les deux alinéas suivants.

Le deuxième alinéa est issu d'un amendement déposé par notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, adopté par l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées aux militaires au titre de leur participation à l'opération Sentinelle.

Ce faisant, le présent article tend à **aligner le régime fiscal applicable à ces indemnités (AOPER, ISC et IAC) sur celui des indemnités versées aux militaires au titre de leur mobilisation dans le cadre des opérations extérieures.**

Ainsi, **l'indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE)**, créée par le décret n° 97-901 du 1^{er} octobre 1997¹, versée au militaire envoyé en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger, individuellement, en unité ou fraction d'unité et qui n'a pas reçu une affectation traduite par un ordre de mutation, n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. De même, les militaires ayant un ou plusieurs enfants à charge bénéficient d'un supplément (SUPISSE) également exonéré d'impôt sur le revenu.

Selon le ministère du budget, le coût de cette mesure s'élèverait à 14 millions d'euros.

B. L'INSCRIPTION DANS LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS DU DISPOSITIF D'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DE L'INDEMNITÉ JOURNALIÈRE D'ABSENCE TEMPORAIRE

Le troisième alinéa du présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par nos collègues députés avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il vise à inscrire à l'article 83 du code général des impôts le dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), sécurisant ainsi les fondements juridiques de cette mesure.

¹ Décret n° 97-901 du 1^{er} octobre 1997 relatif à la rémunération des militaires à solde mensuelle envoyés en opération extérieure ou en renfort temporaire à l'étranger.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES INDEMNITÉS VERSÉES AU TITRE DE LA PARTICIPATION À L'OPÉRATION SENTINELLE, UNE MESURE JUSTIFIÉE MAIS SOULEVANT UNE QUESTION D'ÉQUITÉ

Votre rapporteur général partage l'objectif sous-tendant le dispositif prévu au deuxième alinéa du présent article visant à prendre en compte la très forte mobilisation de nos armées dans le cadre de l'opération Sentinelle alors que celles-ci sont déjà fortement sollicitées sur les multiples théâtres d'opération en dehors de nos frontières.

Au-delà de l'opération Sentinelle, nos forces sont engagées dans plusieurs opérations visant à assurer la protection du territoire national :

- la mission « Cuirasse/Égide » visant à la protection des emprises militaires, des bâtiments publics de l'État, des organisations internationales et des missions diplomatiques et consulaires ;

- la mission « Trident », visant à la surveillance et la protection militaire des espaces aériens, maritimes et terrestres ;

- la mission « Jupiter », visant à la sûreté et la sécurité des forces stratégiques ;

- la mission « Harpie » visant à lutter contre l'orpaillage illégal en Guyane.

En séance, le secrétaire d'État au budget a indiqué que l'exonération des indemnités versées aux militaires au seul titre de leur participation à l'opération Sentinelle pouvait soulever une incertitude au regard du principe d'égalité : *« un problème se pose donc et le Gouvernement est partagé – je ne vous le cache pas – sur cette disposition, dont chacun peut comprendre l'esprit mais qui nous semble mal construite du point de vue de l'égalité entre différents personnels, d'autant que l'argument repose sur les contraintes liées à l'éloignement. Pourquoi un marin éloigné de chez lui par ses fonctions ordinaires sans être engagé dans une OPEX ni dans une OPINT – opération intérieure – devrait-il être considéré dans une situation différente ? Le ministère de la défense s'interroge lui aussi sur les conditions de la mise en œuvre de cette disposition, même si, je le répète, je comprends la volonté exprimée ici par le législateur. Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse de l'Assemblée ».*

Votre rapporteur général considère cependant que, plus qu'une question d'égalité - l'ensemble des militaires mobilisés dans le cadre de l'opération Sentinelle ayant vocation à bénéficier de ce régime fiscal - cette mesure soulève une question d'équité.

En effet, il n'apparaît pas justifié de restreindre le bénéfice de ce dispositif à la seule opération Sentinelle alors que les militaires mobilisés dans le cadre d'autres opérations intérieures sont soumis à des sujétions

comparables. C'est pourquoi il conviendrait d'en prévoir l'extension à l'ensemble des opérations engagées depuis janvier 2015 dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, à l'exclusion des missions permanentes, qui relèvent des missions normales des armées.

Votre rapporteur général relève, qu'en pratique, un tel dispositif d'exonération fiscale pourrait se traduire par des difficultés de mise en œuvre dans la mesure où il conviendra de distinguer, au sein de l'indemnité pour services en campagne (ISC), ce qui relève, par exemple, de la préparation opérationnelle et de la participation à l'opération Sentinelle.

Il en ira de même pour la future d'indemnité d'absence cumulée (IAC), qui aura vocation à être versée dès lors que le militaire sera éloigné plus de 150 jours de son domicile.

B. UNE SÉCURISATION NÉCESSAIRE DU RÉGIME FISCAL APPLICABLE À L'INDEMNITÉ JOURNALIÈRE D'ABSENCE TEMPORAIRE

Le dispositif inscrit au troisième alinéa du présent article vise à **sécuriser juridiquement une situation existante.**

En effet, selon la Cour des comptes¹, **le 1° de l'article 83 du code général des impôts ne constitue pas une base juridique suffisamment explicite** pour permettre une exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT) versée aux agents des compagnies républicaines de sécurité et aux militaires de la gendarmerie se déplaçant en unité ou fraction d'unité en métropole et en outre-mer, celle-ci n'ayant pas la qualité d'une allocation pour frais d'emploi.

Dans un contexte de très forte mobilisation des forces de sécurité, le maintien d'un tel dispositif apparaît particulièrement justifié.

¹ Communication du procureur général PGD1600527 n° 16/029CPG Cour du 21 juin 2016.

ARTICLE 4
(Art. 885 V bis du code général des impôts)

**Mécanisme anti-abus visant à lutter contre certains détournements
du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**

Commentaire : le présent article prévoit d'introduire une clause anti-abus spécifique visant à lutter contre certains détournements du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

I. LE DROIT EXISTANT

**A. UN MÉCANISME DE PLAFONNEMENT DE L'IMPÔT DE SOLIDARITÉ
SUR LA FORTUNE**

L'article 885 V bis du code général des impôts prévoit un **mécanisme de plafonnement de l'ISF**, dont le coût s'élève à 1,077 milliard d'euros pour l'année 2015.

L'existence d'un tel mécanisme est désormais une exigence constitutionnelle, compte tenu du barème actuel de l'ISF. Saisi d'une disposition établissant une contribution exceptionnelle s'ajoutant à l'ISF dû pour l'année 2012, le juge constitutionnel a en effet considéré que « *le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destinés à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »¹. Aussi, concomitamment à la mise en place d'un barème de l'ISF « *quasiment identique* »² à celui antérieur à la réforme de 2011, la loi de finances pour 2013 a rétabli un mécanisme de plafonnement de l'ISF³.

En application de l'article 885 V bis du CGI, le cumul de l'ISF et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente est ainsi **plafonné à 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels**, tout excédent éventuel venant en diminution de l'ISF.

¹ Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012 (II), cons. 33.

² Commentaire de la décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, p. 7.

³ Si la suppression du plafonnement de l'ISF ainsi que celle du « bouclier fiscal » par la loi de finances rectificative pour 2011 avaient été admises par le Conseil constitutionnel, c'est donc uniquement parce qu'elles s'étaient accompagnées d'une baisse significative du barème de cet impôt.

Comme le rappelle la doctrine administrative¹, les principaux impôts pris en compte sont :

- l'**ISF**, après imputation des réductions d'impôts ;
- l'**impôt sur le revenu**, après application du plafonnement des effets du quotient familial, de la décote et des réductions et crédits d'impôt « non représentatifs d'une imposition acquittée à l'étranger » ;
- la **contribution exceptionnelle** sur les hauts revenus ;
- les **prélèvements libératoires** de l'impôt sur le revenu et assimilés ;
- les **prélèvements sociaux**.

Contrairement à ce qui était prévu dans le cadre du « bouclier fiscal », la **taxe d'habitation** et les **taxes foncières** afférentes à l'habitation principale sont exclues du mécanisme de plafonnement.

S'agissant des revenus, sont retenus :

- les **revenus nets de frais professionnels de l'année précédente** « après déduction des seuls déficits catégoriels imputables en application de l'article 156 du CGI » ;
- les **plus-values de l'année précédente** déterminées « sans considération des seuils, exonérations, réductions et abattements » ;
- les **revenus exonérés** d'impôt sur le revenu réalisés au cours de la même année en France ou hors de France ;
- les **produits de l'année précédant** celle de l'imposition à l'ISF soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu.

B. UNE PROCÉDURE D'ABUS DE DROIT D'APPLICATION GÉNÉRALE PERMET DÉJÀ DE LUTTER CONTRE CERTAINS MONTAGES VISANT À RÉDUIRE INDÛMENT L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

Afin de faire obstacle à certains montages visant à réduire indûment l'ISF, l'**administration fiscale peut mettre en œuvre la procédure d'abus de droit** prévue à l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (LPF) et applicable à tous les impôts lorsque la situation constitutive de l'abus porte sur son assiette.

Deux critères alternatifs existent pour caractériser un abus de droit.

Premièrement, le **caractère fictif de l'acte**, constitué « par la différence objective existant entre l'apparence juridique créée par l'acte en cause et la réalité, en particulier économique, sous-jacente à cet acte »².

¹ BOI-PAT-ISF-40-60-20160707.

² BOI-CF-IOR-30-20141124.

Deuxièmement, **la motivation exclusivement fiscale de l'acte**, par application littérale de textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs. Dans ce cas, le Conseil d'État « *compare l'avantage économique et l'avantage fiscal retirés respectivement par le contribuable de l'opération critiquée* » : si l'avantage fiscal est « *prépondérant* » par rapport à l'avantage économique, il considère que le contribuable « *a été inspiré par un motif exclusivement fiscal* »¹. Dans la célèbre affaire relative au schéma d'optimisation dit « *coquillard* », le Conseil d'État a ainsi jugé que l'opération litigieuse avait été inspirée par un but exclusivement fiscal tout en admettant qu'elle avait procuré à l'entreprise un avantage de trésorerie « *minime* »².

Tout acte répondant à l'un de ces deux critères peut donc être écarté par l'administration fiscale dans le cadre d'une procédure d'abus de droit. En application des articles 1727 et 1729 du CGI, le contribuable est alors passible, en sus du rétablissement de l'impôt normalement dû, d'une **majoration** de 80 %³ et du paiement d'**intérêts de retard**⁴.

Toutefois, le Gouvernement indique dans l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances que **la procédure d'abus de droit** « *est très complexe à mettre en œuvre et n'a jamais été utilisée à ce jour* » pour remettre en cause les schémas contre lesquels le dispositif proposé au présent article entend lutter.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MISE EN PLACE D'UNE CLAUSE ANTI-ABUS SPÉCIFIQUE

Le présent article vise à introduire au I de l'article 885 V *bis* du CGI une **clause d'abus de droit spécifique**.

Aux termes du deuxième alinéa du présent article, pourraient désormais être réintégrés dans le calcul du plafonnement les « *revenus distribués à une société passible de l'impôt sur les sociétés contrôlée par le redevable* » lorsque « *l'existence de cette société et le choix d'y recourir ont pour objet principal d'éluider tout ou partie de l'impôt de solidarité sur la fortune, en bénéficiant d'un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité* » du mécanisme de plafonnement.

¹ Olivier Fouquet, « La réforme de l'abus de droit : pour quoi faire ? », FR Lefebvre 2013/39, 27 septembre 2013.

² Conseil d'État, 9ème / 10ème SSR, 17/07/2013, 352989.

³ Cette majoration peut toutefois être ramenée à 40 % « lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire » (extraits du troisième alinéa de l'article 1729 du CGI).

⁴ En application du III de l'article 1727 du CGI, le taux de l'intérêt de retard est de 0,40 % par mois.

La deuxième phrase du deuxième alinéa précise que seule serait réintégrée la part des revenus distribués « *correspondant à une diminution artificielle des revenus* ».

B. UN TRAITEMENT DES LITIGES ALIGNÉ SUR LA PROCÉDURE D'ABUS DE DROIT CLASSIQUE

En cas de désaccord sur les rectifications notifiées, le dernier alinéa du présent article propose que le litige soit **soumis à la procédure prévue pour l'abus de droit** aux deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article L. 64 du LPF.

Dans ce cadre, le contribuable et l'administration pourraient ainsi soumettre le litige à **l'avis du comité de l'abus de droit fiscal**. La charge de la preuve incomberait alors au contribuable en cas d'avis favorable du comité.

C. UN RENDEMENT ESPÉRÉ DE 50 MILLIONS D'EUROS

D'après l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, l'impact budgétaire du dispositif est estimé à **50 millions d'euros** dès 2017.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement de la commission des finances en application duquel le Gouvernement serait tenu de **remettre chaque année, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport** détaillant, en fonction de leur répartition par tranche de patrimoine imposable et par décile de revenu fiscal de référence :

« - le nombre de contribuables ayant bénéficié du calcul prévu au I de l'article 885 V bis du code général des impôts ; »

« - le montant du plafonnement correspondant ; »

« - la cotisation moyenne d'impôt de solidarité sur la fortune des foyers plafonnés ; »

« - le montant moyen restitué au titre du plafonnement. »

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UN DISPOSITIF VISANT À CONTOURNER LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. Un dispositif visant à contourner l'exclusion des bénéfices distribuables du plafonnement de l'ISF

Introduit pour la première fois dans notre droit par la loi de finances pour 1989¹ afin de « protéger les personnes âgées propriétaires d'une résidence principale dont la valeur vénale s'est fortement valorisée mais ne disposant pas, pour autant, de revenus importants »², le plafonnement de l'ISF a dès l'origine **conduit à des stratégies d'optimisation** visant à limiter les revenus pris en compte.

Partant du constat que « le fait que les redevables les plus fortunés soient aussi ceux qui bénéficient le plus du mécanisme du plafonnement constitue une sorte d'anomalie fiscale »³, **un mécanisme de « plafonnement du plafonnement »** a alors été institué par la loi de finances pour 1996⁴ afin de limiter l'allègement qui résulte du plafonnement à 50 % de l'ISF normalement dû pour les patrimoines les plus importants⁵.

Dans le cadre de la refonte de l'ISF prévue par l'article 13 de la loi de finances pour 2013, **le mécanisme de « plafonnement du plafonnement », supprimé en 2011, n'a pas été rétabli.**

En effet, afin de limiter les détournements du plafonnement, l'article 13 précité proposait une **autre solution** consistant à assimiler à des revenus :

- le bénéfice distribuable pour les porteurs de parts ou d'actions d'une société passible de l'impôt sur les sociétés lorsque la société a été contrôlée par le redevable à un moment quelconque au cours des cinq dernières années ;
- les produits capitalisés dans les *trusts* à l'étranger ;
- les plus-values ou les gains ayant donné lieu à sursis ou à un report d'imposition ;

¹ Article 26 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989. Voir sur ce point : rapport général (tome II) fait au nom de la commission des finances par M. Maurice Blin et annexé au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988, p. 180-181.

² Rapport général n° 77 (tome II) fait au nom de la commission des finances par M. Alain Lambert et annexé au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995, p. 44.

³ Rapport général n° 77 (tome II) fait au nom de la commission des finances par M. Alain Lambert et annexé au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995, p. 47.

⁴ Article 6 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.

⁵ Ce mécanisme a été jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011.

-
- les intérêts des plans d'épargne logement ;
 - la variation de la valeur de rachat des bons ou contrats de capitalisation, des contrats d'assurance-vie, ainsi que des instruments financiers de toute nature visant à capitaliser des revenus.

Toutefois, dans sa décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a estimé que cette extension des revenus pris en compte au titre du calcul du plafonnement de l'ISF **méconnaissait l'exigence de prise en compte des facultés contributives** en intégrant des « *sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année* »¹.

Aussi, les sommes en attente au sein de sociétés holdings contrôlées par le redevable demeurent à ce jour exclues des revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement.

En l'absence de rétablissement du « plafonnement du plafonnement », la technique dite de « l'encapsulage » des dividendes², qui repose sur l'interposition de sociétés au niveau desquelles les revenus sont capitalisés, peut ainsi permettre d'alléger sans limite l'ISF.

Dans le cadre de cette stratégie, le train de vie du contribuable est alors le plus souvent assuré par :

- le **recours à l'emprunt** – comme le relève l'exposé des motifs du présent article, les banques acceptent d'ouvrir des lignes de crédit garanties sur les actifs imposables à l'ISF ;
- le **versement par la holding d'un montant limité de dividendes** ;
- **l'épargne accumulée.**

En proposant de réintégrer les « *revenus distribués à une société passible de l'impôt sur les sociétés contrôlée par le redevable* » lorsque le montage présente un objectif principalement fiscal, le présent article **visé donc à contourner la décision du Conseil constitutionnel de 2012**, qui avait censuré la prise en compte du bénéfice distribuable des sociétés contrôlées par le redevable.

La publication le 8 juin dernier par le Canard enchaîné du « *palmarès secret des artistes du bouclier fiscal* »³ n'est sans doute pas étrangère à cette proposition.

¹ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013, cons. 95.

² Cabinet Bornhauser, « La nouvelle clause anti-abus de l'article 119 ter 3 du CGI condamne-t-elle la holding patrimoniale passive ? », 24 juin 2016.

³ Canard enchaîné, « Le palmarès secret des artistes du bouclier fiscal », 8 juin 2016.

2. Un dispositif visant à contourner la censure de l'extension de la définition des actes constitutifs d'un abus de droit

Outre la décision de 2012 précitée, le dispositif proposé au présent article vise également à contourner la décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, par laquelle le juge constitutionnel a **censuré l'extension de la définition de l'abus de droit aux actes ayant pour « motif principal » d'éluder ou d'atténuer l'impôt** sur trois fondements :

- **le principe de légalité des délits et des peines**, qui impose au législateur de fixer le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis ;

- **l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi**, qui impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire ;

- **l'article 34 de la Constitution**, qui impose au législateur d'exercer pleinement sa compétence.

En l'espèce, le juge constitutionnel a considéré que la modification de la définition de l'acte constitutif d'un abus de droit avait pour effet de conférer une importante marge d'appréciation à l'administration fiscale, alors même que la procédure de l'abus de droit, d'application générale, est assortie du paiement d'intérêts de retard et d'une majoration importante. **Ainsi, « c'est tout à la fois les insuffisances de la rédaction qui aboutissent à donner une importante marge d'appréciation à l'administration et les conséquences sur le plan pécuniaire d'une insuffisante définition de l'acte constitutif de l'abus de droit » que le juge constitutionnel a censurées¹.**

En proposant d'introduire une clause anti-abus spécifique visant les montages ayant « pour objet principal » d'éluder l'ISF, tout en l'assortissant des garanties propres à la procédure d'abus de droit classique – y compris la saisine du comité de l'abus de droit fiscal –, **le présent article vise donc clairement à contourner cette décision.**

Il est vrai que le Gouvernement peut s'appuyer pour justifier sa tentative sur la décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2015, par laquelle le juge constitutionnel a **validé la transposition quasi-littérale, en droit interne, de la clause anti-abus prévue par la nouvelle directive mères-filles**, adoptée en 2015².

¹ Commentaire de la décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, *Loi de finances pour 2014*, p. 37.

² 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.

La rédaction proposée au présent article n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle de la clause précitée, en application de laquelle l'exonération de retenue à la source ne saurait désormais s'appliquer « *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* ».

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a tout d'abord refusé de contrôler la conformité des dispositions contestées au principe de légalité des délits et des peines, dans la mesure où il s'agit d'une simple règle d'assiette n'emportant aucune sanction.

Il peut être noté que **cet aspect de la décision a été critiqué par plusieurs commentateurs**, dans la mesure où l'existence d'un montage « non authentique » semble induire une manœuvre créant les apparences destinées à égarer l'administration, ce qui devrait donc systématiquement conduire à l'application de la pénalité de 80 % pour « manœuvres frauduleuses » prévue à l'article 1729 du CGI¹.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur général, le Gouvernement a d'ailleurs admis à propos du dispositif proposé au présent article qu'il « *serait logique que les rappels d'impôt effectués sur cette base se voient appliquer une majoration de 40 % pour manquement délibéré, voire de 80 % pour manœuvre frauduleuse* »².

Si le dispositif proposé au présent article constitue également une règle d'assiette et ne devrait donc vraisemblablement pas être contrôlé au regard du principe de légalité des délits et des peines, **votre rapporteur général estime néanmoins que sa constitutionnalité est loin d'être assurée.**

Dans sa décision rendue en 2015, le Conseil constitutionnel a certes estimé que les dispositions contestées étaient **suffisamment précises** pour ne pas porter atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et à l'article 34 de la Constitution.

Toutefois, cette décision s'inscrivait dans un contexte très particulier : alors même que la clause anti-abus de la directive mères-filles ne s'applique, en droit de l'Union européenne, qu'aux seules situations transfrontalières, l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2015 transposant ladite clause proposait de la rendre également applicable aux situations purement nationales. Dès lors, le Conseil constitutionnel était confronté à une question inédite : « *comment appliquer sa jurisprudence relative*

¹ Voir sur ce point : Olivier Fouquet, « Dispositif anti-abus et poursuite d'un but principalement fiscal. - À propos de Cons. const., n° 2015-726 DC, 29 déc. 2015 », *Revue de droit fiscal* n° 4, 28 janvier 2016.

² Réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur général.

aux directives lorsque le législateur décide, de lui-même, d'appliquer le même traitement aux situations internes et à celles régies par le droit communautaire ? »¹.

Comme l'ont relevé certains commentateurs, l'analyse compréhensive développée par le juge constitutionnel pourrait ainsi en partie être expliquée par « le souci d'éviter une situation délicate, voire *inextricable* : celle où une disposition qui, en tant qu'elle transpose une directive, serait conforme aux exigences de l'article 88-1 de la Constitution, mais inconstitutionnelle en tant qu'elle s'applique à une situation nationale »².

Surtout, le dispositif proposé au présent article propose que le seul critère du motif « principalement fiscal » permette de caractériser un abus, alors que la clause issue de la nouvelle directive mères-filles validée par le juge constitutionnel imposait également l'existence d'un « montage non authentique » ne reflétant pas la réalité économique.

Ce point est décisif dans la mesure où ce deuxième critère présente un caractère objectif qui vient contrebalancer le caractère subjectif du premier, limitant ainsi la marge d'appréciation de l'administration.

En son absence, l'administration serait alors amenée à « sonder les reins et les cœurs »³ pour déterminer les motivations du contribuable – organisation de la succession, préparation d'une opération de rachat avec effet de levier, volonté d'éviter une situation d'indivision, etc. – et soupeser leurs poids respectifs.

L'absence de ce deuxième critère est d'autant plus problématique qu'il « ne fait aucun doute que le terme 'principal' relève de l'appréciation souveraine des juges de fond » : si le présent article était adopté, le juge de cassation ne devrait donc pas contrôler « l'appréciation des faits à laquelle les juges de fond se sont souverainement livrés », laissant ainsi craindre de « graves atteintes aux principes de sécurité juridique et d'égalité devant l'impôt », comme le relevait déjà en 2013 Olivier Fouquet, président de section honoraire au Conseil d'État, à propos des projets d'extension de la définition de l'abus de droit⁴.

Si la constitutionnalité de ce dispositif n'est donc pas assurée, son efficacité ne l'est pas davantage.

¹ Commentaire de la décision n° 2015-726 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, p. 9.

² Yann Aguila, Julien Gayral et Yves Rutschmann, « La nouvelle clause anti-abus du régime des sociétés mères », *Revue de droit fiscal* n° 13, 31 mars 2016.

³ Jérôme Turot, « Demain, serons-nous tous des Al Capone ? - À propos d'une éventuelle prohibition des actes à but principalement fiscal », *Revue de droit fiscal* n° 36, 5 septembre 2013.

⁴ Olivier Fouquet, « La réforme de l'abus de droit : pour quoi faire ? », *FR Lefebvre* 2013/39, 27 septembre 2013.

B. UN DISPOSITIF À L'EFFICACITÉ DOUTEUSE

Le recours à l'interposition de sociétés contrôlées par le redevable **ne constitue que l'un des nombreux moyens permettant « d'encapsuler » des revenus afin de les « sortir » du calcul du plafonnement de l'ISF.**

À cet égard, rappelons que tant le Conseil d'État¹ que le Conseil constitutionnel considèrent que les produits des **contrats d'assurance-vie multi-supports « ne peuvent, pris dans leurs deux compartiments, être regardés comme définitivement acquis même s'ils sont inscrits en compte, dans la mesure où ils peuvent être réinvestis à tout moment vers des supports en unités de compte dont la valeur fluctue »**².

De ce fait, le Conseil constitutionnel a **censuré la prise en compte dans le calcul du plafonnement de l'ISF des produits des contrats d'assurance-vie multi-supports**, adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2014³.

L'absence de prise en compte de ces revenus latents permet dès lors la mise en place de stratégies d'optimisation particulièrement efficaces qui, dans la mesure où elles ne nécessitent pas le recours à des sociétés interposées, **n'entrent pas dans le périmètre de la clause anti-abus proposée au présent article.**

Exemple simplifié de stratégie d'optimisation reposant sur l'assurance-vie

Un contribuable dispose d'un patrimoine de 100 millions d'euros, dont 20 % est investi en immobilier d'usage. Le train de vie annuel à financer s'élève à un million d'euros.

Pour minimiser les revenus pris en compte au titre du plafonnement de l'ISF, le reste du patrimoine (80 millions d'euros) est investi en assurance-vie, sous la forme de 80 contrats multi-supports. Chaque année, le train de vie est financé par le rachat du contrat présentant la moins bonne performance financière.

Les revenus pris en compte dans le calcul du plafonnement de l'ISF sont alors nuls si le contrat racheté est en perte ou limités à la fraction du rachat correspondant à des bénéficiaires dans le cas contraire. Le mécanisme du plafonnement peut ainsi permettre de ramener l'ISF à un montant proche de zéro, quand bien même le patrimoine global du contribuable aurait fortement augmenté, compte tenu de la performance des autres contrats (non prise en compte dans le calcul du plafonnement en l'absence de rachat).

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Philippe Baillot et Philippe Rochmann, « Le plafonnement de l'ISF », IACF, 17 décembre 2014)

¹ Conseil d'État, 8ème et 3ème sous-sections réunies, 13/01/2010, 321416.

² Commentaire de la décision n° 2015-483 QPC du 17 septembre 2015, p. 8.

³ Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014, cons. 12.

Ainsi, le présent article devrait avant tout se traduire par un report vers d'autres stratégies d'optimisation.

Ce report pourrait d'ailleurs être **facilité** par la possibilité, récemment reconnue par la Cour de cassation¹, de souscrire auprès d'une compagnie d'assurance luxembourgeoise un contrat d'assurance-vie en **payant les primes par apport de titres.**

Si les fondements juridiques de cette décision font l'objet de débats, votre rapporteur général observe que de nombreuses stratégies reposant sur l'apport de titres, qui pourraient constituer un abus de droit, sont **d'ores et déjà proposées** par certains cabinets de conseil en gestion de patrimoine, par exemple pour transformer les revenus fonciers en produits d'assurance-vie.

**Exemple de stratégie visant à « sortir » les revenus fonciers
du plafonnement de l'ISF**

« *Le principe du montage :*

- *Un résident français apporte son patrimoine immobilier, valorisé à hauteur de plusieurs millions d'euros, à des sociétés civiles immobilières (SCI).*
- *Il souscrit auprès d'une compagnie luxembourgeoise un contrat d'assurance vie. Une prime de quelques millions d'euros est versée au contrat.*
- *La compagnie constitue une société de participations financières (Soparfi) dont les actions constituent une unité de compte dédiée (UC) au contrat.*
- *La Soparfi lève un emprunt bancaire dont les fonds servent à l'acquisition des parts des SCI.*
- *Le produit de cession des parts des SCI est apporté au contrat.*
- *La Soparfi émet des obligations souscrites par la compagnie. Elles constituent une autre UC dédiée au contrat.*
- *L'émission de ces obligations permet à cette Soparfi de rembourser partiellement son emprunt bancaire. »*

Source : L'Agefi actifs, « La combinaison Soparfi / Assurance vie luxembourgeoise en pratique » (encadré), numéro 684, 23 septembre 2016, p. 14

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général n'est pas favorable à l'adoption de cet article.

¹ Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 19 mai 2016, 15-13.606, publié au bulletin.

ARTICLE 4 bis (nouveau)
(*Art. 80 quaterdecies et 150-0 D du code général des impôts, L. 136-2, L. 136-6 et L. 137-13 du code de la sécurité sociale*)

Aménagement du régime fiscal et social applicable aux attributions d'actions gratuites

Commentaire : le présent article vise à durcir le régime fiscal et social applicable aux actions gratuites en soumettant le gain d'attribution au régime de droit commun des traitements et salaires et en portant de 20 % à 30 % le taux de la contribution patronale, sauf lorsque la distribution est réalisée par une petite et moyenne entreprise n'ayant jamais versé de dividendes.

I. LE DROIT EXISTANT

Mis en place par la loi de finances pour 2005¹, le dispositif des actions gratuites permet l'attribution gratuite d'actions aux mandataires sociaux et salariés afin de les fidéliser et de les intéresser à la performance de l'entreprise.

A. LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION ET D'EXERCICE

Les conditions d'attribution et d'exercice sont définies aux articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce.

1. Les entreprises éligibles

Aux termes de l'article L. 225-197-1, le dispositif des actions gratuites est applicable aux **sociétés par actions** – catégorie qui rassemble les sociétés anonymes, les sociétés par actions simplifiées et les sociétés en commandite par actions –, **y compris lorsque les titres de la société ne sont pas cotés.**

2. Les bénéficiaires potentiels

Sont susceptibles de bénéficier d'une attribution gratuite d'actions :

¹ Article 83 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

- **les mandataires sociaux** (président du conseil d'administration, directeur général, directeurs généraux délégués, membres du directoire ou le gérant de la société) ;

- **les membres du personnel salarié.**

3. La procédure d'attribution

La procédure d'attribution comprend **trois étapes** :

- **un rapport** de l'organe en charge de la convocation de l'assemblée générale extraordinaire (conseil d'administration ou directoire), accompagné d'un rapport spécial des commissaires aux comptes ;

- **une autorisation** par l'assemblée générale extraordinaire ;

- **une décision d'attribution** par le conseil d'administration ou le directoire.

Le cadre de l'attribution gratuite d'actions est fixé par l'assemblée générale des actionnaires, en particulier :

- le pourcentage maximal du capital social pouvant être attribué ;

- les catégories de bénéficiaires ;

- le délai pendant lequel l'autorisation peut être utilisée par le conseil d'administration ou le directoire ;

- la période d'acquisition au terme de laquelle l'attribution des actions est définitive pour les bénéficiaires ;

- la durée minimale de l'obligation de conservation des actions par les bénéficiaires.

La liberté de l'assemblée générale extraordinaire a toutefois été encadrée par le législateur :

- la durée minimale d'acquisition ne peut être inférieure à un an ;

- la durée cumulée des périodes d'acquisition et de conservation ne peut être inférieure à deux ans ;

- le pourcentage maximal du capital social pouvant être attribué est limité à 10 % ou 15 % pour les petites et moyennes entreprises (PME) non cotées ;

- ce pourcentage peut toutefois être porté à 30 % lorsque l'ensemble des salariés bénéficient de l'attribution mais l'écart entre le nombre d'actions distribuées à chaque salarié ne peut alors excéder un rapport de un à cinq au-delà de 10 % (15 % pour les PME non cotées) ;

- le délai pendant lequel l'autorisation peut être utilisée par le conseil d'administration ou le directoire ne peut excéder trente-huit mois.

Enfin, le conseil d'administration et le directoire sont chargés de déterminer :

- l'identité des bénéficiaires ;
- les conditions et, le cas échéant, les critères d'attribution des actions (ex : condition de présence dans l'entreprise, critères de performance).

B. LE CADRE FISCAL ET SOCIAL

1. Pour les employeurs

En application de l'article L. 137-13 du code de la sécurité sociale, les employeurs sont redevables d'une **contribution de 20 %** sur la valeur, à la date d'acquisition, des actions attribuées gratuitement.

En application du 2° du II du même article, la contribution est exigible **le mois suivant la date d'acquisition des actions par le bénéficiaire.**

Les PME qui n'ont procédé à aucune distribution de dividendes depuis leur création sont toutefois exonérées de cette contribution dans la limite, par salarié, du plafond annuel de la sécurité sociale (38 616 euros en 2016). Cette limite s'apprécie à la date de la décision d'attribution en tenant compte des actions gratuites dont l'acquisition est intervenue pendant l'année en cours et les trois années précédentes.

2. Pour les bénéficiaires

Pour les bénéficiaires, l'attribution gratuite d'actions peut donner lieu à deux principaux types de gains :

- **le gain d'acquisition**, qui correspond à la valeur des actions attribuées à la date de leur acquisition ;

- **la plus-value de cession**, qui correspond à la différence entre la valeur des titres au moment de leur cession et le prix d'acquisition.

En application des articles 80 *quaterdecies* et 200 A du code général des impôts, **le régime fiscal applicable dans les deux cas est aligné sur celui des plus-values mobilières**, prévu à l'article 150-0 A du code général des impôts.

Sur le plan fiscal, les gains réalisés sont donc soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, après application des abattements pour durée de détention prévus au deuxième alinéa du 1 de l'article 150-0 D du code général des impôts, soit :

- 50 % pour les titres détenus depuis deux ans et moins de huit ans ;

- 65 % pour les titres détenus depuis au moins huit ans.

En application du 1^{er} *quater* de l'article 150-0 D du même code, **un abattement renforcé est toutefois prévu lorsque la société est une PME créée depuis moins de dix ans¹** à la date de souscription.

Le taux de l'abattement est alors porté à :

- 50 % pour les titres détenus depuis au moins un an et moins de quatre ans ;

- 65 % pour les titres détenus depuis au moins quatre ans et moins de huit ans ;

- 85 % pour les titres détenus depuis au moins huit ans à la date de la cession.

Sur le plan social, les bénéficiaires sont redevables de prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, au taux de 15,5 %.

Une fraction de la contribution sociale généralisée (5,1 points) est toutefois admise en déduction du revenu imposable, en application de l'article 154 *quinquies* du même code.

Taux global d'imposition des gains liés aux actions gratuites selon la durée de détention, la nature de l'abattement et la situation fiscale du contribuable

(en %)

	Abattement de droit commun		Abattement renforcé		
	2 à 8 ans	> 8 ans	1 à 4 ans	4 à 8 ans	> 8 ans
Tranche à 45 % de l'IR et surtaxe de 4 %	39,5 %	32,8 %	39,5 %	32,8 %	23,8 %
Tranche à 30 % de l'IR	29 %	24,5 %	29 %	24,5 %	18,5 %

Note de lecture : l'abattement fixe prévu pour les dirigeants de PME partant à la retraite n'est pas pris en compte.

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, à l'initiative de notre collègue Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances.

Il vise à **revenir en grande partie sur l'allègement du cadre fiscal-social réalisé l'an passé** par l'article 135 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques¹, qui a permis :

¹ Article 135 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

-
- d'appliquer au gain d'attribution le cadre fiscal des plus-values mobilières, et non plus celui des traitements et salaires ;
 - de supprimer la contribution salariale de 10 % auparavant à la charge des bénéficiaires ;
 - d'abaisser le taux de la contribution patronale de 30 % à 20 % ;
 - d'exonérer les PME n'ayant jamais distribué de dividendes, dans la limite du plafond de la sécurité sociale ;
 - d'assouplir la procédure d'attribution.

A. UN GAIN D'ACQUISITION DE NOUVEAU IMPOSÉ COMME LES SALAIRES

En application du 1° du I du présent article, **le gain d'acquisition serait de nouveau imposé selon les règles applicables aux traitements et salaires**, c'est-à-dire au barème progressif de l'impôt sur le revenu, sans abattement pour durée de détention.

En application du 1° du II, le gain d'acquisition serait par ailleurs soumis aux **prélèvements sociaux au titre des revenus d'activité, au taux de 8 %**. La suppression de la contribution salariale de 10 % étant maintenue, le présent article se traduirait donc par une hausse du taux des prélèvements sociaux sur le gain d'acquisition.

B. UN RETOUR SUR LA BAISSÉ DE LA CONTRIBUTION PATRONALE

Le 3° du II propose de **porter de 20 % à 30 % le taux de la contribution patronale**.

C. LE MAINTIEN DU CADRE FISCALO-SOCIAL ACTUEL POUR LES SEULES PME N'AYANT JAMAIS DISTRIBUÉ DE DIVIDENDES

Par application combinée du b du 1° et du 2° du II ainsi que du 2° du II, **le cadre fiscal-social actuel serait maintenu pour les seules PME n'ayant jamais distribué de dividendes**.

D. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRÉE POUR LA HAUSSE DE LA CONTRIBUTION PATRONALE

Enfin, le IV prévoit une **entrée en vigueur différée pour la hausse de la contribution patronale**, qui ne sera applicable qu'aux seules actions

¹ Article 135 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

gratuites dont l'attribution a été autorisée postérieurement à la publication de la présente loi.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. LA RÉFORME DE 2015 VISAIT À RÉPONDRE AUX PROBLÉMATIQUES DE RECRUTEMENT DES PME MAIS AUSSI À LIMITER LE RISQUE DE DÉLOCALISATION DES CENTRES DE DÉCISION

Intervenue en août 2015 dans le cadre de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, **la réforme du régime des actions gratuites poursuivait un double objectif** : répondre aux problématiques de recrutement des PME et limiter les risques de délocalisation des centres de décision des grands groupes.

1. Répondre aux problématiques de recrutement des PME

Pour les PME, la possibilité de recourir à ce dispositif à un coût modéré est un atout particulièrement important, dans la mesure où l'attribution d'actions gratuites leur permet **d'attirer dès leur lancement des compétences fortes et des dirigeants expérimentés qu'elles ne peuvent pas encore rémunérer à leur juste valeur** sous forme de salaires, compte tenu de leurs contraintes de trésorerie.

En théorie, **le dispositif des actions gratuites est particulièrement pertinent pour les PME** dans la mesure où :

- la distribution d'actions gratuites **ne nécessite aucune contribution financière de la part des salariés**, alors que le régime des stock-options implique par exemple le règlement du prix de souscription ;

- **elle permet de fidéliser les salariés**, compte tenu des délais minimums d'acquisition et de conservation, ainsi que de la possibilité pour l'entreprise de fixer des conditions de présence.

Ce dispositif devrait ainsi constituer pour les PME un **mode de rémunération complémentaire à l'attribution de bons de souscription de part de créateur d'entreprise (BSPCE)**¹, titres analogues aux stock-options mais qui, étant réservés aux jeunes sociétés de petite capitalisation, bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable, le gain net réalisé lors de la cession étant soumis à l'impôt sur le revenu au **taux proportionnel de 19 %**².

Pourtant, compte tenu du coût particulièrement élevé pour une PME de recourir à ce dispositif - en raison notamment de la contribution

¹ Article 163 bis G du code général des impôts.

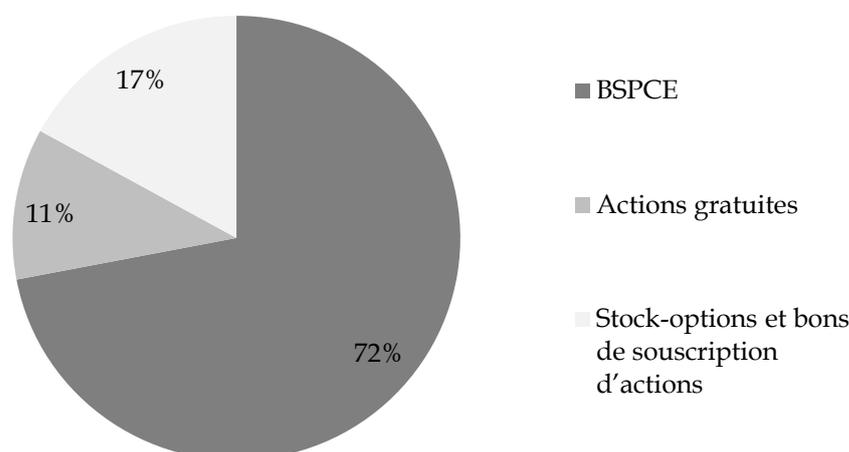
² 30 % lorsque le bénéficiaire exerce son activité au sein de la société depuis moins de trois ans à la date de la cession.

patronale de 30 % - et du niveau de taxation du gain d'acquisition pour le salarié, **l'attribution d'actions gratuites restait relativement peu développée avant la réforme.**

D'après l'édition 2015 du baromètre « France Digitale », si 93 % des start-up numériques interrogées utilisaient des instruments de capital pour motiver leurs dirigeants et salariés (la part du personnel détenant de tels instruments étant de 34 %), **les actions gratuites ne représentaient que 11 % des instruments utilisés¹.**

Typologie des instruments de capital utilisés par les start-up du numérique avant la réforme

(en %)



Source : Baromètre EY / France Digitale 2015

Ainsi, la réforme adoptée en 2015 ciblait tout particulièrement les PME, avec l'exonération de contribution patronale pour les PME n'ayant jamais distribué de dividendes, dans la limite du plafond de la sécurité sociale.

2. Limiter les risques de délocalisation des centres de décision des grands groupes

Toutefois, la majorité des allègements du cadre fiscal-social décidés l'an dernier ne bénéficient pas spécifiquement aux PME.

¹ Baromètre EY / France Digitale 2015, « La performance économique et sociale des start-up numériques en France », septembre 2015.

En effet, la réforme avait non seulement pour objet de répondre aux problématiques de recrutement des PME, mais aussi de **limiter les risques de délocalisation des centres de décision des grands groupes**.

Depuis 2014, pas moins de trois rapports¹ émanant d'organismes rattachés à l'exécutif ont mis en évidence la **perte d'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises**.

Le premier, consacré aux **quartiers généraux des grandes entreprises en France** et remis en octobre 2014 par l'inspection générale des finances (IGF)², semble même avoir **directement inspiré la réforme de 2015**. Au cours des débats parlementaires, Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, déclarait ainsi : « À juste titre, mon prédécesseur avait demandé un rapport à l'inspection générale des finances sur les risques de délocalisation des grands groupes. (...) Lorsque l'on regarde la réalité des choses, **plus du quart de nos entreprises du CAC 40 est en train de se détricoter via leur comité directeur. C'est cela, la réalité de notre économie !** »³.

Dans ce rapport, si la mission observe que la France « enregistre peu de délocalisations complètes, dites "sèches" », elle constate néanmoins⁴ :

- « **un mouvement de pertes de substance des quartiers généraux déjà implantés** », se traduisant notamment par la délocalisation « à bas bruit » de certains blocs de fonctions (trésorerie, ressources humaines, etc.) dans l'objectif de « **vider de leur substance les quartiers généraux, qui deviennent alors des coquilles juridiques** » ;

- « **un assèchement des flux de nouvelles localisations** » depuis 2010.

¹ Inspection générale des finances, « Les quartiers généraux des grandes entreprises en France », octobre 2014 ; Conseil d'analyse économique, « L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 30, avril 2016 ; Inspection générale des finances, « Attractivité du territoire français pour les talents internationaux », avril 2016.

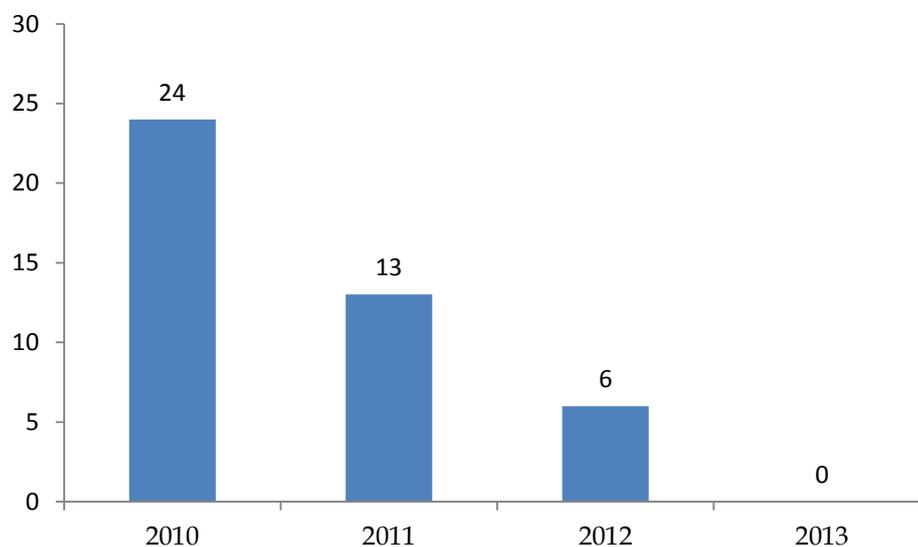
² Inspection générale des finances, « Les quartiers généraux des grandes entreprises en France », octobre 2014.

³ Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2014-2015 : compte rendu intégral de la troisième séance du vendredi 6 février 2015.

⁴ Inspection générale des finances, « Les quartiers généraux des grandes entreprises en France », octobre 2014, p. 1-5.

Nombre de quartiers généraux d'entreprises étrangères implantés en France

(en nombre)



Source : Données AFII retraitées par l'IGF

Sur longue période, l'étude menée en 2016 par le Conseil d'analyse économique confirme le recul de la France au classement des principaux pays d'accueil des centres de décision en Europe : « entre 1980 et 2012, la France recule de la première à la quatrième place, tandis que l'Allemagne passe de la quatrième place à la première place »¹. Le constat est encore plus préoccupant une fois la taille des centres de décision prise en compte, la France se retrouvant alors à la sixième place.

Or, parmi les facteurs expliquant la perte d'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises, les trois études s'accordent sur l'importance du taux marginal de l'impôt sur le revenu.

À partir d'une analyse empirique sur les déterminants de la localisation des centres de décision, le Conseil d'analyse économique conclut ainsi que **le taux supérieur de l'impôt sur le revenu a « un effet significativement négatif » sur les décisions d'implantation.**

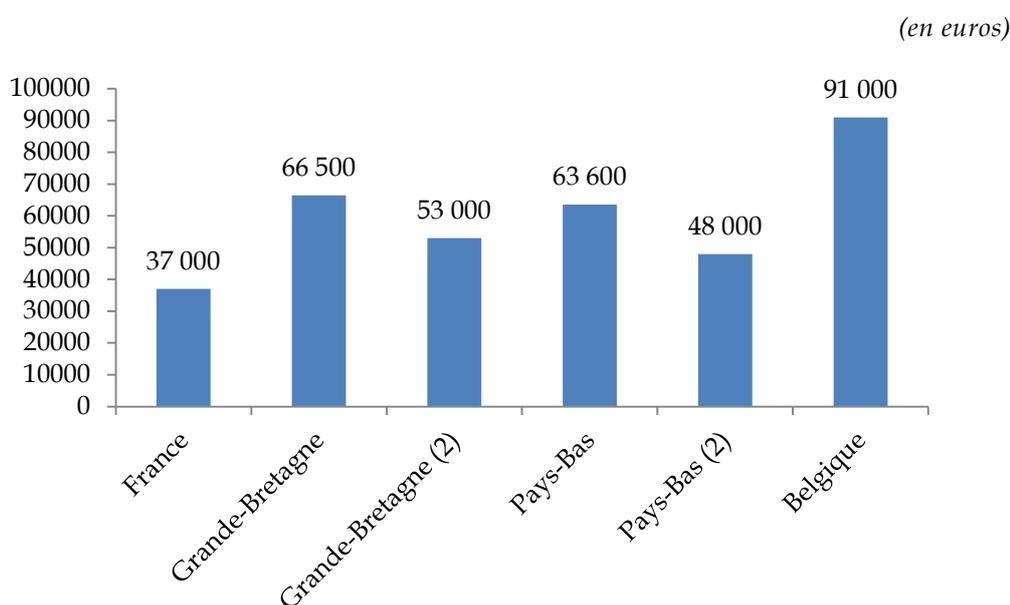
À cet égard, les deux études menées par l'IGF reviennent plus spécifiquement sur son **interaction avec les instruments de capital que constituent les stock-options et les actions gratuites**, compte tenu de l'importance de ce mode de rémunération pour les cadres des grands groupes.

¹ Conseil d'analyse économique, « L'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 30, avril 201, p. 4.

En comparaison avec nos principaux voisins, le rapport remis en avril dernier estime ainsi que **le régime des stock-options reste « délibérément pénalisé »¹ sur le plan fiscal-social**, en raison notamment de l'imposition de gain de levée d'option (ou gain d'exercice)² selon le régime de droit commun applicable aux traitements et salaires.

À titre d'illustration, pour un gain brut de levée d'option de 100 000 euros, l'écart après impôt entre la France et la Belgique atteint 146 %.

Comparaison européenne du gain d'exercice net après impôt pour 100 000 euros de gain d'exercice



Note de lecture : pour la Grande-Bretagne et les Pays-Bas, deux résultats différents peuvent être obtenus en fonction de l'application de certaines règles spécifiques (ex : régime d'impatriés).

Source : IGF, « Attractivité du territoire français pour les talents internationaux », Annexe VIII

Avec la réforme des actions gratuites, le Gouvernement avait donc choisi de ramener l'imposition de l'un des deux principaux instruments de capital utilisés par les grands groupes dans la « norme » européenne, sans aller jusqu'à modifier le régime des stock-options, qui fait figure de véritable « totem politique » pour la majorité.

¹ Inspection générale des finances, « Attractivité du territoire français pour les talents internationaux », avril 2016, Annexe VIII, page 23.

² Ce gain correspond à la différence, au moment de la levée de l'option, entre la valeur réelle et le prix d'exercice des titres.

B. LA RÉFORME DE 2015 A PERMIS DE RESTAURER LA COMPÉTITIVITÉ DU DISPOSITIF DES ACTIONS GRATUITES AU NIVEAU EUROPÉEN

Comme le régime des stock-options, le dispositif des actions gratuites était pénalisé avant la réforme de 2015 par le niveau de la contribution patronale (30 %) mais aussi par l'existence d'une contribution salariale de 10 % et l'imposition du gain d'acquisition au régime de droit commun des traitements et salaires.

Le taux global d'imposition du gain d'acquisition pouvait alors atteindre un niveau dissuasif de 64,5 % pour les cadres et dirigeants situés dans la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Taux global d'imposition sur le gain d'acquisition lié aux actions gratuites avant et après la réforme intervenue en 2015

(en %)

	Avant la réforme	Après la réforme, selon la durée de détention	
		2 à 8 ans	> 8 ans
Tranche à 45 % de l'IR et surtaxe de 4 %	64,5 %	39,5 %	32,8 %
Tranche à 30 % de l'IR	43,6 %	29 %	24,5 %

Source : commission des finances du Sénat

Si la réforme a permis de restaurer la compétitivité du dispositif au niveau européen, **le niveau de taxation du gain d'acquisition reste de 39,5 %** pour un contribuable situé dans la dernière tranche de l'impôt sur le revenu qui aurait conservé ses actions entre deux et huit ans, **ce qui est loin d'être négligeable.**

Ainsi, revenir sur la réforme intervenue pénaliserait l'ensemble des entreprises, alors même qu'il est trop tôt pour en dresser un premier bilan.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ AU PRÉSENT ARTICLE PÉNALISERAIT L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES, ALORS MÊME QUE LE BILAN DE LA RÉFORME DE 2015 NE PEUT ÊTRE DRESSÉ

1. Il est aujourd'hui impossible de dresser un bilan de la réforme intervenue en 2015

La réforme intervenue en 2015 n'est applicable qu'aux seules actions gratuites dont l'attribution a été autorisée postérieurement à la publication de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, parue le 7 août 2015. Les assemblées générales extraordinaires se réunissant

le plus souvent au premier semestre, **les dispositions votées n'ont donc été véritablement mises en œuvre qu'au premier semestre 2016.**

Au mépris de la stabilité fiscale, le présent article **entend donc revenir sur une réforme qui n'est effective que depuis moins de six mois**, à partir de quelques exemples d'entreprises qui auraient « abusivement » attribué des actions gratuites à leurs mandataires sociaux.

Il est pourtant rigoureusement impossible de dresser un bilan consolidé des attributions réalisées depuis la réforme, comme l'a rappelé le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale. En effet, la contribution patronale est désormais exigible au moment où les actions gratuites sont définitivement acquises par le bénéficiaire, soit au minimum un an après la décision d'attribution. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ne dispose donc pas encore des données concernant les actions gratuites attribuées depuis l'entrée en application du nouveau régime.

Le choix de revenir sur cette réforme sur la base d'exemples isolés apparaît **d'autant plus inopportun que de nouvelles dispositions visant précisément à encadrer les rémunérations des dirigeants, via un mécanisme appelé « say-on-say », sont actuellement débattues** au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

2. Le dispositif proposé porterait atteinte à l'attractivité de la France, alors même que le Brexit constitue une opportunité

En outre, le présent dispositif **porterait atteinte à l'attractivité de la France au moment même où la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne pourrait contribuer à rebattre les cartes** s'agissant des implantations des centres de décision des grands groupes.

Principaux pays d'accueil des centres de décision en Europe

(en %)

	en % pondéré par la taille de l'actif	en % du nombre total
Royaume-Uni	34,2 %	17,9 %
Pays-Bas	18,6 %	2,2 %
Belgique	13,3 %	17,9 %
Allemagne	8,6 %	19,0 %
Espagne	7,9 %	11,9 %
France	7,2 %	16,8 %

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données du Conseil d'analyse économique)

Les enjeux sont pourtant considérables, dans la mesure où le Royaume-Uni **rassemble un tiers des centres de décision en Europe**, une fois la taille de l'actif prise en compte.

3. Le dispositif proposé ne permettra pas de préserver un environnement favorable au développement des start-up

Enfin, il doit être noté que le présent article **ne permettra pas de préserver un environnement favorable au développement des start-up**, contrairement à ce qu'affirment les auteurs de l'amendement.

Certes, le dispositif proposé maintiendrait le cadre fiscal-social actuel pour les PME n'ayant jamais distribué de dividendes.

Toutefois, **l'exonération de la contribution patronale ne vaut que pour les « petites » attributions**, dans la limite, appréciée sur quatre ans, du plafond annuel de la sécurité sociale (38 616 euros en 2016).

Cette limite sera donc rapidement atteinte pour les cadres et les dirigeants expérimentés que les start-up ont besoin d'attirer. Au-delà, ces dernières seraient contraintes de s'acquitter d'une contribution patronale dont le taux atteindrait un niveau dissuasif de 30 %.

Aussi, il est très probable que de nombreuses PME renonceront à attribuer des actions gratuites.

En outre, le dispositif proposé pourrait **constituer un nouveau frein à la croissance des PME**, alors même que la transition du statut de PME vers celui d'entreprise de taille intermédiaire (ETI) constitue un des problèmes majeurs de l'écosystème français.

Comme le résume Jean-David Chamboredon, président du fonds d'investissement Isai et co-président de France Digitale, le présent article constituerait *« un très mauvais message à l'égard de nos "scale-ups"¹ »* s'apparentant à une *« punition "pour avoir réussi" »²*.

¹ Ce terme est généralement utilisé pour désigner une start-up qui a considérablement grandi et poursuit sa forte croissance.

² Jean-David Chamboredon, « La saga des AGA », 20 octobre 2016.

**D. LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF N'EST PAS ASSURÉE,
COMPTE TENU DE SON CARACTÈRE RÉTROACTIF**

1. Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement, le présent dispositif a bien sa place en première partie du projet de loi de finances

La structure des lois de finances est **bipartite**¹. Aussi, les mesures relatives aux impositions de toutes natures **doivent figurer dans la « bonne » partie** du projet de loi de finances.

Comme le rappelle le rapport relatif à la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, *« les amendements parlementaires ayant une incidence sur les ressources de l'État pour l'année concernée par le projet de loi de finances examiné – étant entendu qu'il s'agit de l'année à venir pour les projets de loi de finances de l'année et de l'année en cours pour les projets de loi de finances rectificative – doivent être déposés en première partie »*².

À l'inverse, les initiatives parlementaires qui n'ont pas d'effet sur les ressources de l'État pour l'année concernée ont leur place en deuxième partie – étant entendu qu'un amendement n'affecte l'équilibre budgétaire que s'il modifie le niveau de l'impôt effectivement payé au cours de l'année.

Lors du débat en séance publique à l'Assemblée nationale, **le Gouvernement a indiqué que l'article « aurait dû se trouver en deuxième partie (du projet de loi de finances) puisqu'il n'a aucun impact en 2017, tout simplement parce que les dispositions ont prévu qu'un délai d'un an était nécessaire entre l'attribution du droit et l'exercice de ce droit, puis un délai minimal d'un an entre l'acquisition de l'action et sa revente »**³.

Si telle était l'interprétation du Conseil constitutionnel, le présent article serait vraisemblablement déclaré contraire à la Constitution. En effet, le respect de la bipartition des lois de finances fait désormais l'objet d'un contrôle renforcé du Conseil constitutionnel. Alors que le juge constitutionnel a admis en 2010 qu'une disposition sans impact sur l'équilibre budgétaire puisse figurer en première partie d'une loi de finances dès lors que cette insertion ne porte pas atteinte à la clarté et à la sincérité des débats et n'altère pas les conditions d'adoption des données générales de l'équilibre budgétaire⁴, il a récemment déclaré contraire à la Constitution l'article 30 de la loi de finances pour 2016 au seul motif qu'il n'était pas placé

¹ La bipartition des lois de finances est prévue au paragraphe I de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

² Rapport d'information n° 263 (2013-2014) de Philippe Marini, précité, p. 113.

³ Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral de la deuxième séance du mercredi 19 octobre 2016.

⁴ Décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, cons. 5.

dans la « bonne » partie de la loi de finances¹. Il peut être noté que le Conseil constitutionnel n'a pas abandonné sa précédente jurisprudence mais a considéré que le raisonnement suivi en 2010 ne pouvait en l'espèce être réitéré².

Votre rapporteur général considère toutefois que le présent article figure bien dans la « bonne » partie du projet de loi de finances.

En effet, le dernier alinéa du présent article ne prévoit une entrée en vigueur différée que pour la hausse de la contribution patronale, qui ne serait applicable qu'aux seules actions gratuites dont l'attribution a été autorisée postérieurement à la publication de la loi de finances.

A contrario, le nouveau cadre fiscal (imposition sur le revenu et prélèvements sociaux) devrait donc s'appliquer rétroactivement au gain d'acquisition des actions gratuites attribuées avant l'entrée en vigueur de la loi et qui n'avaient pas encore été cédées au 1^{er} janvier 2016, le fait générateur de l'imposition de l'avantage étant comme le rappelle le Bulletin officiel des finances publiques (Bofip) « la disposition, la cession, la conversion au porteur ou la mise en location des actions reçues »³.

Pour les actions gratuites attribuées depuis la réforme de 2015, il ne devrait en principe n'y aucun impact sur l'équilibre budgétaire de l'exercice 2017, la durée cumulée des périodes d'acquisition et de conservation ne pouvant être inférieure à deux ans. Il peut néanmoins être observé que le septième alinéa de l'article L. 225-197-1 du code de commerce dispose que « les actions sont librement cessibles en cas d'invalidité des bénéficiaires ». **Pour les actions attribuées postérieurement à la réforme intervenue en 2015, le présent article pourrait donc avoir un impact sur l'exercice 2017 en cas d'invalidité des bénéficiaires.**

En outre, les nouvelles dispositions seront également applicables aux « anciennes » actions gratuites attribuées avant la réforme de 2015 et cédées en 2016, avec un impact sur l'équilibre budgétaire de l'exercice 2017. À titre d'exemple, pour les actions gratuites attribuées du 1^{er} janvier 2005 au 27 septembre 2012 et cédées en 2016, le gain d'acquisition devrait être imposé à un taux forfaitaire de 30 %, les modifications du cadre fiscal-social intervenues depuis 2012 étant uniquement applicables aux nouvelles attributions. Si le présent dispositif était adopté, le gain d'acquisition serait finalement imposé au barème de l'impôt sur le revenu, avec un impact sur le solde budgétaire de l'exercice 2017.

¹ Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, cons. 14.

² Cf. commentaire de la décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, p. 7 : « Dans cette précédente décision, la place de trois articles dans la première partie de la loi de finances était contestée et, si deux d'entre eux s'y trouvaient irrégulièrement, il n'en était pas de même du troisième. Or, c'est au regard du lien existant entre ces trois articles que le Conseil constitutionnel avait admis, après avoir relevé que le positionnement irrégulier de deux articles était regrettable, que cette irrégularité ne devait pas entraîner la censure de ces articles. »

³ BOI-RSA-ES-20-20-20160613.

Si le présent article devait donc bien figurer en première partie de la loi de finances, sa constitutionnalité n'est pas pour autant assurée, tant sa portée rétroactive est de nature à porter atteinte aux situations acquises.

2. Sa constitutionnalité n'est toutefois pas assurée, compte tenu de l'ampleur de l'atteinte aux situations acquises

En dehors de la matière répressive, la rétroactivité de la loi est admise, le Conseil constitutionnel considérant *« qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions »*¹.

À cet égard, la **« petite » rétroactivité**, liée *« au caractère rétrospectif de la loi de finances, dont les dispositions s'appliquent aux impôts dus sur les opérations faites au cours de l'année écoulée »*², a expressément été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel³.

Dans un souci de sécurité juridique, **le Conseil constitutionnel a toutefois progressivement développé une jurisprudence protectrice des situations acquises**, sans pour autant aller jusqu'à consacrer un principe de confiance légitime⁴.

Ainsi, il n'est possible de porter atteinte aux situations légalement acquises que s'il est justifié d'un motif d'intérêt général suffisant⁵.

Cette jurisprudence a récemment été étendue, le Conseil constitutionnel faisant désormais également porter son contrôle sur les **« effets qui peuvent légitimement être attendus » des situations légalement acquises**⁶. Il s'agit là d'une approche plus subjective, par laquelle le juge constitutionnel entend protéger les espérances légitimes des contribuables et des acteurs économiques.

À titre d'illustration, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur ne saurait remettre en cause l'application des **taux « historiques » de prélèvements sociaux** pour les produits acquis ou constatés pendant la durée légale de détention du contrat d'assurance-vie conduisant au bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu sur les gains issus de ce contrat⁷.

¹ Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, cons. 6.

² À titre de rappel, en matière d'impôt sur les sociétés, le fait générateur est fixé au jour de la clôture de l'exercice et, en matière d'impôt sur le revenu, au dernier jour de l'année civile de réalisation ou de perception des revenus.

³ Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, cons. 108.

⁴ Décision n° 97-391 DC du 7 novembre 1997, cons. 6.

⁵ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 45.

⁶ Décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons. 14.

⁷ Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, cons. 19.

En l'espèce, il pourrait être considéré que le présent dispositif porte une atteinte disproportionnée aux « effets qui peuvent légitimement être attendus » des situations légalement acquises. En effet, son adoption aurait pour effet d'imposer au barème le gain d'acquisition d'actions gratuites attribuées avant 2012 et cédées en 2016, alors même que jusqu'à présent les évolutions du cadre fiscal-social décidées par le législateur ont toujours été appliquées aux seules actions gratuites attribuées postérieurement à leur entrée en vigueur.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général est opposé à l'adoption de cet article.

ARTICLE 4 ter (nouveau)
(Art. 199 *unvicies* du code général des impôts)

**Augmentation du taux de la réduction d'impôt
sur le revenu au titre des souscriptions au capital des sociétés de
financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel
(SOFICA)**

Commentaire : le présent article a pour objet d'augmenter, de manière ciblée, le taux de la réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour activité exclusive le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles (SOFICA).

I. LE DROIT EXISTANT

Une réduction d'impôt sur le revenu est accordée aux contribuables ayant leur domicile fiscal en France qui souscrivent en numéraire au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA) créées par la loi du 11 juillet 1985¹.

Cet avantage fiscal est codifié à l'article 199 *unvicies* du code général des impôts et a été plusieurs fois modifié :

- sa durée, initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2008, a été **prolongée à trois reprises de trois ans**² et court jusqu'au 31 décembre 2017 ;

- **les taux de la réduction d'impôt ont été réduits à deux reprises**, à l'instar d'autres avantages fiscaux, en 2011 et en 2012³ (cf. B *infra*).

A. LES SOFICA

Ces sociétés d'investissement, créées à l'initiative de professionnels du cinéma et de l'audiovisuel ou d'opérateurs du secteur bancaire et financier, sont chargées **de collecter, en contrepartie d'un avantage fiscal, des fonds privés destinés au financement de la production**

¹ Article 40 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

² Par l'article 87 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, l'article 9 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et l'article 72 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Par décret n° 2011-520 du 13 mai 2011 (mettant en œuvre la réduction homothétique des avantages fiscaux prévue par l'article 105 de la loi de finances pour 2011) et décret n°2012-547 du 23 avril 2012 (mettant en œuvre la réduction homothétique des avantages fiscaux prévue par l'article 83 de la loi de finances pour 2012).

cinématographique ou audiovisuelle. 90 % des fonds collectés doivent être **obligatoirement investis dans l'année qui suit l'opération de collecte**, les 10 % restant pouvant être placés en trésorerie sous certaines conditions.

Les investissements s'opèrent sous la forme de versements en numéraires réalisés dans le cadre de **contrats d'association à la production** ou de **souscription au capital de sociétés de réalisation**. Les SOFICA bénéficient en échange de **droits à recettes tirées de l'exploitation des œuvres** ou de **dividendes**.

Elles font l'objet de **deux procédures d'agrément** :

- **le montant de leur capital est agréé par le ministre chargé du budget** ;

- **et les œuvres** qu'elles financent **bénéficient d'un agrément du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)** : ces œuvres doivent être réalisées en version originale **en langue française** et être de la nationalité d'un État de l'Union européenne. Toutefois, les SOFICA peuvent investir 20 % de leurs financements annuels dans des œuvres de coproduction réalisées dans la langue d'un pays coproducteur de l'Union européenne.

Leurs opérations de collecte doivent par ailleurs se faire délivrer **un visa de la part de l'Autorité des marchés financiers (AMF)**.

Leur statut est régi par les articles 238 *bis* HE et suivants du code général des impôts. Le CNC a également mis en place une **charte** que signent les actionnaires fondateurs de SOFICA et dont l'objet est **d'inciter les investissements dans la production indépendante et les orienter vers certaines œuvres** (films aux budgets moyens, premiers et deuxièmes films, œuvres d'animation, secteur audiovisuel).

B. L'AVANTAGE FISCAL ACCORDÉ POUR LA SOUSCRIPTION AU CAPITAL DES SOFICA

La **réduction d'impôt¹**, codifiée à l'article 199 *unvicies* du code général des impôts, est ouverte à tout contribuable domicilié en France. Elle concerne les souscriptions en **numéraire** au capital **initial**, ou aux **augmentations de capital**, des sociétés anonymes soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et qui ont **pour activité exclusive le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées**.

La réduction d'impôt s'applique **aux sommes effectivement versées pour souscrire au capital d'une SOFICA, dans la limite de 25 % du revenu net global et de 18 000 euros**.

¹ Elle a remplacé, en 2006, une déduction d'impôt créée en 1985 et poursuivant le même objet.

Cette réduction est égale à **30 %¹ des sommes investies** et est **portée à 36 %²** si la SOFICA s'engage à réaliser au moins **10 % de ses investissements** sous la forme de souscription au capital de sociétés qui ont pour **activité exclusive la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles** entrant dans le champ d'application de l'agrément. Cette majoration a pour objet d'inciter les SOFICA à s'orienter vers le **financement en amont des projets et l'accompagnement en fonds propres de sociétés de production indépendantes**.

L'avantage fiscal maximal obtenu est donc de **6 480 euros³ par ménage**. Il n'est pas intégré dans le calcul du plafonnement global des avantages fiscaux de 10 000 euros fixé par l'article 200-0 A du code général des impôts, mais est **soumis à un plafonnement global spécifique de 18 000 euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article a été introduit par un amendement cosigné par Valérie Rabault, rapporteure générale, au nom de la commission des finances et nos collègues députés Karine Berger, Bruno Le Roux, Patrick Bloche, Marcel Rogemont et Pierre-Alain Muet. Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec **un avis défavorable du Gouvernement** qui souhaitait que cet amendement soit discuté en seconde partie afin que son coût ne pèse pas sur l'exercice 2017.

Le dispositif adopté vise à **rétablir un taux de réduction de 48 %** lorsque la SOFICA a réalisé 10 % de ses investissements dans l'année suivant celle de la souscription, sous la forme de souscription au capital de sociétés de réalisation et qu'elle s'engage à consacrer :

- au moins 10 % de ses investissements à **des dépenses de développement** d'œuvres audiovisuelles de fiction, de documentaire et d'animation **sous forme de séries**, effectuées par les sociétés de réalisation dans lesquelles elle a souscrit au capital ;

- ou bien, au moins 10 % de ses investissements à des versements en numéraire réalisés par contrats d'association à la production en contrepartie de **l'acquisition de droits portant exclusivement sur les recettes d'exploitation des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à l'étranger**.

Cette modification vise à **orienter l'action des SOFICA** en amont vers **le développement de séries audiovisuelles** et en aval, vers **l'exportation**, pour concurrencer les séries américaines ou européennes.

¹ Dans la rédaction initiale de l'article 199 unvecies, ce taux était de 40 %.

² Dans la rédaction initiale de l'article 199 unvecies, ce taux était de 48 %.

³ 36 % de 18 000 euros.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions au capital des SOFICA représente pour l'État **une perte de recettes annuelle d'environ 20 millions d'euros, stable depuis plusieurs années**. Elle concerne environ 6 800 ménages.

Chiffrage de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des SOFICA

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Chiffrage définitif ou réactualisé	28	28	25	21	20	20	21	-
Pour mémoire, chiffrage initial	25	30	25	22	20	20	21	21

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performance des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » annexés aux projets de lois de règlement de 2011 à 2015 et des projets annuels de performance de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexés aux projets de lois de finances pour 2016 et 2017

L'évolution de la dépense fiscale est **directement corrélée à l'enveloppe de collecte qui est autorisée annuellement par le ministre chargé du budget**, ce qui en permet le pilotage. En 2016, le montant global de la collecte annuelle autorisée s'élève à 63 millions d'euros. Ce montant est stable depuis plusieurs années.

Évolution des montants de collectes agréés depuis 2010

Année d'agrément	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de SOFICA agréées	11	10	12	11	10	12	11	11
Montant de collecte agréé à investir en année n+1 (en M€)	63,1	63,1	63,1	61,5	59	63,1	62	63,1

Source : commission des finances du Sénat, d'après les listes des SOFICA agréées publiées par le CNC de 2009 à 2016

Les SOFICA agréées en 2014¹ ont collecté **60,8 millions d'euros**². En 2015, elles sont intervenues à hauteur de **45,9 millions d'euros** dans le financement de la **production cinématographique** et à hauteur de

¹ Derniers chiffres publiés par le CNC.

² Soit un montant inférieur au montant autorisé de 63,1 millions d'euros.

7,9 millions d'euros dans celui de la **production audiovisuelle**. Elles ont ainsi participé au financement du tournage de **147 œuvres**.

Le coût maximal de la mesure adoptée par l'Assemblée nationale serait de **7,6 millions d'euros**, soit la différence entre l'application d'un taux à 36 % et celle d'un taux à 48 % à la totalité de la collecte.

Le dispositif en faveur des SOFICA prend fin le 31 décembre 2017. Il devra donc être réexaminé l'année prochaine.

Dans ces conditions, **votre rapporteur général n'est pas favorable** à une modification de ce dispositif et préfère que la question de la réduction spécifique pour favoriser la production de séries audiovisuelles soit **examinée au moment de son éventuelle prorogation et sur la base d'une évaluation préalable** permettant de faire un bilan coût-avantage de la mesure.

ARTICLE 4 quater (nouveau)
(Article 786 du code général des impôts)

**Tarif des droits de mutation à titre gratuit en cas de donation effectuée au
bénéfice d'adoptés simples par leur adoptant du vivant de ce dernier**

Commentaire : le présent article rétablit pour les adoptés simples les dispositions fiscales applicables aux transmissions à titre gratuit du vivant de l'adoptant afin qu'ils puissent bénéficier du tarif en ligne directe.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. LA RÉDACTION ANTÉRIEURE À LA LOI DE 2016 RELATIVE À LA
PROTECTION DE L'ENFANT*

L'article 786 du code général des impôts prévoit plusieurs **dérogations au principe selon lequel il n'est pas tenu compte du lien de parenté résultant de l'adoption simple¹ pour la perception des droits de mutation à titre gratuit** (par opposition à l'adoption plénière).

Dans sa rédaction antérieure à la modification issue de la loi de 2016 relative à la protection de l'enfant², **cet article prévoyait que ce principe ne s'appliquait pas « aux donations faites en faveur d'adoptés qui, soit dans leur minorité et pendant cinq ans au moins, soit dans leur minorité et leur majorité et pendant dix ans au moins, auront reçu de l'adoptant des secours et des soins non interrompus ».**

Selon notre collègue Michèle Meunier, alors rapporteur du texte pour la commission des affaires sociales, en pratique, l'adopté qui demandait le bénéfice de ces dispositions pouvait rencontrer des difficultés pour prouver à l'administration fiscale qu'il remplissait les conditions exigées, en particulier lorsque l'adoptant était décédé pendant la minorité de l'adopté.

¹ Contrairement à l'adoption plénière, l'adoption simple crée un nouveau lien de parenté entre l'adoptant et l'adopté mais laisse coexister ces deux liens de filiation.

² Article 36 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

B. LA MODIFICATION OPÉRÉE PAR LA LOI DE 2016 ET LA SUPPRESSION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX DONATIONS DU VIVANT DE L'ADOPTÉ

La loi de 2016 a eu pour effet d'apporter une réponse à cette difficulté en prévoyant l'imposition des mutations à titre gratuit entre adoptants et adoptés simples selon le régime fiscal applicable aux transmissions en ligne directe lorsque le décès de l'adoptant intervient pendant la minorité de l'adopté simple. Il modifie en ce sens l'article 786 précité en complétant l'énumération des cas dans lesquels il est tenu compte du lien de parenté, même en cas d'adoption simple, par la mention des « adoptés mineurs au moment du décès de l'adoptant ».

Pour les adoptés majeurs au moment du décès, les conditions restent les mêmes qu'auparavant (ils doivent prouver qu'ils ont bénéficié de soins et secours interrompus soit dans leur minorité pendant au moins cinq ans, soit dans leur minorité et leur majorité pendant au moins dix ans).

Ainsi, tel qu'il résulte de la loi de 2016, le texte prévoit que **le régime fiscal applicable aux transmissions en ligne directe** s'applique aux transmissions faites par l'adoptant en faveur :

- d'adoptés mineurs au moment du décès de l'adoptant ;
- d'adoptés majeurs au moment du décès de l'adoptant qui, soit dans leur minorité et pendant cinq ans au moins, soit dans leur minorité et leur majorité et pendant dix ans au moins, auront reçu de l'adoptant des secours et des soins non interrompus au titre d'une prise en charge continue et principale.

Toutefois, en faisant référence explicitement au « *décès de l'adoptant* », cette formulation a eu pour effet de supprimer les donations à titre gratuit effectuées du vivant de l'adoptant, alors même que ces dernières étaient possibles.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté en séance publique à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue députée Monique Rabin, avec l'avis favorable de la commission et du gouvernement.

Il tend à rétablir pour les adoptés simples les dispositions applicables aux transmissions à titre gratuit du vivant de l'adoptant afin qu'ils puissent bénéficier du tarif en ligne directe, quelles que soient les conditions de leur adoption.

Concrètement, cet article réintroduit cette possibilité pour :

- les adoptés mineurs au moment de la donation consentie par l'adoptant qui, pendant cinq ans au moins, ont reçu de celui-ci des secours et

des soins non interrompus au titre d'une prise en charge continue et principale

- les adoptés majeurs qui, soit dans leur minorité et pendant cinq ans au moins, soit dans leur minorité et leur majorité et pendant dix ans au moins, auront reçu de l'adoptant des secours et des soins non interrompus au titre d'une prise en charge continue et principale.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Votre rapporteur général approuve cet article qui a pour simple objet de corriger une erreur matérielle résultant de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant en restaurant les dispositions fiscales qui étaient applicables aux donations du vivant de l'adoptant. Les adoptés simples qui reçoivent des donations pourront continuer de bénéficier du tarif en ligne directe.

ARTICLE 5

(Art. 80 undecies B, 81, 170, 204-0 bis et 1417 du code général des impôts,
L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales,
et 28 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992)

**Aménagement du régime d'imposition des indemnités de fonction
perçues par les élus locaux**

Commentaire : le présent article tend à rapprocher du droit commun le régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux en vue de l'instauration du prélèvement à la source.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 204-0 bis du code général des impôts, les indemnités de fonction perçues par les élus locaux sont soumises « à une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu ». Toutefois, dans certaines conditions, en vertu du III du même article, les élus locaux peuvent opter pour l'imposition de leurs indemnités « suivant les règles applicables aux traitements et salaires ».

**A. HISTORIQUE DE LA RETENUE À LA SOURCE DES INDEMNITÉS D'ÉLUS
LOCAUX**

Le principe d'une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu a été institué par l'article 47 de la loi du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992¹; en cela, elle tirait les conséquences pratiques de l'article 28 de la loi du 3 février 1992², qui prévoyait que les « indemnités de fonctions perçues par les élus locaux sont soumises à imposition autonome et progressive dont le barème est fixé par la loi de finances ».

Lors de l'examen, en 1992, du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui prévoyait une fiscalisation des indemnités de fonction des élus locaux et nationaux, la commission des Lois du Sénat a souhaité assortir celle-ci de deux garanties :

- la première garantie tient aux modalités de définition de la fraction des indemnités de fonction dite « représentative de frais d'emploi » et comme telle exonérée de l'impôt sur le revenu : le projet de loi renvoyait sur ce point à un décret, -solution qui n'offre aucune sécurité aux élus et s'avère de surcroît contraire à l'article 34 de la Constitution-. Pour votre commission, c'est au Législateur lui-même qu'il incombe de fixer précisément un élément aussi essentiel du régime indemnitaire des élus locaux.

¹ Loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificatives pour 1992.

² Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

- la seconde garantie peut être formulée en termes simples mais qui résument parfaitement la position de votre commission des lois :

- eu égard à la modicité de leurs indemnités et aux responsabilités considérables, -et onéreuses-, qu'ils exercent, les maires des communes de moins de 2 000 habitants doivent continuer à être intégralement exonérés d'impôt sur leurs indemnités de fonction ;

- après impôt, les indemnités de fonction versées aux élus locaux ne devront jamais, dans le nouveau régime proposé, être inférieures aux indemnités qu'ils perçoivent actuellement. Admettre l'hypothèse contraire reviendrait en effet à priver de portée la majoration générale d'indemnisation prévue par le projet de loi, et même dans certains cas à aggraver la situation indemnitaire réelle dont les élus locaux bénéficient¹.

Aussi, il ressort des travaux préparatoires, de même que des débats intervenus au Sénat², que **la préoccupation des sénateurs était d'assurer un contrôle parlementaire sur la fiscalité applicable aux indemnités des élus locaux** afin d'éviter que celle-ci ne puisse devenir excessive ; de même, Henri Le Breton, sénateur du Morbihan, estimait que « *compte tenu de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu, l'assujettissement à cet impôt de la quasi-totalité des indemnités perçues par les élus, notamment communaux, enlèverait une partie non négligeable de sa signification au relèvement pourtant nécessaire de leurs indemnités* »³.

En bref, **l'instauration d'un régime spécifique dont les modalités étaient fixées en loi de finances se voulait plus protecteur.**

B. LE PRINCIPE DE LA RETENUE À LA SOURCE SUR LES INDEMNITÉS DE FONCTION

La retenue à la source applicable aux indemnités de fonction perçues par les élus locaux est assise sur le montant des indemnités attribuées, sous déduction des **cotisations sociales obligatoires**, de la part déductible de la contribution sociale généralisée (CSG) ainsi que d'une **fraction des indemnités représentatives de frais d'emploi**.

Cette fraction représentative - qui est donc exonérée de l'impôt sur le revenu - est fixée forfaitairement. Elle est égale à 100 % des indemnités versées pour les maires des communes de moins de 500 habitants (646,25 euros par mois depuis 2010) et est plafonnée à 150 % de ce montant (969,38 euros) en cas de pluralité de mandats. Le montant de référence retenu était, initialement, celui des indemnités versées pour les maires des communes de moins de 1 000 habitants ; toutefois, celui-ci a été abaissé, à

¹ Rapport n° 238 (1991-1992) de Jacques Thyraud sur 1°) le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux et 2°) les projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, 15 janvier 1992, p. 25.

² Sénat, compte rendu intégral de la séance du mardi 21 janvier 1992, JORF du 22 janvier 1992, p. 321 et s.

³ Idid., p. 323.

l'initiative de l'Assemblée nationale, dans le cadre de la loi du 7 juillet 2000 interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales^{1,2}.

Le régime d'option³, qui permet aux élus locaux de voir leur indemnité imposée à l'impôt sur le revenu « *suivant les règles applicables aux traitements et salaires* », a été créé par l'article 36 de la loi du 30 décembre 1993 de finances pour 1994⁴. Selon Jean Arthuis, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat, « *cette mesure présent[ait] l'avantage d'ouvrir aux élus le bénéfice du quotient familial et donc de "familialiser" l'imposition de leurs indemnités* »⁵ ; par ailleurs, celui-ci s'interrogeait « *sur le fait que le système de retenue à la source soit désormais la norme et le régime de droit commun l'exception* », estimant que « *l'inverse serait préférable, tout en reconnaissant le caractère spécifique de ces indemnités* »⁶.

Au total, conçu comme un régime plus protecteur des élus locaux, le principe d'une retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu applicable aux indemnités de fonction de ces derniers semblait, quelques années seulement après son instauration, avoir **perdu de sa légitimité, compte tenu, notamment, de la « familialisation » permise par les règles de droit commun de l'impôt sur le revenu.**

C. LE CALCUL DU PRÉLÈVEMENT LIBÉRATOIRE SUR LES INDEMNITÉS DE FONCTION

La retenue à la source, libératoire de l'impôt sur le revenu, est liquidée par l'ordonnateur de la collectivité et opérée par les comptables publics de l'État au moment du versement des indemnités. Dans le cas où un élu exerce plusieurs mandats locaux, une seule collectivité est chargée de prélever la retenue à la source pour l'ensemble des indemnités versées ; il revient à l'élu de choisir la collectivité chargée du prélèvement – sachant qu'en cas de périodicités différentes des indemnités, la retenue à la source doit être effectuée au même rythme que l'indemnité dont la périodicité est la plus courte.

L'impôt dû est calculé en appliquant à l'assiette, minorée d'une constante, des barèmes journaliers, mensuels, trimestriels, semestriels et annuels – applicables selon la fréquence de perception des indemnités –,

¹ Loi n° 2000-629 du 7 juillet 2000 interdisant les candidatures multiples aux élections cantonales.

² Cette mesure se justifiait par le fait que l'indemnité maximale perçue par les maires des communes de moins de 1 000 habitants venait d'être portée de 3 882 à 7 079 francs par la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice.

³ L'élu local souhaitant que la retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu ne soit pas effectuée doit en informer les ordonnateurs.

⁴ Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.

⁵ Rapport général n° 101 (1993-1994), tome II, de Jean Arthuis sur le projet de loi de finances pour 1994 fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, 22 novembre 1993, p. 129.

⁶ Id.

fixés en loi de finances. À titre d'exemple, est reproduit ci-après le barème mensuel afférent aux indemnités de fonction perçues par les élus locaux en 2016.

**Barème mensuel de retenue à la source sur les indemnités de fonction perçues
par les élus locaux en 2016**

Revenu imposable en euros (R)	Taux (T)	Constantes en euros (C)
De 0 à 808	0 %	0,00
De 808 à 2 233	14 %	113,17
De 2 233 à 5 986	30 %	470,38
De 5 986 et 12 676	41 %	1 128,79
Au-delà de 12 676	45 %	1 635,81

L'**assiette**, soit le revenu imposable, est déterminée de la manière suivante :

Assiette =

Indemnité de fonction

- cotisations IRCANTEC

- CSG déductible (5,1 %)

- cotisations sociales obligatoires (pour les élus dont le total des indemnités excèdent 19 308 euros pour 2016, soit 1 609 euros par mois)

+ part financée par la collectivité de la retraite par rente¹

- fraction représentative de frais d'emploi

L'**impôt dû**, quant à lui, est calculé comme suit :

Impôt dû = (Revenu imposable × Taux) - Constante

Le tableau ci-après permet d'illustrer la manière dont est calculé l'impôt dû au titre des indemnités de fonction perçues par les élus locaux.

¹ La loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a étendu le droit à la constitution d'une retraite par rente à tous les élus locaux. La constitution de cette rente incombe pour moitié à l'intéressé et pour moitié à la collectivité, dans la limite de 8 %.

Exemple de calcul du revenu mensuel imposable d'un élu local

Indemnité	Cotisations sociales obligatoires (8 %)	IRCANTEC (2,72 %)	CSG déductible (5,10 %)	Net	Indemnité représentative de frais	Revenu imposable
1 634,63	130,77	44,46	93,37	1 376,03	646,25*	
463,78	37,10	12,61	23,65	390,42	390,42*	
500,00	-	13,60	25,50	460,90	460,90*	
				2 227,35	1 497,57** Plaf. 969,38	1 297,57

* Indemnité d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants (dans la limite de l'indemnité).

** Plafond de l'indemnité représentative de frais ($646,25 \times 1,5 = 969,38$ euros).

Dans l'exemple examiné, le revenu mensuel imposable - donc l'assiette de la retenue à la source - s'élève à 1 257,97 euros, ce qui correspond à une indemnité soumise à l'impôt de 2 227,35 euros, minorée de l'indemnité représentative de frais d'emploi, d'un montant de 969,38 euros.

Par conséquent, en prenant en compte le taux d'imposition de 14 % et la constante de 113,17 euros (voir le barème ci-avant), le prélèvement mensuel opéré dans le présent exemple est de 62,95 euros :

$$\text{Impôt dû} = (1\,257,97 \times 0,14) - 113,17 = 62,95 \text{ euros.}$$

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent dispositif tend à **procéder à une refonte du régime d'imposition des indemnités de fonction perçues par les élus locaux**. À cet effet, il est tout d'abord proposé de modifier le code général des impôts (CGI) (**alinéa 1**), afin d'abroger l'article 204-0 *bis* (**alinéa 7**), qui définit actuellement ce régime, et de réunir les règles relatives à l'imposition des revenus des élus locaux dans l'article 80 *undecies B*, modifié à cet effet (**alinéa 2**).

A. UN RAPPROCHEMENT DE LA FISCALITÉ DES INDEMNITÉS PERÇUES PAR LES ÉLUS LOCAUX AVEC LE DROIT COMMUN

Tout d'abord, l'article proposé vise à rapprocher le régime d'imposition des indemnités perçues par les élus locaux des règles de droit commun ; aussi le **nouveau I de l'article 80 undecies B précité** précise-t-il que « les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en application du code général des collectivités territoriales sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires » (**alinéa 3**). En cela, il est projeté

de mettre fin au mécanisme de retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu applicable à ce jour. Par suite, **les indemnités des élus locaux seraient imposées selon des modalités identiques à celles actuellement applicables aux traitements et salaires.**

B. LE MAINTIEN DE LA RÉDUCTION AFFÉRENTE AUX FRAIS D'EMPLOI

Pour autant, il est proposé de **maintenir le principe d'une prise en compte des frais d'emploi dans la détermination de l'assiette de l'impôt sur le revenu** dû au titre des indemnités perçus par les élus locaux. À cette fin, il est proposé de modifier l'article 81 du CGI (**alinéa 4**), afin d'ajouter parmi les éléments faisant l'objet d'un affranchissement d'impôt « *les indemnités de fonction [...], à hauteur d'un montant égal à l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants en cas de mandat unique ou, en cas de cumul de mandats, à une fois et demi ce même montant* » (**alinéa 5**) ; **ainsi le plafonnement actuellement applicable dans le cadre du calcul de l'assiette du prélèvement libératoire prévu par l'article 204-0 bis du CGI est-il maintenu.** À titre de rappel, ce plafonnement s'élève aujourd'hui à 646,25 euros en cas de mandat unique et à 969,38 euros dans l'hypothèse d'un cumul de mandats.

C. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Enfin, **il est proposé de tirer les conséquences de la réforme sur l'ensemble des dispositifs actuellement applicables** ; outre l'abrogation de l'actuel article 204-0 bis du CGI, déjà mentionnée, le présent article tend à supprimer les dispositions de l'article 170 du même code précisant les obligations déclaratives des élus locaux (**alinéa 6**), qui deviendraient sans objet, à l'instar de celles du IV de l'article 1417, relatif au revenu fiscal de référence (RFR), ayant trait aux indemnités perçues par les élus locaux (**alinéa 8**). De même, les références visées à l'article L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), portant sur l'insaisissabilité de la fraction représentative des frais d'emploi des indemnités perçues par les élus locaux, sont mises à jour (**alinéa 9**) et l'article 28 de la loi du 3 février 1992, qui posait le principe d'une imposition autonome de ces indemnités, est supprimé (**alinéa 10**).

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME

Le **IV du dispositif proposé** précise que la réforme s'appliquerait « *aux indemnités de fonction perçues à compter du 1^{er} janvier 2017* » (**alinéa 11**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Valérie Rabault, rapporteure générale du budget, **deux amendements rédactionnels**.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La réforme proposée par le présent article vise à **rapprocher le régime fiscal des indemnités perçues par les élus locaux du droit commun**. À cet effet, elle tend à soumettre ces dernières aux règles applicables aux traitements et salaires et supprime le prélèvement à la source libératoire de l'impôt sur le revenu qui avait été institué au début des années 1990. Ainsi que cela a été relevé précédemment, d'aucuns, à l'instar de Jean Arthuis dès 1993, qui était alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat, s'étaient interrogés sur la pertinence du fait que ce système dérogatoire soit devenu la règle alors que le droit commun, applicable sur option des élus, constitue l'exception - alors même qu'il ouvre aux intéressés le bénéfice du quotient familial, notamment.

Par suite, si le rapprochement du régime fiscal des indemnités des élus locaux du droit commun peut apparaître comme une mesure opportune dans son principe, **force est de constater que la réforme proposée n'est pas neutre pour les contribuables concernés**. En particulier, comme le fait apparaître l'évaluation préalable du présent article, **si certains élus verraient leur montant d'impôt diminuer significativement, d'autres verraient leur tripler**. Ceci laisse à penser que le dispositif envisagé n'est pas parvenu à appréhender l'ensemble des enjeux inhérents au traitement fiscal des indemnités représentatives de frais de mandat.

Surtout, **le véritable motif de la présente réforme réside dans l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**, prévue par l'article 38 du projet de loi de finances ; en effet, ainsi que l'a indiqué la directrice de la législation fiscale, Véronique Bied-Charreton, devant votre commission des finances¹, un tel prélèvement serait incompatible avec la coexistence de deux régimes d'imposition pour les élus locaux, qui peuvent opter soit pour une taxation selon les règles de droit commun, soit pour une retenue à la source spécifique.

Par suite, **compte tenu de son opposition à l'institution du prélèvement à la source proposée par le Gouvernement** en raison de ses nombreuses imperfections et inconvénients, **votre rapporteur général** - qui a

¹ Sénat, audition de Bruno Parent, directeur général des finances publiques, le mercredi 19 octobre 2016, par la commission des finances.

exprimé sa préférence pour un prélèvement mensualisé et contemporain¹ – **ne peut donner son aval au présent article**, dont il a été montré qu'il était porteur d'une réforme encore inaboutie, eu égard au fait qu'elle conduirait, selon les cas, à des hausses ou à des baisses substantielles de l'impôt acquitté par les élus locaux. Aussi en recommande-t-il la suppression.

¹ *Rapport d'information (n° 98, 2016-2017) d'Albéric de Montgolfier sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu fait au nom de la commission des finances du Sénat, 2 novembre 2016.*

ARTICLE 6

(Art. 219 et 1668 du code général des impôts)

Diminution du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)

Commentaire : le présent article prévoit de baisser le taux d'impôt sur les sociétés de façon progressive en fonction de la taille des entreprises et du plafond de bénéfices réalisés, pour atteindre un taux de droit commun de 28 % pour l'ensemble des entreprises à compter de 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE TAUX DE DROIT COMMUN ET LES TAUX RÉDUITS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'impôt sur les sociétés est assis sur les bénéfices réalisés par les entreprises, desquels est retranché l'ensemble des charges exposées dans l'intérêt de l'exploitation.

À cette assiette est appliqué un taux, fixé à :

- **33,1/3 % pour le taux normal** applicable par défaut à l'ensemble des entreprises (article 219 du code général des impôts) ;

- **15 % pour le taux réduit applicable aux petites et moyennes entreprises** réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 7 630 000 euros et dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques, dans la limite de 38 120 euros de bénéfices (article 219, I-b du code général des impôts). Si une PME réalise un bénéfice supérieur à ce plafond, la tranche de bénéfices excédentaire sera imposée au taux normal de 33,1/3 %.

Il convient de noter que le taux normal n'exclue pas l'application de **taux réduits pour une partie des bénéfices**. En particulier, les **plus-values de cession de long terme de certains éléments de l'actif immobilisé** sont taxées à taux réduits, afin de favoriser l'investissement de long terme dans ce type d'actifs. Il s'agit :

- des **plus-values de cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière cotées**, détenus depuis au moins deux ans et qui ont la nature de titres de participation, imposables au taux de 19 % ;

- des **plus-values de cession de parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) et d'actions de sociétés de capital-risque (SCR)** lorsque ces parts ou actions sont détenues depuis au moins cinq ans, imposées au taux de 15 % ;

- du résultat net tiré de la sous-concession ou de la concession des **produits de la propriété industrielle** (brevets et licences notamment) et des plus-values de cession de ces mêmes éléments, imposables au taux de 15 % ;

- des **plus-values de cession des titres de participation de long terme**, qui sont exonérées, sous réserve de la taxation au taux de droit commun d'une quote-part de frais et charges de 10 %.

B. UN IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS AUQUEL S'AJOUTENT DIVERSES CONTRIBUTIONS ADDITIONNELLES ET EXCEPTIONNELLES

À l'impôt sur les sociétés se sont ajoutées un certain nombre de **contributions additionnelles** qui augmentent la charge fiscale générale pesant sur les entreprises.

Ainsi, la **contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 et codifiée à l'article 235 ter ZC du code général des impôts, s'applique aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 7,63 millions d'euros. **Fixée au taux de 3,3 % de l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise, cette contribution porte ainsi en pratique le taux normal d'impôt sur les sociétés à 34,43 %** ($33,1/3 \% + 33,1/3 \times 3,3 \%$).

Par ailleurs, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros sont redevables, pour les exercices clos jusqu'au 30 décembre 2016, d'une **contribution exceptionnelle de 5 % puis, à compter du 1^{er} janvier 2014, de 10,7 % de l'impôt dû par l'entreprise**. Prévues par l'article 235 *ter* ZAA du code général des impôts et aujourd'hui en pratique disparues (le dernier exercice ayant été clos, en pratique pour la quasi-totalité des entreprises concernées, le 31 décembre 2015), cette contribution exceptionnelle a porté jusqu'en 2016 le taux d'impôt sur les sociétés à 36,9 % pour les entreprises concernées (hors contribution sociale).

Enfin, l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012 a créé une **contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les montants distribués**, codifiée à l'article 235 ter ZCA du code général des impôts. Bien qu'additionnelle à l'impôt sur les sociétés, cette contribution en diffère significativement par son assiette, qui est constituée des dividendes distribués par l'entreprise (à l'exception de dividendes distribués au sein des groupes fiscaux intégrés, qui sont exonérés).

C. DES COMPARAISONS INTERNATIONALES DÉFAVORABLES À LA FRANCE

Au total, **le taux d'impôt sur les sociétés, qu'il s'agisse du taux normal ou, a fortiori, du taux cumulé avec les contributions additionnelles et exceptionnelles, est particulièrement élevé en France par rapport à nos principaux partenaires, en particulier européens.**

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, **la France a le taux d'impôt sur les sociétés le plus élevé des pays de l'Union européenne**. Au sein des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), elle présente **le taux le plus élevé après les États-Unis (38,92 %)**.

Pays	Taux d'impôt sur les sociétés applicable en 2015
Australie	30,00
Autriche	25,00
Belgique	33,99
Canada	26,70
Chili	24,00
République tchèque	19,00
Danemark	22,00
Estonie	20,00
Finlande	20,00
France	34,43
Allemagne	30,18
Grèce	29,00
Hongrie	19,00
Islande	20,00
Irlande	12,50
Israël	25,00
Italie	31,29
Japon	29,97
Corée du Sud	24,20
Lituanie	15,00
Luxembourg	29,22
Mexique	30,00
Pays-Bas	25,00
Nouvelle Zélande	28,00
Norvège	25,00
Pologne	19,00
Portugal	29,50
Slovaquie	22,00
Slovénie	17,00
Espagne	25,00
Suède	22,00
Suisse	21,15
Turquie	20,00
Royaume-Uni	20,00
États-Unis	38,92

Source : OCDE

Cette situation, défavorable à l'attractivité du territoire français en matière d'investissements étrangers, est d'autant plus problématique que **de nombreux pays se sont engagés, ces dernières années, sur la voie de la réduction de leur taux d'impôt sur les sociétés :**

- en Allemagne, le taux est passé de 38,9 % à 30,18 % en 2008, dans le cadre d'une vaste réforme de la fiscalité des entreprises ;

- en Italie, le taux global, composé de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (*Imposta sul reddito delle società*, IRES) à 27,5 % et de l'impôt régional sur les activités productives (*Imposta regionale sulle attività produttive*, IRAP) à 3,9 %, est de 31,4 %, contre 37,25 % en 2007. En outre, la loi de finances pour 2017 prévoit une baisse de l'IRES à 24 %, portant ainsi le taux global de droit commun à 27,9 % ;

- en Espagne, le taux d'impôt sur les sociétés a progressivement été réduit depuis 2006, où il se situait à 35 %, pour atteindre 28 % en 2015 et 25 % à compter de 2016 ;

- au Royaume-Uni, le taux d'impôt sur les sociétés, qui était de 30 % en 2007, s'établit en 2016 à seulement 20 %.

Par ailleurs, le président-élu des États-Unis Donald Trump a fait de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés à 15 % l'un des points forts de son programme¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de prévoir une baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés vers un taux normal de 28 %.

Cette baisse est prévue par le rétablissement d'un c au sein du I de l'article 219 du code général des impôts, en plusieurs étapes entre 2017 et 2020, différenciées selon la taille de l'entreprise et/ou le montant des bénéfices réalisés.

L'alinéa 6 du présent article prévoit ainsi qu'en 2017 (**exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017**), le taux serait immédiatement abaissé à 28 % pour les bénéficiaires jusqu'à 75 000 euros réalisés par une petite et moyenne entreprise au sens communautaire². Les entreprises qui bénéficient du taux réduit de 15 % continueront d'en bénéficier jusqu'à 38 120 euros de bénéfice et pourront bénéficier du taux de 28 % pour les bénéfices compris entre 38 120 euros et 75 000 euros.

L'alinéa 7 du présent article prévoit qu'en 2018 (**exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018**), le taux serait abaissé à 28 % pour l'ensemble des entreprises, dans la limite toutefois de 500 000 euros de bénéfices.

¹ Cette proposition s'accompagne de celle d'un taux de 10 % pour les revenus accumulés à l'étranger par les entreprises multinationales.

² Cette catégorie, définie par l'article 3 de l'annexe I du règlement n° 651-2014 du 17 juin 2014, regroupe les « entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ».

Les alinéas 8 à 10 du présent article prévoient qu'**en 2019 (exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2019), le taux serait abaissé à 28 % sans limite de bénéfiques pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1 milliard d'euros.** Les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard d'euros continueraient, comme en 2018, de bénéficier d'un taux à 28 % sur une fraction de leur bénéfice jusqu'à 500 000 euros.

Enfin, le présent article prévoit qu'**à compter de 2020, l'ensemble des entreprises, pour l'ensemble de leurs bénéfiques, bénéficieront d'un taux de droit commun à 28 %.**

L'alinéa 11 du présent article précise que le chiffre d'affaires dont il faut tenir compte pour l'appréciation de ces différents seuils est le chiffre d'affaires consolidé du groupe fiscalement intégré, au sens des articles 223 A et 223 A *bis* du code général des impôts.

Enfin, le présent article procède aux coordinations nécessaires au sein de l'article 1668 du code général des impôts.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement visant à ajouter un paragraphe au sein du c du I de l'article 219 du code général des impôts, prévoyant en 2019 un élargissement des PME pouvant bénéficier du taux réduit de 15 % d'impôt sur les sociétés : **à compter de 2019, les entreprises réalisant un chiffre d'affaires jusqu'à 50 millions d'euros, contre 7,63 millions d'euros aujourd'hui, pourront bénéficier de ce taux réduit.**

Cependant, les autres conditions afférentes à ce taux réduit, notamment la détention à au moins 75 % par des personnes physiques, ne sont pas modifiées.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. TAUX ÉLEVÉ ET FAIBLE RENDEMENT : L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN FRANCE DANS LA PIRE DES SITUATIONS

Le taux d'impôt sur les sociétés a beaucoup évolué depuis la création de cet impôt en 1949. Il a d'abord connu une augmentation importante entre sa création en 1949 et 1985, pour atteindre 50 % à cette époque. Il a ensuite connu une baisse régulière pour **se stabiliser, en 1993, à 33,1/3 %, jusqu'à la création du taux réduit pour les PME en 2001.**

En comparaison des taux pratiqués chez nos partenaires (cf. *supra*), **ce taux pénalise non seulement la production de valeurs par les**

entreprises, mais plus fortement encore l'attractivité du territoire français pour les investissements étrangers. Le seul pays de l'OCDE qui applique un taux d'impôt sur les sociétés plus important est les États-Unis, qui sont en mesure de compenser ce taux élevé (38,92 %), en termes d'attractivité, par le caractère incontournable du marché américain pour les multinationales étrangères.

Il convient toutefois de signaler que **le taux élevé en France s'accompagne d'une assiette « mitée », qui repose sur trois principaux éléments :**

- **des règles de calcul de l'assiette de l'impôt en partie plus favorables qu'ailleurs**, par exemple s'agissant du report en avant indéfini des déficits ;

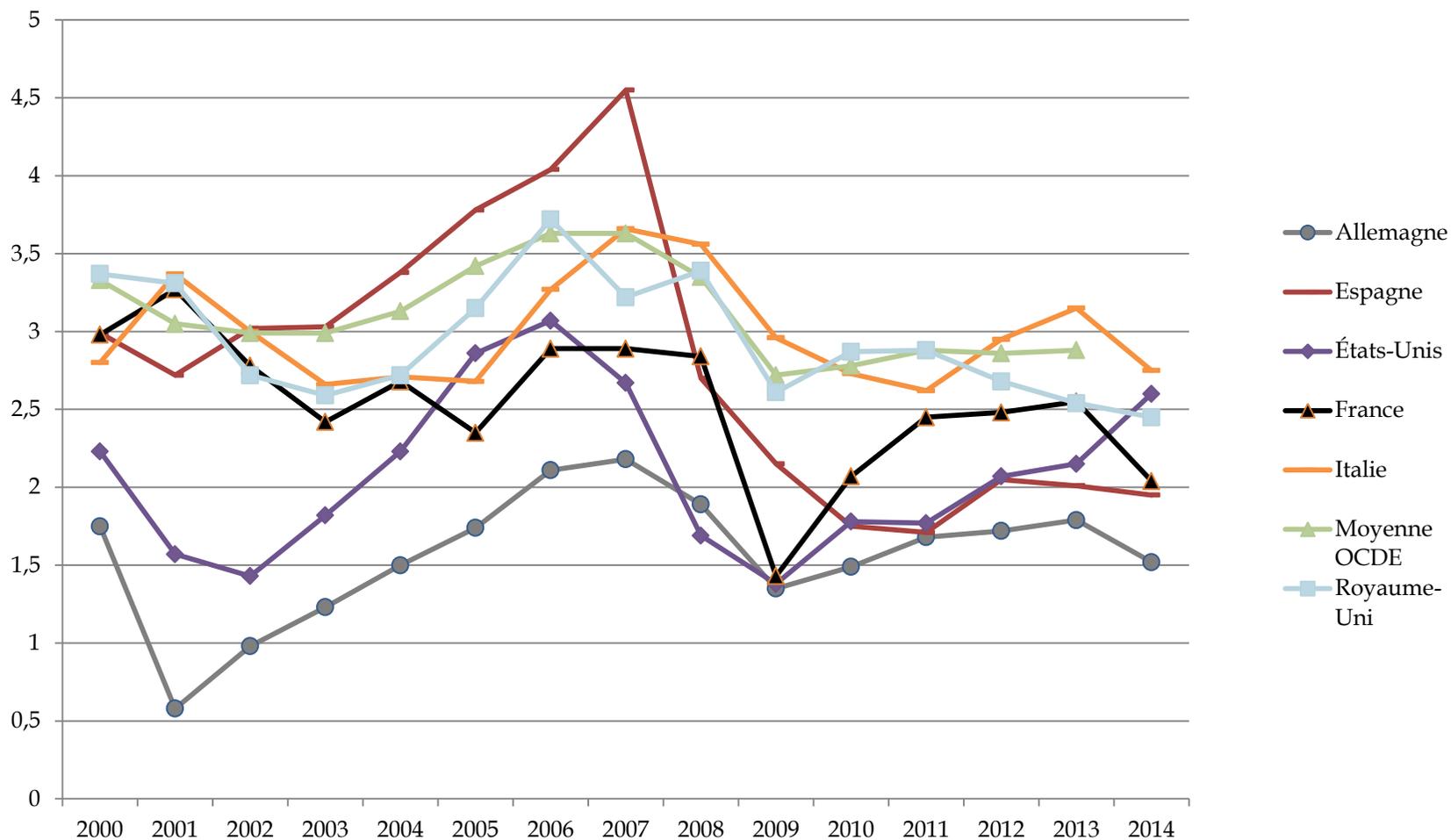
- **de la multiplication des crédits d'impôt et autres dépenses fiscales**, aux premiers rangs desquels le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), assis sur les rémunérations versées jusqu'à 2,5 SMIC, et le crédit d'impôt recherche (CIR), assis sur les dépenses de recherche et de développement ;

- **de l'existence du taux réduit à 15 % pour les PME et des taux réduits pour certains types de bénéficiaires**, en particulier le taux de 15 % pour les plus-values de cession des éléments de propriété intellectuelle.

L'ensemble de ces éléments expliquent que, malgré le taux de droit commun élevé d'impôt sur les sociétés en France, le rendement de l'impôt sur les sociétés soit limité, relativement au produit intérieur brut. Ainsi, en 2015, **l'impôt sur les sociétés a rapporté 33,55 milliards d'euros, soit 1,53 % du PIB français** ; en recettes brutes, l'impôt sur les sociétés s'est établi la même année à 59,75 milliards d'euros, desquels ont été retranchés 26,2 milliards d'euros de divers remboursements et dégrèvements, en particulier liés aux CICE et au CIR. D'après les voies et moyens annexées au présent projet de loi de finances, le rendement net de l'impôt sur les sociétés devrait continuer à diminuer en 2016 pour atteindre 30,5 milliards d'euros.

En conséquence, comme l'illustre le tableau ci-dessous, **la France présente un rendement d'impôt sur les sociétés par rapport au PIB inférieur à la moyenne de l'OCDE, malgré un taux bien plus élevé.**

Évolution de la part du produit d'impôt sur les sociétés dans le PIB depuis 2000



Source : commission des finances, d'après les données de l'OCDE

Toutefois, **ces niches fiscales ne sont pas visibles dans les comparaisons internationales.** Par exemple, les données comparatives des taux d'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE présentées par l'entreprise de conseil KPMG fait certes mention des taux réduits (PME et propriété intellectuelle) mais n'évoque pas les crédits d'impôts, dont le CIR et le CICE¹.

Ainsi, **la France présente les inconvénients d'un taux élevé sans les avantages : un affichage défavorable aux investissements étrangers, sans le montant des recettes fiscales que ce taux d'affichage permettrait d'espérer.**

B. UNE BAISSÉ QUI CRÉE DE NOUVEAUX EFFETS DE SEUIL SANS AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE POUR LES INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS

Le présent article, s'il s'engage dans son principe dans une voie recommandée par votre commission des finances et par le Sénat qui a, lors de l'examen des lois de finances pour 2015 et pour 2016, adopté des amendements de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, a choisi de **différencier cette baisse en fonction de la taille des entreprises.**

Cette stratégie s'explique par le constat de **taux d'imposition implicite² différents entre les PME d'une part et les grandes entreprises d'autre part.** Ainsi, une étude (non publique) de la direction générale du Trésor estime que le taux implicite d'imposition des bénéficiaires s'établit en 2014 à 42 % pour les PME, 32 % pour les ETI et 28 % pour les grandes entreprises. Cette différence s'explique d'abord par le fait que les grandes entreprises bénéficient davantage que les petites de certaines règles de calcul de l'assiette, en particulier le report en avant des déficits et la déductibilité des charges financières. Depuis 2014, date de l'étude, ces règles ont toutefois été aménagées.

Malgré ce constat, en abaissant le taux d'impôt sur les sociétés de façon progressive en fonction de la taille des entreprises, le présent article présente toutefois **deux principaux inconvénients :**

- d'une part, il **crée de nouveaux effets de seuil.** Selon qu'elles réalisent 7,63 millions d'euros, 50 millions d'euros ou 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires, selon qu'elles réalisent 38 120 euros, 100 000 euros ou 500 000 euros de bénéfices annuels, les entreprises seront, entre 2017 et 2020, assujetties à des taux d'impôt sur les sociétés différents. Cela nuit à la lisibilité de notre système fiscal et crée d'importants effets de seuil au niveau de chacun de ses plafonds ;

¹ KPMG, Corporate Tax Base, <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

² Ratio entre les recettes d'impôt sur les sociétés et l'assiette économique mesurée par l'excédent net d'exploitation.

- d'autre part, **le présent article reporte à 2020 la baisse du taux normal d'impôt sur les sociétés**. Ainsi, jusqu'en 2020, le taux nominal d'impôt sur les sociétés de la France dans les comparaisons internationales restera le taux de 33,1/3 % (ou 34,43 % compte tenu de la contribution sociale). L'impact du présent article en termes d'attractivité internationale sera donc, jusqu'en 2020, relativement limité.

C. UNE BAISSÉ TROP TIMIDE ET TROP LENTE AU REGARD DU CONTEXTE INTERNATIONAL

En outre, **la baisse prévue par le présent article apparaît trop lente et trop timide pour permettre à la France de rattraper son retard en termes de niveau d'imposition des bénéfices**. En ajoutant la contribution sociale sur les bénéfices, soit 3,3 % de 28 %, **le taux nominal d'impôt sur les sociétés s'établirait en 2020 à 28,92 %**. Comme l'illustre le graphique suivant, cela placerait la France encore en huitième position (sur trente-cinq) des pays de l'OCDE ayant le taux le plus élevé. Il s'agit là pourtant d'une évolution à taux constants chez nos partenaires.

L'effet d'attractivité attendu de la baisse d'impôt sur les sociétés n'est donc pas seulement retardé dans le temps par le présent article, mais il est encore amoindri par **une comparaison internationale qui restera, même au terme de cette diminution, défavorable à la France**.

Celle-ci l'est d'autant plus que, contrairement à certains des pays à taux élevés (États-Unis, Allemagne, Australie, Japon), la France ne constitue plus nécessairement un « marché incontournable » ni ne présente, comme d'autres pays (Belgique, Luxembourg), des avantages sur d'autres secteurs fiscaux (en particulier la fiscalité du patrimoine), qui puissent compenser le niveau de la fiscalité des entreprises.

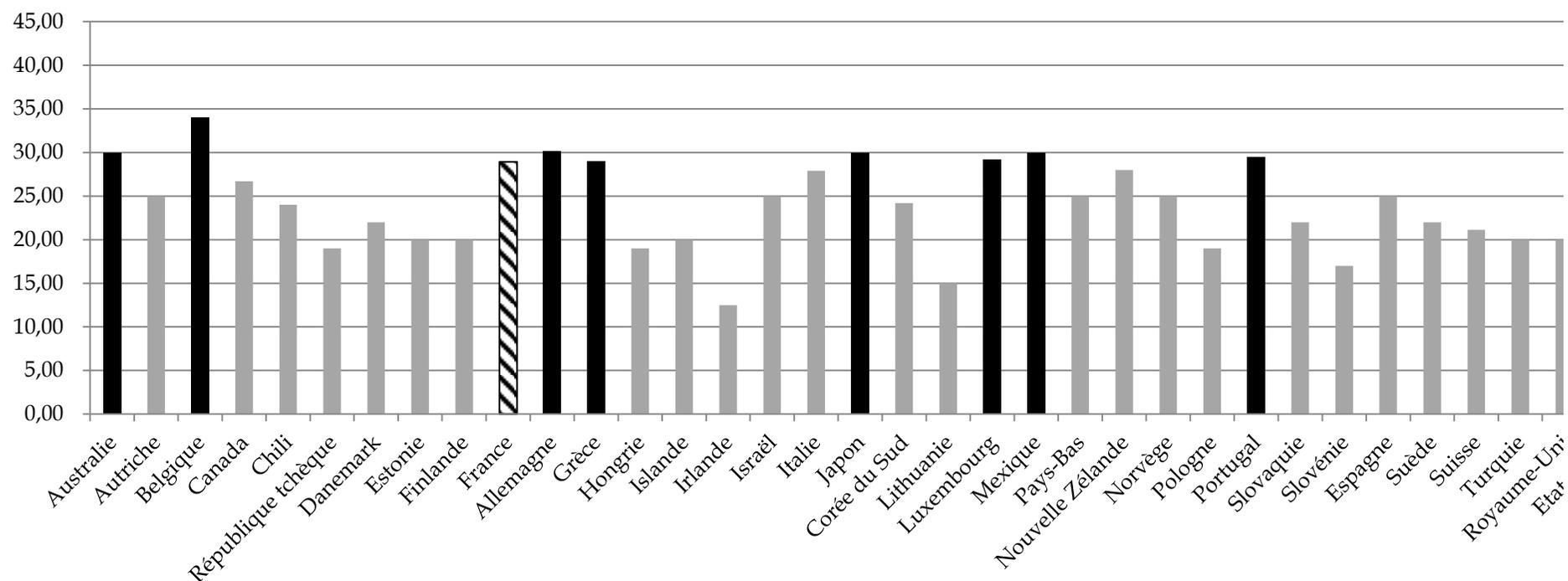
Il est vrai qu'**une diminution du taux de l'impôt sur les sociétés jusqu'à, par exemple, 25 % (contribution sociale comprise) représenterait une perte de recettes de l'ordre de 12,3 milliards d'euros**, sur la base de l'évaluation du coût d'un point d'IS à 1,3 milliard d'euros établie par l'évaluation préalable au présent article.

À cet égard, **une réforme de l'impôt sur les sociétés efficace nécessiterait de combiner une baisse de taux plus massive et plus rapide avec une modification des règles d'assiette qui permette d'en réduire le mitage**, de manière à limiter la perte de recettes fiscales. Une telle évolution serait, en tout état de cause, rendue nécessaire par l'harmonisation européenne des assiettes d'impôt sur les sociétés proposée par la Commission européenne¹.

¹ Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base, 2016/0336 COM(2016) 685 ; Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base, 2016/0336 COM(2016) 638.

Taux d'imposition des bénéficiaires des sociétés dans les pays de l'OCDE (France à 28,92 %)

(en %)



Note de lecture : en noir, les pays présentant un taux d'impôt sur les sociétés supérieur à 28,92 % (taux français en 2020 en application du présent article).

Source : commission des finances, d'après les données de l'OCDE

D. UN COÛT BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF ET REPORTÉ AU-DELÀ DE 2017

En prévoyant une baisse progressive de l'impôt sur les sociétés, le présent article se traduit par **une baisse des recettes fiscales afférentes, essentiellement reportée, compte tenu de la réforme choisie, sur les années 2018 à 2020.**

L'hypothèse est faite par l'évaluation préalable annexée au présent article que l'effet de chaque évolution de taux est limitée à 84 % la première année (effet sur les acomptes versés) et de 100 % dès la deuxième année (effet sur le solde d'impôt sur les sociétés).

En conséquence, la mesure relative à 2017, qui se limite à la création d'une nouvelle tranche de bénéfices jusqu'à 75 000 euros imposés à 28 % pour les PME au sens communautaire, se traduirait par une **moindre recette de 330 millions d'euros en 2017** et de 400 millions d'euros à partir de 2018.

L'impact de l'ensemble du présent article serait de **1,45 milliard d'euros en 2018, de 3,9 milliards d'euros en 2019, de 6,6 milliards d'euros en 2020 et de 7 milliards d'euros à compter de 2021.**

Impact de l'évaluation préalable

(montants en Md€)

Exercice de basculement au taux de 28 %	Bénéfice impacté	Montant du bénéfice taxé à 33,33 %	Part de l'impact budgétaire		Coût budgétaire				
			en 1 ^{ère} année	à compter de la 2 ^e année	2017	2018	2019	2020	2021
Exercices ouverts en 2017	Bénéfice des PME taxé à 33,33 % et inférieur à 75 000 €	7,4	84 %	100 %	- 0,3	- 0,4	- 0,4	- 0,4	- 0,4
Exercices ouverts en 2018	Tranche de bénéfice comprise entre 75 000 € et 500 000 € pour l'ensemble des PME et fraction du bénéfice inférieure à 500 000 € pour l'ensemble des ETI et GE	23,7	84 %	100 %		- 1,1	- 1,3	- 1,3	- 1,3
Exercices ouverts en 2019	Fraction du bénéfice supérieure à 500 000 € pour l'ensemble des entreprises dont le CA est inférieur à 1 Md€	49,9	84 %	100 %			- 2,2	- 2,7	- 2,7
Exercices ouverts en 2020	Fraction du bénéfice supérieure à 500 000 € pour l'ensemble des entreprises dont le CA est supérieur à 1 Md€	50,0	84 %	100 %				- 2,2	- 2,7
Total		131,1	84 %	16 %	- 0,33	- 1,45	- 3,9	- 6,6	- 7,0

ETI : entreprises de taille intermédiaire ; GE : grandes entreprises.

Par ailleurs, l'amendement du Gouvernement, consistant à élargir le champ des PME pouvant bénéficier du taux réduit à 15 % n'a pas d'impact en 2017 ou 2018 mais, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, devrait représenter un coût d'environ **100 millions d'euros en régime de croisière**, soit une chronique de 84 millions d'euros en 2019 et de 100 millions d'euros à compter de 2020.

Au total, si la baisse du taux d'impôt sur les sociétés va dans le bon sens, il note que la présente mesure est trop lente¹, trop timide et trop

¹ Une baisse du taux de droit commun à 30 % la première année, à 28 % la deuxième année puis, par exemple, à 25 % la troisième année, aurait pu être imaginée.

complexe pour générer un effet de dynamisation de l'économie et d'attractivité de notre territoire à l'international.

Enfin il déplore que cette baisse dont le coût portera sur les exercices futurs, ne s'accompagne d'aucun plan de financement, notamment par des économies de dépenses publiques.

ARTICLE 7
(Art 1668 et 1731 A du code général des impôts)

**Modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés
pour les grandes entreprises**

Commentaire : le présent article prévoit de relever les fractions applicables au régime du « cinquième acompte » payé par les grandes entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : UN IMPÔT LIQUIDÉ PAR LES
CONTRIBUABLES PAR ACOMPTES CALCULÉS SUR L'IMPÔT DE
L'EXERCICE PRÉCÉDENT**

L'article 1668 du code général des impôts prévoit que **le paiement par les entreprises de l'impôt sur les sociétés s'effectue en deux phases :**

- au cours de l'année N au titre de laquelle l'impôt est dû, les entreprises versent **quatre acomptes d'impôt, calculés sur la base des résultats de l'exercice N-1 ;**

- **au début de l'année N+1**, lorsque l'impôt effectivement dû est connu en fonction des résultats définitifs de l'exercice, **les entreprises versent le solde de l'impôt.**

Les quatre acomptes doivent être respectivement versés au plus tard le 15 mars, le 15 juin, le 15 septembre et le 15 décembre de chaque année. **Chacun des acomptes est égal au quart du montant d'impôt dû en cas de résultats identiques à l'exercice précédent¹.**

$$\text{Acompte} = \frac{\text{résultats de N-1} \times \text{taux en vigueur}^2}{4}$$

¹ Toutefois, le dernier exercice clos n'étant pas encore connu au moment de son versement, le montant du premier acompte est calculé non pas par rapport à l'exercice N-1, mais par rapport à l'exercice N-2. Par ailleurs, le 4 bis de l'article 1668 du CGI prévoit une faculté de modulation, lorsque l'entreprise estime que le montant des acomptes déjà versés atteint le montant de l'impôt qu'elle estime au titre de l'exercice en cours.

² Les variations éventuelles de taux d'une année sur l'autre sont donc prises en compte (cf. commentaire de l'article 7). Contrairement à un raccourci souvent établi, le montant de l'acompte n'est pas équivalent au quart de l'impôt de l'exercice N-1, mais au quart de l'impôt dû sur les résultats de l'exercice de l'année N-1 au taux en vigueur pour l'exercice N.

B. LE RÉGIME DU « CINQUIÈME ACOMPTE » POUR LES GRANDES ENTREPRISES

L'article 1^{er} de la loi de finances rectificative pour 2005¹ a introduit un **régime spécifique pour le quatrième et dernier acompte dû par les grandes entreprises**. Ce régime prévoit qu'à la différence des trois premiers acomptes, calculés en fonction de l'impôt dû au titre de l'exercice précédent, **le dernier acompte doit représenter un montant minimal défini en fonction des résultats prévisionnels de l'exercice en cours**. L'objectif de ce régime est de faire en sorte que le dernier acompte tienne davantage compte de la réalité des bénéfices de l'exercice en cours, qui peuvent être raisonnablement évalués à la date de paiement de celui-ci (15 décembre).

L'augmentation du montant du quatrième acompte par rapport à celui des trois premiers acomptes, résultant de l'application de ce régime, est qualifiée de « **cinquième acompte** ».

En pratique, l'entreprise estime à la fin de l'année son impôt dû au titre de l'exercice en cours, en fonction des résultats prévisionnels de cet exercice. **Le montant du dernier acompte qu'elle verse au 15 décembre², ajouté au montant des trois acomptes déjà versés, doit être au moins égal à une fraction de cette estimation**, fraction qui est croissante avec le chiffre d'affaires selon trois seuils définis par la loi :

- **75 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions et un milliard d'euros ;
- **85 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre un milliard et cinq milliards d'euros ;
- **95 %** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros.

En d'autres termes, **plus la taille de l'entreprise est importante, plus son dernier acompte est proche de son impôt dû au titre de l'exercice en cours et, ainsi, susceptible d'être important en cas d'augmentation du bénéfice par rapport à l'exercice précédent**.

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

² Dans l'hypothèse, le plus souvent vérifiée, que l'exercice coïncide avec l'année civile.

Fractions applicables pour le régime du « 5^e acompte »

Chiffre d'affaires de l'entreprise	Fraction minimale de l'impôt estimé
Entre 250 millions et un milliard d'euros	75 %
Entre un milliard et 5 milliards d'euros	85 %
Plus de 5 milliards d'euros	95 %

Exemples d'application

(en millions d'euros)

Chiffre d'affaires de l'entreprise	IS dû au titre de l'année N-1 (a)	Montant des 3 premiers acomptes au cours de l'année N (calculés en fonction de l'IS dû en N-1) (b)			Montant de l'IS estimé au titre de l'année N (c)	Fraction applicable pour le 5 ^{ème} acompte (d)	Montant de l'impôt devant être versé au cours de l'année N (e=c x d)	Montant du dernier acompte (f = e-b)	Différence entre le dernier acompte et le troisième acompte (« cinquième acompte ») (g= f - a x1/4)
		Mars	Juin	Sept					
6 500	400	100	100	100	600	95 %	570	270	+ 170
2 000	200	50	50	50	250	85 %	212,5	62,5	+ 12,5
700	10	2,5	2,5	2,5	50	80 %	40	32,5	+ 30

Source : commission des finances du Sénat

Ce régime du dernier acompte permet de **renforcer le lien temporel entre l'impôt versé et les résultats de l'exercice en cours** ; ce faisant, il présente l'avantage **d'améliorer la trésorerie de l'État**, au détriment de celles des entreprises qui connaissent une augmentation de leur résultat.

C. DES PÉNALITÉS POUR ÉVITER LA SOUS-ESTIMATION DU BÉNÉFICE

Afin d'éviter des sous-estimations par les entreprises de leur impôt dû au titre de l'exercice en cours, il a été prévu dès l'origine une **pénalité de 5 % assortie d'intérêts de retard**. Cette sanction est codifiée à l'article 1731 A du CGI.

Elle s'applique lorsque la différence entre l'acompte versé et le montant qui aurait dû l'être dépasse une certaine limite fixée :

- à **20 % et deux millions d'euros** pour les entreprises relevant de la première catégorie (chiffre d'affaires compris entre 250 millions et un milliard d'euros) ;

- à **20 % et huit millions d'euros** pour les entreprises relevant des deux autres catégories (chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros).

Les deux marges d'erreur, relative et absolue, étant **cumulatives**, une entreprise échappe à la sanction dès lors qu'elle ne remplit pas l'un des deux critères.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de **modifier l'article 1668 du code général des impôts, afin de relever les fractions d'impôt sur les sociétés** calculé sur la base de l'exercice en cours devant être versées à l'occasion du quatrième acompte par les grandes entreprises. Aux termes du dispositif proposé, les entreprises devraient ainsi avoir versé, à l'issue du 4^e acompte cumulé avec les acomptes déjà versés, un montant d'impôt sur les sociétés correspondant à :

- **80 %** de l'impôt dû au titre de l'année en cours, contre 75 % actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros ;

- **90 %** de l'impôt dû au titre de l'année en cours, contre 85 % actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 milliard d'euros et 5 milliards d'euros ;

- **98 %** de l'impôt dû au titre de l'année en cours, contre 90 % actuellement, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 milliards d'euros.

Par cohérence, l'alinéa 6 du présent article modifie dans le même sens l'article 1731 A du même code, relatif aux pénalités applicables.

Le II du présent article prévoit qu'il s'applique aux exercices ouverts à **compter du 1^{er} janvier 2017** ; en pratique, il s'appliquera donc, pour l'essentiel des entreprises qui clôturent leurs comptes au 31 décembre, à compter du « cinquième acompte » versé le 15 décembre 2017.

*

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

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le relèvement des fractions applicables au cinquième acompte que propose cet article prolonge un **mouvement continu depuis la création du régime en 2006**, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Évolution des fractions applicables au cinquième acompte

Tranche de chiffre d'affaires	Fraction applicable au 5 ^{ème} acompte			
	2006	2007-2010	2013-2016	PLF 2017
250 millions d'euros à 500 millions d'euros	-	-	75 %	80 %
500 millions d'euros à 1 milliard d'euros	-	66,7 %		
1 milliard d'euros à 5 milliards d'euros	66,7 %	80 %	85 %	90 %
Plus de 5 milliards d'euros	80 %	90 %	95 %	98 %

Source : commission des finances du Sénat

Cette évolution a pour seul objectif de **répondre aux besoins de trésorerie de l'État**, en avançant d'un exercice le paiement d'une plus grande partie de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises. **Le Gouvernement chiffre ainsi à 460 millions d'euros le gain pour l'État, en 2017, du présent article.**

Certes, comme le souligne le Gouvernement, ce dispositif ne modifie pas le montant de l'impôt dû, mais se contente d'en avancer de quelques mois le paiement.

Toutefois, **la modification du régime étant pérenne, l'augmentation du montant de l'acompte versé en 2017 ne sera pas compensée par un moindre versement en 2018**, puisque le même régime continuera de s'appliquer pour le cinquième acompte versé en décembre 2018 au titre de l'exercice 2018. **Bien que de trésorerie, la charge pour les entreprises n'en est pas moins définitive.**

De plus, **le taux proposé pour la dernière tranche du régime de cinquième acompte, soit 98 %, interroge.** En effet, cela signifie qu'une entreprise devra avoir versé au 15 décembre 2017 98 % du montant de l'impôt dû au titre de son activité annuelle, alors même qu'elle n'a réalisé que 95,8 % de cette même activité annuelle. En d'autres termes, le montant d'impôt versé ne peut plus être calculé en fonction de la seule activité constatée, mais également de l'activité projetée pour les deux dernières semaines de l'exercice.

En outre, l'importance de ce taux est d'autant plus problématique que son non-respect est assorti de pénalités, déjà mentionnées. Par sécurité, les entreprises pourraient ainsi être amenées à verser un montant supérieur à leur impôt effectivement dû, quitte à se voir restituer le solde par

l'administration fiscale au début de l'année suivante, afin de ne pas se voir appliquer de pénalités.

Mesure de **pure trésorerie ponctuelle en faveur de l'État et au détriment des entreprises**, cet article s'inscrit dans la continuité de plusieurs mesures adoptées au cours de cette législature qui a privilégié la trésorerie aux véritables réformes fiscales et **vo**tre rapporteur général ne peut donc y souscrire.

ARTICLE 7 bis (nouveau)
(Art. 39 decies A du code général des impôts)

Amortissement exceptionnel des véhicules de 3,5 tonnes utilisant le carburant GNV/ bioGNV et des véhicules de poids égal ou supérieur à 3,5 tonnes fonctionnant au carburant ED 95

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le suramortissement fiscal temporaire prévu au profit de l'acquisition de poids lourds fonctionnant au gaz naturel et au biométhane carburant aux véhicules de 3,5 tonnes et au carburant ED 95.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF D'AMORTISSEMENT FISCAL SUPPLÉMENTAIRE AU PROFIT DE CERTAINS TYPES D'INVESTISSEMENTS...

L'article 142 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques¹, dite loi « Macron », a introduit un **dispositif temporaire d'amortissement supplémentaire au profit de certains types d'investissements** réalisés entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, codifié à l'article 39 *decies* du code général des impôts (CGI).

L'article 75 de la loi pour une République numérique² a prolongé ce dispositif jusqu'au **14 avril 2017**.

L'objectif poursuivi par cet avantage fiscal exceptionnel dit de « suramortissement » est de **favoriser l'investissement productif industriel**.

En pratique, il s'agit d'une **déduction du résultat fiscal d'un montant égal à 40 % de l'investissement réalisé**, réservée aux investissements éligibles à l'actuel dispositif d'amortissement dégressif et qui relèvent de l'une des neuf catégories de biens d'équipement mentionnées par l'article³.

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

² Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016.

³ Matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication ou de transformation ; matériels de manutention ; installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère ; installations productrices de vapeur, de chaleur ou d'énergie, à l'exception des installations utilisées dans le cadre d'une activité de production d'énergie électrique bénéficiant de l'application d'un tarif réglementé d'achat de la production ; matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique ou techniques. La loi de finances pour 2016 y a ajouté les éléments de structure, matériels et outillages utilisés à des opérations de transport par câbles et notamment au moyen de remontées mécaniques et les installations, les équipements, les lignes et câblages des réseaux de communications électroniques en fibre optique ne faisant pas l'objet

Ce dispositif de suramortissement constitue une mesure de relance conjoncturelle destinée à **accompagner la reprise de la croissance et à rattraper le retard de la France en matière d'investissement privé.**

B. ... A ÉTÉ ÉTENDU AUX INVESTISSEMENTS RÉALISÉS POUR L'ACQUISITION DE POIDS LOURDS FONCTIONNANT AU GAZ NATUREL ET AU BIOMÉTHANE

La loi de finances pour 2016¹ a instauré un dispositif de suramortissement temporaire similaire à celui créé par l'article 142 de la loi dite « Macron », au profit des **véhicules de plus de 3,5 tonnes qui utilisent exclusivement comme énergie le gaz naturel (GNV) et le biométhane carburant (bioGNV)**, pour une durée de deux ans, entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2017.

Cette mesure avait été introduite par l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2016 à l'initiative de nos collègues députés appartenant à différents groupes², avec pour objectif « *de stimuler l'investissement des petites et moyennes entreprises (PME) de transport routier en les incitant à l'acquisition de poids lourds fonctionnant au GNV et au bioGNV, contribuant ainsi à la transition énergétique et à l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises mais aussi au développement de la méthanisation agricole* »³.

Le **coût de cette mesure** a été estimé à **5 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'EXTENSION DE L'AMORTISSEMENT FISCAL SUPPLÉMENTAIRE AUX VÉHICULES DONT LE POIDS TOTAL AUTORISÉ EN CHARGE EST SUPÉRIEUR OU ÉGAL À 3,5 TONNES

Le second alinéa du présent article résulte de deux amendements identiques adoptés par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances, et Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement. Il étend l'amortissement fiscal supplémentaire **aux véhicules dont le poids total**

d'une aide versée par une personne publique, les logiciels qui contribuent à des opérations industrielles de fabrication et de transformation, certains appareils informatiques.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015.

² Cinq amendements identiques ont été déposés, avec, comme premiers signataires, MM. Giraud, Faure, Alauzet, Courson et Mme Dalloz. Le Gouvernement et la commission des finances ont donné un avis défavorable.

³ Source : J.O de l'Assemblée nationale, première séance du jeudi 15 octobre 2015, examen des amendements I-349, I-388, I-408, I-512 et I-695 portant article additionnel après l'article 6 et exposé des motifs des amendements portant article additionnel après l'article 6 précités.

autorisé en charge (PTAC) est égal à 3,5 tonnes. Jusqu'à présent, cette mesure n'était ouverte qu'aux véhicules de plus de 3,5 tonnes.

D'après les auteurs de l'amendement, les véhicules de 3,5 tonnes fonctionnant aux carburants précités constituent « *le segment des véhicules utilitaires légers (VUL) largement utilisés par le secteur de la logistique urbaine et de la livraison du dernier kilomètre* ». Cette mesure a ainsi pour objectif « *d'inciter à l'acquisition de véhicules légers GNV / bioGNV contribuant ainsi à la transition énergétique et à l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises mais aussi au développement de la méthanisation agricole* »¹.

Avec une hypothèse de 1 500 véhicules vendus en 2017, le coût de cette mesure est estimé à **4 millions d'euros**².

B. L'EXTENSION DE L'AMORTISSEMENT FISCAL AUX POIDS LOURDS ET VÉHICULES UTILITAIRES LÉGERS FONCTIONNANT AU CARBURANT ED 95

Le troisième alinéa du présent article additionnel a été adopté à l'initiative de notre collègue député Stéphane Demilly, dont l'amendement a été sous-amendé par Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances avec un avis de sagesse du Gouvernement. Il étend le suramortissement fiscal aux véhicules dont le poids est égal ou supérieur à 3,5 tonnes et qui utilisent le carburant ED95 composé d'un minimum de 90,0 % d'alcool éthylique d'origine agricole.

D'après son auteur, cet ajout vise à « *amorcer les ventes commerciales de véhicules fonctionnant à l'ED95, carburant autorisé en France depuis début 2016* ». En séance publique, le secrétaire d'État au Budget a précisé que ce type de carburant ne concerne qu'un seul constructeur, et reste peu utilisé.

Le coût de cette mesure est évalué à **1 million d'euros pour 2017** par l'auteur de l'amendement.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2016, le Sénat avait supprimé, sur proposition de votre commission des finances, l'article 6 *ter* qui prévoyait d'étendre le dispositif de suramortissement temporaire aux véhicules de plus de 3,5 tonnes utilisant du GNV ou du bioGNV. En effet, ce dispositif, qui vise en premier lieu l'investissement

¹ Exposé des motifs des amendements portant article additionnel après l'article 7.

² D'après la rapporteure générale du budget, Mme Valérie Rabault. Les signataires de l'amendement évaluent le coût à 600 000 euros. Toutefois, seuls 437 véhicules utilitaires légers fonctionnant au GNV ont été vendus en France en 2015.

productif industriel, **n'apparaissait pas comme l'outil le plus efficace pour répondre à des objectifs environnementaux.**

En effet, si le bioGNV permet, certes, une réduction de 75 % des émissions de CO₂ par rapport au diesel, cet impact écologique louable reste éloigné de l'objectif de relance de l'économie que vise le dispositif de suramortissement.

Par ailleurs, votre rapporteur général soulignait que ce dispositif intégrait déjà dans son champ les engins agricoles à caractère productif tels que les tracteurs, les moissonneuses-batteuses ou les cuves à lisier, qui peuvent par exemple fonctionner au gaz naturel.

En outre, le gaz naturel utilisé comme carburant est soumis à un taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) bien inférieur à celui qui est appliqué sur le gazole et l'essence.

La nouvelle extension prévue par le présent article aux véhicules de 3,5 tonnes et au carburant ED95 ne paraît pas souhaitable pour les mêmes raisons. L'extension au carburant ED95, un carburant issu d'un mélange d'éthanol, d'eau et d'additifs¹, qui ne concerne qu'un nombre très limité de véhicules, relève d'un soutien économique à un secteur particulier. Il ne paraît pas souhaitable de réserver cette extension du suramortissement fiscal à certains carburants plutôt qu'à d'autres ayant également des performances environnementales meilleures que les carburants traditionnels.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général auprès de la direction de la législation fiscale, **l'extension prévue aux véhicules de 3,5 tonnes serait inopérante, dès lors qu'aucun de ces véhicules ne fonctionne à ce jour exclusivement au GNV ou au bioGNV.**

Enfin, alors que le nombre de « petites niches » doit être rationalisé, le présent article consiste à étendre une niche fiscale existante. Son coût s'élèverait à 5 millions d'euros pour 2017. Pour autant, ce chiffrage n'a pas fait l'objet d'une validation par la direction de la législation fiscale.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général n'est pas favorable à l'adoption de cet article.

¹ Arrêté du 29 mars 2016 relatif aux caractéristiques du carburant ED95.

ARTICLE 7 ter (nouveau)
(Art. 64 bis et 199 quater B du code général des impôts)

**Aménagement du régime fiscal des micro-exploitations agricoles
« micro-BA »**

Commentaire : le présent article prévoit de modifier le régime des micro-exploitations agricoles afin d'admettre à son bénéfice les exploitants agricoles imposables selon le régime réel pour des bénéfices ne provenant pas de leur exploitation agricole et de préciser que les contribuables ayant opté pour le régime d'imposition au réel, mais disposant de recettes inférieures au plafond du régime simplifié, sont éligibles à la réduction d'impôt accordée aux adhérents de centres de gestion ou d'associations agréées

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 64 *bis* du code général des impôts (CGI) détermine le régime des micro-exploitations agricoles, dit « micro-BA », qui prévoit des conditions simplifiées d'imposition pour les exploitants agricoles dont le chiffre d'affaires apprécié à partir de la moyenne des recettes hors taxes de l'exploitation au cours des trois dernières années est inférieur à un plafond fixé à 82 200 euros.

Les contribuables bénéficient alors en particulier d'un abattement de 87 % sur ces recettes pour déterminer l'assiette imposable.

Le II de l'article exclut du bénéfice du « micro-BA » les contribuables imposables selon le régime du bénéfice réel pour des bénéfices ne provenant pas de leur exploitation agricole.

De son côté, l'article 199 *quater* B du CGI détermine les conditions du bénéfice de la réduction accordée sur la cotisation d'impôt sur le revenu aux adhérents de centres de gestion ou association agréés aux contribuables qui, pour avoir opté pour le régime d'imposition au réel, réunissent les conditions de revenu ouvrant droit aux régimes simplifiés d'imposition.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Un amendement de notre collègue député François André a été adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, afin, d'une part, de supprimer l'exclusion de l'éligibilité au « micro-BA » des contribuables au réel pour des activités

commerciales ou non commerciales ne provenant pas de leur exploitation agricole et, d'autre part, de conserver le bénéfice de la réduction de cotisation à l'impôt sur le revenu lié à l'adhésion à un centre de gestion agréé lorsque le contribuable malgré des recettes compatibles avec le bénéfice du régime simplifié d'imposition aura opté pour une imposition au réel.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le régime du « micro-BA » a pris la succession du régime forfaitaire appliqué depuis 65 ans à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2015. Un amendement du Gouvernement a été le support d'une réforme dont l'examen a pu, par ses conditions, laisser subsister quelques incohérences.

C'est particulièrement le cas pour le régime de l'article 199 *quater* B que l'article propose judicieusement d'harmoniser avec le nouveau régime.

Pour la réforme de l'article 64 *bis* du CGI, même si, en cas de pluriactivité, il est parfois difficile de déterminer les opérations provenant de l'exploitation agricole de celles qui lui sont extérieures, il est recommandable de procéder à l'élargissement du bénéfice du régime du « micro-BA ». Ce régime vise à favoriser l'exploitation agricole en simplifiant son régime fiscal et non à prendre en compte la situation d'ensemble du contribuable. Il est par conséquent fâcheux que les objectifs qu'il poursuit puissent se trouver compromis par des éléments extérieurs à l'économie de l'exploitation agricole elle-même.

À ce titre, on peut par exemple mentionner, pour le regretter, qu'en l'état du droit, dans le cadre du principe de « familialisation » du foyer fiscal, les obligations fiscales pesant sur une micro-exploitation agricole puissent se trouver alourdies dès lors qu'un conjoint exerce une activité commerciale ou non commerciale passible d'une imposition au réel.

Il est souhaitable que ce type de situations ne vienne plus priver de sa portée, sans raison pertinente, un régime fiscal essentiellement destiné à favoriser la micro-exploitation agricole.

En conclusion, votre rapporteur général considère cet article, qui remédie à certaines insuffisances du régime « micro-BA », bienvenu.

ARTICLE 7 quater (nouveau)
(Art. 69 E du code général des impôts)

**Inclusion de certaines activités d'élevage équin
dans le régime du « micro-BA »**

Commentaire : le présent article prévoit de revenir sur la privation d'éligibilité au « micro-BA » des personnes qui exercent l'activité de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation dans les activités autres que celles du spectacle.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 69 E du code général des impôts soumet à un régime réel d'imposition un certain nombre d'activités réputées agricoles énumérées aux quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 63 du même code.

Outre les activités de vente de biomasse et de production d'énergie à partir de produits ou sous-produits agricoles, la préparation et l'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation dans les activités autres que celles du spectacle sont ainsi exclus de l'application du régime du micro bénéfice agricole dit « micro-BA ».

Cette situation prolonge le statut que les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques connaissent dans le régime du forfait agricole auquel a succédé le régime « micro-BA ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale sur la base de plusieurs amendements identiques présentés par des députés de différents groupes politiques et avec l'avis favorable du Gouvernement vise à faire cesser l'exclusion de principe du bénéfice du régime « micro-BA » des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques.

C'est l'objet même de la suppression de la mention du quatrième aliéna de l'article 63 du CGI par l'article 69 E du même code.

Ces activités seraient désormais éligibles au régime du « micro-BA » comme la plupart des activités réputées agricoles, moyennant la réunion de la conditionnalité de droit commun de ce régime, à savoir le respect du plafond d'accès fixé à 82 200 euros de chiffre d'affaires.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'exclusion des activités considérées du régime du forfait agricole en vigueur jusqu'à l'instauration du « micro-BA » par la loi de finances rectificative n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 était motivée par les difficultés de construire des comptes d'exploitation-type pour ces activités sur la base des indices essentiellement physiques utilisés dans le régime du forfait agricole.

Les conditions économiques des activités concernées peuvent en effet varier considérablement selon la nature des équidés mais aussi selon les objectifs poursuivis.

Dans le nouveau régime, cette difficulté disparaît dans la mesure où le critère d'éligibilité mais aussi de détermination de l'assiette imposable se rapporte aux recettes de l'exploitation.

Dans ces conditions, votre rapporteur général estime qu'il n'y a pas de raison de laisser subsister une exclusion qui ne se justifie plus. L'adoption de l'article peut être de nature à faciliter la gestion fiscale des micro-exploitations correspondantes.

L'éligibilité au « micro-BA » ne bénéficiera qu'aux exploitations qui réunissent les conditions de seuil de recettes énoncées pour bénéficier du régime simplifié.

Cependant, il faut noter que l'adoption de l'article aura pour effet un passage de droit au régime simplifié. Pour les exploitants de ces activités, qui, en l'état, sont tous imposés au réel, il leur faudra déclarer leur option d'y demeurer si tel est leur souhait.

ARTICLE 7 quinquies (nouveau)
(Art. 207 du code général des impôts)

Extension de l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes d'habitations à loyers modérés aux produits accessoires aux opérations réalisées au titre du service d'intérêt général

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre les exonérations d'impôt sur les sociétés dont bénéficient les organismes d'habitations à loyer modéré aux produits accessoires aux opérations d'intérêt général qu'ils réalisent, notamment les produits issus de la cession de certificats d'économies d'énergie.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES BAILLEURS SOCIAUX AU TITRE DE LEURS OPÉRATIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DES SERVICES ACCESSOIRES À CES OPÉRATIONS

L'article 207 du code général des impôts **exonère d'impôt sur les sociétés** les organismes d'habitations à loyer modéré¹, les sociétés d'économie mixte² et les sociétés anonymes de coordination entre les organismes d'habitations à loyer modéré³ pour certaines de leurs activités⁴.

Ainsi en est-il, tout d'abord, pour leurs **opérations réalisées au titre du service d'intérêt général**, c'est-à-dire :

- la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds ;

- la réalisation d'opérations d'accession à la propriété destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds ;

- la gestion ou l'acquisition en vue de leur revente, avec l'accord du maire de la commune d'implantation et du représentant de l'État dans le département, de logements situés dans des copropriétés connaissant des

¹ Mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, à l'exception des sociétés anonymes de crédit immobilier : il s'agit donc des offices publics de l'habitat, des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré, des sociétés anonymes coopératives de production et d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, ainsi que des fondations d'habitations à loyer modéré.

² Mentionnées à l'article L. 481-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Mentionnées à l'article L. 423-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

⁴ Ces activités sont mentionnées à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

difficultés importantes de fonctionnement ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat ;

- l'intervention comme opérateur, sans pouvoir être tiers-financier, dans le cadre d'un placement de l'immeuble sous administration provisoire renforcée ou pour l'entretien des parties communes à la suite de leur expropriation.

C'est le cas également pour les **services accessoires à ces opérations**. D'après le bulletin officiel des finances publiques¹, sont considérés comme des services accessoires aux opérations principales de location et d'accession, et donc comme des activités réalisées au titre du service d'intérêt général :

- les services dont le cœur d'activité est l'aide apportée par le logement locatif social à des personnes justifiant l'octroi d'avantages particuliers au vu de leur situation économique et sociale (chômeurs, personnes sans domicile fixe...). Ainsi en est-il, par exemple, de la fourniture de services d'insertion ;

- les services indissociables des activités de location ou d'accession et qui bénéficient directement aux locataires ou aux propriétaires des logements sociaux, ou aux organismes susmentionnés, par exemple une antenne de Pôle Emploi.

Sont également exonérés les **produits engendrés par les locaux annexes et accessoires des ensembles d'habitation** ainsi que les **produits financiers issus du placement de leur trésorerie**.

B. LES CERTIFICATS D'ÉCONOMIE D'ÉNERGIE

Aux termes de l'article L. 221-7 du code de l'énergie, les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du même code peuvent se voir délivrer des **certificats d'économies d'énergie** par le ministre chargé de l'énergie ou par un organisme habilité à cet effet.

Ces certificats sont délivrés lorsque leur action, additionnelle par rapport à leur activité habituelle, permet **la réalisation d'économies d'énergie sur le territoire national** d'un volume supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de François Pupponi, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a adopté un amendement², avec l'avis défavorable de la commission des finances et le

¹ BOI-IS-CHAMP-30-30-10-10-20120912.

² Adopté à l'unanimité de la commission des affaires économiques.

Gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'assemblée, tendant à exonérer les bailleurs sociaux d'impôt sur les sociétés sur les produits accessoires aux opérations réalisées au titre du service d'intérêt général, notamment les produits de la cession de certificats d'économie d'énergie.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Comme le souligne le premier signataire de l'amendement, lorsqu'ils entreprennent des travaux d'économie d'énergie, les organismes d'habitations à loyer modéré ne bénéficient pas de retour sur investissement significatif : les travaux se traduisent par une baisse des charges locatives pour le locataire, mais le montant du loyer étant plafonné, les organismes n'engrangent pas de recettes supplémentaires, d'autant plus lorsque le montant du loyer est déjà au plafond.

La possibilité qui leur est offerte par l'article L. 221-7 du code de l'énergie de se voir délivrer des **certificats d'économies d'énergie**, et partant, de pouvoir les céder, leur offre une source de financement non négligeable.

Or, dans la mesure où le certificat d'économies d'énergie constituerait un « produit » accessoire aux opérations que mènent les organismes, leur cession est soumise à l'impôt sur les sociétés. En effet, seules les **opérations réalisées au titre du service d'intérêt général** ainsi que les **services accessoires qui y sont associés** sont exonérés d'impôt sur les sociétés.

L'exonération d'impôt sur les sociétés des produits de cession des certificats d'énergie, proposé par le présent article, **fait sens**, dès lors qu'elle offre aux bailleurs sociaux une **source de financement complémentaire pour la rénovation des logements et a un coût très limité pour les finances publiques**.

Néanmoins, le présent article prévoit, en réalité, d'exonérer **l'ensemble des produits dont les bailleurs sociaux peuvent bénéficier à l'occasion de leurs opérations relatives au logement social, dès lors qu'ils sont accessoires** aux activités d'intérêt général des organismes HLM. Dans l'objet de son amendement, notre collègue député François Pupponi, cite par exemple la cession de droits liés au changement d'usage de locaux tels que prévus à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Votre rapporteur général **s'interroge sur l'opportunité d'étendre l'exonération d'impôt sur les sociétés à tous ces produits**, d'autant que le champ d'application ne semble pas clairement établi et que le coût annoncé pour cet article par le Gouvernement - 1 million d'euros - ne paraît couvrir que l'exonération portant sur les produits de cession des certificats d'économie d'énergie.

En conséquence, compte tenu de l'imprécision du champ couvert par le présent article et de l'incertitude quant à son coût réel, votre rapporteur général estime qu'il serait **préférable de restreindre le champ de l'extension de l'exonération aux seuls certificats d'économie d'énergie.**

ARTICLE 7 sexies (nouveau)
(Art. 209 du code général des impôts)

**Aménagement des modalités d'application du plafond fixe d'imputation
des déficits antérieurs reportés pour les entreprises en difficulté**

Commentaire : le présent article vise à préciser que ce sont les entreprises en difficulté auxquelles sont consentis des abandons de créance, et non celles qui les consentent, qui bénéficient de la majoration du plafond d'un million d'euros dans la limite duquel les déficits antérieurs peuvent être imputés sur le résultat de l'exercice au titre de l'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE MÉCANISME DU REPORT DES DÉFICITS

En vertu de l'article 209 du code général des impôts (CGI), « *en cas de déficit pendant un exercice, ce déficit est considéré une charge de l'exercice suivant et déduit du bénéfice réalisé pendant ledit exercice* ».

Tout en étant **illimité dans son montant et dans le temps, ce mécanisme de report en avant des déficits au titre de l'impôt sur les sociétés a été progressivement plafonné pour être « lissé »**. En effet, l'article 2 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 a introduit un plafonnement des déficits reportables pour chacun des exercices. Ainsi, **seul le montant du déficit inférieur à 1 million d'euros est intégralement imputable lors de l'exercice suivant** (pour autant que l'entreprise ait réalisé un bénéfice) et, au-delà de ce montant, seule la partie du déficit correspondant à 60 % de la fraction du bénéfice imposable qui excède un million d'euros. Cette fraction a été ramenée à **50 %** par l'article 24 de la loi de finances pour 2013.

L'objectif de ce dispositif de plafonnement du report en avant des déficits est de lisser dans le temps la moindre recette d'impôt sur les sociétés qu'il représente. À long terme, le bénéfice imposable sur plusieurs années est inchangé, seule la chronologie de son imposition est modifiée. L'effet du dispositif porte donc sur la trésorerie des entreprises et sur celle de l'État.

Exemple chiffré

Une société A enregistre un résultat déficitaire de 700 000 euros lors de l'année N, puis à nouveau un déficit de 800 000 euros en N+1. Le total de ses déficits reportables est donc de 1,5 million d'euros.

En N+2, elle réalise un bénéfice de 1,2 million d'euros puis de 600 000 euros en N+3. Le montant imputable en N + 2 est :

1 million d'euros + (50 % x 200 000*) = 1,1 million d'euros

En N + 2, le bénéfice imposable est donc de 100 000 euros (1,2 million - 1,1 million).

En N + 3, la société doit encore apurer 400 000 euros de déficits qu'elle peut intégralement imputer sur le résultat bénéficiaire de l'exercice. Son bénéfice imposable est donc de 200 000 euros.

B. UN PLAFOND FIXE AUGMENTÉ DU MONTANT DES ABANDONS DE CRÉANCE POUR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ

L'article 24 de la loi de finances pour 2013 a, à l'initiative de notre ancien collègue député Christian Eckert, alors rapporteur général du budget, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, introduit un **assouplissement du plafond fixe d'un million d'euros de déficit reportable pour les entreprises en difficulté**.

Cet assouplissement, prévu désormais par le dernier alinéa du I de l'article 209 du code général des impôts, **permet à une entreprise faisant l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire de majorer le plafond fixe, à savoir 1 million d'euros, du montant des abandons de créance qui lui ont été consentis**. Le dernier alinéa du I de l'article 209 prévoit ainsi que « *la limite de 1 000 000 € (...) est majorée du montant des abandons de créances consentis à une société en application d'un accord constaté ou homologué* » dans les cas mentionnés précédemment. Ainsi, si une entreprise en difficulté a une dette de 500 000 euros envers une autre entreprise et que cette dernière, dans le cadre d'une procédure de conciliation ou de redressement judiciaire, consent à abandonner sa créance, le plafond fixe de déficits antérieurs imputables sur l'exercice ne sera pas de 1 million d'euros, mais de 1,5 millions d'euros.

Toutefois, **les dispositions de l'article 209 restent ambiguës, en n'indiquant pas clairement si la majoration du plafond est applicable à l'entreprise qui consent l'abandon de créance ou à celle, en difficulté, qui en bénéficie**.

Du point de vue de l'entreprise qui en bénéficie, l'avantage est évident, puisqu'il permet d'éviter que le bénéfice pouvant résulter de l'abandon de créance ne se traduise par une imposition malgré le stock de déficits reportables et la situation difficile de l'entreprise.

Du point de vue de l'entreprise qui consent l'abandon de créance, le dispositif présente également un avantage : celui d'inciter à l'abandon de créance et à l'aide aux entreprises en difficulté. L'exposé de l'amendement de Christian Eckert ayant introduit cette mesure allait dans le sens de cette interprétation, en indiquant que la mesure visait à « *apporter un soutien en trésorerie aux entreprises qui, en abandonnant leurs créances, aident elles-mêmes des entreprises qui rencontrent des difficultés* ».

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 Dominique Lefebvre, après deux avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement.

Le I du présent article propose une **nouvelle rédaction du dernier alinéa du I de l'article 209 du code général des impôts**, qui clarifierait le fait que **la majoration du plafond d'un million d'euros du montant des abandons de créances bénéficie aux entreprises en difficulté auxquelles sont consentis ces abandons de créance, et non à celles qui les consentent**.

Le II du présent article précise que le I a « *un caractère interprétatif* ».

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le présent article a pour objet de préciser le champ des bénéficiaires de l'assouplissement introduit en 2013 en faveur des entreprises en difficulté s'agissant du plafonnement à 1 million d'euros de l'imputation des déficits antérieurs sur le bénéfice de l'exercice.

Cette clarification est utile, au regard de l'ambiguïté du texte actuellement en vigueur.

Toutefois, **le choix retenu par le présent article revient clairement sur l'interprétation qui pouvait être faite de l'article à la lumière des travaux préparatoires** qui, à l'image de l'exposé de l'amendement précité, tendaient plutôt à appliquer cet assouplissement aux entreprises qui consentent l'abandon de créance.

À cet égard, si l'assouplissement est utile pour aider l'entreprise en difficulté, il le serait tout autant pour inciter les entreprises à soutenir leurs partenaires en consentant ce type d'abandons de créances. **Votre rapporteur général estime qu'une extension du bénéfice de cette majoration aux entreprises qui consentent ces abandons de créance pourrait être envisagée.**

Par ailleurs, le II du présent article qui indique que « *les dispositions du I ont un caractère interprétatif* », non normatif, est **superfétatoire**.

En tout état de cause, cet article, « interprétatif », est **sans impact sur l'équilibre budgétaire 2017** et n'a donc pas sa place en première partie du projet de loi de finances pour 2017.

ARTICLE 7 septies (nouveau)
(Art. 210 F du code général des impôts)

Extension d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés aux cessions de locaux à usage industriel transformés en locaux d'habitation

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les plus-values dégagées lors de la cession d'un local destiné à être transformé en local à usage d'habitation aux locaux à usage industriel.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 210 F du code général des impôts prévoit que **les plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un local à usage de bureau ou à usage commercial** par une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun **sont soumises à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 19 %** mentionné au IV de l'article 219 du même code lorsque **la société qui achète le local s'engage à le transformer en local à usage d'habitation** dans les trois ans qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue.

Cette disposition, dans le contexte de **la crise du logement qui sévit depuis de longues années dans notre pays**, constitue donc **une incitation fiscale à transformer des locaux à usage de bureau ou de commerce en locaux à usage d'habitation**, en particulier **en logements sociaux**, grâce à **une imposition des plus-values dégagées par leur vente au taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 %**, contre un taux normal de 33,33 %.

Aux termes du III de l'article 10 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014, **l'article 210 F du code général des impôts s'applique uniquement aux cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2017.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article *7 septies* est issu **d'un amendement de la commission des affaires économiques** de l'Assemblée nationale. Après avoir fait l'objet d'un sous-amendement, il a été adopté en séance publique avec **un avis défavorable de la rapporteure générale** de la commission des finances et **un avis de sagesse du Gouvernement.**

L'amendement proposé par la commission des affaires économiques prévoyait de modifier l'article 210 F du code général des impôts pour **étendre le bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 %** sur les plus-values réalisées en cas de vente pour **une transformation en logement aux locaux à usage artisanal ou industriel**, alors que ce taux n'existe pour le moment **que pour les locaux à usage de bureau ou de commerce**.

Selon les auteurs de cet amendement, *« dans les villes où les friches industrielles sont importantes, les entreprises ont parfois intérêt à vendre et les bailleurs à acheter pour construire du logement social. D'où la proposition d'appliquer le taux de 19 % à l'ensemble des locaux vendus par des entreprises et destinés à être transformés en logements sociaux »*.

La rapporteure générale et d'autres députés ayant fait valoir qu'une telle modification législative pourrait **provoquer une hausse des prix du foncier susceptible de décourager les reprises de fonds de commerce des artisans**, l'amendement d'origine a fait l'objet d'un sous-amendement supprimant la référence aux locaux à usage artisanal.

Le présent article 7 septies prévoit donc uniquement **d'étendre le bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les plus-values dégagées lors de la cession d'un local destiné à être transformé en local à usage d'habitation aux locaux à usage industriel**.

Pourtant, **les locaux à usage artisanal sont déjà concernés par les dispositions de l'article 210 F**, ainsi que le précise le cinquième alinéa du I de cet article : *« les locaux à usage commercial s'entendent des locaux destinés à l'exercice d'une activité de commerce de détail ou de gros et de prestations de services à caractère commercial ou artisanal »*.

Enfin, le présent article 7 septies précise que cette mesure s'applique **aux cessions intervenant à compter du 1^{er} janvier 2017**.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'imposition à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 19 % des plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un local à usage de bureau ou à usage commercial destiné à être transformé en local à usage d'habitation est une mesure temporaire qui prendra fin au 31 décembre 2017.

Le présent article propose **d'étendre ce dispositif aux locaux industriels susceptibles d'être transformés en logement à partir du 1^{er} janvier 2017**.

Cette extension ne serait donc valable que du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017, date de la fin de l'application de l'article 210 F du code général des impôts, sauf si celui-ci devait être prorogé.

L'éventualité d'une transformation de locaux industriels en logements n'avait pas été envisagée antérieurement en raison du caractère généralement excentré de ce type de locaux, alors que l'article 210 F visait plutôt à encourager la création de logements dans les zones tendues.

En outre, la transformation d'un local industriel en logement peut présenter des coûts très importants, en particulier s'il est nécessaire de démonter des installations lourdes ou de procéder à une dépollution du site.

Enfin, un tel dispositif serait susceptible d'entraîner une hausse, même modeste, du prix du foncier défavorable aux acteurs économiques en cas de vente de locaux industriels et des pertes de recettes fiscales.

Plutôt que d'étendre pour un an un dispositif fiscal qui prendra fin au 31 décembre 2017, il paraît donc plus judicieux de l'évaluer d'ici cette date et d'envisager, sous réserve que le bénéfice puisse en être mesuré, son extension aux locaux à usage industriel dans le cadre d'une prorogation de l'ensemble du mécanisme.

Votre rapporteur général n'est donc pas favorable à l'adoption de cet article.

ARTICLE 7 octies (nouveau)
(Art. 238 bis du code général des impôts)

Valorisation au coût de revient des dons en nature effectués par les entreprises à des œuvres et organismes d'intérêt général

Commentaire : le présent article prévoit que les dons en nature effectués par les entreprises et pour lesquels elles bénéficient d'une réduction d'impôt dans le cadre du dispositif du mécénat sont valorisés au coût de revient du bien concerné.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 238 bis du code général des impôts prévoit que les entreprises peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à hauteur de 60 % des dons qu'elles réalisent à des œuvres ou organismes d'intérêt général, à des fondations reconnues d'utilité publique, ainsi qu'à divers établissements (universitaire, scientifique, artistique, etc.).

Cette réduction d'impôt dite de mécénat s'applique **dans la limite de 5 pour mille du chiffre d'affaires de l'entreprise.**

La doctrine fiscale a précisé la manière dont les **dons en nature** réalisés par les entreprises doivent être comptabilisés et cette instruction a été modifiée en août dernier¹.

L'instruction fiscale pose comme principe que « *la valeur du don du bien ou de la prestation de l'entreprise correspond à son coût de revient, c'est-à-dire au coût que représente, pour l'entreprise, la perte de ce bien ou de cette prestation* ». Elle ajoute qu'« *en aucun cas, la valorisation du don ne saurait prendre en compte la marge que l'entreprise aurait réalisée si elle avait vendu le bien ou le service* ».

Toutefois, pour les produits alimentaires, **l'instruction fiscale publiée le 9 août dernier prévoit que la valorisation est différente selon la date limite de consommation.** La valeur retenue serait égale :

- au coût de revient du bien, lorsque le bien est donné avant les trois derniers jours de sa date limite de consommation ;

- à 50 % de son coût de revient, lorsque le bien est donné dans les trois derniers jours de sa date limite de consommation.

Pour les produits alimentaires frais (fruits, légumes, pain, etc.), la valeur retenue pour le calcul de la réduction d'impôt est égale :

¹ BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20160803, 3 août 2016.

- à son coût de revient, lorsque le bien donné est consommable et commercialisable dans un circuit habituel de vente au public de produits alimentaires destinés à l'alimentation humaine ;

- à 50 % de son coût de revient lorsque le bien donné, bien que consommable, n'est pas ou n'est plus commercialisable dans un circuit habituel de vente au public de produits alimentaires destinés à l'alimentation humaine.

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 Régis Juanico, après un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à **préciser, au sein de l'article 238 bis du code général des impôts, que les dons en nature sont, en tout état de cause, valorisés au coût de revient du bien ou de la prestation.**

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

On estime qu'environ 40 % des produits distribués par l'aide alimentaire proviennent des dons effectués par les grandes surfaces elles-mêmes à ces associations, et pour lesquelles elles peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt au titre de l'article 238 bis du code général des impôts.

Cependant, la publication de l'instruction fiscale du 9 août 2016 précitée, non encore appliquée d'après le secrétaire d'État au budget Christian Eckert, reviendrait à réduire de 50 % la valorisation de ces dons dès lors qu'ils sont réalisés dans les 3 jours qui précèdent la date limite de consommation ou après la période de commercialisation dans un circuit normal pour les denrées périssables.

Certes, comme l'a souligné Christian Eckert à l'Assemblée nationale, il s'agit d'« *encourager les dons de produits alimentaires, non pas le jour ou la veille de leur date de péremption, mais un peu en amont afin de ne pas donner l'impression que l'on donne uniquement des produits périmés* ».

Toutefois, les produits donnés par les grandes surfaces le sont, à 80 %, dans les derniers jours avant la date limite de consommation, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général. En effet, ce n'est le plus souvent qu'à l'approche de la date limite de consommation que le gain lié à la vente peut s'avérer moins important que le gain lié à la réduction d'impôt. En diminuant de moitié la réduction d'impôt, le dispositif pourrait inciter les entreprises commerciales à réaliser des offres promotionnelles sur ces produits, au lieu de les donner aux associations caritatives.

Cela est d'autant plus vrai que la différenciation de la valorisation des produits en fonction de leur date de consommation engendrerait des **coûts de gestion** non négligeables pour les entreprises concernées.

Votre rapporteur général considère donc que cet article apporte une précision bienvenue.

ARTICLE 7 nonies (nouveau)
(Art. 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Prorogation du crédit d'impôt cinéma international jusqu'en 2019

Commentaire : le présent article prévoit de proroger jusqu'en 2019 le crédit d'impôt pour dépenses d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives (« crédit d'impôt cinéma international »).

I. LE DROIT EXISTANT

Créé par la loi de finances pour 2009¹ à l'initiative de notre collègue Philippe Dominati, le crédit d'impôt pour dépenses d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives vise à attirer sur le territoire français **des tournages de films et des productions audiovisuelles réalisés par des entreprises de production établies hors de France**. Il est régi par l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts.

Lors de sa création, cette mesure était prévue pour s'appliquer aux dépenses engagées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2012. **La loi de finances pour 2013² l'a prolongée de quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2016.**

Le mécanisme dit « crédit d'impôt cinéma international », qui malgré son nom s'applique également aux productions audiovisuelles, a été modifié à plusieurs reprises pour en assurer la **compétitivité par rapport aux dispositifs fiscaux étrangers** :

- en loi de finances rectificative pour 2012³, le plafond de crédit d'impôt par œuvre est passé de 4 à 10 millions d'euros ;

- en loi de finances pour 2014⁴, ce plafond a été augmenté à 20 millions d'euros⁵ ;

- en loi de finances rectificative pour 2014⁶, le montant du crédit d'impôt a été relevé de 20 à **30 % des dépenses éligibles** et le plafond de nouveau augmenté de 20 à **30 millions par œuvre**⁷. Par ailleurs, le seuil

¹ Article 131 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Article 72 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

³ Article 34 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁴ Article 23 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

⁶ Articles 77 et 91 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

⁷ Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

d'éligibilité a été assoupli pour permettre aux œuvres d'un budget de moins de 2 millions d'euros d'être éligibles si les dépenses engagées en France représentent 50 % du budget, et non plus 1 million d'euros en valeur absolue¹.

Les mesures réglementaires relatives au crédit d'impôt cinéma international sont codifiées dans le code du cinéma et de l'image animée (article D 331-38 et suivants).

Le crédit d'impôt cinéma international constitue d'une aide d'État au sens de l'article 107(1) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le régime tel que modifié par la loi de finances rectificative pour 2014 a été approuvé par la Commission européenne² **comme compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107(3) d) du TFUE et conforme à la Communication Cinéma 2013**³. Cette approbation vaut jusqu'au 31 décembre 2017.

A. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Les œuvres éligibles appartiennent aux genres de la **fiction** et de **l'animation** et présentent les conditions cumulatives suivantes :

- **ne pas être déjà admises au bénéfice des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;**

- **comporter, dans leur contenu dramatique, des éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français ;**

- **faire l'objet de dépenses éligibles d'un montant supérieur ou égal à 1 million d'euros** ou, lorsque le budget de production de l'œuvre est inférieur à 2 millions d'euros, d'un montant correspondant **au moins à 50 % de ce budget**, et, pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, d'un **minimum de cinq jours de tournage en France.**

Sont expressément exclues du dispositif les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence et les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

Les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles pour lesquelles le bénéfice du crédit d'impôt peut être demandé sont **sélectionnées**

¹ Mesure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

² Voir notification SA 38442 (2014/N) adressée à la Commission européenne le 7 mars 2014 et courrier de la Commission européenne du 15 juillet 2014

³ Il s'agit de la communication du 14 novembre 2013 dite « Communication Cinéma 2013 » dans laquelle la Commission européenne expose ses critères d'examen, au regard des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, des régimes de soutien mis en place par les États membres en faveur des films et des autres œuvres audiovisuelles.

par un comité d'experts interne au CNC, après vérification du respect des conditions fixées par l'article 220 *quaterdecies*.

Ces œuvres reçoivent un **agrément provisoire** délivré par le président du CNC **qui ouvre droit au bénéfice du crédit d'impôt**, sous réserve de la délivrance de l'agrément définitif.

B. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Les **dépenses éligibles** au crédit d'impôt cinéma international correspondent :

- aux **rémunérations versées aux auteurs** énumérés à l'article L. 113-7 du code de la propriété intellectuelle, sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **rémunérations versées aux artistes-interprètes et aux artistes de complément** (les figurants) ;

- aux **salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production**, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **dépenses liées au recours aux industries techniques** et autres prestataires de la création cinématographique ou audiovisuelle ;

- aux **dépenses de transport, de restauration et d'hébergement** (dans la limite d'un montant par nuitée¹) occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français.

Les règles applicables à ces dépenses éligibles sont fixées par les articles 46 *quater-0 ZY bis* à 46 *quater-0 ZY septies* de l'annexe III au code général des impôts².

Sont prises en compte au titre du crédit d'impôt les dépenses engagées à **compter de la date de réception de la demande d'agrément provisoire** par le président du CNC.

C. LE MONTANT DE L'AVANTAGE FISCAL

Le crédit d'impôt est **égal à 30 % du montant total des dépenses éligibles correspondant à des opérations ou prestations effectuées en France**.

¹ Les dépenses d'hébergement sont comprises dans l'assiette du crédit d'impôt dans la limite de 270 euros par nuitée dans la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et de 200 euros dans les autres départements.

² Voir le renvoi opéré par l'article D 331-64 du code du cinéma et de l'image animée.

Il fait l'objet de trois plafonnements :

- **un plafonnement de la base de calcul** en fonction du budget de production de l'œuvre : l'assiette des dépenses éligibles est **plafonnée à 80 % du budget de production de l'œuvre**, ce, sur toute la période au cours de laquelle des dépenses relatives à l'œuvre sont engagées et quel que soit le nombre d'exercices clos pendant cette période ;

- **un plafonnement du montant du crédit d'impôt** : la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre **ne peut excéder 30 millions d'euros** ;

- **un plafonnement global des aides publiques** : les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de **porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées**.

Par ailleurs les subventions publiques (État, collectivités, établissements publics) reçues par les entreprises de production exécutive à raison des opérations ouvrant droit au crédit d'impôt **sont déduites des bases de calcul de ce crédit**, qu'elles soient définitivement acquises par elles ou remboursables.

Le crédit d'impôt est **imputé en totalité sur l'impôt sur les sociétés dû par l'entreprise de production exécutive au titre de l'exercice au cours** duquel les dépenses ont été exposées. Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre dudit exercice, l'excédent est restitué.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté, avec **avis favorable du Gouvernement**, par l'Assemblée nationale à l'initiative de Valérie Rabault, rapporteure générale, au nom de la commission des finances et de nos collègues députés Patrick Bloche et Bruno Le Roux.

L'amendement initial visait à **prolonger le crédit d'impôt cinéma international jusqu'au 31 décembre 2022**. À la demande du Gouvernement, il a été rectifié pour réduire cette prorogation au 31 décembre 2019 et **se conformer ainsi à la loi de programmation des finances publiques** qui limite à une durée de trois ans les prorogations de dépenses fiscales¹.

¹ Article 23 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les mesures entrées en application le 1^{er} janvier 2015 (augmentation du plafond de crédit d'impôt par œuvre et assouplissement du seuil d'éligibilité pour les petites productions) semblent avoir eu **un effet positif de localisation en France de productions étrangères**.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de la Culture, **22 œuvres ont été agréées en 2015**, représentant **141,1 millions d'euros de dépenses en France**, à comparer aux 13 projets représentant 54,4 millions d'euros de dépenses en 2014. Cette tendance haussière se poursuit en 2016 : **19 œuvres ont été agréées sur le premier semestre**, pour un montant estimé de dépenses en France de 82,5 millions d'euros.

L'effet du crédit d'impôt cinéma international sur la localisation des productions en France est donc réel.

Le montant de la dépense fiscale qu'il représente est relativement limité au regard des dépenses fiscales globales en faveur des œuvres cinématographiques et audiovisuelles (5,5 % des dépenses fiscales qui s'élèveraient à 164 millions d'euros en 2016).

Chiffrage de la dépense fiscale « crédit d'impôt cinéma international » depuis sa création (n° 320140)

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Chiffrage définitif ou réactualisé	4	4	9	2	20	12	9	-
Pour mémoire, chiffrage initial	15	13	10	nc	12	30	15	52

NB : en 2013, la dépense fiscale n'a pas fait l'objet de chiffrage initial, la mesure devant prendre fin en 2012.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performance des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles » annexés aux projets de lois de règlement de 2011 à 2015 et des projets annuels de performance de la mission « Médias, livre et industries culturelles » annexés aux projets de lois de finances pour 2016 et 2017

Sa prévision est **en nette augmentation en 2017** (52 millions d'euros, contre 9 millions en 2016) compte tenu des effets anticipés de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 du relèvement à la fois **du taux des dépenses** prises en compte pour le crédit d'impôt (de 20 à 30 %) et du plafond du crédit d'impôt **par œuvre** (de 20 à 30 millions).

Le coût de la prorogation de la dépense fiscale jusqu'en 2019 peut donc être estimé, à dispositif constant, à **50 millions d'euros par an**, étant précisé que le chiffrage initial de cette dépense fiscale est souvent **plus élevé que le chiffrage définitif**¹.

¹ Sauf en 2014, où l'effet de la hausse du plafond de crédit d'impôt par œuvre - 4 à 10 millions d'euros - n'a pas été suffisamment anticipé.

Le Gouvernement avait déjà **notifié la mesure à la Commission européenne le 26 janvier 2016¹ et obtenu une approbation du régime du crédit d'impôt international jusqu'au 31 décembre 2022**. La prorogation proposée est donc compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107(3) d) du TFUE².

Compte tenu de **l'impact budgétaire limité et de l'effet du dispositif sur la relocalisation des tournages en France**, votre rapporteur général n'est **pas opposé à la prorogation** du crédit d'impôt cinéma international.

¹ Voir réponse de la Commission européenne datée du 18 mars 2016 à la notification SA.43130 (2016/N) du 26 janvier 2016.

² Le Gouvernement n'a toutefois pas intégré cette prorogation dans le projet de loi de finances pour 2017, ce qui prive le Parlement d'une évaluation préalable, en contradiction avec la loi de programmation des finances publiques.

ARTICLE 8

Institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de TaSCom

Commentaire : le présent article prévoit d'instaurer un acompte pour le paiement de la majoration de taxe sur les surfaces commerciales payée par les établissements d'une surface supérieure à 2 500 mètres carrés. Cet acompte devrait être payé l'année précédant celle au titre de laquelle l'impôt est dû.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TASCOM

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** ;
- 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 au mètre carré est **supérieur à 12 000 euros**, la taxe est d'un montant forfaitaire de 34,12 euros par mètre carré.

Le système prévoit 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 2008¹.

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)**². Ces derniers peuvent moduler le taux de la taxe, par application d'un coefficient dont le niveau est encadré.

Le fait générateur de la taxe est l'exploitation de la surface commerciale à la date du 1^{er} janvier. La TaSCom est **déclarée et payée par le contribuable avant le 15 juin de l'année** au titre de laquelle elle est due. Ainsi, la TaSCom due par une entreprise au titre de l'exploitation d'une surface le 1^{er} janvier 2016 est payée par cette entreprise avant le 15 juin 2016.

B. LA SURTAXE DE TASCOS INSTAURÉE EN 2015

L'article 46 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a créé une **nouvelle majoration de TaSCom pour les très grandes surfaces commerciales**. Cet article a ajouté, à l'article 3 de la loi de 1972 précédemment mentionnée, un alinéa prévoyant que « *le montant de la taxe (...) est majoré de 50 % pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 mètres carrés* ».

Cette majoration s'applique sur le montant de la taxe due par le redevable après éventuelle application de la majoration de 30 % existante, mais avant les éventuelles modulations que peut décider l'EPCI.

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. 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).

² 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Cette majoration est affectée à l'État. Estimée initialement à 200 millions d'euros, la recette générée par cette majoration s'est établie, d'après l'annexe Voies et moyens associée au projet de loi de finances pour 2017, à 190 millions d'euros en 2015 et est évaluée à **195 millions d'euros pour 2016.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet d'instituer un **régime d'acompte de la surtaxe de TaSCom.**

Ainsi, il introduit trois nouveaux alinéas à l'article 4 de la loi de 1972 précédemment mentionnée, afin de prévoir que la majoration donne lieu au versement d'un « **acompte égal à 50 %** » **de son montant, qui s'impute sur le montant de la majoration due le 1^{er} janvier de l'année suivante.** En d'autres termes, les entreprises doivent payer, au plus tard le 31 décembre de chaque année, au moins 50 % de la majoration de TaSCom due au titre du 1^{er} janvier de l'année suivante.

En cas de cessation d'activité, cas dans lequel la TaSCom est payée au moment de la cessation d'activité au prorata de la durée d'exploitation, l'acompte s'impute sur le montant de la majoration payée au titre de la cessation d'activité.

Si le montant de l'acompte s'avère supérieur au montant de la majoration – ce qui semble peu probable au regard du taux de 50 % applicable et de la prévisibilité du montant, en raison de la stabilité de l'assiette –, le dernier alinéa du présent article prévoit que **l'excédent est restitué.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa commission des finances et de notre collègue députée Christine Pirès-Beaune, et après que le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'assemblée, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à élargir le régime d'acompte à l'ensemble de la TaSCom payée par les entreprises redevables de la majoration. Ainsi, l'acompte viendrait augmenter, en trésorerie, non seulement les recettes de l'État, mais également les recettes des collectivités territoriales affectataires.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le Sénat s'était, à l'initiative de votre commission des finances, largement opposé à la création de la majoration de TaSCom au bénéfice de l'État lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2014, pour trois principales raisons :

- tout d'abord, il s'agit d'une « recette de poche » à rebours des engagements du Gouvernement de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises ;

- ensuite, en créant une majoration affectée à l'État sur une taxe affectée aux collectivités, le Gouvernement entretient une confusion sur le bénéficiaire de la mesure, au détriment de la lisibilité de notre système fiscal pour les contribuables ;

- enfin, la majoration s'applique à une assiette, la surface commerciale, qui n'est plus adaptée aux nouveaux modes de consommation par Internet.

La création d'un régime d'acompte de 50 % de cette surtaxe s'expose aux mêmes critiques. De façon générale, elle aggrave la charge fiscale pesant sur une assiette de plus en plus obsolète au regard de l'évolution des modes de consommation.

Par ailleurs, le Sénat s'était également opposé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015, à un amendement adopté par l'Assemblée nationale et visant à étendre la TaSCom aux **commerces ouverts avant le 1^{er} janvier 1960**. L'Assemblée nationale avait, *in fine*, renoncé à cet amendement qui revenait sur un des équilibres historiques de la TaSCom et fragilisait le tissu commercial des centres villes.

En outre, à l'instar de l'article 7 du présent projet de loi de finances, le présent article a en effet pour unique objet d'avancer d'un exercice le paiement d'un impôt, au bénéfice de la trésorerie de l'État. La surtaxe de TaSCom rapportant environ 200 millions d'euros par an (195 millions d'euros au titre de 2017), le montant de l'acompte de 50 % de la surtaxe due au titre de 2018 et qui devra être payé en 2017 est estimé à 100 millions d'euros.

Par ailleurs, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale augmenterait la charge de trésorerie d'environ 380 millions d'euros, au bénéfice des collectivités territoriales. Comme pour la mesure initiale, il s'agit cependant d'une ressource ponctuelle en 2017.

Ainsi, à la « recette de poche » pour le budget général que votre rapporteur général avait dénoncée lors de la création de la surtaxe en 2014, le Gouvernement et l'Assemblée nationale ajoutent une **avance de trésorerie pour l'État et les collectivités qui est à la fois trompeuse pour la réalité de**

leurs ressources et qui pénalise les entreprises. À l'image de la modification du régime du cinquième acompte, cet acompte de surtaxe, pour n'être qu'une charge de trésorerie, n'en est pas moins une charge définitive puisqu'elle ne se traduira pas par une diminution de l'impôt payé l'année suivante.

Par ailleurs, ce régime d'acompte revient à **exiger des entreprises concernées qu'elles paient une partie d'un impôt dont le fait générateur - l'exploitation de la surface commerciale au 1^{er} janvier - n'est pas encore intervenu.** Ainsi, l'assiette n'étant pas connue ou, du moins, pas stabilisée et dûment constatée, le calcul de la taxe et de la surtaxe est fondé sur des hypothèses. Les entreprises devront donc payer, en année N, 50 % d'une surtaxe due au titre de l'année N+1 et dont elles peuvent encore ignorer certains des paramètres (notamment la surface de vente effectivement exploitée).

En conséquence, votre rapporteur général s'interroge sur la **constitutionnalité** de cette mesure qui prévoit que le paiement précède la constatation de la taxe.

Au total, le présent article pose ainsi à la fois un **problème d'opportunité économique et fiscale**, s'inscrivant à rebours des engagements du Gouvernement et de l'évolution des modes de consommation, et un **problème de constitutionnalité**, et **votre rapporteur général ne peut donc qu'y être opposé.**

ARTICLE 9

(Art. 1678 quater du code général des impôts)

**Harmonisation du champ d'application
de l'acompte de prélèvement forfaitaire**

Commentaire : le présent article étend à plusieurs types de revenus mobiliers soumis à un prélèvement ou à une retenue à la source un acompte de prélèvement forfaitaire existant déjà pour les intérêts des plans d'épargne logement (PEL).

I. LE DROIT EXISTANT : L'ACOMPTE DE PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE SUR LES PEL

Aux termes de l'article 125 A du code général des impôts, **un acompte de 24 % prélevé à la source est appliqué sur les revenus tirés des plans épargne logement (PEL)**. Ce prélèvement, non libératoire de l'impôt sur le revenu depuis 2013¹, est imputable sur le montant d'impôt dû au titre de l'année de perception des revenus en question, l'excédent éventuel de ce crédit d'impôt étant restituable.

Dans sa rédaction actuelle, le II de l'article 1678 quater du code général des impôts prévoit que ce prélèvement est « *dû par les établissements payeurs², au titre du mois de décembre, sur les intérêts des plans d'épargne-logement [et] fait l'objet d'un versement déterminé d'après les intérêts des mêmes placements soumis au prélèvement [...] au titre du mois de décembre de l'année précédente et retenus à hauteur de 90 % de leur montant.* »

Son paiement doit intervenir **au plus tard le 15 octobre de l'année N** (II de l'article 1678 quater CGI).

Le choix du législateur d'avoir retenu comme **assiette 90 % du montant des intérêts versés en décembre de l'année N-1 s'explique par le fait que les intérêts des PEL sont versés intégralement au mois de décembre et par la volonté de laisser une marge suffisante pour tenir compte de l'éventuelle variation des intérêts versés d'une année sur l'autre.**

Lors du dépôt de la déclaration en janvier, l'établissement payeur procède à la liquidation du prélèvement. Lorsque l'acompte versé est supérieur au prélèvement réellement dû, le surplus est imputé sur le prélèvement dû à raison des autres produits de placement et, le cas échéant,

¹ Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Gestionnaire du compte du contribuable qui perçoit les revenus.

sur les autres prélèvements ; l'excédent éventuel étant, le cas échéant, restitué.

Ainsi, seuls les PEL sont aujourd'hui soumis au dispositif dit de l'acompte de prélèvement forfaitaire versé l'année même de réalisation du revenu et non l'année suivante comme pour les autres produits d'épargne.

La fiscalité du PEL

Les intérêts du PEL sont exonérés d'impôts jusqu'au douzième anniversaire. Ensuite, les intérêts sont imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu. À partir du 1^{er} janvier 2013, l'acompte fiscal de 24 % est déduit du montant des impôts de l'année suivante.

Les prélèvements sociaux (taux global de 15,5 % en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2012) sont prélevés lors de l'inscription en compte des intérêts de l'année (le 31 décembre) et lors de la fermeture du plan.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE EXTENSION IMPORTANTE DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ACOMPTE DE PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE

Le présent article inclut dans son champ les produits mentionnés aux articles 1678 *bis*, au 2 de l'article 119 *bis*, au II de l'article 125-0 A et aux articles 125 A et 990 A du code général des impôts. Ceci a pour effet d'étendre le dispositif d'acompte perçu pour les PEL à quatre catégories de revenus mobiliers.

1/ Les produits de placement à revenu fixe (obligations, titres de créances, etc.) soumis au prélèvement à la source non libératoire de l'impôt sur le revenu (125 A du CGI), autres que les PEL. Depuis 2013, ces revenus font l'objet d'un prélèvement forfaitaire obligatoire au barème de l'IR¹ et sont, conformément au principe fixé au I de l'article 1678 *quater* du CGI, reversés au Trésor par l'établissement payeur dans les quinze premiers jours qui suivent leur paiement ;

2/ Les produits de placement à revenu fixe soumis à retenue à la source (1 de l'article 119 *bis* du CGI). Cette catégorie est constituée, d'une part, des obligations et autres titres de créance négociables émis avant le 1^{er} janvier 1987² (produit en extinction) et, d'autre part, des intérêts des bons de caisse émis par les entreprises industrielles et commerciales

¹ Sur option, les personnes physiques dont le montant annuel total des intérêts provenant de produits à revenu fixe est inférieur à 2 000 euros peuvent opter pour un prélèvement forfaitaire de 24 %.

² Loi n° 86-1318 du 30 décembre 1986 de finances rectificative pour 1986.

(article 1678 *bis* du CGI). Le taux pratiqué pour la retenue à la source est de 15 % pour les intérêts des obligations négociables émises après le 1^{er} janvier 1965 ainsi que pour les bons de caisse et de 30 % pour les autres revenus (article 187 du code général des impôts).

3/ Les revenus tirés des bons ou contrats de capitalisation et autres contrats d'assurance vie de même nature soumis, sur option, à un prélèvement à la source libératoire de l'impôt sur le revenu (125-0 A du CGI).

Alors qu'ils sont soumis à l'impôt sur le revenu lors du dénouement du contrat, **les redevables peuvent opter pour la fiscalisation des revenus de ces contrats selon un prélèvement à la source libératoire de l'impôt sur le revenu, dégressif en fonction de la durée du contrat** (entre 45 % pour les contrats dont la durée est inférieure à deux ans et 7,5 % pour les contrats de plus de six ans souscrits entre 1983 et 1989 et de huit ans s'ils sont souscrits à compter de 1990).

4/ Les revenus de capitaux mobiliers soumis à la retenue à la source, uniquement lorsqu'ils bénéficient à des non-résidents fiscaux (2 de l'article 119 *bis* du CGI).

Le taux de cette retenue est fixé à 21 % pour les actions éligibles à l'abattement de 40 %¹ lors du calcul de l'impôt sur le revenu lorsque le bénéficiaire a son domicile fiscal dans un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Il est de 30 % pour les autres revenus distribués et de 75 % lorsque les revenus sont distribués dans un État ou territoire non coopératif (article 187 du code général des impôts).

Les produits visés par l'extension de l'acompte

Concrètement, l'assiette de référence retenue suite à élargissement de l'acompte serait alors constituée des prélèvements ou retenues à la source opérés sur les intérêts, arrérages et produits de toute nature provenant :

- des PEL ne bénéficiant pas de l'exonération mentionnée au 9° *bis* de l'article 157 ;
- des obligations, autres titres d'emprunt négociables ainsi que des parts émises par les fonds communs de créances de plus de cinq ans ;
- des titres de créances négociables et assimilés ;
- des bons de caisse et assimilés ;
- des revenus des autres créances et dépôts ;
- des *boni* de liquidation, versés aux associés en cas de dissolution d'une société ;

¹ Aux termes de l'article 158 du CGI, sont éligibles à cet abattement les revenus distribués par les personnes morales relevant de plein droit de l'impôt sur les sociétés, qu'elles soient effectivement imposées ou qu'elles soient exonérées de cet impôt et les personnes morales et sociétés en participation qui se sont volontairement placées, sur option, sous le même régime fiscal.

- des produits des bons et contrats de capitalisation et assimilés (assurance-vie), quelle que soit leur date de souscription, dès lors que le bénéficiaire a opté pour le prélèvement à la source libératoire ;

- de la valeur en capital des bons et titres anonymes ;

- des revenus (principalement les dividendes) distribués à des non-résidents. A l'inverse, les dividendes distribués à des résidents n'entrent pas dans le champ du présent article.

Source : évaluation préalable de l'article

En raison de leur caractère fluctuant, et du fait qu'ils émanent de petites structures, **les deux catégories de revenus suivantes sont explicitement exclues de l'assiette de cet acompte** de prélèvement forfaitaire :

- les **prélèvements sur les intérêts des comptes courants et des comptes bloqués d'associés** ;

- les **prélèvements sur les intérêts dus par les offices notariaux au titre des produits de compte de consignation, de dépôt spécifique et de titres consignés.**

B. UN DISPOSITIF PROCHE DE CELUI APPLICABLE AUX PEL

Les modalités de calcul, les modalités d'imputation et de régularisation de l'acompte ainsi que la date de paiement prévue par le présent article demeurent identiques à celles des PEL.

Alors que les modalités d'ajustement de l'acompte, de contrôle et de recouvrement ne sont actuellement pas précisées dans la loi pour l'acompte sur PEL, le présent article prévoit diverses dispositions à cet égard.

Ainsi, si l'établissement payeur estime que le montant du versement normalement dû (sur la base de l'assiette de 90 % du montant des produits soumis à prélèvement au titre du mois de décembre de l'année N-1) est supérieur au montant dont il sera redevable, **il peut en réduire le montant à concurrence de l'excédent présumé.** Afin d'éviter tout risque de dévoiement du dispositif, le présent article prévoit que, lorsque le montant du prélèvement réellement dû au titre du mois de décembre de l'année N est supérieur au montant du versement réduit par l'établissement payeur, **une majoration de 5%¹ s'applique à cette différence.**

Il est également précisé que **cet acompte est contrôlé et recouvré selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties, sûretés, privilèges et sanctions que le prélèvement prévu à l'article 125 A.** Les réclamations sont

¹ Majoration prévue au 1 de l'article 1731 du CGI.

présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ce même prélèvement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition de nos collègues Claudine Schmid, Charles de Courson et Marie-Christine Dalloz, et avec l'avis favorable de la rapporteure générale, **un amendement visant à exclure de l'acompte les revenus distribués aux actionnaires non-résidents.**

Il n'y a en effet, selon les auteurs de cet amendement, aucune raison d'inclure les seuls actionnaires non-résidents au dispositif. Par ailleurs, la nature des revenus en question, difficilement prévisible, se prête mal au versement d'un acompte dont le montant est calculé sur les performances passées.

En séance publique, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement rédactionnel du Gouvernement.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Ce dispositif s'inscrit dans la même logique que celle guidant la modification du régime des acomptes d'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises et l'institution d'un acompte pour le paiement de la majoration de TaSCom. Il a pour principal objectif de **répondre aux besoins de trésorerie de l'État**, en avançant de quelques mois, d'octobre 2017 à janvier 2018, le paiement d'une part significative de la fiscalité des revenus du capital mobilier faisant l'objet d'un prélèvement ou d'une retenue à la source. Il permet, artificiellement d'anticiper des recettes d'une année.

Si le gain de trésorerie est limité à 2017, la **modification du régime est pérenne, et l'augmentation du montant de l'acompte versé en 2017 ne sera pas compensée par un moindre versement en 2018.**

En se référant aux montants des prélèvements à la source opérés en 2015, le **Gouvernement chiffre, dans son étude préalable, à 380 millions d'euros le gain pour l'État, en 2017, de l'extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire.** Il convient néanmoins de lui soustraire les acomptes versés au titre des prélèvements effectués sur les revenus distribués à des non-résidents, ces derniers ayant été exclus du champ du présent dispositif par l'Assemblée nationale, **ce qui ramène à 281 millions d'euros le bénéfice pour l'État sur le budget 2017.**

Le présent article tend par ailleurs à **appliquer un dispositif particulièrement adapté au PEL à des produits bien plus volatiles.** En effet,

si ce dernier comporte un rendement prévisible, car fixé par l'État, les assurances vie, par exemple, peuvent voir leurs taux d'intérêt varier de manière plus rapide. À cet égard, l'assiette de l'acompte retenue, à 90 % du mois de décembre de l'année N-1, ne prend pas suffisamment en compte l'hypothèse d'une baisse des taux de rendement des actifs, notamment. Il aurait au minimum été préférable de choisir un pourcentage plus faible afin d'éviter des régularisations trop massives en année N+1.

Pour ces raisons, votre rapporteur général n'est pas favorable à l'adoption de cet article.

ARTICLE 10

(Art. 199 ter S, 200 quater et 244 quater U du code général des impôts)

**Prorogation du CITE et ouverture du cumul avec l'éco-PTZ
sans condition de ressources**

Commentaire : le présent article prévoit de prolonger le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) jusqu'au 31 décembre 2017 et de supprimer la condition de ressources permettant de cumuler le CITE avec l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (CITE)

Le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, qui a succédé en 2014 au crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD), a pour objectif de soutenir les travaux de rénovation énergétique des logements privés.

Codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI), il permet aux contribuables, sous certaines conditions, de **bénéficier d'une réduction de leur montant d'impôt sur le revenu ou d'un remboursement au titre des dépenses qu'ils effectuent pour l'amélioration de la qualité énergétique de leur logement**

Créé à l'occasion de la loi de finances pour 2000¹, le crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD) a fait l'objet de nombreuses modifications quant au périmètre des dépenses éligibles et au taux appliqué.

Les modifications intervenues lors des dernières lois de finances ont cherché à simplifier ce dispositif et à le rendre plus efficient.

La loi de finances pour 2014² a simplifié le dispositif tout en le réorientant pour favoriser la réalisation des travaux de rénovation lourde de type « bouquet de travaux ». Elle a en effet substitué deux taux aux dix taux existants précédemment : un taux de 15 % pour les dépenses réalisées en action seule au profit des seuls ménages se trouvant en-deçà d'un plafond de ressource et un taux de 25 % pour les dépenses réalisées dans le cadre d'un « bouquet de travaux » ouvert à tous les contribuables sans condition de ressources.

¹ Article 5 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

² Article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Afin de renforcer ce dispositif, la **loi de finances pour 2015¹** a prévu de remplacer au **1^{er} septembre 2014** le CIDD par le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, apportant les principales modifications suivantes :

- la **suppression de la condition liée au bouquet de travaux** pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence excédait certains plafonds ;

- **l'extension du périmètre des dépenses éligibles à deux catégories d'équipement** : l'acquisition de compteurs individuels permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans les copropriétés et l'acquisition de systèmes de recharge pour les véhicules électriques (bornes, prises dédiées à la charge, etc.) ;

- la mise en place d'un **taux unique de 30 %**, quel que soit le type de dépenses réalisées et le niveau de ressources du contribuable ;

- **l'élargissement des dépenses éligibles dans les départements d'outre-mer** à l'installation d'équipements de raccordement à un réseau de froid, alimenté majoritairement par du froid d'origine renouvelable ou de récupération, à l'installation d'équipements ou de matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires, ainsi qu'à ceux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle, et notamment les brasseurs d'air.

La **loi de finances pour 2016²** a enfin cherché à améliorer l'efficacité du crédit d'impôt en prévoyant notamment :

- le **remplacement des chaudières à condensation par des chaudières « à haute performance énergétique »** ;

- **l'exclusion des systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie éolienne du périmètre du CITE**, dans la mesure où ces équipements bénéficient d'autres formes de soutien public ;

- **l'exclusion des équipements mixtes combinant un équipement éligible et un équipement de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil** (non éligible), ce qui permettait de contourner l'exclusion de ces derniers équipements depuis le 1^{er} janvier 2014.

1. Les conditions d'application et les dépenses éligibles au CITE

a) Les conditions d'éligibilité au CITE

Le CITE bénéficie aux contribuables domiciliés en France pour la réalisation de dépenses visant à l'amélioration de la performance énergétique des logements dont ils sont propriétaires, locataires ou

¹ Article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Article 106 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale. **Seuls les logements achevés depuis plus de deux ans sont éligibles.**

En outre, **un critère d'éco-conditionnalité a été mis en place à partir du 1^{er} janvier 2015** : pour être éligibles au dispositif fiscal, certaines catégories de travaux¹ doivent être réalisées par une entreprise « reconnue garante de l'environnement » (RGE), c'est-à-dire répondant à des **critères précis de qualification** et possédant un signe de qualité délivré par un organisme accrédité de qualification ou de certification ayant signé une convention avec l'État.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2016 a prévu deux aménagements supplémentaires :

- **l'éligibilité des dépenses du crédit d'impôt est étendue aux travaux réalisés par une entreprise qui recourt à des entreprises sous-traitantes** pour la fourniture et/ou l'installation d'équipements, matériaux et appareils ;

- pour les seules catégories de travaux pour lesquelles l'entreprise doit être titulaire d'un signe de qualité « RGE », **le bénéfice du CITE est conditionné à une visite du logement, préalable à l'établissement du devis, par l'entreprise réalisant les travaux d'installation ou de pose** afin que celle-ci valide l'adéquation des équipements matériaux ou appareils au logement.

b) Les dépenses éligibles au CITE

Le CITE s'applique aux **dépenses payées du 1^{er} janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2016 au titre de l'acquisition d'équipements, matériaux ou appareils** énumérés au 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI)² :

- 1- les chaudières à haute performance énergétique ;
- 2- les matériaux d'isolation thermique ;
- 3- les appareils de régulation de chauffage ;
- 4- les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable, sous certaines conditions ;
- 5- les systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou à partir de la biomasse ;
- 6- les pompes à chaleur, autres que air/air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire ;

¹ Définies à l'article 46 AX de l'annexe III au code général des impôts, dans sa rédaction issue du décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014.

² L'article 18 bis de l'annexe IV du CGI précise quant à lui la liste les critères de performance que les équipements, matériaux et appareils doivent respecter pour être éligibles au crédit d'impôt.

7- les équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération, et les équipements de raccordement à un réseau de froid d'origine renouvelable ou de récupération pour les immeubles situés dans un département d'outre-mer ;

8- la réalisation, en dehors des cas où la réglementation le rend obligatoire, du diagnostic de performance défini à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation ;

9- les chaudières à micro-cogénération gaz ;

10-les appareils d'individualisation des frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire en copropriété ;

11-les systèmes de charge pour véhicule électrique ;

12-les équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires dans les départements d'outre-mer ;

13-les équipements permettant d'optimiser la ventilation naturelle dans les départements d'outre-mer.

À l'exception de la pose des matériaux d'isolation des parois opaques et de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques, **la main d'œuvre correspondant à la pose des équipements, matériaux et appareils est exclue de la base du CITE** - seul le prix d'acquisition de ces équipements est éligible.

2. Un crédit d'impôt dont le coût connaît une forte progression

Le CITE ne comporte plus qu'un seul taux, de 30 %, quelle que soit la dépense réalisée. La condition de réalisation de dépenses dans le cadre d'un bouquet de travaux pour bénéficier du CITE ainsi que celle portant sur la condition de ressources pour bénéficier du CITE en action seule ont été supprimées.

Le montant des dépenses ouvrant droit au CITE ne peut excéder, au titre d'une période de cinq années consécutives pour un même logement, un **plafond de 8 000 euros pour une personne seule ou 16 000 euros pour un couple soumis à imposition commune**. Ces deux montants sont majorés de 400 euros par personne à charge¹.

La dépense associée au CITE a connu une évolution contrastée depuis sa mise en place. Si les réformes réalisées en 2009 et en 2013 ont réduit l'assiette des dépenses éligibles et eu pour conséquence de réduire le coût budgétaire du crédit d'impôt, les modifications apportées par la loi de

¹ Cette somme est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents.

finances pour 2015, en particulier la mise en place d'un taux unique à 30 %, ont conduit à une très forte augmentation de la dépense fiscale.

Évolution du coût du CIDD/CITE de 2005 à 2016

(en millions d'euros)

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)
CIDD / CITE	400	985	1 873	2 100	2 673	2 625	2 015	1 100	673	619	900	1 670

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

La réforme de 2015 a eu pour conséquence de quasiment doubler le coût du CITE, passé de 900 millions d'euros en 2015 à 1,67 milliard d'euros en 2016. **Pour l'année 2017, la dépense fiscale est estimée à un montant similaire à celui de 2016, soit 1,7 milliard d'euros.**

B. L'ÉCO-PRÊT À TAUX ZÉRO (ÉCO-PTZ)

L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), créé par la loi de finances pour 2009¹, permet aux établissements de crédit et aux sociétés de financement de bénéficier d'un crédit d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu au titre des prêts à taux d'intérêt nul qu'elles octroient afin de financer les travaux de performance énergétique des logements.

Initialement prévu jusqu'au 31 décembre 2013, il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2015 par la loi de finances pour 2014², puis **jusqu'au 31 décembre 2018** par la loi de finances pour 2016³.

1. Les conditions d'application et les travaux éligibles à l'éco-PTZ

a) Les conditions d'octroi de l'éco-PTZ

Codifié à l'article 244 *quater* U du code général des impôts (CGI), **l'éco-PTZ est une avance remboursable sans intérêt pouvant être accordée, sans conditions de ressources⁴, pour les travaux d'amélioration de la**

¹ Article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Article 108 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁴ Sauf lorsqu'il est cumulé avec le CITE (voir *infra*).

performance énergétique des logements occupés à titre de résidence principale et achevés avant le 1^{er} janvier 1990¹. Ce prêt peut être accordé :

- à **des propriétaires**, occupants ou bailleurs, ayant la qualité de personnes physiques ou de sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés, dès lors qu'un associé au moins est une personne physique ;

- **aux personnes physiques et aux sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés membres d'un syndicat de copropriétaires**, au titre de travaux réalisés sur des parties et équipements communs ou sur des parties privatives en cas de travaux d'intérêt collectif tels que prévus au f de l'article 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, c'est-à-dire les travaux d'économie d'énergie ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre réalisés sur les parties privatives ;

- à **des syndicats de copropriétaires** pour financer ces mêmes travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives et les travaux réalisés sur les parties et équipements communs, lorsqu'au moins 75 % des quotes-parts de copropriété sont compris dans des lots affectés à l'usage d'habitation utilisés ou destinés à être utilisés en tant que résidence principale.

En principe, un **seul éco-PTZ peut être alloué par logement**. Toutefois, un prêt complémentaire peut être accordé, dans un délai de trois ans suivant l'offre d'avance remboursable initiale, pour la réalisation des travaux réalisés dans le cadre de bouquets de travaux mentionnés au 1^o du 2 du I de l'article 244 *quater* U du CGI (cf. *infra*).

b) Les travaux éligibles à l'éco-PTZ

Sont éligibles à l'éco-PTZ les travaux mentionnés au 2 du I de l'article 244 *quater* U du CGI :

1- les **bouquets de travaux, constitués d'au moins deux catégories de travaux suivants** :

- les travaux d'isolation thermique performants des toitures ;
- les travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur ;

- les travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur ;

- les travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage, le cas échéant associés à des systèmes de ventilation économiques et performants, ou de production d'eau chaude sanitaire performants ;

¹ Ou dont le permis de construire a été déposé avant le 1^{er} mai 2010, dans les départements d'outre-mer.

- les travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ;

- les travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable.

2- les travaux permettant d'améliorer la performance énergétique du logement et ayant ouvert droit à une aide accordée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) au titre de la lutte contre la précarité énergétique – dans ce cas-là, la condition d'ancienneté du logement ne s'applique pas ;

3- les travaux permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale du logement ;

4- les travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie.

Depuis le 1^{er} septembre 2014, les travaux ouvrant droit à l'éco-PTZ¹ sont soumis à un critère d'éco-conditionnalité des entreprises, qui doivent être labélisées « RGE ». Depuis l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2014², la responsabilité d'attester l'éligibilité des travaux à l'éco-PTZ incombe aux entreprises réalisant lesdits travaux et non plus aux banques octroyant les avances remboursables³.

Le montant de l'éco-PTZ ne peut excéder 30 000 euros par logement.

c) Le crédit d'impôt afférent à l'éco-PTZ

Les établissements de crédits et les sociétés de financement qui proposent des éco-PTZ peuvent, en contrepartie, **bénéficiaire d'un crédit d'impôt sur les sociétés et sur le revenu**, selon les modalités d'imposition de leurs bénéficiaires, prévu à l'article 199 *ter* S du code général des impôts.

Le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné à la conclusion d'une convention entre les établissements et l'État.

Le montant du crédit d'impôt correspond à « *l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues au titre de l'avance remboursable sans intérêt et la somme actualisée des montants perçus au titre d'un prêt de même montant et durée de remboursement, consenti à des conditions normales de taux à la date d'émission de l'offre de prêt ne portant pas intérêt* »⁴.

¹ À l'exception des travaux permettant d'améliorer la performance énergétique du logement et ayant ouvert droit à une aide accordée par l'Anah au titre de la lutte contre la précarité énergétique et des travaux de réhabilitation de systèmes d'assainissement non collectif par des dispositifs ne consommant pas d'énergie.

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

³ En vertu de l'article 199 *ter* S du CGI, les devis ou factures des entreprises réalisant les travaux ne permettent pas de justifier leur éligibilité au dispositif, ces entreprises sont passibles d'une amende égale à 10 % du montant des travaux non justifié – cette amende ne peut toutefois pas excéder le montant du crédit d'impôt.

⁴ Il de l'article 244 quater U du code général des impôts.

Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû par l'établissement de crédit ou la société de financement à hauteur d'un cinquième de son montant, au titre de l'année au cours de laquelle les prêts ont été versés, et par fraction égales au cours des quatre années suivantes. Si la fraction du crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.

Si le logement n'est plus affecté à usage de résidence principale, les fractions de crédit d'impôt restant à imputer ne peuvent plus être utilisées par l'établissement de crédit. Il en est de même en cas de remboursement anticipé de l'avance remboursable par l'emprunteur.

2. Un recours à l'éco-PTZ relativement modeste

Le nombre d'éco-PTZ émis annuellement est assez faible, et se situe en-deçà des objectifs initiaux de 50 000 prêts. Après une montée en puissance rapide, avec 71 000 prêts servis en 2009 et plus de 78 000 prêts en 2010, une baisse importante du recours à ce dispositif a été constatée à partir de 2011 ; 23 567 prêts ont été consentis en 2015.

En conséquence, la dépense fiscale associée a fortement diminué entre 2009 et 2015, passant de 140 millions d'euros à 40 millions d'euros. Elle pourrait représenter un montant de 49 millions d'euros en 2016¹, correspondant à un nombre de prêts d'environ 45 000.

Évolution du nombre d'éco-PTZ émis et du coût associé de 2009 à 2016

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)
Nombre d'éco-PTZ émis	70 933	78 484	40 755	33 861	32 464	31 196	23 567	45 000
Coût (en millions d'euros)	140	200	120	85	75	70	40	49

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

En période de taux d'intérêts bas, ce dispositif est moins attractif et conduit à un montant de dépense fiscale moins élevé (49 millions d'euros pour 45 000 prêts en 2017 contre 120 millions d'euros pour 41 000 prêts en 2011).

¹ D'après le tome II du document budgétaire « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2017.

C. LA POSSIBILITÉ DE CUMUL ENTRE LE CITE ET L'ECO-PTZ SOUS CONDITIONS DE RESSOURCES

L'article 244 quater U du CGI prévoit la possibilité de cumuler l'éco-prêt à taux zéro et le CITE, sous certaines conditions de ressources.

Pour cela, le revenu fiscal de référence (RFR) de l'emprunteur ne doit pas excéder, lors de l'avant-dernière année précédant celle de l'offre de l'avance, **25 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, et 35 000 euros pour un couple soumis à imposition commune**, majorés de 7 500 euros supplémentaires par personne à charge.

Il convient par ailleurs de noter que l'éco-PTZ peut déjà se cumuler avec le prêt à taux zéro (PTZ) consenti aux primo-accédants pour l'acquisition de leur résidence principale ainsi qu'avec les aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) du programme « Habiter mieux » au titre de la lutte contre la précarité énergétique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit deux mesures principales : la prolongation d'un an du CITE, jusqu'au 31 décembre 2017, et la suppression de la condition de ressources permettant de bénéficier du cumul du CITE et de l'éco-PTZ.

Le 2° du I prévoit ainsi de remplacer, à l'article 200 quater du CGI relatif au CITE, « 2016 » par « 2017 » afin de proroger ce dispositif d'un an.

Le 3° du I supprime l'alinéa de l'article 244 quater U du CGI relatif à l'éco-PTZ qui prévoyait la possibilité de cumul entre les deux dispositifs uniquement sous condition de ressources.

Par ailleurs, le II de prévoit que cette possibilité de cumul sans conditions de ressources **s'applique, de manière rétroactive, aux prêts émis à compter du 1^{er} mars 2016.**

Cet article comprend également une mesure d'ordre rédactionnel afin de supprimer une disposition devenue obsolète : la mesure transitoire mise en place pour accompagner la suppression de la condition de réalisation de dépenses dans le cadre d'un bouquet de travaux pour bénéficier du CITE s'agissant de contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) excédait certains plafonds, prévue par la loi de finances pour 2015, avec application au 1^{er} septembre 2014¹.

¹ Cette mesure transitoire prévoyait que les contribuables ayant réalisé des dépenses du 1^{er} janvier au 31 août 2014 dans le cadre d'un bouquet de travaux puissent bénéficier du crédit d'impôt dans ses conditions d'application antérieures à la réforme de la loi de finances pour 2015.

Enfin, cet article décline en décret simple au lieu de décrets en Conseil d'État les décrets d'application prévus par l'article 199 *ter* S du CGI relatifs aux modalités de restitution des indus d'éco-PTZ.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements et un sous-amendement au présent article :

- **deux amendements identiques**, présentés par nos collègues députés Gilles Carrez, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et Daniel Goldberg, et adoptés avec un avis défavorable de la commission des finances et du Gouvernement, **visant à supprimer la possibilité de cumul de l'éco-PTZ et du CITE ouverte par le présent article**. Cette suppression est justifiée, respectivement, par le coût budgétaire de cette ouverture et par le manque d'informations quant à ses effets en termes de recours aux deux dispositifs. En séance, Gilles Carrez a défendu cet amendement en indiquant que l'éco-PTZ devait être, selon lui, un dispositif centré sur les ménages les plus modestes, « *ceux qui n'ont pas les moyens, même après subvention et crédit d'impôt, de procéder à ces travaux* »¹.

- **un amendement** présenté par nos collègues députées Valérie Rabault, rapporteure générale au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale et Eva Sas, **visant à compléter le présent article afin de demander au Gouvernement la remise au Parlement d'un rapport, avant le 1^{er} septembre 2017, sur la mise en œuvre du CIDD/CITE**. Ce rapport doit porter sur :

- l'efficacité de ces dispositifs au regard des objectifs ayant prévalu lors de leur conception ;
- les pistes d'améliorations du CITE ;
- les aménagements du CITE qui permettraient d'atteindre les objectifs de rénovation thermique des logements ;
- les moyens permettant d'augmenter le taux de ressources au CITE au profit des équipements les plus performants ;
- l'amélioration de la connaissance du dispositif par les contribuables ;
- la création d'une meilleure synergie entre les dispositifs nationaux et les initiatives des collectivités locales et de la Commission européenne ;

¹ *Compte rendu intégral de la troisième séance du jeudi 20 octobre 2016 de l'Assemblée nationale.*

- l'effet prix des travaux engagés et les catégories sociales des bénéficiaires – cette mention a été ajoutée par un **sous-amendement** adopté à l'initiative de Daniel Goldberg.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE PROLONGATION DU CITE D'UN AN MALGRÉ LES INCERTITUDES QUI PERSISTENT QUANT À SON EFFICACITÉ

Comme les années précédentes, le Gouvernement propose de prolonger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2017, la possibilité pour les ménages de bénéficier du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

Pourtant, l'efficacité de ce crédit d'impôt, présenté comme l'un des instruments majeurs de soutien financier à la rénovation thermique des bâtiments, demeure sujette à caution.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dit comité Guillaume¹, avait attribué la note de 1 – sur une échelle de 1 à 3 – au CIDD, soit une mesure efficace mais non efficiente. **Le comité avait jugé que le CIDD avait contribué à la réduction de la consommation d'énergie primaire théorique du parc résidentiel de près de 8 % en 2010 par rapport à 2008, et réduire les émissions de gaz à effet de serre théoriques du secteur résidentiel de près de 7,5 % par rapport à 2008.**

Par ailleurs, le comité estimait que le CIDD avait un **impact positif en soutenant l'innovation technologique et organisationnelle des entreprises et en aidant au développement et à la structuration de « filières vertes »**. Le comité avait ainsi conclu que, *« dans ses différentes composantes et au travers de ses nombreuses évolutions, il a pris une place importante voire centrale parmi les outils publics concourant aux objectifs environnementaux et a en partie modelé le développement des secteurs économiques concernés »*.

Sur ce dernier point, l'évaluation préalable du présent article indique que le critère d'éco-conditionnalité, c'est-à-dire l'obligation de recourir à une entreprise « RGE » a permis le *« développement d'une expertise importante en matière de rénovation énergétique au sein des entreprises réalisant ces travaux »*. **Le nombre d'entreprises ayant au moins une qualification RGE serait ainsi passé de 42 000 à 62 000 entre avril 2015 et mai 2016.**

D'autres études récentes apportent cependant un éclairage moins positif quant à l'efficacité du CITE.

¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, annexe D.

L'association *UFC-Que choisir*, dans une étude d'octobre 2015¹, estime ainsi que le dispositif est inefficace et qu'il a manqué la cible de la rénovation. L'association regrette par ailleurs une **absence de corrélation entre les aides versées aux consommateurs et la performance énergétique réelle**, celles-ci étant liées à l'équipement et non à la performance énergétique. Enfin, le montant du soutien public aurait fait grimper les prix pratiqués par les professionnels.

L'enquête menée par la Cour des comptes et remise à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable émet également plusieurs critiques quant à l'efficacité de ce dispositif :

- **au regard des objectifs ambitieux de diminution de la consommation énergétique des logements** fixés par la loi Grenelle I (diminution de 38 % entre 2009 et 2020), **les dépenses fiscales relatives à la rénovation des logements, dont le CITE, ont eu des résultats décevants**. La baisse n'a été que de 1 % sur la période 2009-2016, malgré le nombre élevé de logements rénovés ;

- **les dépenses fiscales relatives à la rénovation des logements sont globalement inefficaces** : le coût de la tonne de CO₂ évité est compris entre 214 et 325 euros, soit un montant largement supérieur au coût d'évitement recommandé par le rapport Quinet de 2008 compris entre 32 et 56 euros par tonne de CO₂ entre 2010 et 2020² ;

- **le CITE n'est pas très incitatif pour les gros travaux de rénovation énergétique**, en raison notamment de son plafonnement par période de cinq ans à 8 000 euros pour une personne seule et 16 000 euros pour un couple.

Au final, si le CITE semble avoir permis de soutenir les technologies émergentes les plus efficaces en termes de développement durable et de faire évoluer les différents marchés vers des standards de performance plus élevés, **son effet incitatif reste incertain et son efficacité insuffisante** au regard du coût de la tonne de CO₂ évitée. Cette situation est d'autant plus insatisfaisante que le montant de la dépense fiscale est élevé, et devrait atteindre 1,7 milliard d'euros en 2017.

À cet égard, il paraît utile de poursuivre les travaux d'évaluation de ce crédit d'impôt, ce qui a conduit nos collègues députés à demander au Gouvernement de remettre un rapport au Parlement avant le 1^{er} septembre 2017 relatif à la mise en œuvre du CITE et à son efficacité. **Il conviendrait que ce rapport évalue également l'articulation entre le CITE**

¹ UFC-Que choisir – Service des études, « Rénovation énergétique des logements : le crédit d'impôt, une mesure à grands frais qui manque sa cible environnementale », octobre 2015.

² D'après le rapport du comité Guillaume précité, le coût de la tonne de CO₂ évitée grâce au CITE serait compris entre 80 et 98 euros.

et les autres dispositifs de soutien à la rénovation thermique des logements, afin d'identifier si ces dispositifs sont complémentaires ou redondants.

B. L'OUVERTURE DU CUMUL ENTRE LE CITE ET L'ECO-PTZ SANS CONDITION DE RESSOURCES

Tout d'abord, votre rapporteur général dénonce la méthode employée par le Gouvernement qui a consisté à annoncer, le 8 mars 2016, que la condition de ressources applicable pour bénéficier du cumul entre le CITE et l'éco-PTZ était supprimée à compter du 1^{er} mars 2016¹.

Cette annonce a été confirmée par le ministère de l'environnement dans une réponse à une question écrite de notre collègue député Guy Geoffroy le 24 mai 2016². Or elle est intervenue en l'absence de toute base légale permettant ce cumul, puisque l'article 244 *quater* U du CGI n'avait pas été modifié. Il est donc demandé au législateur de valider a posteriori cette mesure, avec application rétroactive au 1^{er} mars 2016, ce qui n'est pas un procédé acceptable.

Jusqu'en 2012, le cumul du CITE et de l'éco-PTZ était autorisé dans le respect d'un plafond de revenu du foyer fiscal de 45 000 euros pour une personne seule ; ce plafond a été abaissé à 30 000 euros en 2012, puis 25 000 euros depuis le 1^{er} janvier 2014. Pourtant, le montant d'éco-PTZ émis avait commencé à diminuer bien avant le durcissement de la condition de ressources.

D'autres facteurs que la concurrence entre ces deux dispositifs permettent d'expliquer le faible recours à l'éco-PTZ, en particulier la responsabilité qu'avaient les banques d'attester l'éligibilité des travaux au crédit d'impôt jusqu'à la mi-2014 (cette responsabilité a été par la suite transférée vers les entreprises réalisant ces travaux), mais aussi le **niveau actuellement bas des taux d'intérêts qui réduisent l'attrait pour ce dispositif**.

L'ouverture du cumul du CITE et de l'éco-PTZ sans condition de ressources pourrait toutefois avoir un effet incitatif pour les personnes dont les revenus sont supérieurs à 25 000 euros par an qui souhaitent entreprendre une rénovation énergétique lourde - et donc coûteuse - de leurs logements. Mais en parallèle, **elle risquerait d'accroître l'effet d'aubaine** s'agissant de personnes disposant de revenus élevés pour lesquels le crédit d'impôt ne serait pas l'élément incitant à entreprendre des travaux de rénovation.

¹ L'annonce a été formalisée par un communiqué de presse du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

² Réponse du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer à la question écrite n° 92371 de M. Guy Geoffroy, 24 mai 2016.

Le coût de cette extension serait modéré selon le Gouvernement : **1 million d'euros en 2017 et 5 millions d'euros en 2018**. L'Assemblée nationale en a cependant voté la suppression.

Votre rapporteur général partage l'avis de Gilles Carrez s'agissant d'un dispositif qui doit rester centré sur les ménages modestes et propose de supprimer l'ouverture du cumul. Afin de ne pas pénaliser les ménages qui ont pu bénéficier de ce cumul à partir du 1^{er} mars 2016 suite à l'annonce du Gouvernement, **il conviendrait toutefois de l'autoriser de manière rétroactive jusqu'à la fin de l'année 2016**.

ARTICLE 11

(Art. 265 A ter [nouveau], 265 septies et 265 octies du code des douanes
et article L. 1241-14 du code des transports)

**Possibilité pour le STIF de financer ses projets de transport
par une modulation de la TICPE en Île-de-France**

Commentaire : le présent article prévoit que le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pourra majorer le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (TICPE) vendus sur le territoire de la région Île-de-France pour financer une partie de son déficit provoqué par la mise en place du forfait Navigo à tarif unique.

I. LE DROIT EXISTANT

En vertu de l'article 265 A bis du code des douanes, les conseils régionaux et l'assemblée de Corse peuvent majorer le tarif de la taxe intérieure de consommation (TICPE) applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire, dans la limite de **0,73 euro par hectolitre pour les essences**¹ et de **1,35 euro par hectolitre pour le gazole**².

Les recettes issues de ces majorations de TICPE peuvent exclusivement être affectées **au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial**, mentionnée aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement **ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Île-de-France**.

Les délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse décidant ce type de majoration **ne peuvent intervenir qu'une fois par an**, au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié³. **Les tarifs de la TICPE ainsi modifiés entrent ensuite en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante**.

Toutefois, **il n'existe aucune disposition spécifique permettant directement au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) de décider d'une majoration qui lui serait affectée pour financer ses dépenses et**

¹ C'est-à-dire les supercarburants mentionnés aux indices d'identification 11 et 11 ter du tableau B du 1 de l'article 265.

² Mentionné à l'indice d'identification 22 du tableau B du 1 de l'article 265.

³ Elles sont notifiées à la direction générale des douanes et des droits indirects qui procède à la publication des tarifs de la taxe intérieure de consommation ainsi modifiés au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre suivant.

compenser ainsi en **partie les pertes de recettes provoquées par la mise en place du forfait Navigo à tarif unique.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 11 insère un article 265 A *ter* dans le code des douanes qui prévoit que **le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) peut majorer le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur le territoire de la région Île-de-France** résultant de l'application de l'article 265 et de l'article 265 A *bis*, dans la limite de **1,77 euro par hectolitre pour les essences¹ et de 1,65 euro par hectolitre pour le gazole².**

Les recettes issues de cette majoration seraient **affectées au STIF, dans la limite globale de 100 millions d'euros**, le produit excédant ce montant étant quant à lui reversé **au budget général.**

Selon l'évaluation préalable de cet article, sur la base des consommations de carburants en Île-de-France, **le rendement de cette majoration de TICPE serait de 110 millions d'euros** si le STIF adoptait les plafonds de 1,77 euro par hectolitre pour les essences et de 1,65 euro par hectolitre pour le gazole.

Comme pour la majoration prévue par l'article 265 A *bis*, les délibérations du STIF ne peuvent intervenir **qu'une fois par an et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié.** Elles sont notifiées à l'autorité compétente de l'État qui procède à la publication des tarifs de la TICPE ainsi modifiés au plus tard **à la fin de la première quinzaine du mois de décembre suivant. Les tarifs modifiés de la TICPE entrent en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante.**

Afin de permettre une mise en œuvre de cette majoration de TICPE par le STIF la plus rapide possible, le présent article prévoit que **l'application du nouveau tarif entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017, sans attendre une délibération spécifique du STIF qui ne pourrait s'appliquer, selon le droit commun, qu'à compter du 1^{er} janvier 2018.**

Le présent article propose une majoration de la TICPE car il s'agit **d'un impôt dynamique, qui peut facilement être territorialisé.** En outre, **les prix des différents types de carburants sont actuellement bas.** Enfin, **la hausse des taux de TICPE en Île-de-France à laquelle procédera le STIF favorisera le report modal de la voiture individuelle vers les transports en commun franciliens qu'il a précisément vocation à financer.**

¹ C'est-à-dire les supercarburants mentionnés aux indices d'identification 11 et 11 *ter* du tableau B du 1 de l'article 265.

² Mentionné à l'indice d'identification 22 du tableau B du 1 de l'article 265.

Cette majoration viendrait s'ajouter à la hausse des tarifs de TICPE prévue pour 2017 du fait :

- **de la montée en charge de la contribution climat-énergie (CCE ou « taxe carbone »)**, introduite par la loi de finances pour 2014, et qui vient majorer les tarifs de TICPE en fonction du contenu en CO₂ des différents produits énergétiques soumis à taxation. En 2017, la valeur de la tonne de CO₂ prise en compte sera portée à 30,5 euros, contre 22 euros en 2016¹ ;

- **du rapprochement de la fiscalité du gazole et de la fiscalité de l'essence qui se poursuit en 2017**, avec l'augmentation de 1 centime d'euro du tarif de TICPE sur le gazole et la baisse à due concurrence du tarif sur l'essence².

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement de précision rédactionnelle** de la rapporteure générale de la commission des finances.

Elle a également adopté un amendement présenté par plusieurs députés du groupe Socialiste, écologiste et républicain et visant à **rééquilibrer, à rendement constant, les montants de la nouvelle majoration de TICPE au profit du STIF en faveur de l'essence**. Les auteurs de l'amendement souhaitent en effet **que cette nouvelle majoration participe au rapprochement de la fiscalité du gazole et de la fiscalité de l'essence**.

Le présent article 11 prévoit donc désormais que la majoration de TICPE susceptible d'être décidée par le STIF pourra s'élever au maximum à **1,02 euro par hectolitre pour les essences**, contre 1,77 euro par hectolitre dans sa version initiale, et à **1,89 euro par hectolitre pour le gazole**, contre 1,65 euro dans sa version initiale.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Les transports en commun - bus, métro, tramway, RER, trains transiliens - **de la région Île-de-France** sont financés par **le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)**, autorité organisatrice des transports en Île-de-France.

Le STIF est **un établissement public *sui generis*** qui dépend de la région Île-de-France, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens et qui est présidé par la présidente de la région Île-de-France.

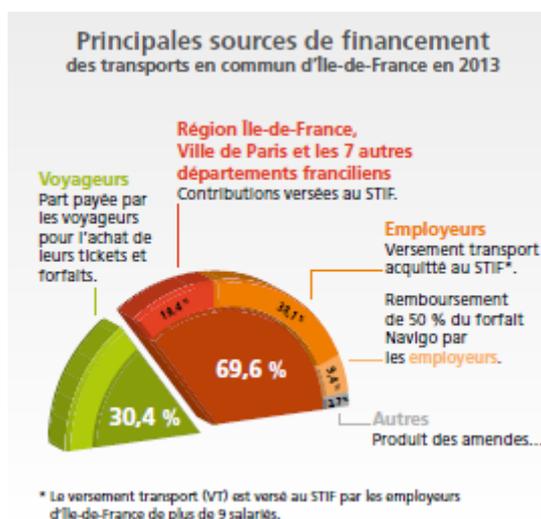
¹ Article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Article 17 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

En 2013, comme le montre le schéma ci-dessous, **le financement de ce syndicat**, et, partant, celui des transports en commun de la région Île-de-France, était assuré :

- à **30,4 % par les voyageurs** – via l’achat de tickets et de forfaits à charger sur leur passe Navigo ;
- à **19,4 % par des subventions** de la région Île-de-France, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens ;
- à **47,5 % par les employeurs**, via **le versement transport (38,5 % du financement)** et **le remboursement de 50 % du forfait Navigo de leurs salariés**.

Enfin, **2,7 % de ses ressources** provenaient de recettes diverses, telles que le produit des amendes, etc.



Source : STIF

L'immense majorité des quatre millions d'utilisateurs quotidiens du réseau de transports franciliens utilisent un forfait Navigo, dont la validité peut être annuelle, mensuelle ou hebdomadaire.

Jusqu'au 1^{er} septembre 2015, le tarif des abonnements au forfait Navigo était « zoné » et variait selon les zones géographiques : c'est dans les zones 1 et 2 (Paris et sa banlieue la plus proche) qu'il était le moins cher et son coût pour les usagers augmentait au fur-et-à mesure de l'éloignement de la capitale jusqu'à la zone 5. Au total, il existait dix tarifs différents de forfait Navigo.

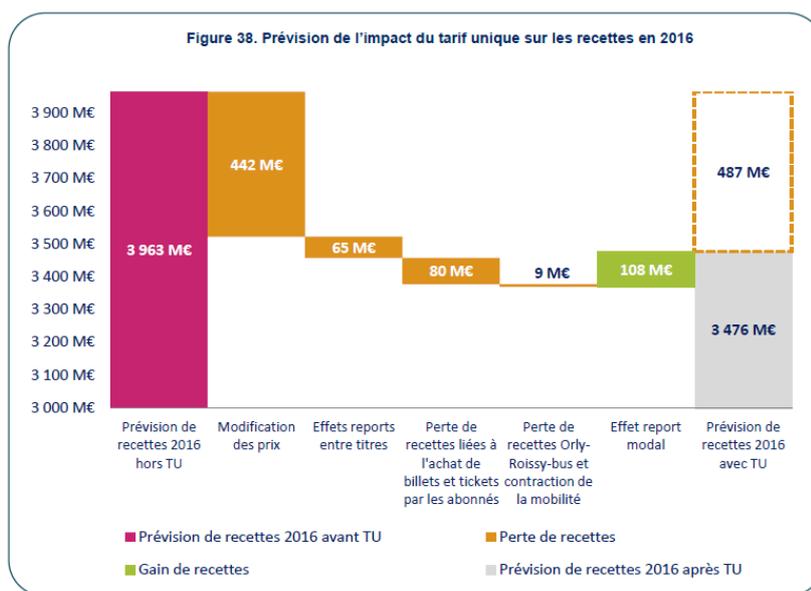
La précédente majorité du conseil régional d'Île-de-France a décidé de mettre en place à partir du 1^{er} septembre 2015 un tarif unique du forfait Navigo, devenu commun à toutes les zones, pour tous les usagers.

Le tarif unique de ce nouveau forfait Navigo a été fixé à 70 euros par mois, ce qui représentait une hausse de tarif de quelques euros pour les

usagers des seules zones 1 et 2 mais une baisse substantielle pour les usagers des autres zones.

Sans surprise, la mise en place de ce nouveau forfait devrait entraîner pour 2016 **une forte baisse de 487 millions d’euros des recettes collectées par le STIF auprès des voyageurs**, soit 12 % de ces recettes, comme le montre le graphique ci-dessous¹.

Prévision de l’impact du tarif unique sur les recettes du STIF en 2016



Source : STIF

Selon les données du STIF², **cette baisse de recettes de 487 millions d’euros s’expliquerait :**

- pour **442 millions d’euros** par les **modifications du prix** du forfait Navigo ;
- pour **80 millions d’euros** par la **fin de l’achat** par les détenteurs de forfaits Navigo limités à certaines zones de billets et de forfaits courts à destination des autres zones ;
- pour **65 millions d’euros** par des **effets de report entre titres**, les usagers se détournant des billets et des forfaits courts, moins attractifs, pour adopter les forfaits hebdomadaire, mensuel ou annuel ;
- pour **9 millions d’euros** par les **pertes de recettes des Orly-bus et des Roissy-bus**.

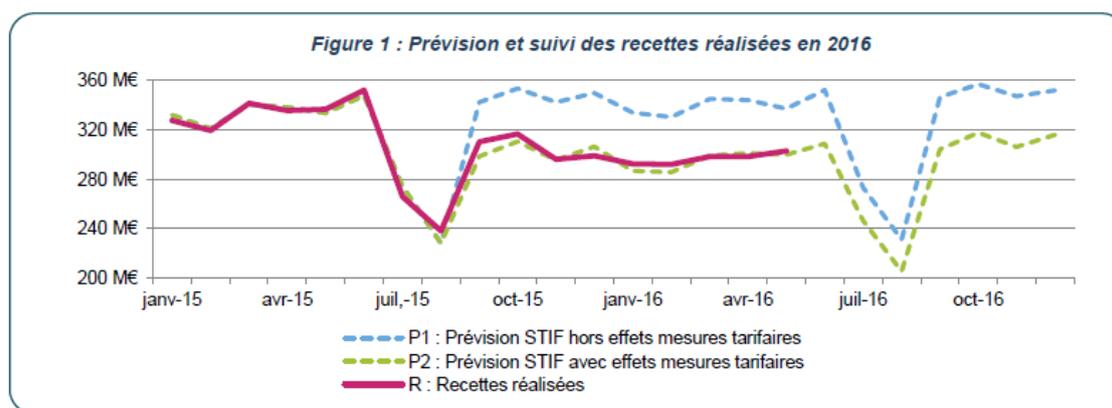
¹ En l’absence du passage au tarif unique du forfait Navigo, les recettes collectées auprès des voyageurs attendues par le STIF pour 2016 auraient été de 3 963 millions d’euros contre 3 476 millions d’euros avec la mise en place de ce tarif unique.

² Données publiées dans le n° 4 de la revue Repères éditée par le STIF en juillet 2016.

Ces pertes de recettes n'ont été que faiblement compensées par des hausses de recettes – à hauteur de **108 millions d'euros** – liées au **report modal**, qui s'explique par la **progression des ventes de forfaits Navigo** annuel et surtout mensuel et hebdomadaire de respectivement **4 %**, **16 %** et **14 %** de janvier à mai 2016 par rapport à 2015.

Le décrochage est particulièrement net sur le schéma présenté ci-dessous.

Prévision et suivi des recettes du STIF en 2016



Source : STIF

Pour financer, du moins en partie, **cette forte baisse de recettes**, le Parlement avait adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015¹ **un relèvement des taux plafonds du versement transport** versé au STIF et **dont celui-ci peut fixer les taux** en vertu de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales.

Article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales

Le taux du versement transport exprimé en pourcentage des salaires est fixé par le Syndicat des transports d'Île-de-France dans les limites :

1° De 2,85 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;

2° De 1,91 % dans les communes, autres que Paris et les communes du département des Hauts-de-Seine, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État pris après avis du Syndicat des transports d'Île-de-France, en tenant compte notamment du périmètre de l'unité urbaine de Paris telle que définie par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;

¹ Article 87 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

3° De 1,5 % dans les autres communes de la région d'Île-de-France.

Toute modification de taux entre en vigueur au 1^{er} janvier ou au 1^{er} juillet de chaque année ; la délibération fixant le nouveau taux est transmise par le Syndicat des transports d'Île-de-France aux organismes de recouvrement avant, respectivement, le 1^{er} novembre ou le 1^{er} mai de chaque année. Les organismes de recouvrement communiquent le nouveau taux aux assujettis au plus tard un mois après ces dernières dates.

Source : code général des collectivités territoriales

Ce relèvement du versement transport a rapporté **150 millions d'euros** supplémentaires par an au STIF, ce qui **ne pouvait pas suffire à compenser l'ensemble du déficit** provoqué par le tarif unique du forfait Navigo. **La lutte contre la fraude dans les transports en commun et la suppression de la réduction de 75 % dans les transports pour les étrangers en situation régulière n'étaient pas non plus susceptibles de fournir les recettes nécessaires**, puisqu'elles devraient rapporter respectivement **30 millions d'euros et 16 millions d'euros** au STIF en 2016.

La région Île-de-France, également désireuse de **lancer un programme de renouvellement du matériel roulant**, a donc **trouvé un accord avec l'État**, qui s'est concrétisé par un **protocole signé le 27 juin 2016** entre le Premier ministre et la Présidente de la région, aux termes duquel étaient prévus :

- **une hausse de 3 euros du tarif unique du forfait Navigo au 1^{er} août 2016**, qui s'élève donc depuis cette date à **73 euros par mois** pour tous les usagers ;

- la possibilité pour le STIF de **majorer la TICPE de la région Île-de-France de façon à obtenir 100 millions d'euros de recettes supplémentaires par an**.

Le présent article constitue donc **la transposition législative de la partie de cet accord relatif à la TICPE**.

Votre rapporteur général, lors de l'examen de l'article 87 de la loi de finances pour 2015, **s'était inquiété du caractère fortement déficitaire du dispositif de tarif unique pour le forfait Navigo mis en place par la précédente majorité du conseil régional d'Île-de-France**, même avec la hausse des taux du versement transport autorisée par ledit article.

L'affectation de nouvelles recettes au STIF sous la forme d'une fraction de taxe affectée - en l'occurrence, la TICPE - apparaît donc bien comme une nécessité.

ARTICLE 11 bis (nouveau)
(Art. 235 ter ZD du code général des impôts)

Aménagement de la taxe sur les acquisitions de titres de capital

Commentaire : le présent article prévoit de porter de 0,2 % à 0,3 % le taux de la taxe sur les acquisitions de titre de capital et d'élargir son assiette aux opérations intrajournalières.

I. LE DROIT EXISTANT

Alors que l'impôt sur les opérations de bourse avait été supprimé par la loi de finances pour 2008 à l'initiative de votre commission des finances¹, **une taxe sur les transactions financières a été mise en place en 2012².**

Cette dernière comprend **trois volets** :

- une taxe sur les **acquisitions de titres de capital** ou assimilés (article 235 ter ZD du code général des impôts) ;

- une taxe sur les **ordres annulés** dans le cadre d'opérations à haute fréquence (article 235 ter ZD bis du même code) ;

- une taxe sur les **acquisitions de contrats d'échange sur défaut** d'un État européen – aussi appelés *credit default swaps* (CDS) – qui ne viendraient pas couvrir une exposition corrélée (article 235 ter ZD ter du même code).

Si les deux derniers volets de la taxe n'affichent aucun rendement au cours des derniers exercices³, la taxe sur les acquisitions de titres de capital a rapporté **917 millions d'euros en 2015⁴.**

¹ Ce droit de timbre ne concernait en pratique que les intermédiaires financiers établis en France, favorisant ainsi les délocalisations. Cf. rapport général n° 91 (2007-2008) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et déposé le 22 novembre 2007, p. 61.

² Article 5 de la loi n° 2012-354 de finances rectificative pour 2012.

³ Les faibles montants indiqués dans les documents budgétaires correspondent, d'après les informations transmises par le Gouvernement, à des erreurs d'imputation.

⁴ « Développements des recettes du budget général », annexe au projet de loi de règlement pour 2015, p. 27.

A. UNE TAXE DE 0,2 % SUR LES ACQUISITIONS D' ACTIONS DE GRANDES SOCIÉTÉS FRANÇAISES QUI DONNENT LIEU À TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ

Le taux de la taxe sur les acquisitions de titre de capital et assimilés, **initialement fixé à 0,1 %, a été porté à 0,2 %** par l'article 7 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

L'assiette de la taxe est définie au premier alinéa du I de l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts.

Pour être taxée, l'opération doit répondre à cinq conditions.

Premièrement, l'opération doit porter sur un titre de capital ou assimilé. Concrètement, il s'agit des « *actions et autres titres donnant ou pouvant donner accès au capital ou aux droits de vote* »¹.

Cette condition a pour effet d'exclure la quasi-totalité des transactions portant sur des produits dérivés du périmètre de la taxe : comme le rappelle le Bulletin officiel des finances publiques, seul l'exercice d'un produit dérivé qui entraîne « *le transfert de propriété du titre sous-jacent au profit de l'une des parties au contrat constitue une acquisition entrant dans le champ de la taxe* », dans la mesure où cette transaction serait assimilée à une acquisition de titre de capital.

Deuxièmement, l'opération doit porter sur un titre émis par une société dont le siège social est situé en France. Ainsi, les transactions sont susceptibles d'entrer dans le champ de la taxe y compris lorsque les parties ne résident pas sur le territoire français.

Troisièmement, l'opération doit porter sur un titre admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger. De ce fait, les transactions sont susceptibles d'entrer dans le champ de la taxe, y compris lorsqu'elles sont réalisées de gré à gré.

Quatrièmement, l'opération doit porter sur un titre émis par une société dont la capitalisation boursière est supérieure à un milliard d'euros. Ainsi, les transactions portant sur des valeurs petites et moyennes sont exclues du champ de la taxe.

Cinquièmement, l'opération doit donner lieu à un transfert de propriété. Cette condition a pour effet d'exclure du champ de la taxe les transactions intrajournalières, dans la mesure où le transfert de propriété des titres a lieu en fin de journée.

Ainsi, la base taxable est déterminée à partir de la « position nette acheteuse » de fin de journée, étant précisé que cette dernière « *ne se calcule pas sur une différence de montants mais sur une différence de nombres de titres* »².

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-TCA-FIN-10-10-20151221.

² Cf. Fiche questions / réponses de la Direction générale des finances publiques portant sur la taxe sur les transactions financières.

À titre d'illustration, la position nette acheteuse est nulle lorsque le nombre d'actions d'une même société achetées et vendues par un redevable est identique à la fin de la séance - et ce quel que soient les prix auxquels ont été effectués les achats et les ventes.

Une fois la position nette acheteuse déterminée, il suffit alors de la multiplier par la valeur moyenne d'acquisition des titres pour obtenir la base taxable.

B. DE LARGES EXONÉRATIONS

En application du II de l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts, **la taxe n'est pas applicable à certaines opérations.**

Il s'agit, à titre principal :

- des émissions d'actions sur le marché primaire ;
- des opérations réalisées par une chambre de compensation ou un dépositaire central ;
- des acquisitions réalisées dans le cadre d'activités de tenue de marché ;
- des opérations intragroupe ou de restructuration ;
- des acquisitions d'obligations échangeables ou convertibles en actions.

C. DES MODALITÉS DE DÉCLARATION ET DE COLLECTE QUI REPOSENT PRINCIPALEMENT SUR LE DÉPOSITAIRE CENTRAL

En principe, c'est le **prestataire de services d'investissement (PSI)** ayant exécuté les ordres ou négocié pour son propre compte qui est redevable de la taxe.

Quand l'acquisition se déroule sans faire appel à un PSI, c'est l'établissement qui assure la fonction de **tenue de compte-conservation** qui est alors redevable de la taxe.

Les infrastructures du post-marché

Schématiquement, l'exécution d'un ordre de bourse transmis par un investisseur comporte **quatre étapes**.

Lors de la phase de négociation, l'ordre de l'investisseur est transmis par un collecteur à un négociateur, chargé de trouver une contrepartie.

Lorsqu'une contrepartie est trouvée, commence alors **la deuxième étape, dite de compensation**. La chambre de compensation assume le risque de contrepartie en s'interposant entre l'acheteur et le vendeur. Elle calcule également en fin de séance la position nette des acteurs afin de réduire les opérations de règlement-livraison au strict minimum. Les ordres nets sont alors transmis au dépositaire central.

La troisième étape, dite de règlement-livraison, est ainsi assurée par le dépositaire central. Concrètement, ce dernier s'assure que le versement a bien été effectué par l'acheteur et permute dans ses livres de compte l'inscription des titres au profit du vendeur.

Enfin, **la quatrième étape, dite de conservation**, implique les teneurs de compte-conservateur, qui tiennent à jour le portefeuille de titres de leurs clients. Ces titres sont répertoriés dans le compte ouvert par le teneur auprès du dépositaire central. Ce dernier peut ainsi vérifier à tout moment que le nombre de titres comptabilisés au sein du compte dit « d'émission » des sociétés enregistrées auprès de lui correspond à la somme des titres comptabilisés au sein des comptes des teneurs.

Source : Rapport général n° 164 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 175

En principe, ce n'est toutefois pas le redevable de la taxe qui assure la déclaration et la collecte mais **le dépositaire central teneur du compte d'émission du titre**¹, en application du VII de l'article 235 *ter* ZD.

Par exception, un **recouvrement sur une base déclarative** auprès de la direction des grandes entreprises est toutefois prévu lorsque l'acquisition est réalisée auprès d'un **dépositaire central établi hors de France**, ce qui est notamment le cas lorsque les titres ont été émis par une société française sur une plate-forme étrangère.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article comporte **deux volets**.

Le premier volet, introduit à l'initiative de nos collègues députés Jean-Marie Tétart, Jean-Pierre Dufau, Pascal Cherki, Romain Colas, Nicolas Sansu, Jean-Marc Germain, Monique Orphé et Éva Sas, avec l'avis défavorable du Gouvernement, vise à **étendre l'assiette de la taxe aux transactions intrajournalières**.

Ainsi, le deuxième alinéa du présent article propose d'étendre la taxe à **l'ensemble des opérations donnant lieu à « comptabilisation du titre sur le compte-titre de l'acquéreur »**. Comme le rappelle le Bulletin officiel des finances publiques, cette inscription est effectuée par le teneur de compte

¹ Pour la France, il s'agit d'Euroclear.

conservateur « dès l'exécution de l'ordre d'achat, qui constitue un simple enregistrement comptable »¹.

En application du dernier alinéa du présent article, cette extension **entrerait en vigueur dès le 1^{er} janvier 2017**.

Le deuxième volet du présent article, introduit à l'initiative de nos collègues députés Jean-Pierre Dufau, Jean-Luc Laurent et Éva Sas, avec l'avis défavorable du Gouvernement, propose de **porter le taux de la taxe de 0,2 % à 0,3 %** (alinéa 3 du présent article).

Il peut être noté que le Gouvernement était initialement favorable à cette augmentation du taux de la taxe, afin de financer l'aide publique au développement. Il a toutefois révisé sa position en séance publique, estimant que l'Assemblée nationale, en adoptant l'extension de l'assiette de la taxe aux transactions intrajournalières, avait opté « *comme elle est parfaitement libre de le faire, pour un autre dispositif, qu'elle juge plus efficace afin de dégager de l'argent* »².

D'après l'amendement gouvernemental n° I-837 à l'article d'équilibre, **le relèvement du taux de la taxe devrait augmenter son produit de 540 millions d'euros**.

En revanche, l'impact de l'extension de l'assiette n'a pas été chiffré.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UN DURCISSEMENT DE LA TAXE QUI PÉNALISERAIT LES ENTREPRISES ET CONDUIRAIT À DES STRATÉGIES DE CONTOURNEMENT

1. Une diminution du volume de transactions défavorable à Euronext et au coût de financement des entreprises françaises

Comme le reconnaît le Gouvernement, le rendement attendu du relèvement du taux de la taxe découle d'une simple « règle de trois », dans la mesure où « *nul ne sait comment évoluerait le comportement des uns et des autres* »³.

Cette dernière affirmation n'est toutefois pas tout à fait exacte, **l'impact de la mise en œuvre de la taxe française sur les acquisitions de titres de capital ayant fait l'objet de nombreuses études empiriques**.

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-TCA-FIN-10-10-20151221.

² Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral, deuxième séance du mercredi 19 octobre 2016.

³ Ibid.

Dans la mesure où la taxe ne s'applique qu'aux opérations portant sur des titres de sociétés dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation est supérieure à un milliard d'euros, il est en effet relativement aisé de créer des « groupes de contrôle » - à partir par exemple d'un échantillon de sociétés européennes de même taille ou de sociétés françaises légèrement plus petites - afin d'isoler son effet causal.

Or, l'ensemble de ces études concluent que la taxe a eu un effet négatif significatif sur les volumes de transactions, estimé à 10 %¹.

Aussi, il peut être estimé que le relèvement du taux de la taxe de 0,2 à 0,3 % se traduira **au minimum par une diminution des volumes de transactions de 5 %**.

Ce premier effet négatif lié à la hausse de taux sera par ailleurs renforcé par un **deuxième effet lié à l'extension de l'assiette aux transactions intrajournalières**, qu'aucune étude empirique indépendante ne permet toutefois de chiffrer avec précision. Pour sa part, en réponse à une interrogation de votre rapporteur général, Euronext estime que cette extension se traduirait par une **diminution de 54 % des volumes**.

Quelle que soit l'ampleur de ce deuxième effet, le durcissement de la taxe serait dans tous les cas pénalisant pour Euronext, dont la rentabilité est liée aux volumes de transactions sur les grandes sociétés françaises transitant par sa plate-forme.

Mais l'adoption du présent article serait également pénalisante pour le financement en fonds propres des grandes entreprises françaises.

En effet, l'extension de la taxe aux transactions intrajournalières devrait logiquement se traduire par une diminution de la liquidité relative des titres des grandes entreprises françaises. À titre de rappel, l'action d'une société est d'autant plus liquide que les investisseurs peuvent céder ou acheter à tout moment un grand nombre de titres sans variation défavorable du prix. Lorsqu'un titre perd en liquidité, la prime de liquidité exigée par les investisseurs augmente. En effet, les investisseurs exigent un surcroît de rentabilité afin de compenser l'effet défavorable lié à la diminution de la liquidité, ce qui qui augmente le coût de financement de l'entreprise.

¹ Gunther Capelle-Blancard et Olena Havrylchuk, « Taxer les transactions financières n'a aucun effet sur la volatilité des marchés », *La Lettre du CEPPII*, n° 331, 26 mars 2013 ; Leonardo Becchetti, Massimo Ferrari et Ugo Trenta, « The impact of the French Tobin tax », *CEIS Tor Vergata, Research paper series, volume 11, issue 4, n° 266, mars 2013* ; Commission européenne, « Did the new French tax on financial transactions influence trading volumes, price levels and / or volatility on the taxed market segment? - A trend analysis ». Jean-Édouard Colliard et Peter Hoffmann, « Taxe sur les transactions financières : Théories, expériences et implémentation », *Institut Louis Bachelier, Opinions & Débats*, n° 9, février 2015.

2. Un durcissement qui encouragerait les délocalisations et le recours aux produits dérivés pour contourner la taxe

Outre ces effets défavorables sur la rentabilité d'Euronext et le coût de financement des grandes entreprises françaises, le durcissement de la taxe proposé au présent article devrait **encourager les délocalisations et le recours aux produits dérivés**.

Tout d'abord, les grandes entreprises pourraient décider de **déplacer leur siège social ou de renoncer à l'établir en France** afin que leur titre échappe à la taxe.

En outre, les investisseurs pourraient se reporter sur des **produits dérivés offrant une exposition identique à une action classique**.

En ne taxant pas les produits dérivés, la taxe sur les acquisitions de titres de capital crée en effet une distorsion entre des opérations qui, d'un point de vue financier, sont strictement identiques, hors frais et commissions. À titre d'exemple, plutôt que d'acquérir 1 000 titres d'une entreprise, il est tout à fait possible d'acheter un contrat financier pour différence, aussi appelé CFD dont la rentabilité suivra celle de l'action de la société. À Londres, où le droit de timbre sur les actions s'élève à 0,5 %, les CFD représentent désormais 40 % du marché¹.

B. UN DURCISSEMENT À CONTRETEMPS

Si les effets négatifs attendus du durcissement de la taxe sur les transactions financière pourraient suffire à justifier la suppression du dispositif proposé au présent article, il doit être souligné que son adoption viendrait doublement à contretemps.

1. Un durcissement de la taxe qui pénaliserait la place de Paris au moment même où la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne impose de renforcer son attractivité

Tout d'abord, le durcissement de la taxe pénaliserait la place de Paris au moment même où le Brexit impose au contraire de renforcer son attractivité.

Alors que Paris semble en concurrence directe avec Francfort, **il doit être rappelé qu'il n'existe pas de taxe sur les transactions financières en Allemagne**.

S'agissant de **l'Italie**, le taux applicable aux opérations portant sur les actions réalisées sur un marché réglementé est de seulement **0,1 %**.

¹ Thornton Matheson, « Security transaction taxes: issues and evidence », *International Tax and Public Finance*, december 2012, Volume 19, issue 6, p. 884-912.

2. Une extension aux transactions intrajournalières qui anticipe l'issue du débat sur la mise en place d'une taxe européenne

En outre, le durcissement proposé **anticipe de manière très inopportune l'issue du débat sur la mise en œuvre d'une taxe européenne sur les transactions financières**, qui devrait être applicable aux transactions intrajournalières portant sur les actions.

Le long cheminement de la taxe européenne sur les transactions financières

Dans un contexte marqué par la crise financière et la mise en place de mesures divergentes au niveau national, la Commission a présenté en 2011 une **proposition de directive établissant un système commun de taxe sur les transactions financières**¹.

La proposition prévoyait l'institution d'une taxe de 0,1 % sur les transactions portant sur les actions et obligations et de 0,01 % pour celles portant sur les produits dérivés, lorsqu'au moins une partie présente dans l'Union européenne est impliquée dans la transaction.

L'unanimité au sein du Conseil ne pouvant être atteinte, onze États membres² ont demandé à la Commission de solliciter la mise en œuvre d'une coopération renforcée. Après accord du Parlement européen, une décision autorisant onze États membres à établir un système commun de taxe sur les transactions financières a finalement été adoptée par le Conseil le 22 janvier 2013.

Dans ce cadre, la Commission européenne a adopté en février 2013 une nouvelle proposition de directive, qui reprend les principales caractéristiques de sa proposition initiale, tout en renforçant les clauses anti-abus et anti-délocalisation³. Le principe de résidence est notamment complété par des éléments du principe du lieu d'émission.

Les négociations sur les caractéristiques de la taxe se poursuivent actuellement entre dix des onze États membres participant à la coopération renforcée (l'Estonie ne souhaitant plus être associée au projet).

Source : Rapport général n° 164 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 178

Comme l'a rappelé en séance publique le Gouvernement, **un compromis semble désormais possible**, la Commission européenne étant chargée de remettre une « *proposition juridique écrite* » en décembre⁴.

¹ Proposition de directive du Conseil du 28 septembre 2011 établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE.

² La Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Slovaquie.

³ Proposition de directive du Conseil du 14 février 2013 mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

⁴ Assemblée nationale, XIV^e législature, session ordinaire de 2016-2017, compte rendu intégral, deuxième séance du mercredi 19 octobre 2016.

Aussi, l'adoption du dispositif proposé au présent article serait **au mieux superfétatoire** – dans la mesure où il ferait doublon avec la taxe européenne – **au pire dangereux** – dans la mesure où, en l'absence d'accord, il pénaliserait la place de Paris par rapport à Francfort et Milan.

C. UNE EXTENSION AUX TRANSACTIONS INTRAJOURNALIÈRES TECHNIQUEMENT IMPOSSIBLE À METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE FIABLE D'ICI LE 1^{ER} JANVIER 2017

Enfin, il doit être souligné que l'extension de la taxe française aux transactions intrajournalières semble **impossible à mettre en œuvre de façon fiable d'ici le 1^{er} janvier 2017**.

En effet, le système de collecte repose actuellement sur le **dépositaire central, qui ne « voit » pas les transactions intrajournalières**, dans la mesure où ces opérations n'impliquent pas de règlement-livraison.

Dans le système actuel, il est vrai que le dépositaire central est d'ores et déjà chargé de collecter « à l'aveugle » la taxe dans deux cas, comme le relevait déjà votre rapporteur général lors de la précédente tentative d'extension de la taxe aux opérations intrajournalières¹ :

- « lorsque la livraison du titre est réalisée dans les livres de l'un des adhérents du dépositaire central (par exemple, quand deux clients d'une même banque effectuent deux opérations en sens inverse), il revient à l'adhérent (en général, le teneur de compte-conservateur) de fournir les informations nécessaires au dépositaire central » ;

- « lorsque la livraison du titre est réalisée dans les livres de l'un des clients d'un adhérent du dépositaire central (par exemple, quand deux clients d'une même banque étrangère effectuent deux opérations en sens inverse), il revient aux clients de fournir les informations nécessaires à l'adhérent, qui les retransmet par la suite au dépositaire central ».

Pour taxer l'ensemble des transactions intrajournalières de manière fiable, il serait toutefois nécessaire d'organiser la transmission systématique des données brutes au dépositaire central ou de faire reposer la collecte sur le teneur de compte-conservateur.

Une telle évolution, qui nécessiterait des développements informatiques importants et coûteux, ne pourra manifestement pas être mise en œuvre d'ici l'entrée en vigueur du dispositif.

Dans la mesure où le présent article ne précise pas les nouvelles modalités de collecte associées à l'extension de l'assiette aux transactions intrajournalières, **il est d'ailleurs possible de se demander si la constitutionnalité du dispositif est assurée.**

¹ Source : Rapport général n° 164 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 19 novembre 2015, p. 182

En effet, le législateur ne peut laisser au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les éléments déterminants des modalités de recouvrement d'un impôt. À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en se bornant à prévoir que le recouvrement de la taxe sur les activités à caractère saisonnier serait opéré « *par les soins de l'administration municipale* », le pouvoir législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence¹.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général est opposé à l'adoption de cet article.

¹ *Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons. 59.*

ARTICLE 11 ter (nouveau)
(Art. 266 quinquies du code des douanes)

**Élargissement de l'exonération de TICGN
au biogaz mélangé au gaz naturel**

Commentaire : le présent article prévoit d'élargir l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) prévue pour le biogaz lorsqu'il n'est pas mélangé au gaz naturel.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LE GAZ NATUREL

La **taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)**¹, 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 utilisé 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. Les gaz repris au code NC 2705 sont également exonérés de la TICGN².

¹ La réforme de la fiscalité énergétique opérée par la loi n° 2015-1789 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 a conduit à intégrer dans la 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, et la contribution biométhane, qui vise à financer l'obligation d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

² Il s'agit des gaz de houille, gaz à l'eau, gaz pauvre et gaz similaires, à l'exclusion des gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux.

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

Note : Alors que les tarifs étaient auparavant exprimés en pouvoir calorifique inférieur, ils sont exprimés en pouvoir calorifique supérieur depuis la loi de finances rectificative pour 2015 (1 kilowattheure de gaz naturel en pouvoir calorifique supérieur = 0,9 kilowattheure de gaz naturel en pouvoir calorifique inférieur).

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

B. L'EXONÉRATION DE TICGN POUR LE BIOGAZ NON MÉLANGÉ AU GAZ NATUREL

L'article 32 de la loi de finances pour 2014¹ a **assujetti le biogaz utilisé comme combustible au régime fiscal de la TICGN**. Compte-tenu des modalités de production de ce produit, de sa composition et de ses usages proches de ceux du gaz naturel, il a été estimé que le régime de la TICGN était plus adapté que celui de la TICPE, dont il dépendait jusqu'alors.

Néanmoins, cet assujettissement ne concerne que le biogaz qui est injecté dans les réseaux de distribution et mélangé au gaz naturel. Lorsqu'il n'est pas mélangé au gaz naturel, le biogaz est exonéré de TICGN.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu du vote à l'Assemblée nationale de cinq amendements identiques, avec des avis défavorables de la commission des finances et du Gouvernement. Il vise à **exonérer de TICGN le biogaz injecté dans les réseaux**, donc mélangé au gaz naturel, au même titre que celui qui est valorisé directement sur site, non mélangé au gaz naturel.

Cette mesure entrainerait, d'après les auteurs des amendements, une perte de recettes de **4 millions d'euros** en 2017.

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'exonération du biogaz mélangé au gaz naturel reposerait, d'après les députés ayant déposé les amendements, sur **la possibilité de distinguer le biogaz du gaz naturel en s'appuyant sur le dispositif des garanties d'origine**, découlant de l'article 92 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Le régime des garanties d'origine du biométhane injecté dans les réseaux de distribution de gaz naturel est précisé par le décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015 relatif à la codification de la partie réglementaire du code de l'énergie.

Aux termes de l'article D. 446-17 du code de l'énergie, **lorsque le biométhane fait l'objet d'un contrat d'achat par un fournisseur de gaz naturel, le biométhane injecté dans les réseaux de distribution de gaz naturel peut bénéficier d'une attestation de garantie d'origine**, à la demande de l'acheteur de biométhane.

Pour obtenir cette attestation, le fournisseur de gaz naturel doit avoir, au préalable, déclaré les quantités achetées à un producteur de biométhane sur le registre des garanties d'origine, créé et géré par Gaz Réseau Distribution France (GRDF)¹. Chaque garantie ne peut être utilisée qu'une seule fois, et toute garantie utilisée, c'est-à-dire vendue aux consommateurs, est débitée du compte de son détenteur. Aux termes de l'article D. 446-20 du code de l'énergie, certaines informations du registre, publié sur le site de GRDF, sont accessibles au public².

Une attestation de garantie d'origine est ainsi émise par unité d'énergie injectée, fixée à 1 mégawattheure (MWh), par GRDF. En tant que gestionnaire du registre, GRDF mène régulièrement des audits sur site et contrôles de cohérence des quantités injectées dans le réseau.

Néanmoins, le dispositif des garanties d'origine repose pour l'instant sur un **principe purement déclaratif**. La déclaration des quantités achetées et injectées est effectuée par le fournisseur de gaz naturel, de façon facultative. Par ailleurs, **le service des douanes ne serait pas en mesure d'effectuer des contrôles des quantités injectées dans le réseau « à la source »**, contrôles qui reviennent au délégataire gérant le registre national des garanties d'origine du biométhane injecté, c'est-à-dire GRDF, mais qui ne sont pas effectués de façon systématique.

¹ GRDF a été désigné en 2012 par arrêté ministériel pour créer et gérer le registre des garanties d'origine pour une durée de cinq ans.

² Le numéro identifiant l'attestation de la garantie d'origine, la date de sa délivrance, le nom et la qualité du demandeur, le lieu de l'installation de production de biométhane, les intrants à partir desquels le biométhane a été produit, les dates de début et de fin de la période pendant laquelle le biométhane a été produit.

La traçabilité du biométhane injecté proposée par le dispositif des garanties d'origine ne permettrait donc pas à ce jour d'exonérer de TICGN le biométhane injecté dans les réseaux de distribution.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général n'est pas favorable à l'adoption de cet article.

ARTICLE 11 quater (nouveau)
(Art. 266 quinquies C du code des douanes)

**Élargissement du tarif réduit de TICFE
aux autobus hybrides rechargeables ou électriques**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre le tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) applicable aux entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus aux autobus hybrides rechargeable ou électrique.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. DES TARIFS RÉDUITS DE TICFE POUR LES ENTREPRISES
EXERÇANT UNE ACTIVITÉ DE TRANSPORT DE PERSONNES ET DE
MARCHANDISES PAR TRAIN, MÉTRO, TRAMWAY ET
TROLLEYBUS**

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.**

La loi de finances rectificative pour 2015¹ a intégré la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)**² dans le régime de la **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**. Cette intégration a conduit à :

- élargir l'assiette de la TICFE à l'ensemble des consommations d'électricité, à l'instar de la CSPE ; 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 grandes consommatrices

¹ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Il s'agissait d'une imposition de toutes natures visant à compenser les charges imputables aux missions de service public supportées par les opérateurs, au titre notamment de l'obligation d'achat à un prix garanti de l'électricité produite par des installations renouvelables. Elle finançait également d'autres dépenses à finalité budgétaire, comme une partie du budget du médiateur de l'énergie, les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, ou encore les frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations pour la gestion de la CSPE.

d'énergie soumises à autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre **ont été supprimées** ; certains usages demeurent exonérés de TICFE¹, tandis que d'autres restent « hors champ » de la TICFE² ;

- **augmenter le taux de la TICFE** : alors que le taux de la TICFE était de 0,5 euro par mégawattheure (€/MWh), la loi de finances rectificative pour 2015 le fixe à **22,5 euros par mégawattheure** en 2016 ainsi qu'en 2017, afin de conserver un rendement similaire à celui de l'ancienne CSPE ;

- **introduire des tarifs réduits** en remplacement des plafonnements qui étaient prévus pour les entreprises grandes consommatrices d'électricité ou électro-intensives³. Un des tarifs réduits institués concerne les **entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus**. Il est fixé à **0,5 euro par mégawattheure**.

B. L'OBLIGATION D'ACQUÉRIR UN MINIMUM D'AUTOBUS ET AUTOCARS À FAIBLES ÉMISSIONS

L'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte oblige l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, le Syndicat des transports d'Île-de-France et la métropole de Lyon, lorsqu'ils gèrent directement ou indirectement un parc de plus de vingt **autobus et autocars destinés à assurer des services de transport public de personnes réguliers ou à la demande**, à acquérir ou utiliser, lors du renouvellement du parc, **des autobus et des autocars à faibles émissions**, dans des proportions qui évoluent dans le temps :

- **50 %** d'autobus et d'autocars à faibles émissions à partir du **1^{er} janvier 2020** ;

- **100 % à partir du 1^{er} janvier 2025**.

La RATP devra anticiper de deux ans l'obligation d'acquérir une proportion de 50 % d'autobus à faibles émissions pour les services qu'elle exploite en situation de monopole (c'est-à-dire au **1^{er} janvier 2018**). Pour les

¹ 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 ; 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.

² 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.

³ 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 permet pas de mettre en place de tels mécanismes de plafonnement pour une accise.

services qu'elle exploite depuis le 3 décembre 2009, l'obligation entrera en vigueur comme pour ses concurrents à compter de 2020.

Il est précisé que les « **autobus et les autocars à faibles émissions** » seront définis en référence à des critères fixés par décret, selon :

- les usages desdits véhicules ;
- les territoires dans lesquels ils circulent ;
- les capacités locales d'approvisionnement en sources d'énergie.

Projet de décret relatif aux autobus et autocars à faibles émissions, en application de l'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Le 8 juillet dernier, un projet de décret proposant les critères définissant les autobus et autocars à faibles émissions a été mis en consultation publique jusqu'au 27 juillet¹.

Ce projet prévoit d'ajouter une section 1 *bis* après la section 1 du chapitre IV du titre 2 du livre II de la partie réglementaire du code de l'environnement, et distinguerait :

1/ L'exécution d'un **service de transport public routier urbain** pour laquelle le projet de décret retient deux cas :

Les **territoires denses** (II de l'article D. 224-15-3) (Paris, villes de petite couronne, et une liste de communes fixée par arrêté du préfet de département dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants concernées par un plan de protection de l'atmosphère, ou PPA) ;

Les **autres territoires** (II de l'article D. 224-15-4) (toutes les autres communes d'Île-de-France, agglomérations de plus de 100 000 habitants non concernées par un PPA et communes situées dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants concernées par un PPA mais ne figurant pas sur la liste fixée par arrêté préfectoral).

2/ L'exécution d'un **service de transport public routier non urbain ou urbain** dont l'itinéraire ne relève pas de l'application des articles D. 224-15-3 et D. 224-15-4.

Dans **les territoires denses** du cas 1/, seraient considérés comme autobus et autocars à faibles émissions :

- les véhicules électriques, y compris les véhicules alimentés par une pile à combustible à hydrogène, ou à carburant gazeux si une fraction du gaz est d'origine renouvelable (20 % au 1^{er} janvier 2020, 30 % au 1^{er} janvier 2025) (**véhicules dits du « groupe 1 »**, d'après l'article D. 224-15-2 créé par le décret) ;

- les véhicules à carburant gazeux quelle que soit l'origine du gaz qu'ils consomment, si le réseau électrique ne peut pas être rendu compatible avec le besoin énergétique d'une flotte de véhicules à des coûts économiquement acceptables ;

- jusqu'au 1^{er} janvier 2020, les véhicules hybrides électriques ou à carburant gazeux ;

- jusqu'au 1^{er} janvier 2025, les véhicules hybrides électriques si les réseaux électrique et gazier ne peuvent pas être rendus compatibles avec le besoin énergétique d'une flotte de véhicules à des coûts économiquement acceptables.

¹ Le projet de décret est en cours d'examen par le Conseil d'État.

Dans **les autres territoires** du cas 1/, seraient considérés comme autobus et autocars à faibles émissions :

- les véhicules dits du « groupe 1 » ;

- les **véhicules dits du « groupe 2 »** d'après l'article D.224-15-2 créé par le décret, c'est-à-dire les véhicules hybrides électriques ou à carburant gazeux ou les véhicules dont les moteurs sont conçus pour ne fonctionner qu'avec des biocarburants très majoritairement d'origine renouvelable ;

Pour ce dernier cas de véhicules hybrides électriques, le projet de décret ajoute qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, lorsque l'itinéraire s'inscrit pour partie dans un territoire dense, le mode électrique assure l'autonomie routière pour la portion de l'itinéraire concerné, ce qui exclut l'hybride simple.

Dans le cas 2/, seraient considérés comme autobus et autocars à faibles émissions les véhicules des groupes 1 et 2 ou satisfaisants au moins à la norme Euro VI¹.

Source : commission des finances

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Olivier Faure, avec un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, vise à compléter l'article 266 *quinquies* C du code des douanes afin que le tarif réduit de TICFE, de **0,5 euro par mégawattheure**, institué pour les entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus soit étendu aux entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par **autobus hybride rechargeable ou électrique**.

L'application du tarif réduit aux entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par autobus hybride rechargeable ou électrique, pour les besoins de ces activités, a été évaluée par l'auteur de l'amendement à environ **300 000 euros**. Le premier opérateur concerné serait ainsi la RATP, tenue d'acquiescer, à partir dès 2018, **des autobus ou autocars à faibles émissions**.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La proposition d'appliquer le tarif réduit de TICFE aux entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par

¹ Par ailleurs, le projet de décret prévoit que le préfet de département puisse déroger par arrêté motivé aux règles citées précédemment pour une durée de 5 ans maximum, pour « tenir compte des caractéristiques particulières du territoire telles que la topographie et le climat ou le réseau routier emprunté ».

« **autobus hybride rechargeable ou électrique** » découle de deux facteurs principaux :

- d'une part, l'obligation prévue par l'article L. 224-8 du code de l'environnement pour l'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements, le STIF et la métropole de Lyon, de renouveler à hauteur de 50 % en 2020 puis à 100 % en 2025 les flottes publiques dédiées au transport en commun de personnes avec des **autobus ou autocar à faibles émissions**. Pour rappel, la proportion minimale de 50 % de ce renouvellement s'applique dès le 1^{er} janvier 2018 aux services dont la RATP a été chargée avant le 3 décembre 2009 ;

- d'autre part, la large place faite aux véhicules électriques et hybrides électriques dans le projet de décret soumis à consultation publique proposant les critères définissant les autobus et autocars à faibles émissions.

La part d'autobus et autocars à faibles émissions dans les flottes publiques dédiées au transport en commun de personnes est ainsi amenée à augmenter ces prochaines années. Dans la mesure où **les entreprises exerçant une activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway et trolleybus** se voient déjà appliquer le tarif réduit de TICFE, l'ajout de la mention des « autobus hybride rechargeable ou électrique » fait sens.

Pour autant, **l'obligation d'acquérir 50 % au moins d'autobus ou autocar à faibles émissions ne s'appliquant à la RATP qu'à compter de 2018, votre rapporteur général s'interroge sur la nécessité d'appliquer un tarif réduit de TICFE pour les besoins des activités de transport effectuées par autobus ou autocar à faibles émissions dès 2017.**

Par ailleurs, il souhaite attirer l'attention sur la qualification juridique retenue par le présent article. La qualification d' « autobus hybride rechargeable ou électrique » découle en effet de l'article 2 de **l'arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route**. Le projet de décret portant application de l'article 31 de la loi du 17 août 2015, s'il est à ce jour en concertation, retient une classification par groupe, le groupe 1 concernant les véhicules électriques¹ et le groupe 2 les véhicules hybrides électriques².

¹ Ou les véhicules à carburant gazeux si une fraction du gaz est d'origine renouvelable.

² Ou les véhicules à carburant gazeux ou les véhicules dont les moteurs sont conçus pour ne fonctionner qu'avec des biocarburants très majoritairement d'origine renouvelable.

En conclusion, votre rapporteur général estime qu'il serait préférable de différer la mesure proposée afin qu'elle coïncide avec la publication du décret.

ARTICLE 12
(Articles 44 quaterdecies, 1388 quinquies, 1395 H et 1466
du code général des impôts)

**Maintien des abattements d'impôt dans les zones franches d'activité (ZFA)
en 2017**

Commentaire : le présent article supprime la dégressivité du dispositif zones franches d'activité (ZFA) outre-mer, en le maintenant à un niveau identique en 2017 à celui de 2016.

I. LE DROIT EXISTANT

Le dispositif des zones franches d'activité dans les départements d'outre-mer a été mis en place en 2009 par la loi pour le développement économique des outre-mer¹, et est aujourd'hui codifié aux articles 44 *quaterdecies*, 1388 *quinquies*, 1395 H et 1466 F du code général des impôts.

Il est composé **d'abattements sur les bénéficiaires des petites et moyennes entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sur leur base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE), à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et d'une exonération partielle sur la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).**

Ce dispositif s'applique en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et en partie à Mayotte².

A. L'ABATTEMENT SUR LES BÉNÉFICIAIRES IMPOSABLES

1. Les conditions d'éligibilité tenant aux caractéristiques de l'établissement

Plusieurs conditions cumulatives sont prévues par l'article 44 *quaterdecies* pour qu'un établissement puisse bénéficier du dispositif :

- employer moins de 250 salariés et avoir un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ce qui vise à exclure les grandes entreprises ;

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

² Cette dernière collectivité ne bénéficie pas du dispositif prévu à l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts.

- être soumis de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition ;

- exercer une **activité** relevant d'un des secteurs éligibles au dispositif de défiscalisation des investissements productifs prévu par l'article 199 *undecies* B¹ du code général ou à l'une des activités suivantes : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques à destination des entreprises. En pratique, **la grande majorité des secteurs économiques sont éligibles à la défiscalisation des investissements productifs et le sont donc également au dispositif des zones franches d'activité.**

2. En contrepartie, des dépenses de formation et une obligation de contribution au fonds

L'article 44 *quaterdecies* fixe une condition tenant aux dépenses de formation professionnelle des établissements concernés. Il prévoit que l'abattement est conditionné au fait, pour l'établissement bénéficiaire, de consacrer à des dépenses de formation professionnelle au moins 5 % de la quote-part des bénéfices exonérée en application du présent dispositif.

Il prévoit également le versement obligatoire d'une contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes.

3. Un abattement dégressif jusqu'en 2017

L'abattement s'applique aux bénéfices imposables à **l'impôt sur les sociétés** ainsi que, au sein de **l'impôt sur le revenu**, aux **bénéfices industriels et commerciaux**, aux **bénéfices des exploitations agricoles** et aux **bénéfices des professions non commerciales**.

Sont exclus de ces bénéfices ceux qui résultent des plus-values constatées lors de la **réévaluation des éléments d'actifs**, ces bénéfices n'étant pas de même nature que les bénéfices réalisés sur exploitation et étant déjà susceptibles de bénéficier d'une taxation à taux réduit.

L'article 44 *quaterdecies* dispose que l'abattement est **plafonné au montant de 150 000 euros annuels**. Enfin, le taux d'abattement d'impôt sur le revenu est dégressif : il s'élève à **50 % au titre des exercices ouverts entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2014**, à 40 % pour l'exercice ouvert en 2015, 35 % pour celui ouvert en 2016 et 30 % pour celui ouvert en 2017.

¹ Cet article se contente de fixer les secteurs non-éligibles (activités associatives, activités postales, etc.) à la défiscalisation, assortie de certaines exceptions, de telle sorte que le principe général est donc l'éligibilité.

4. Un abattement préférentiel pour certaines entreprises prioritaires

a) Les avantages du régime préférentiel

Le régime préférentiel d'abattement se caractérise par deux éléments :

- d'une part, un **plafond d'abattement majoré à 300 000 euros** ;
- d'autre part, un **taux d'abattement préférentiel, qui s'élève à 80 %** pour les exercices ouverts jusqu'au 31 décembre 2014, à 70 % en 2015, 60 % en 2016, 50 % en 2017 pour devenir nul en 2018.

b) Les territoires et secteurs éligibles

L'abattement préférentiel doit s'appliquer, d'une part, aux exploitations situées **en Guyane, dans les îles des Saintes, à Marie-Galante et à la Désirade** et, d'autre part, aux exploitations qui répondent à l'une des conditions alternatives suivantes :

- être situées **en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion** et exercer leur activité principale dans les secteurs de la **recherche et développement** ou des **technologies de l'information et de la communication** ;

- être situées **en Martinique ou en Guadeloupe** et exercer leur activité dans les secteurs du **tourisme**, de **l'environnement** ou des **énergies renouvelables** ;

- être situées à **La Réunion** et exercer leur activité dans les secteurs du **tourisme**, de **l'agro-nutrition** ou des **énergies renouvelables** ;

- être situées **en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion** et être engagées, par une convention avec un organisme public de recherche ou une université, dans un **programme de recherche** dans le cadre d'un projet de développement auquel ces entreprises consacrent au moins 5 % de leurs charges totales¹ ;

- être situées en Guadeloupe, en Martinique ou à La Réunion et réaliser, pour au moins un tiers de leur chiffre d'affaires, des **opérations sous le bénéfice du régime de transformation sous douane**².

¹ Le calcul des dépenses de recherche éligibles pour l'application de ce pourcentage prend pour référence les dépenses éligibles au crédit impôt recherche, définies à l'article 22 quater B du code général des impôts, à l'exclusion des dépenses du secteur textile-habillement-cuir et des dépenses de veille technologique.

² L'article 130 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 définit le régime de transformation sous douane comme un régime préférentiel permettant de « mettre en œuvre sur le territoire douanier de la Communauté des marchandises non communautaires pour leur faire subir des opérations qui en modifient l'espèce ou l'état et sans qu'elles soient soumises aux droits à l'importation ni aux mesures de politique commerciale, et de mettre en libre pratique aux droits à

B. L'ABATTEMENT SUR LA BASE D'IMPOSITION DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), définie par les articles 1380 et 1381 du code général des impôts, porte sur l'ensemble des constructions fixées au sol à perpétuelle demeure ou qui présentent le caractère de véritables bâtiments. Elle est assise sur le revenu net cadastral des propriétés et est due par le propriétaire de la construction au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Prévu à l'article 1388 *quinquies* du code général des impôts, le **dispositif d'abattement de la base d'imposition de cette taxe obéit aux mêmes règles d'éligibilité que celle portant sur les bénéfices.**

Son taux est de 50 % pour les impositions établies au titre des années 2009 à 2015 et respectivement à 40 %, 35 % et 30 % pour celles établies au titre de 2016, 2017 et 2018.

Pour les entreprises bénéficiant du régime préférentiel - qui obéit à la même logique que l'abattement sur le bénéfice imposable (localisation ou secteur d'activité prioritaire), le taux est majoré à 80 %, 70 % 60 % et 50 % pour 2014, 2015, 2016 et 2017.

Les communes, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent délibérer afin de supprimer cet abattement pour la part de la TFPB qui leur revient.

C. L'EXONÉRATION PARTIELLE DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES

Résultant des dispositions de l'article 1395 H du CGI, **cette exonération partielle de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est de 80 % pour les impositions établies au titre des années 2009 à 2015 et respectivement de 70 %, 60 % et 50 % pour celles établies au titre de 2016, 2017 et 2018.** Contrairement aux autres composantes du dispositif ZFA, cette mesure ne comprend pas de régime préférentiel.

D. L'ABATTEMENT SUR LA BASE NETTE IMPOSABLE À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES ET À LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

Prévu à l'article 1466 F du code général des impôts, **l'abattement sur la base nette imposable à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est applicable au**

l'importation qui leur sont propres les produits résultant de ces opérations ». En pratique, ce régime permet de taxer les importations de produits bruts à des taux réduits, sous réserve qu'ils fassent l'objet d'une transformation locale à partir de la matière première importée.

titre des années 2010 à 2018 dans la limite de 150 000 euros par année d'imposition.

Le taux de l'abattement est fixé à 80 % de la base nette imposable pour la CFE due au titre des années d'imposition 2010 à 2015 puis respectivement à 70 %, 65 % et 60 % pour les années d'imposition 2016, 2017 et 2018.

L'éligibilité au régime préférentiel obéit aux mêmes règles que celles définies à l'article 44 *quaterdecies*. Dans ce cas, le taux est alors fixé à 100 % de la base nette imposable pour la CFE due au titre de chacune des années 2010 à 2015 et respectivement à 90 %, 80 % et 70 % de la base nette imposable pour les années d'imposition 2016, 2017 et 2018.

Pour la détermination de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la valeur ajoutée des établissements bénéficiant de cet abattement de leur base nette d'imposition à la CFE (de droit commun ou majoré) fait l'objet d'un abattement de même taux, dans la limite de 2 millions d'euros de valeur ajoutée (IV de l'article 1586 *nonies* du CGI).

Comme pour l'abattement prévu à l'article 1388 *quinquies*, les collectivités territoriales ou les EPCI dotés d'une fiscalité propre concernés peuvent décider de s'opposer à l'application de cette mesure.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La réforme proposée par le présent article entraîne un gel de la dégressivité des taux des abattements entre 2016 et 2017.

Le tableau suivant en synthétise l'effet.

		Droit actuel (taux en %)			Réforme proposée (taux en %)		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
44 <i>quaterdecies</i> ¹	Normal	35	30		35	35	
	Préférentiel	60	50		60	60	
1388 <i>quinquies</i>	Normal	40	35	30	40	40	30
	Préférentiel	70	60	50	70	70	50
1395 H	Normal	70	60	50	70	70	50
1466 F	Normal	70	65	60	70	70	60
	Préférentiel	90	80	70	90	90	70

Source : commission des finances du Sénat

¹ Ce dispositif arrive à expiration en 2017, ce qui explique l'absence de taux en 2018.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. LES ZFA : UN MAINTIEN DU DISPOSITIF PERTINENT ÉCONOMIQUEMENT...

Votre rapporteur général relève que les zones franches d'activité ont un impact économique positif. **Une récente revue de dépenses portant sur les abattements sur les bénéfices imposables prévus à l'article 44 quaterdecies du code général des impôts a permis de mettre en évidence leur impact positif sur l'activité et sur l'emploi.** Ainsi, sur la période 2009-2014 et pour les quatre départements d'outre-mer concernés par ce dispositif, l'emploi a augmenté de 12,7 % pour les entreprises bénéficiant du dispositif contre 1,3 % pour les entreprises éligibles n'ayant pas bénéficié du dispositif. De même, leur chiffre d'affaire a augmenté de respectivement 20 % et 8,3 %, soit de près de 12 points de plus pour les entreprises ayant bénéficié du dispositif ZFA. Cette étude relève en outre que **ce dispositif est particulièrement utile en tant qu'aide « ciblée pour le développement économique des petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés »**¹.

L'étude d'impact relève en outre que le nombre de défaillances d'entreprises a augmenté fortement dans les départements d'outre-mer sur la période 2010-2011 (22 % pour l'ensemble des départements d'outre-mer), alors même qu'il s'est réduit dans l'Hexagone (- 1,3 %), afin de justifier la poursuite de ce soutien au même niveau un an supplémentaire, sans lequel le tissu économique ultramarin pourrait se trouver déstabilisé.

B. ... POUR UN COÛT BUDGÉTAIRE RELATIVEMENT LIMITÉ

Le coût global de la mesure consistant à maintenir pour 2017 les taux d'abattement et d'exonération à leur taux de 2016 est estimé à 15 millions d'euros répartis comme suit :

- 10 millions d'euros en 2018 pour l'abattement sur les bénéfices imposables (pour un coût total du dispositif estimé à 87 millions d'euros en 2014) ;
- 1 million d'euros en 2017 pour la TFPB (pour un coût total de 6 millions en 2015) ;
- 1 million d'euros en 2017 pour la TFPNB (pour un coût total de 7 millions en 2015) ;
- 1 million d'euros en 2017 pour la CFE (pour un coût total de 13 millions d'euros en 2015) ;

¹ Contrôle général économique et financier, revue des dépenses sur les zones franches d'activité outre-mer, juin 2016.

- 2 millions d'euros en CVAE en 2017 (pour un coût total de 25 millions d'euros en 2015).

Les abattements et exonérations d'impôts locaux devant être compensés l'année même de l'exonération, le gel de la dégressivité des ZFA entraînera un coût pour l'État de 5 millions d'euros en 2017 et de 10 millions en 2018, au titre de l'abattement d'IS/IR.

L'impact budgétaire du gel de la dégressivité apparaît donc relativement limité eu égard à ses effets sur l'activité et l'emploi et au signal qu'il envoie au tissu économique ultra-marin. Plus globalement, la dépense fiscale (de l'ordre de 90 millions d'euros) consacrée au dispositif ZFA doit elle-même être relativisée, au regard du coût des autres dispositifs poursuivant un objectif comparable (à titre de comparaison, les exonérations de charges sociales représentent plus de 900 millions d'euros).

C. UNE SOLUTION DE FACILITÉ REPOUSSANT LA NÉCESSAIRE REMISE À PLAT DU DISPOSITIF

Bien plus que d'un simple gel de leurs taux pour l'année prochaine, ces dispositifs auraient dû faire l'objet d'une réelle réflexion quant à leur réforme et à leur éventuelle prorogation dans les années à venir. En effet, ce gel n'affecte que l'année 2016 et perpétue l'incertitude des entreprises ultramarines quant à l'avenir des ZFA, dont l'extinction est aujourd'hui prévue par la loi en 2018. Il est en effet certain que l'absence de vision sur l'avenir des dispositifs fiscaux dont ils bénéficient ne crée pas un climat favorable pour ces dernières, et que le gel de la dégressivité n'est pas de nature à clarifier les intentions des pouvoirs publics en la matière.

L'arrivée à expiration du dispositif devrait être l'occasion d'une révision de ses modalités en vue d'en accroître l'efficacité.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur général n'est pas opposé à l'adoption de cet article.

ARTICLE 12 bis (nouveau)
(Art. 278-0 bis du code général des impôts)

**Application d'un taux réduit de TVA à 5,5 % aux prestations
d'hébergement et d'accompagnement social rendues
dans les résidences hôtelières à vocation sociale**

Commentaire : le présent article prévoit de soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les prestations d'hébergement et d'accompagnement social réalisées dans les résidences hôtelières à vocation sociale accueillant certains types de publics.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE : UN DISPOSITIF
APPELÉ À ÉVOLUER AVEC LE PROJET DE LOI RELATIF À L'ÉGALITÉ ET
À LA CITOYENNETÉ**

**1. Le régime juridique actuel des résidences hôtelières à vocation
sociale (RHVS)**

Les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) ont été créées par l'article 73 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement¹.

Aux termes de l'article L. 631-11 du code de la construction et de l'habitation, les RHVS sont **des établissements commerciaux d'hébergement** soumis à agrément du représentant de l'État dans le territoire dans lequel elles sont implantées.

Comme le rappellent nos collègues Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel dans leur rapport sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté actuellement en discussion², *« les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) ont pour vocation d'offrir à un public aux revenus faibles, mais ne présentant pas pour autant de difficultés particulières d'insertion, une alternative au recours à des hôtels meublés. Le public cible des RHVS est défini en référence au II de l'article L. 301-1 du CCH, à savoir : toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence. Il s'agit notamment de jeunes et d'apprentis en mobilité professionnelle »*.

¹ Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

² Rapport n° 827 (2015-2016) de Mmes Dominique Estrosi-Sassone et Françoise Gatel, fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, déposé le 14 septembre 2016.

2. Le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté actuellement en discussion prévoit une évolution du régime des résidences hôtelières à vocation sociale afin d'en favoriser le développement

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté par la commission spéciale puis par l'Assemblée nationale, l'article 33 *septies* du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté actuellement en discussion prévoit de développer l'activité des résidences hôtelières à vocation sociale.

Il vise tout d'abord à **élargir le champ des publics pouvant être accueillis aux personnes sans abri ou en détresse** (article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles) **et aux demandeurs d'asile** (L. 744-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). **Son 3) prévoit la possibilité de réserver 80 % des logements à ces personnes en sus des personnes visées à l'article L. 301-1 précité.**

Son 4) prévoit cependant que, dès lors qu'il accueille de tels publics, l'établissement *« est tenu d'assurer un accompagnement social qui doit être précisé dans sa demande d'agrément et de mettre à disposition une restauration sur place ou une ou plusieurs cuisines à disposition des personnes »*. La résidence *« est alors considérée comme relevant d'un service d'intérêt général »*. Par coordination, son 2) supprime la règle qui réservait l'accès des RHVS aux personnes ne nécessitant aucun accompagnement social ou médico-social sur site.

L'article 33 *septies* précité facilite en outre la création de tels établissements, d'une part, en prévoyant que ceux-ci soient qualifiables à la fois d'hébergement et d'hébergement hôtelier et touristique, et, d'autre part, en supprimant la condition d'être des logements *« autonomes équipés »*, permettant, comme le rappellent nos collègues Dominique Estrosi Sassone et Françoise Gatel dans leur rapport précité *« que la transformation d'un hôtel en RHVS n'entraîne pas de changement de destination au regard du code de l'urbanisme »*.

Cette extension du champ des résidences hôtelières à vocation sociale a été proposée afin de permettre le développement de projet de rachat d'hôtels à bas prix, notamment par la société nationale immobilière (SNI) et sa filiale Adoma, pour y créer des places d'hébergement d'urgence (dispositifs d'hébergement de droit commun et pour demandeurs d'asile).

Cet article a été adopté par le Sénat sans modification.

B. LES PRESTATIONS D'HÉBERGEMENT FOURNIES PAR LES RÉSIDENCES HÔTELIÈRES À VOCATION SOCIALE SONT ACTUELLEMENT SOUMISES AU TAUX RÉDUIT DE TVA À 10 %

L'article 279 du code général des impôts prévoit que la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 10 % en ce qui concerne les

prestations relatives à « *la fourniture de logement et aux trois quarts du prix de pension ou de demi-pension dans les établissements d'hébergement ; ce taux s'applique aux locations meublées dans les mêmes conditions que pour les établissements d'hébergement* ».

Sur ce fondement, les résidences hôtelières à vocation sociale peuvent bénéficier du taux réduit de TVA prévu à l'article 279 précité au titre de leurs prestations de fourniture de logement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par notre collègue député François Pupponi au nom de la commission des affaires économiques et adopté avec l'avis défavorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à modifier le C de l'article 278-0 *bis* du code général des impôts afin de **soumettre au taux réduit de TVA à 5,5 % les prestations d'hébergement et d'accompagnement social fournies au sein de la nouvelle catégorie de résidences hôtelières à vocation sociale créée par le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté réservant plus de 80 % des logements proposés aux personnes sans abri ou en détresse et aux demandeurs d'asile.**

À défaut de précision, cette mesure s'appliquerait toutefois à toutes les prestations effectuées à compter de l'entrée en vigueur du présent projet de loi de finances pour 2017.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

En séance, la rapporteure générale du budget a indiqué que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait émis un avis défavorable au dispositif prévu par le présent article dans la mesure où son coût pour les finances publiques n'était pas connu.

Néanmoins, Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, a indiqué que celui-ci devrait être de faible impact¹. Selon l'article d'équilibre, **le coût de cette mesure devrait s'élever à un million d'euros.**

Le présent dispositif ne semble en outre pas entrer en contradiction avec le droit de l'Union européenne, l'annexe III à la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, dite « directive TVA », prévoyant la possibilité d'appliquer un taux réduit de TVA, d'une part, à l'« *hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de*

¹ Séance du 21 octobre 2016.

vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes » (point 12) et, d'autre part, à la « *livraison de biens et la prestation de services par des organismes reconnus comme ayant un caractère social par les États membres et engagés dans des œuvres d'aide et de sécurité sociales, dans la mesure où ces opérations ne sont pas exonérées en vertu des articles* » (point 15). En outre, les prestations hôtelières bénéficient déjà, en tout état de cause, du taux réduit de TVA à 10 %.

Ce nouveau modèle de structure d'accueil paraît particulièrement intéressant puisqu'il devrait permettre de **réduire le recours aux nuitées hôtelières** qui représentent 37 962 places au 31 décembre 2015 dans le seul parc d'hébergement d'urgence de droit commun. En outre, les projets actuellement à l'étude pourraient permettre, pour un coût proche du montant moyen d'une nuitée d'hôtel, d'**offrir à la fois un hébergement et l'accompagnement social** qui fait actuellement défaut dans les hôtels.

En revanche, dans sa rédaction actuelle, le présent article ouvre le **bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % aux prestations d'hébergement et d'accompagnement social fournies par l'ensemble des résidences hôtelières à vocation sociale, et non uniquement à la nouvelle catégorie de RHVS créée par le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté et destinée aux personnes hébergées d'urgence ou aux demandeurs d'asile.**

En outre, le **présent article risque d'entrer en vigueur avant l'article 33 septies de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté**, dont il est pourtant censé en être une conséquence, puisque le texte encore en cours d'examen au Parlement et qu'il peut encore faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Aussi, votre rapporteur général estime qu'il semblerait plus justifié de **restreindre le champ du taux réduit de TVA à 5,5 % à la seule catégorie des résidences hôtelières à vocation sociale créée par le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté** réservant plus de 80 % des logements proposés aux personnes sans abri ou en détresse et aux demandeurs d'asile.

En conséquence, il conviendrait également de **lier l'entrée en vigueur du présent article à celle du projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté** dont il découle.

ARTICLE 12 ter (nouveau)
(Art. 278 sexies du code général des impôts)

Extension de l'application du taux réduit de TVA applicable aux opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées entre 300 et 500 mètres de la limite des quartiers prioritaires de la politique de la ville faisant l'objet d'une convention au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

I. LE DROIT EXISTANT

La **nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville**, définie par loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, **a conduit à remplacer** les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) ainsi que les 2 492 quartiers couverts par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) **par 1 511 quartiers prioritaires de la politique de la ville**¹.

La mise en œuvre de la politique de la ville se concrétise par la conclusion, au niveau intercommunal, de **nouveaux contrats de ville**, prévus à l'article 6 de la loi du 21 février 2014 précitée, en remplacement des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Par ailleurs, **plusieurs avantages fiscaux ont accompagné cette réforme, parmi lesquels l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % (2,10 % en outre-mer) aux opérations d'accession sociale à la propriété** prévus à l'article 17 de la loi de finances pour 2015² qui complète à cet effet l'article 278 *sexies* du code général des impôts.

Jusqu'à présent réservé aux « quartiers ANRU » (quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine dans le cadre du programme national de rénovation urbaine) en vertu du 11 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, le taux réduit de TVA a donc été **étendu à l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville par le 11 bis du I** du même article. Il bénéficie également aux **immeubles entièrement situés à une distance de moins de 300 mètres** de la limite de ces quartiers prioritaires.

¹ 1 294 en métropole et 217 dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et en Polynésie française en vertu des décrets n° 2014-1750 et n° 2014-1751 du 30 décembre 2014.

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

L'application du taux réduit de TVA est subordonnée à la **signature d'un contrat de ville**.

Ensuite, le **champ des opérations concernées est limité** puisqu'il ne vise que des biens acquis à usage de résidence principale dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété.

Il peut s'agir de livraisons d'immeubles neufs, de l'acquisition de terrains à bâtir, de travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logements et de livraisons à soi-même pour les biens dont l'acquisition aurait ouvert le droit à taux réduit (II de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).

En outre, les acquéreurs du bien concerné doivent **respecter certains plafonds de ressources**, « prévus à la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ». Comme l'indique le bulletin officiel des finances publiques, cela correspond aux plafonds du prêt locatif social (PLS) majorés de 11 %¹.

Plafonds de ressources annuelles retenus à compter du 1^{er} janvier 2016

Catégorie de ménages	Paris et communes limitrophes (en euros)	Île-de-France hors Paris et communes limitrophes (en euros)	Autres régions (en euros)
1 personne	33 380	33 380	29 020
2 personnes	49 888	49 888	38 753
3 personnes	65 397	59 968	46 604
4 personnes	78 080	71 831	56 263
5 personnes	92 897	85 035	66 186
6 personnes	104 535	95 690	74 592
Par personne supplémentaire	11 648	10 663	8 321

Source : bulletin officiel des finances publiques

¹ Soient les « plafonds maximum, majorés de 11 %, fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources » (Bulletin officiel des finances publiques).

Des **plafonds sont également prévus pour le prix de vente ou de construction** des logements. Il s'agit de ceux prévus au 4 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts pour les opérations de location-accession à la propriété conventionnées et agréées.

Plafonds de prix de vente ou de construction pour 2015

Zone géographique concernée	Prix maximum (par m ² de surface utile)
Zone A <i>bis</i>	4 515
Reste de la zone A	3 422
Zone B1	2 741
Zone B2	2 392
Zone C	2 093

Source : Bulletin officiel des finances publiques

En vertu du II de l'article 17 de la loi de finances pour 2015, **le taux réduit de TVA s'applique** aux immeubles ayant fait l'objet d'un dépôt de demande de permis de construire à compter du 1^{er} janvier 2015 (lorsque le contrat de ville a été conclu) et au plus tard :

- soit jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle le contrat de ville arrive à échéance ;

- soit jusqu'au 31 décembre 2024 pour les quartiers prioritaires faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine conclue dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), en vertu de l'article 10-3 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à élargir le périmètre d'application de la TVA à taux réduit aux **ensembles immobiliers entièrement situés à moins de 500 mètres de la limite des quartiers prioritaires faisant l'objet d'une convention au titre du NPNRU** (c'est-à-dire prévue à l'article 10-3 de la loi précitée du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine), **et partiellement à moins de 300 mètres de cette limite. Le I du présent article**

complète à cet effet le 11 *bis* du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).

Cet élargissement s'appliquerait aux opérations pour lesquelles la demande de permis de construire est déposée à compter du **1^{er} janvier 2017 (II de l'article)**.

Dans la mesure où il concerne des immeubles se situant autour des quartiers prioritaires faisant l'objet d'une convention au titre du NPNRU, le dispositif serait en vigueur jusqu'au 31 décembre 2024, comme le prévoit déjà le II de l'article 17 de la loi de finances pour 2015 pour ces quartiers.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cette mesure vise, en principe, à **concrétiser la volonté affirmée par le Président de la République**, dans son discours du 8 avril 2016 à Romainville, d'élargir à 500 mètres la limite d'application du taux réduit dans les quartiers prioritaires, afin d'y développer la mixité sociale.

Toutefois, **l'élargissement du périmètre géographique proposé par le présent article est bien plus restreint** puisqu'il n'étend pas le bénéfice de la TVA à taux réduit à toutes les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les 500 mètres autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville mais **le limite à celles qui sont intégrées dans un ensemble immobilier situé à la périphérie des seuls quartiers prioritaires faisant l'objet d'une convention au titre du NPNRU**. Ces derniers sont les quartiers couverts par une convention de renouvellement urbain au titre de ce nouveau programme, c'est-à-dire ceux qui présentent les dysfonctionnements urbains les plus importants. Selon les chiffres du ministère chargé de la ville, cela couvre 216 quartiers d'intérêt national et 274 quartiers d'intérêt régional.

En outre, le présent article **ne concerne que les opérations intégrées dans des ensembles immobiliers qui se situent à la fois, totalement dans la bande de 500 mètres autour des quartiers prioritaires concernés et partiellement dans la bande des 300 mètres**. Cela réduit également **considérablement le champ d'application de la mesure**. Pour mémoire, avant la loi de finances pour 2014, le taux réduit de TVA (de 7 % à l'époque) s'appliquait également dans les seuls quartiers couverts par une convention de rénovation urbaine mais était étendu aux opérations entièrement situés à une distance de 500 mètres¹.

Très peu d'opérations devraient donc être concernées par cette extension, ce qui explique que le Gouvernement évalue son coût à 5 millions

¹ L'article 29 de la loi de finances pour 2014 a réduit cette zone périphérique en la passant de 500 mètres à 300 mètres.

d'euros¹ alors que le coût du taux réduit de TVA actuellement en vigueur pour les opérations d'accession sociale à la propriété dans les quartiers ciblés par la politique de la ville (en vertu des 11 et 11 *bis* du I et du II de l'article 278 *sexies* du code général des impôts) est évalué à 139 millions d'euros en 2017².

En conclusion, votre rapporteur général n'est pas opposé à l'adoption de cet article qui est une extension relativement mineure qui, tout en ayant un impact limité sur les recettes de l'État, devrait toutefois bénéficier à quelques opérations immobilières favorisant tout à la fois la mixité sociale et l'accession à la propriété de ménages modestes.

¹ D'après l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre tendant à tirer les conséquences des mesures adoptées par l'Assemblée nationale dans la première partie de la loi de finances pour 2017.

² D'après le tome II du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2017.

ARTICLE 12 quater (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 progressive de la déductibilité de taxe sur la valeur ajoutée (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) permet aux entreprises de **déduire 80 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont elles sont redevables au titre de leurs achats de gazole et de superéthanol E 85** pour leurs véhicules particuliers - les véhicules utilitaires légers bénéficient d'une déductibilité de 100 %.

En revanche, **les achats d'essences sont exclus du droit à déduction** - hormis l'achat d'essences utilisées comme carburant pour les essais effectués pour les besoins de la fabrication de moteurs ou d'engins à moteur.

Depuis la sixième directive « TVA » du 17 mai 1977 entrée en vigueur en janvier 1979¹, 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.**

En effet, l'article 17 de cette directive prévoit un principe général de déduction de la TVA ayant grevé les biens utilisés par un opérateur pour la réalisation d'opérations taxées (comme les carburants) ainsi qu'une **clause de gel** autorisant les États membres à maintenir les exclusions prévues par leurs droits nationaux au 1^{er} janvier 1979.

Il n'est donc pas possible d'exclure du droit à déduction la TVA grevant les dépenses de gazole - la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a d'ailleurs condamné la France pour manquement dans un arrêt du 14 juin 2001 pour cette raison². 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.

¹ Directive du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme.

² L'article 15 de la loi de finances pour 1998 avait exclu totalement du droit à déduction la TVA grevant les dépenses de gazoles utilisés comme carburants.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de **deux amendements identiques** de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale de la commission des finances et de plusieurs de nos collègues députés du groupe Les Républicains, avec un avis favorable du Gouvernement.

Il vise à aligner en cinq ans le régime fiscal de l'essence par rapport au gazole et à l'E85, qui bénéficient d'un taux de déductibilité de 80 % pour les véhicules particuliers et de 100 % pour les véhicules utilitaires. Il s'agit ainsi de permettre un remboursement de TVA sur l'essence à hauteur de 10 % en 2017, 20 % en 2018, 40 % en 2019 et 80 % à partir de 2020 s'agissant des véhicules particuliers. Pour les véhicules utilitaires, il s'agit d'aligner le traitement de l'essence sur celui des autres carburants en six ans.

Cet article 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 de Valérie Rabault indique qu'en raison d'un taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable à l'essence supérieur à celui applicable au diesel et de la progression estimée des achats de véhicules essence par les entreprises, *« cette mesure serait neutre pour le budget de l'État la première année, bénéficiaire la deuxième année avec un gain cumulé d'environ 8 millions d'euros de 2018 à 2021 selon l'Observatoire du véhicule d'entreprise (OVE) »*.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'ouverture de la déductibilité partielle de TVA aux achats d'essence avait été débattue lors du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Votre rapporteur général avait émis un avis favorable à un alignement des régimes applicables au diesel et à l'essence, sous réserve qu'elle soit progressive pour laisser le temps aux constructeurs automobiles de s'adapter¹. Toutefois, ce rapprochement avait été supprimé en séance.

Plusieurs arguments plaident en faveur de l'alignement du régime de déductibilité de TVA de l'essence sur celui du diesel. Cette mesure :

- 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 ;

- contribuerait au **nécessaire rééquilibrage de la fiscalité entre le diesel et l'essence**, au regard de l'impératif de santé publique ;

¹ Votre rapporteur général avait émis un avis favorable à l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue Jean-François Husson qui prévoyait un alignement en quatre ans des régimes applicables à l'essence et au diesel.

- elle offre 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.

Un rapprochement en cinq et six ans pour les véhicules particuliers et utilitaires est un rythme soutenable pour les constructeurs automobiles français, qui ont d'ailleurs indiqué être favorable aux délais retenus. Elle leur permettra d'adapter leur outil industriel progressivement afin de répondre à la plus forte demande de véhicules diesel et de compléter leur offre en véhicules utilitaires essence aujourd'hui peu développée par rapport à leurs concurrents étrangers.

Pour ces raisons, votre rapporteur général n'est pas opposé à l'adoption de cet article.

ARTICLE 13

(Art. 93-0 A, 156, 170, 197 C, 199 ter G, 200 nonies, 220 I, 223 O, 236, 244 quater H, 780, 781, 784, 792-0 bis, 1387 A bis, 1417, 1463 A, 1586 ter du code général des impôts)

Suppression de petites niches fiscales inefficaces

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer des dépenses fiscales de faible montant jugées inefficaces ou injustifiées.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DÉPENSES DE GROSSES RÉPARATIONS SUPPORTÉES PAR LES NUS-PROPRIÉTAIRES DÉDUCTIBLES DU REVENU GLOBAL

En principe, les **dépenses consacrées** par un propriétaire à la **conservation d'un immeuble** sont susceptibles d'être déduites des revenus fonciers qu'il déclare au titre de l'impôt sur le revenu, lorsqu'il relève du régime réel d'imposition¹.

Dans le cas d'un **démembrement de droits**, même s'il ne perçoit pas lui-même de revenus tirés de la location du bien, **le nu-propiétaire est autorisé à procéder à la déduction des dépenses sur les revenus fonciers** qu'il déclare par ailleurs, ou, en cas contraire, à constater un déficit foncier. Cette déduction n'est **possible que si l'usufruitier loue effectivement le bien** et qu'il en perçoit des revenus imposables à l'impôt sur le revenu au titre de revenus fonciers.

En cas de déficit foncier (pour des dépenses autres que les intérêts d'emprunts), **celui-ci s'impute**, dans les conditions de droit commun prévues au 3° du I de l'article 156 du code général des impôts, **sur le revenu global du nu-propiétaire**, au titre de l'impôt sur le revenu, **dans la limite annuelle de 10 700 euros**. L'éventuel excédent, non imputé en raison de ce plafond, peut l'être au cours des dix années suivantes (sous la limite toujours de 10 700 euros par an).

Dans le cas où le revenu global du nu-propiétaire ne peut absorber le déficit foncier, **l'excédent est reporté sur le revenu global des six années suivantes**. Toutefois, l'immeuble doit alors être loué pendant au moins trois ans suivant l'année de l'imputation du déficit.

Dans le cas de **dépenses supportées par le nu-propiétaire pour réaliser de grosses réparations**, le 2° quater du II de l'article 156 du code

¹ Dans le cas du régime micro-foncier, un abattement de 30 % s'applique.

général des impôts prévoit toutefois un **dispositif spécifique de déduction de charges**.

En vertu de ce **régime dérogatoire**, les **dépenses de grosses réparations supportées par les nus-proprétaires** d'immeubles bâtis (en vertu de l'article 605 du code civil¹) peuvent être **déduites** du revenu net global. Le démembrement de propriété doit résulter d'une succession ou d'une donation entre vifs².

En vertu de l'article 606 du code civil, les grosses réparations s'entendent de « *celles des gros murs et des voûtes* », du « *rétablissement des poutres et des couvertures entières* » ainsi que des « *digues et des murs de soutènement et de clôture* ».

Instauré par l'article 85 de la loi de finances rectificative de fin d'année pour 2008³, ce régime dérogatoire de déduction de charges du revenu global d'imposition est choisi sur **option irrévocable du contribuable**, qui renonce dès lors à la prise en compte des dépenses supportées pour l'évaluation de ses charges foncières.

Le **nu-proprétaire peut déduire les dépenses liées à ces grosses réparations**, dans la **limite de 25 000 euros** par an⁴. Lorsqu'elles excèdent ce montant, le nu-proprétaire peut **imputer la fraction excédentaire sur dix ans**, toujours dans la même limite de 25 000 euros par an.

Toutefois, **ce dispositif ne permet pas de constater un déficit global**. Ainsi, les déductions ne sont admises que dans la limite du montant du revenu global de l'année de leur imputation⁵.

La déduction des dépenses de grosses réparations des nus-proprétaires est possible que le bien soit ou non loué par l'usufruitier.

Selon le tome II du *Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2017, cette dépense fiscale concernait 18 298 foyers fiscaux en 2015, pour un montant de 20 millions d'euros la même année et 30 millions d'euros prévus pour 2016 et 2017.

¹ Article 605 du code civil :

« L'usufruitier n'est tenu qu'aux réparations d'entretien.

« Les **grosses réparations demeurent à la charge du propriétaire**, à moins qu'elles n'aient été occasionnées par le défaut de réparations d'entretien, depuis l'ouverture de l'usufruit ; auquel cas l'usufruitier en est aussi tenu. »

² Cette donation (ou démembrement) doit avoir été « effectuée sans charge ni condition et consentie entre parents jusqu'au quatrième degré inclusivement » (2° quater du II de l'article 156 du code général des impôts.

³ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

⁴ Article 85 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

⁵ Toutefois, comme l'indique le bulletin officiel des finances publiques, il est admis que, lorsque le revenu global du contribuable est inférieur à 25 000 euros, « l'ensemble de la fraction des dépenses qui n'a pu être imputée au titre d'une année faute de revenu global suffisant au titre de ladite année, puisse être reportée sur les dix années suivantes ».

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DES PRIMES D'ASSURANCE CONTRE LES IMPAYÉS DE LOYER

En vertu de l'article 200 *nonies* du code général des impôts, certains bailleurs louant leur bien à des ménages modestes peuvent **bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des primes d'assurances versées en garantie du risque d'impayés de loyers.**

Introduit par l'article 32-III de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, ce crédit d'impôt vise à **favoriser l'accès au logement des personnes aux revenus modestes** en octroyant en parallèle, **un avantage au bailleur incité à souscrire une assurance** contre les impayés de loyers.

Les propriétaires concernés doivent être des **personnes physiques ou morales soumises à l'impôt sur le revenu**. Ils peuvent relever, au titre de leurs revenus fonciers, aussi bien du régime réel d'imposition que du régime « micro-foncier ».

Pour en bénéficier, plusieurs conditions doivent être remplies.

Tout d'abord, il doit s'agir d'un **bien conventionné au titre de l'article L. 353-2 du code de la construction et de l'habitation**, le locataire bénéficiant, dès lors, de l'aide personnalisée au logement.

Ensuite, le contrat d'assurance doit respecter le cahier des charges mentionné au g de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation¹.

Le taux de ce crédit d'impôt est fixé à 38 % du montant des primes d'assurances versées au cours de l'année d'imposition².

Le bénéfice du crédit d'impôt ne peut être cumulé avec la déduction des primes d'assurances, prévue à l'article 31 du code général des impôts (*a bis* du 1° du I de l'article), pour les revenus fonciers imposés dans le cadre du régime réel d'imposition.

En revanche, le crédit d'impôts peut se cumuler avec le régime « micro-foncier » prévu à l'article 32 du code général des impôts et qui prévoit un abattement forfaitaire de 30 % sur les revenus fonciers imposables.

Le tome II des *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2017 indique que 37 675 contribuables ont bénéficié de ce crédit

¹ Voir décret n° 2007-92 du 24 janvier 2007 portant approbation du cahier des charges social mentionné au g de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation.

² Initialement fixé à 50 %, le taux du crédit d'impôt a ensuite été réduit à 45 % (pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2011) et, enfin, à 38 % depuis l'article 83 de la loi de finances pour 2012 (pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2012).

d'impôt en 2015, pour une perte de recettes restant stable à 5 millions d'euros (2015 et prévisions pour 2016 et 2017).

C. LA RÉDUCTION DE DROITS DE DONATION ET DE SUCCESSION POUR CHARGES DE FAMILLE

L'article 780 du code général des impôts prévoit une réduction des droits de donation et de succession pour charges de famille, instaurée en 1942¹.

En application de l'article précité, lorsqu'un héritier, donataire ou légataire a trois enfants ou plus, il bénéficie d'une réduction de **305 euros par enfant** au-delà du deuxième, ce montant étant porté à **610 euros par enfant** pour les donations et successions en ligne directe et les donations entre époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité.

Le nombre d'enfants est déterminé au jour de la donation ou au moment de l'ouverture de ses droits à la succession. En application de l'article 781 du code général des impôts, les enfants décédés sont pris en compte si le décès est intervenu après l'âge de 16 ans ou lorsque l'enfant « *a été tué par l'ennemi au cours des hostilités, ou est décédé des suites de faits de guerre, soit durant les hostilités, soit dans l'année à compter de leur cessation* ».

Selon le tome II du *Voies et Moyens* annexé au présent projet de loi de finances, le coût du dispositif est estimé à **25 millions d'euros en 2016**.

D. L'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DES LOGICIELS ACQUIS PAR LES ENTREPRISES

1. 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 d'une entreprise, 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.

Or 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**.

¹ Loi du 24 octobre 1942 portant réforme des impôts directs, des droits d'enregistrement, des contributions directes et des douanes.

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 d'amortissement**, soit sous la forme d'un **amortissement accéléré**, consistant à prévoir une période d'amortissement plus réduite).

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.

2. Un dispositif d'amortissement accéléré des logiciels acquis

En vertu du II de l'article 236 du code général des impôts, **les entreprises qui acquièrent un logiciel peuvent en amortir le coût de revient de façon accélérée**, « *dès la fin de la période des onze mois consécutifs suivant le mois de cette acquisition* ».

Cette **mesure, instituée en 1984¹, bénéficie à toutes les entreprises**, qu'elles relèvent de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires non commerciaux ou des bénéficiaires agricoles.

Cet amortissement exceptionnel s'effectue au **prorata du nombre de mois restant à courir entre le premier jour du mois de la date d'acquisition du logiciel et la clôture de l'exercice ou la fin de l'année**. Le solde est déduit à la clôture de l'exercice suivant ou au titre de l'année suivante.

En pratique, le mois de l'acquisition du logiciel est compté pour un mois entier et l'amortissement exceptionnel est donc calculé, *prorata temporis*, sur une période de douze mois.

¹ Article 4 de la loi 84-578 du 8 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique.

Lorsqu'une entreprise acquiert simultanément des matériels informatiques et des logiciels, **seuls les logiciels peuvent être admis au bénéfice de l'amortissement exceptionnel.**

Le coût de cette dépense fiscale, qui procure un avantage en trésorerie aux entreprises qui en bénéficient en raison du décalage de l'imposition, était estimé à **90 millions d'euros** dans le tome II de l'annexe « Voies et Moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2016, **pour environ 2 200 entreprises bénéficiaires.** Ce coût pour l'État est uniquement un coût de trésorerie, les charges déduites sur une année pouvant l'être, en l'absence du dispositif, sur les années ultérieures.

E. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PROSPECTION COMMERCIALE

Le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale, créé en 2004¹, est défini à l'article 244 *quater* H du code général des impôts qui prévoit que « les **petites et moyennes entreprises** [...] peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt lorsqu'elles exposent des **dépenses de prospection commerciale afin d'exporter des services, des biens et des marchandises** ».

Les petites et moyennes entreprises sont celles qui ont **employé moins de 250 salariés**² et ont soit réalisé un **chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros**, soit un **total de bilan inférieur à 43 millions d'euros**. En outre, le **capital des sociétés doit être entièrement libéré et être détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques** ou par une société répondant aux mêmes conditions.

L'obtention du crédit d'impôt est subordonnée à la **conclusion d'un contrat de travail avec un salarié affecté au développement des exportations** ou au recours à un **volontaire international en entreprise (VIE)** pour les mêmes tâches³.

Les dépenses éligibles sont les **dépenses exposées pendant les vingt-quatre mois** qui suivent l'embauche du salarié ou la signature de la convention de volontariat international et leur **liste limitative est définie au II de l'article 244 quater H précité**⁴.

¹ Article 23 de la loi 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² L'effectif de l'entreprise est apprécié par référence au nombre moyen de salariés employés au cours de cette période.

³ Le volontariat international en entreprise (VIE) est prévu à l'article L. 122-1 du code du service national et les conditions dans lesquelles peut être conclue une convention de volontariat international à l'article L. 122-7 du même code.

⁴ Il s'agit : des frais et indemnités de déplacement et d'hébergement liés à la prospection commerciale en vue d'exporter ; des dépenses visant à réunir des informations sur les marchés et les clients ; des dépenses de participation à des salons et à des foires-expositions ; des dépenses visant à faire connaître les produits et services de l'entreprise en vue d'exporter ; des indemnités mensuelles et les prestations mentionnées à l'article L. 122-12 du code du service national lorsque l'entreprise a recours à un volontaire international en entreprise (VIE) ; des dépenses liées aux activités de conseil

Le crédit d'impôt est égal à **50 % des dépenses éligibles**.

Il est **plafonné à 40 000 euros** pour la période de vingt-quatre mois et à **80 000 euros** pour les associations et les groupements d'intérêt économique¹ (GIE).

Le coût de la dépense fiscale est estimé à **22 millions d'euros en 2017**, un chiffre stable au regard des exercices précédents. Elle bénéficie à environ 1 580 entreprises, soit un **montant moyen d'environ 14 000 euros par contribuable concerné**.

F. L'EXONÉRATION DES SUPPLÉMENTS DE RÉTROCESSION D'HONORAIRES PERÇUS PAR LES PROFESSIONS LIBÉRALES À L'OCCASION D'ACTIVITÉS DE PROSPECTION COMMERCIALE À L'ÉTRANGER

L'article 93-0-A du code général des impôts prévoit que les personnes domiciliées en France qui exercent une activité libérale en tant que **collaborateurs de professionnels libéraux**, ou faisant partie d'un **cabinet regroupant des professionnels libéraux**, peuvent être **exonérées d'impôt sur le revenu sur les suppléments de rétrocession d'honoraires** perçus au titre de leur séjour dans un État étranger.

La rétrocession d'honoraires : une forme de « sous-traitance » pour les professionnels libéraux

Dans le cas où le professionnel libéral ayant conclu le contrat avec son client n'est pas en mesure d'assurer les prestations prévues, il peut être remplacé par un autre professionnel libéral et lui cède alors ses honoraires : cette pratique s'appelle la « rétrocession d'honoraires ». Des suppléments à cette rétrocession peuvent être prévus en cas de contraintes particulières résultant de la nature de la prestation ou des conditions dans lesquelles elle est effectuée.

Il s'agit donc d'une forme de « sous-traitance » pour les professionnels libéraux.

L'évaluation préalable du présent article indique que « *ce dispositif a été mis en place afin d'accompagner le développement international des cabinets d'avocats français* ».

L'exonération est plafonnée, pour une année, à 25 000 euros et 25 % de la rétrocession.

fournies par les opérateurs spécialisés du commerce international ; des dépenses exposées par un cabinet d'avocats pour l'organisation ou la participation à des manifestations hors de France ayant pour objet de faire connaître les compétences du cabinet.

¹ Groupements relevant de l'article 239 quater du code général des impôts.

Son bénéfice est subordonné à plusieurs conditions qui concernent à la fois le cadre contractuel de versement des suppléments, la détermination de leur montant et le séjour qui les occasionne.

Ainsi les suppléments de rétrocession d'honoraires doivent être **versés à l'occasion d'activités de prospection commerciale**, telles que définies dans le cadre du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale (cf. F du présent commentaire), en **contrepartie de séjours effectués dans l'intérêt direct et exclusif du cabinet**.

Ils doivent également être justifiés par un **déplacement nécessitant une résidence d'au moins vingt-quatre heures dans un autre État**.

Il est nécessaire que leur **montant ait été déterminé avant le séjour**.

La **détermination du montant doit résulter du contrat de collaboration ou d'un avenant à celui-ci**. Le montant perçu doit être en rapport, d'une part, avec **le nombre, la durée et le lieu de ces séjours** et, d'autre part, avec la **rétrocession versée au collaborateur**.

Le montant des suppléments de rétrocession doit **figurer sur le relevé d'honoraires envoyé par le collaborateur**. Il doit y apparaître **séparément et avec un intitulé spécifique** se référant à l'affaire ayant occasionné le séjour dans l'autre État.

D'après le tome II de l'annexe « Voies et Moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2017, le coût de la dépense fiscale serait de **1 million d'euros en 2017** et elle bénéficierait à **269 entreprises**, soit en moyenne 3 717 euros.

G. L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES ET DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES ACTIVITÉS DE MÉTHANISATION AGRICOLE

1. L'exonération facultative introduite par la loi de finances rectificative pour 2013

Du point de vue fiscal, l'activité de méthanisation est **considérée comme une activité industrielle** et les installations et bâtiments de méthanisation agricole sont assimilés à des établissements industriels, ce qui conduit à **des montants de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises élevés**. En effet, la valeur locative des établissements industriels 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. Ces surcoûts freinent la méthanisation agricole, qui nécessite des investissements conséquents pour les agriculteurs².

Dans ce contexte, suite à un amendement du Gouvernement, a été adopté l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 2013³, codifié à l'article 1387 A du code général des impôts. Cet article a instauré la **possibilité, pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties, pour une durée de cinq ans, les installations et bâtiments affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation.**

Cette exonération, temporaire et limitée à la seule TFPB, étant facultative, c'est-à-dire décidée par délibération des collectivités territoriales, **il n'a pas été prévu que l'État compense aux collectivités territoriales qui choisiraient de l'appliquer les pertes de recettes qui en résulteraient.**

S'agissant des agriculteurs, cette nouvelle exonération venait **compléter l'exonération d'impôt foncier applicable à tous les bâtiments ruraux affectés à un usage agricole**⁴, sachant que les installations et les bâtiments dédiés à la méthanisation agricole n'entraient pas dans son champ d'application.

2. L'exonération de plein droit prévue par la loi de finances pour 2015

L'article 60 de la loi de finances pour 2015⁵, codifié aux **articles 1387 A bis et 1463 A du code général des impôts**, a conduit à **prévoir l'exonération de plein droit, c'est-à-dire sans délibération des collectivités territoriales, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la cotisation foncière des entreprises sur les installations, les bâtiments et les**

¹ Pour calculer la valeur locative sur laquelle sont assises la TFPB et la CFE, 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 Est considéré bâtiment rural toute construction affectée de façon permanente et exclusive à un usage agricole ainsi que le sol et les dépendances indispensables et immédiates de cette construction, telles que notamment les cours, passages, aires de battage, etc. Pour bénéficier de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui s'applique même s'il y a location et quel que soit le lieu de situation de l'immeuble, les bâtiments ruraux doivent faire l'objet d'une affectation permanente et exclusive à un usage agricole. Ainsi les locaux affectés à l'habitation et leurs dépendances demeurent imposables.

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

activités affectés à la méthanisation agricole, pendant les sept premières années qui suivent leur achèvement¹.

Ce nouveau dispositif ne s'applique que pour les installations ou les activités achevées à compter du 1^{er} janvier 2015. Les entreprises ayant achevé leurs installations ou ayant débuté leur activité avant cette date restent sous l'empire de la loi de finances rectificative pour 2013.

Contrairement à l'exonération prévue initialement, celle-ci **est ciblée sur la méthanisation agricole**. Outre la condition relative au statut d'exploitant agricole, le bénéfice de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises est **conditionné par la nature des intrants utilisés** : ces derniers doivent, aux termes de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, auquel l'article renvoie, provenir « *pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles* ».

Le bénéfice de ces exonérations est **subordonné au respect de la législation européenne en matière d'aides d'État**, en particulier les plafonds en vigueur des aides *de minimis*².

3. L'exonération permanente prévue par la loi de finances rectificative pour 2015

Suite à l'adoption des articles 61 et 63 de la loi de finances rectificative pour 2015³, il est prévu une **exonération permanente de plein droit** de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises, sur les installations et les activités affectées à la méthanisation agricole et achevées avant le 1^{er} janvier 2015.

Prévues aux 14° de l'article 1382 et 5° de l'article 1451 du code général des impôts, ces exonérations s'étendent aux installations et activités de méthanisation agricole **postérieures au 1^{er} janvier 2015**. Déductibles à compter des impositions dues au titre de l'année 2016, elles remplissent les **mêmes conditions d'exonération**, soit le respect de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime, les règles concernant les aides de *minimis* ainsi que la période de sept ans.

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.

² Il s'agit des aides de *minimis* telles que définies par le 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 (TFUE). Ce règlement fixe pour chaque entreprise un plafond global d'aides publiques (dont les exonérations d'impôts) dont elle peut bénéficier, soit 200 000 euros sur trois ans.

³ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Pour les impositions dues au titre de l'année 2015, l'article 24 de la loi de finances pour 2016¹ prévoit des **dégrèvements de plein droit de CFE** et le cas échéant, de **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** en faveur des contribuables « pionniers », soit ceux ayant achevé leurs installations ou ayant débuté leur activité avant cette date.

Les dispositions résultant de la loi de finances pour 2015 sont donc rendues caduques par l'instauration d'une exonération permanente de plein droit.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à **supprimer plusieurs dépenses fiscales considérées comme inefficaces.**

A. LA SUPPRESSION DE LA DÉDUCTIBILITÉ DU REVENU GLOBAL DES DÉPENSES DE GROSSES RÉPARATIONS SUPPORTÉES PAR LES NUS-PROPRIÉTAIRES

Le 7° du I du présent article propose de **supprimer le régime de déduction du revenu global des dépenses de grosses réparations supportées par les nus-proprétaires prévu au 2° quater du II de l'article 156 du code général des impôts.**

Le Gouvernement justifie cette mesure par le fait que le dispositif actuel introduirait une **différence injustifiée entre les propriétaires**. En effet, le nu-proprétaire **peut déduire** de son revenu global **les dépenses afférentes à de grosses réparations réalisées sur le bien** dont les droits sont démembrés, **que celui-ci soit ou non loué**, tandis que le contribuable qui a la pleine propriété de son immeuble ne peut déduire les dépenses liées à la conservation de son bien que lorsque celui-ci est loué.

Le C du II du présent article prévoit que la suppression de cette déduction de charges s'appliquerait pour les **dépenses supportées dès 2017**, à l'exception de celles pour lesquelles un devis aurait été accepté et un acompte versé par le contribuable au plus tard le 31 décembre 2016.

Selon l'évaluation préalable du présent article, cette mesure conduirait à une **augmentation de recettes fiscales de 30 millions d'euros à compter de 2018.**

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. LA SUPPRESSION DU CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DES PRIMES D'ASSURANCE CONTRE LES IMPAYÉS DE LOYER

Le 8° du I du présent article tend à supprimer le crédit d'impôt au titre des primes d'assurances contre les impayés de loyer.

Le Gouvernement justifie cette mesure par deux motifs.

En premier lieu, le crédit d'impôt ne serait **pas équitable dans le traitement des bailleurs**. En effet, alors qu'il existe une règle de non-cumul entre cette dépense fiscale et la déduction des primes d'assurances dans le cadre du régime réel d'imposition des revenus fonciers, il est en revanche **possible d'en bénéficier alors que l'on bénéficie de l'abattement forfaitaire de 30 % au titre du régime « micro-foncier »**.

En second lieu, le Gouvernement argue du **caractère peu incitatif du dispositif**, compte tenu des autres dispositifs existant par ailleurs pour favoriser la location à des foyers aux revenus modestes.

Ainsi, il met en avant les mesures visant à aider directement les locataires, et non les propriétaires, au premier rang desquelles les aides personnelles au logement qui représentent près de 18 milliards d'euros de dépenses par an, dont plus de 15 milliards d'euros pour l'État. En outre, de nombreux dispositifs, notamment fiscaux, visent à aider à la construction et à la rénovation de logements à loyers modérés.

Le Gouvernement évoque également la mise en œuvre du dispositif Visa pour le logement et l'emploi (Visale)¹ qui, mis en place depuis le 1^{er} février 2016 et financièrement porté par UESL-Action logement qui en est également gestionnaire, a pour objet de sécuriser les propriétaires dont les locataires appartiennent à certaines catégories de populations les plus fragiles pour accéder à un logement (adultes de moins de 30 ans ou ayant un contrat de travail précaire, de faibles ressources...).

La suppression du dispositif **engendrerait, selon l'évaluation préalable, un supplément de recettes de 5 millions d'euros** à compter de l'année 2018.

Le D du II du présent article prévoit que la suppression s'appliquerait aux **primes d'assurances payées à compter du 1^{er} janvier 2017**.

¹ Décret n° 2015-1654 du 11 décembre 2015 modifiant le décret n° 2009-1621 du 23 décembre 2009 fixant le cahier des charges prévu au g de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation au titre de la garantie universelle des risques locatifs.

C. LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION DE DROITS DE DONATIONS ET DE SUCCESSIONS POUR CHARGES DE FAMILLE

Le 10° du I du présent article vise à **revenir sur la réduction d'impôt pour charges de famille** en supprimant les articles 780 et 781 du code général des impôts. Les 3° et 4° du même I effectuent les coordinations nécessaires.

En application du B du II, la mesure ne s'appliquerait qu'aux successions ouvertes et aux donations effectuées **à compter du 1^{er} janvier 2017**.

D. LA SUPPRESSION DE L'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DES LOGICIELS ACQUIS PAR LES ENTREPRISES

Le 9° du présent article vise à **supprimer l'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises**.

En application du E du II, la suppression ne concernerait que les **logiciels acquis au cours des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017**.

La justification de la suppression par le Gouvernement repose sur le caractère, selon lui, peu incitatif de la mesure qui « *crée en conséquence un effet d'aubaine fort en procurant un avantage aux entreprises pour l'ensemble des logiciels qu'elles acquièrent* ».

E. LA SUPPRESSION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PROSPECTION COMMERCIALE

Le 6° du I du présent article tend à **supprimer le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale**. Les 1° et 2° procèdent aux coordinations nécessaires.

En application du A du II du présent article, la **suppression serait effective pour les exercices et les périodes d'imposition ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017**.

D'après le Gouvernement, ce dispositif « *peu utilisé* » n'a pas fait la preuve de son efficacité « *au regard du développement à l'export des PME françaises* ».

Ainsi, le **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a attribué la note de 0 à cette dépense fiscale**, la jugeant dénuée d'efficacité et considérant que « *la mesure ne paraît pas, par elle seule, de nature à produire les effets escomptés ; elle est redondante avec d'autres dispositifs* ».

F. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION DES SUPPLÉMENTS DE RÉTROCESSION D'HONORAIRES PERÇUS PAR LES PROFESSIONS LIBÉRALES À L'OCCASION D'ACTIVITÉS DE PROSPECTION COMMERCIALE À L'ÉTRANGER

Le 6° du I du présent article tend à **supprimer l'exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires perçus par les professions libérales à l'occasion d'activités de prospection commerciale à l'étranger.**

En application du A du II du présent article, la **suppression serait effective pour les exercices et les périodes d'imposition ouverts à compter du 1^{er} janvier 2017.**

Le Gouvernement argue du **faible nombre de bénéficiaires de la dépense fiscale pour justifier la suppression**, considérant que celui-ci « *suggère l'utilité très limitée de la mesure* ».

G. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES ET DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES ACTIVITÉS DE MÉTHANISATION AGRICOLE

Le 11° du présent article prévoit la **suppression de l'exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties ainsi que de l'exonération temporaire de cotisation foncière des entreprises pour les activités de méthanisation agricole.**

Le 5° procède à une coordination.

L'**abrogation des dispositions concernées est justifiée par leur caractère inopérant** en raison de l'institution d'une exonération de plein droit par la loi de finances rectificative pour 2015.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION D'IMPOSITION DE PLUS-VALUE IMMOBILIÈRE DE LA PREMIÈRE CESSIION D'UN LOGEMENT AUTRE QUE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE

En première lecture, l'Assemblée nationale a, sur proposition de notre collègue député Christophe Caresche, contre l'avis de la commission des finances et du Gouvernement, **supprimé l'exonération d'imposition de plus-value s'appliquant à la première cession d'un bien immobilier, autre qu'une résidence principale**, lorsque tout ou partie du prix est **remployée** par le cédant pour acquérir ou construire un logement affecté à **son habitation principale** dans un délai de 24 mois. Cette suppression fait l'objet d'un **nouveau 12° dans le I du présent article.**

1. Le dispositif d'exonération

Cette exonération, prévue au 1^o *bis* du II de l'article 150 U du code général des impôts, a été créée par l'article 5 de la loi de finances pour 2012¹.

Elle bénéficie aux personnes physiques fiscalement domiciliées en France qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des quatre années précédant la cession du bien.

La cession doit nécessairement **concerner un logement** (ou les droits démembrés s'y rattachant), ce qui exclut notamment les terrains à bâtir. Il ne doit **pas constituer la résidence principale** du cédant, celle-ci faisant déjà l'objet d'une exonération en vertu du 1^o du II de l'article 150 U du code général des impôts.

Pour bénéficier de l'exonération de plus-value, **le prix de cession** doit être **remployé**, pour tout ou partie, à l'acquisition ou à la construction d'un logement affecté à la **résidence principale du cédant**, dans un **délaï de 24 mois**.

L'**exonération** de plus-value porte sur la **fraction du prix de cession que le cédant souhaite employer** pour acquérir ou construire sa résidence principale. À défaut de la justification du emploi de la fraction dans le délai de 24 mois, une régularisation est opérée.

Cette exonération concerne **uniquement la première cession réalisée à compter du 1^{er} février 2012** (date d'entrée en vigueur du dispositif) et ne peut donc **s'appliquer qu'une seule fois**.

2. La suppression de l'exonération adoptée par l'Assemblée nationale

L'auteur de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale justifie la suppression de cette exonération par le fait que depuis son entrée en vigueur en 2012, le régime d'imposition des plus-values de cession immobilière a été allégé.

En effet, en principe, la plus-value est imposée à hauteur de 19 % au titre de l'impôt sur le revenu, auxquels s'ajoutent les prélèvements sociaux qui s'élèvent à 15,5 %. Toutefois, un abattement pour durée de détention est appliqué à compter de la sixième année de détention et l'exonération totale d'imposition sur le revenu des plus-values immobilières a été ramenée pour les propriétés bâties à 22 ans de détention, contre 30 ans auparavant (article 150 VC du code général des impôts) par la loi de finances pour 2014². En revanche, les abattements applicables au titre des prélèvements sociaux

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

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

demeurent calés sur une durée de détention des biens de 30 ans selon les taux suivants.

**Abattement applicable en fonction de la durée de détention
du bien immobilier bâti**

Durée de détention	Abattement au titre de l'impôt sur le revenu	Abattement au titre des prélèvements sociaux
Jusqu'à 5 ans	0 %	0,00 %
6 ans	6 %	1,65 %
7 ans	12 %	3,30 %
8 ans	18 %	4,95 %
9 ans	24 %	6,60 %
10 ans	30 %	8,25 %
11 ans	36 %	9,90 %
12 ans	42 %	11,55 %
13 ans	48 %	13,20 %
14 ans	54 %	14,85 %
15 ans	60 %	16,50 %
16 ans	66 %	18,15 %
17 ans	72 %	19,80 %
18 ans	78 %	21,45 %
19 ans	84 %	23,10 %
20 ans	90 %	24,75 %
21 ans	96 %	26,40 %
22 ans	100 %	28,00 %
23 ans	100 %	37,00 %
24 ans	100 %	46,00 %
25 ans	100 %	55,00 %
26 ans	100 %	64,00 %
27 ans	100 %	73,00 %
28 ans	100 %	82,00 %
29 ans	100 %	92,00 %
À partir de 30 ans	100 %	100,00 %

Source : commission des finances du Sénat

Avant cette réforme, la deuxième loi de finances rectificative pour 2011¹ avait durci le dispositif d'abattement pour durée de détention en passant de 15 à 30 ans le temps nécessaire pour obtenir une exonération totale. En outre, le système retenu favorisait la durée longue de conservation des biens immobiliers puisque le taux d'abattement n'était que de 2 % de la 6^e à la 17^e année de détention, mais passait à 4 % jusqu'à la 24^e année pour atteindre 8 % à compter de 25 ans.

La suppression de cette « niche fiscale » engendrerait une **recette supplémentaire de 40 millions d'euros** pour l'État d'après l'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre tendant à tirer les conséquences des mesures adoptées par l'Assemblée nationale dans la première partie de la loi de finances pour 2017 et le tome II de l'annexe « Voies et Moyens » du projet de loi de finances pour 2017.

B. LE MAINTIEN DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PROSPECTION COMMERCIALE ET DE L'EXONÉRATION POUR RÉTROCESSIONS D'HONORAIRES

L'amendement I-306 présenté par la **rapporteuse générale Valérie Rabault au nom de la commission des finances** de l'Assemblée nationale, adopté avec **l'avis défavorable du Gouvernement**, est revenu sur la suppression du crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale et sur l'exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires en supprimant les 1, 2^o et 6^o du I et le A du II du présent article.

Le maintien de ces deux dépenses fiscales s'appuie sur l'idée que le crédit d'impôt précité « *s'inscrit pleinement dans l'objectif de renforcement de la compétitivité des entreprises françaises, tout particulièrement des PME* » et que l'exonération des suppléments de rétrocession d'honoraires « *participe au rayonnement international des cabinets français et à la diffusion de notre modèle juridique* » qui constitue un « *réel enjeu économique face au système de common law anglo-saxon* ».

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. CONCERNANT LA SUPPRESSION DE LA DÉDUCTION DU REVENU GLOBAL DES DÉPENSES DE GROSSES RÉPARATIONS SUPPORTÉES PAR LES NUS-PROPRIÉAIRES

Par la suppression de la déduction des dépenses de grosses réparations supportées par les nus-propriétaires de leur revenu global d'imposition, le présent article tendrait à créer un ensemble de règles communes à tous les propriétaires. Il est effectivement **permis de**

¹ Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011.

s'interroger sur la pertinence de créer un régime distinct selon que le contribuable a la pleine propriété du bien sur lequel il a réalisé de grosses réparations ou qu'il en a uniquement la nue-propriété.

Pour autant, la **situation** entre ces deux types de propriétaires n'est **pas identique** puisque, dans un cas (pleine propriété), ils peuvent en avoir la jouissance à défaut de le louer, contrairement à l'autre cas (nue-propriété).

La suppression de cette déduction des dépenses de grosses réparations est également susceptible d'avoir une incidence sur le montant imputé chaque année par le nu-propriétaire, notamment lorsqu'il ne perçoit pas de revenus fonciers. En effet, si le déficit foncier peut être imputé sur le revenu global à hauteur de 10 700 euros maximum, les charges issues des grosses réparations le sont à hauteur de 25 000 euros par an.

En outre, alors que, dans le cas de la déduction des dépenses pour grosses réparations, l'excédent peut être appliqué pendant les dix années suivantes, il n'en est pas de même pour le déficit foncier qui, dans le cas d'un nu-propriétaire qui n'a pas de revenus fonciers, ne peut être déduit à plus de 10 700 euros, éventuellement réparti sur six ans lorsque le revenu global de l'année d'imposition est inférieur à ce montant (le déficit foncier ne pouvant être reporté).

Enfin, la suppression de cette déduction devrait principalement avoir un **impact sur la situation de contribuables qui n'ont pas ou peu de revenus fonciers** car, dans le cas de revenus fonciers élevés (pour d'autres biens que celui dont ils ont la nue-propriété), les nus-propriétaires pouvaient plus certainement avoir intérêt à en déduire directement le montant des dépenses. En effet, dans ce cas, l'intégralité des charges liées aux réparations sont susceptibles d'être déduites directement des revenus fonciers (la limite de 10 700 euros s'appliquant au déficit foncier et non aux dépenses déduites).

Votre rapporteur général prend acte de cette suppression et espère qu'elle n'aura pas d'incidence sur les relations entre nus-propriétaires et usufruitiers, notamment pour la réalisation de travaux.

B. CONCERNANT LA SUPPRESSION DU CRÉDIT D'IMPÔT AU TITRE DE PRIMES D'ASSURANCE CONTRE LES IMPAYÉS DE LOYER

Dans le **rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, rendu en juin 2011, dit « rapport Guillaume », cette dépense fiscale n'avait déjà obtenu qu'un **score de 1 sur 3**. La fiche consacrée à ce crédit d'impôt au sein de l'annexe J dudit rapport met ainsi en évidence **trois éléments justifiant sa faible efficacité** :

- le crédit d'impôt n'est **qu'une aide indirecte aux personnes à revenus modestes** puisque l'avantage bénéficie aux propriétaires des biens loués ;

- un **double effet d'aubaine** peut être craint avec, d'une part, le **risque d'effet inflationniste sur le loyer** compte tenu des aides personnelles au logement (prises en compte par les propriétaires) et, d'autre part, un **crédit d'impôt qui anticipe la potentielle insolvabilité** du locataire ;

- le **doute sur le caractère véritablement incitatif** du crédit d'impôt dans la mesure où la solvabilisation des locataires passe principalement par les aides personnelles au logement et où l'offre de logements à loyer modérée est soutenue par d'autres dispositifs, notamment fiscaux.

Surtout, il s'agit de **supprimer la possibilité de cumuler** ce crédit d'impôt **avec l'abattement forfaitaire** du régime « micro-foncier ».

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **la suppression du crédit d'impôt ne paraît pas de nature à être contestée**, tout en rappelant qu'elle n'a qu'un **impact financier limité**, à hauteur de 5 millions d'euros annuels.

Pour autant, votre rapporteur général insiste sur la **nécessité de soutenir l'offre de logements abordables pour les foyers modestes**, y compris dans le parc privé.

C. CONCERNANT LA RÉDUCTION DE DROITS POUR CHARGES DE FAMILLE

Dans l'étude préalable, le Gouvernement avance **deux arguments** pour justifier la suppression de la réduction d'impôt pour charges de famille.

Tout d'abord, la réduction d'impôt ne concernerait que les patrimoines les plus élevés, compte tenu des abattements déjà applicables et du niveau médian du patrimoine des ménages, estimé à 150 200 euros¹.

Pour la perception des droits de mutation à titre gratuit, l'article 779 du code général des impôts prévoit déjà un **abattement de 100 000 euros sur la part de chacun des ascendants et enfants** vivants ou représentés. Pour les frères et sœurs, le montant de l'abattement s'élève à 15 932 euros.

En outre, le Gouvernement justifie cette suppression par l'effet d'aubaine associé à la réduction d'impôt, « *l'espérance d'une réduction future de droits de mutation comprise entre 305 euros et 610 euros par enfant au-delà du deuxième* »² n'étant pas de nature à exercer une influence notable sur la décision d'avoir un enfant supplémentaire.

Votre rapporteur général **prend acte de la suppression de ce dispositif** ancien et vraisemblablement dénué d'effet déclencheur, tout en réaffirmant la **nécessité d'une mesure de soutien en faveur des familles**, pénalisées par les baisses successives du plafond du quotient familial et la modulation des allocations familiales.

¹ Insee, « *Les inégalités de patrimoine s'accroissent entre 2004 et 2010* », novembre 2011.

² *Étude préalable annexé au présent projet de loi.*

D. CONCERNANT L'AMORTISSEMENT EXCEPTIONNEL DES LOGICIELS ACQUIS PAR LES ENTREPRISES

La suppression de ce dispositif représenterait, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article, un gain budgétaire pour l'État de 72 millions d'euros en 2017 et de 168 millions d'euros en 2018 (240 millions d'euros sur deux ans, répartis ainsi en raison de la chronique de l'impôt sur les sociétés). Il s'agit là d'une recette ponctuelle sur deux années, le dispositif ne constituant qu'une mesure de trésorerie au bénéfice des entreprises.

Toutefois, sa suppression, à l'heure où l'amélioration de la capacité des PME françaises à exporter est reconnue comme une priorité de la politique économique, paraît **difficilement justifiable**.

L'amortissement exceptionnel des logiciels acquis par les entreprises a reçu la **note de 2** lors de son évaluation par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, ce qui signifie qu'elle a été **jugée à la fois efficace et relativement efficiente** (la meilleure note étant 3 et la pire, 0).

En outre, **les logiciels ne peuvent bénéficier que sous condition du « suramortissement » de 40 % des investissements productifs réalisés entre le 14 avril 2015 et le 15 avril 2017, prévu par l'article 39 *decies* du code général des impôts**. En effet, d'après l'instruction fiscale, seuls les logiciels constituant un élément indissociable de l'équipement industriel, ainsi que ceux « [contribuant] *aux opérations industrielles de fabrication et de transformation (exemples : logiciels de conception, de simulation, de pilotage, de programmation, de suivi et de gestion de production, de maintenance)* » peuvent bénéficier du suramortissement.

Si votre rapporteur général partage le souci de repenser le dispositif afin d'en améliorer l'efficacité, **il ne considère aucunement que la suppression soit la solution adaptée face aux défis numériques considérables qui se posent aux entreprises françaises**.

La dépense fiscale pourrait être **réservée aux petites et moyennes entreprises afin de la recentrer sur les bénéficiaires sur lesquels elle est la plus susceptible d'avoir un réel effet incitatif**, comme le suggérait déjà le conseil d'évaluation des dépenses fiscales dans son rapport de 2011.

E. CONCERNANT LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR DÉPENSES DE PROSPECTION COMMERCIALE

L'efficacité du crédit d'impôt peut être interrogée au regard de la redondance des dispositifs d'aide à l'exportation et du faible nombre d'entreprises bénéficiaires. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales lui a d'ailleurs attribué la note de 0 en 2011.

Parmi les dispositifs de soutien des PME à l'exportation, on peut notamment citer **l'accompagnement proposé par Business France**, y compris à titre gratuit dans les premières phases de la prospection, ou encore de la « **garantie-prospection** », une aide financière versée sous la forme d'une avance remboursable, laquelle n'a pas à être remboursée en cas d'échec de la prospection. Comme l'ensemble des autres mécanismes financiers de soutien public à l'exportation (assurance-crédit, garantie du risque de change etc.), la « **garantie-prospection** » sera d'ailleurs transférée à Bpifrance à compter du 1^{er} janvier 2017¹, et bénéficiera à ce titre de la garantie directe de l'État et de la visibilité de l'ensemble de l'offre de Bpifrance, ce qui devrait assurer sa montée en puissance.

Cependant, sa suppression enverrait un mauvais signal aux petites et moyennes entreprises engagées dans une démarche d'exportation et pour lesquelles ce crédit d'impôt peut constituer un accompagnement significatif au démarrage de leurs activités de prospection.

Votre rapporteur général **prend donc acte du maintien du dispositif par l'Assemblée nationale.**

F. CONCERNANT L'EXONÉRATION DES SUPPLÉMENTS DE RÉTROCESSION D'HONORAIRES PERÇUS PAR LES PROFESSIONS LIBÉRALES À L'OCCASION D'ACTIVITÉS DE PROSPECTION COMMERCIALE À L'ÉTRANGER

Ce dispositif, créé en 2009², est encore récent et aucune évaluation réelle de son impact sur l'activité des professionnels libéraux à l'étranger n'a encore été réalisée.

Il serait sans doute nécessaire de conduire une telle évaluation avant de conclure à l'inefficacité de la mesure et votre rapporteur général **prend donc acte du maintien du dispositif par l'Assemblée nationale.**

G. CONCERNANT L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES ET DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES POUR LES ACTIVITÉS DE MÉTHANISATION AGRICOLE

Cette suppression se borne à tirer les conséquences du dispositif d'exonération pérenne créé par la loi de finances pour 2015 et ne modifie pas l'état du droit existant.

Votre rapporteur général y est donc bien évidemment favorable.

¹ Article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, et article 25 du présent projet de loi de finances. Jusqu'à aujourd'hui, c'est la Coface (Compagnie française du commerce extérieur) qui assurait la gestion de ces dispositifs, mais seulement avec la garantie indirecte de l'État.

² Article 110 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

H. CONCERNANT LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION D'IMPOSITION DE PLUS VALUE IMMOBILIÈRE DE LA PREMIÈRE CESSION D'UN LOGEMENT AUTRE QUE LA RÉSIDENCE PRINCIPALE

La suppression de l'exonération d'imposition de plus-value de la première cession d'un logement, autre que la résidence principale, en cas de remploi de son prix par le cédant pour l'acquisition ou la construction de sa résidence principale, avait été adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre de la **loi précitée de finances pour 2012**, à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, alors rapporteur général de la commission des finances, Michel Bouvard et Jean-François Lamour, afin de **compenser le durcissement du régime d'imposition** adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative de septembre 2011.

Le dispositif retenu s'inspirait alors de celui applicable jusqu'à la réforme de l'imposition des plus-values immobilières de la loi de finances pour 2004 qui avait raccourci le délai d'exonération totale à 15 ans (contre 22 ans auparavant).

Si depuis 2011 le régime d'imposition a été assoupli, cette suppression ne paraît pas aujourd'hui bienvenue, dans la mesure où, comme Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget l'a d'ailleurs lui-même souligné pour justifier le désaccord du Gouvernement quant à cette mesure, *« cette niche peut avoir une certaine utilité : certains, ne pouvant pas acquérir directement leur résidence principale, commencent par un investissement modeste, par exemple locatif ; puis revendent ce bien et utilisent le produit de la vente pour acquérir une résidence principale. C'est une étape vers la propriété de sa résidence principale. »*

Il paraît effectivement **justifié de maintenir cette possibilité, en particulier pour les ménages qui résident en zones très tendues et sont dans l'impossibilité d'accéder directement à la propriété pour leur résidence principale.**

Il est **important que l'État ne freine pas l'accession à la propriété de la résidence principale, priorité pour beaucoup de Français**, d'autant que l'exonération que l'Assemblée nationale souhaite supprimer ne peut être **utilisée qu'une seule fois et qu'elle profite notamment à ceux qui acquièrent pour la première fois** leur résidence principale (même si la rédaction du dispositif permet qu'elle s'applique aux cessions de personnes qui n'ont pas été propriétaires de leur résidence principale depuis plus de quatre ans).

En outre, **même si le régime d'abattement** applicable à l'imposition des plus-values immobilières **a été assoupli**, il reste **plus dur que celui qui prévalait jusqu'en 2012** puisque l'exonération totale ne concerne que les biens détenus depuis de 22 ans pour l'imposition sur le revenu et 30 ans pour les prélèvements sociaux (contre 15 ans avant la réforme de 2011).

En conséquence, le **gain de la suppression de cette exonération** - 40 millions d'euros -, même s'il n'est pas négligeable, **ne semble pas à la**

hauteur de l'avantage procuré par le dispositif pour les ménages qui en bénéficient.

Votre rapporteur général est donc défavorable à cette mesure adoptée par l'Assemblée nationale.

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 14

(Art. L. 1613-1, art. L. 2335-3, art. L. 3334-17 du code général des collectivités territoriales, art. 1384 B, art. 1586 B et art. 1648 A du code général des impôts, art. 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 49 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 6 de la loi n° 87-1317 de finances pour 1987 du 30 décembre 1986, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, art. 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, art. 2, art. 77 et art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 51 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011, art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)

Fixation pour 2017 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des allocations compensatrices d'exonérations d'impôts directs locaux (IDL)

Commentaire : le présent article fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2017 ainsi que le périmètre et le taux de minoration des variables d'ajustement.

I. LA BAISSÉ DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

A. LE DROIT EXISTANT

Après une première réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 1,5 milliard d'euros décidée pour 2014, le

Gouvernement a annoncé, en avril 2014, que les dotations aux collectivités territoriales diminueraient, entre 2015 et 2017, de 11 milliards d'euros, à raison de **3,67 milliards d'euros par an, soit une diminution de l'ordre de 10 % chaque année.**

Ainsi, en application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa rédaction issue de l'article 33 de la loi de finances initiale pour 2016, le montant de la DGF est fixé à 33,22 milliards d'euros en 2016, contre 40,1 milliards d'euros en 2014.

Toutefois, en 2016, le montant de la DGF effectivement répartie s'est élevé à 33,27 milliards d'euros (et non 33,22 milliards d'euros). En effet, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) due par certaines collectivités territoriales est supérieure à leur DGF ; dans ce cas, elles ne perçoivent pas de DGF et l'État opère un prélèvement sur leur fiscalité. L'écart de 46 millions d'euros correspond à ces prélèvements sur la fiscalité.

En juin 2016, lors du Congrès des maires, le Président de la République a annoncé pour 2017 une réduction de l'effort demandé aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale.

La contribution au redressement des finances publiques (CRFP) demandée au bloc communal serait ainsi divisée par deux (1,035 milliard d'euros au lieu de 2,071 milliard d'euros) ; les contributions des départements et des régions demeureraient identiques (respectivement 1,148 milliard d'euros et 451 millions d'euros).

La DGF diminuerait donc en 2017 de 2,63 milliards d'euros - au lieu de 3,67 milliards d'euros.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article fixe le montant de la DGF pour 2017 à **30,86 milliards d'euros, soit une diminution de 2,4 milliards d'euros** par rapport à l'année précédente.

La diminution de la DGF est inférieure de 200 millions d'euros environ à la diminution prévue pour 2017 en raison de l'augmentation de la péréquation (+ 159 millions d'euros) et d'une mesure exceptionnelle (+ 70 millions d'euros) en faveur des communautés d'agglomération (CA).

Montants de la DGF 2016 et 2017

(en millions d'euros)

	Montant
Montant de la DGF 2016	33 222
DGF « négatives »	+ 46
Montant de la DGF 2016 effectivement répartie	33 267
CRFP	- 2 634
Péréquation	+ 159
Revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération	+ 70
Recentralisation sanitaire	- 2
Part de DGF régionale de Mayotte	+ 1
Montant de la DGF 2017	30 861

Source : commission des finances du Sénat à partir des évaluations préalables

Ainsi, par rapport à 2016, le montant de la DGF 2017 est :

- diminué de 2,6 milliards d'euros, correspondant à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) pour 2017 ;

- augmenté de 159 millions d'euros au titre de la péréquation : la moitié de la hausse de la péréquation (+ 317 millions d'euros) est financée en interne à la DGF, l'autre moitié étant financée par la minoration des variables d'ajustement (cf. *infra*) ;

- augmenté de 70 millions d'euros pour prendre en compte la situation difficile des communautés d'agglomération (CA) mise en évidence par le rapport conjoint du Sénat et de l'Assemblée nationale sur la réforme de la DGF¹, suite à la transformation de nombreuses communautés d'agglomération en communautés urbaines conduisant à une diminution importante du montant de la dotation d'intercommunalité par habitant effectivement perçue par les communautés d'agglomération ;

- diminué de 2 millions d'euros au titre de la recentralisation de la compétence sanitaire dans six départements ;

- augmenté de 0,8 million d'euros pour la création d'une part régionale de DGF à Mayotte.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement augmentant le montant de la DGF de 31,5 millions d'euros afin

¹ Rapport n° 731 (2015-2016) de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, « DGF : agir aujourd'hui pour réformer demain ».

de financer une hausse supplémentaire de la dotation de solidarité rurale (DSR) (cf. *infra*).

D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Après avoir fixé la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales dans la loi de programmation des finances publiques¹ et même dans le pacte de stabilité et de croissance² transmis à la Commission européenne en avril 2016, le Président de la République a annoncé, lors du Congrès des maires de juin 2016, une réduction d'un milliard d'euros de l'effort demandé aux communes.

Pour des raisons politiques, les communes seront donc « épargnées » en 2017, tandis que de nombreux sujets concernant les finances locales restent en suspens. Ainsi, la question de la viabilité financière des départements n'est pas réglée : face à l'explosion du coût des allocations individuelles de solidarité (AIS), les fonds d'urgence ne font que retarder une asphyxie financière désormais proche. Alors que **le fonctionnement actuel de la DGF est unanimement considéré comme problématique, aucune réforme n'a pu aboutir, faute de concertation.**

La baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales, tout comme la modification de la carte des régions ou la nouvelle répartition des compétences résultant de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), est symptomatique de **l'absence de vision** concernant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales qui pourtant mettent en œuvre des services publics de proximité indispensables.

L'État, par ses décisions, met à leur charge des coûts supplémentaires, notamment en matière de fonction publique : augmentation du point d'indice des fonctionnaires, revalorisation de la rémunération des agents de catégorie C, etc. Pour 2017, les mesures prises en 2016 portant sur la fonction publique représentent **un coût net total de plus de 900 millions d'euros**³.

L'ensemble de ces décisions unilatérales, parfois brutales, a créé un contexte de défiance de la part des collectivités territoriales envers l'État. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la demande, par certains élus, d'une loi de financement des collectivités territoriales, comprenant une

¹ Article 14 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

² « Enfin, les administrations publiques locales participeront également à l'effort de redressement, qui se traduira par une baisse des dotations de 3,3 Md€ en 2016 puis 3,7 Md€ en 2017, après 3,5 Md€ en 2015 », page 27.

³ Selon les fiches d'impact examinées par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en 2016.

trajectoire des engagements financiers de l'État envers les collectivités territoriales.

II. LA POURSUITE DE LA HAUSSE DE LA PÉRÉQUATION

A. LE DROIT EXISTANT

En 2016, la loi de finances a augmenté la péréquation de 317 millions d'euros avec : une hausse de 180 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de 117 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit + 10 % pour chaque dotation.

En outre, les dotations de péréquation en faveur des départements étaient augmentées de 20 millions d'euros.

La progression de ces dotations de péréquation, internes à la DGF, est financée pour moitié par la minoration des variables d'ajustement et en interne à la DGF (par minoration des autres composantes de la DGF).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent projet de loi de finances propose d'augmenter les dotations de péréquation selon les mêmes modalités que celles retenues en 2016.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Reprenant une initiative de nos collègues députés Christine Pires Beaune, Monique Rabin et Alain Fauré, le Gouvernement a proposé de renforcer la hausse de la DSR de 63 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement augmentant la DSR de 180 millions d'euros en 2017 - au lieu de 117 millions d'euros - afin d'aligner la hausse de la DSR sur celle de la DSU, en montant.

Ainsi, **par rapport à 2016, la DSU augmenterait de 9,4 % tandis que la DSR augmenterait de 14,5 %.**

D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Entre 2012 et 2017, les dotations de péréquation ont augmenté de 1,37 milliard d'euros, soit + 31 %.

Ce renforcement a été particulièrement concentré sur les dotations de solidarité urbaine et rurale - et, mais plus marginalement sur les

dotations de péréquation des départements et la dotation nationale de péréquation (DNP).

Évolution (2012-2017) des dotations de péréquation

(en millions d'euros)

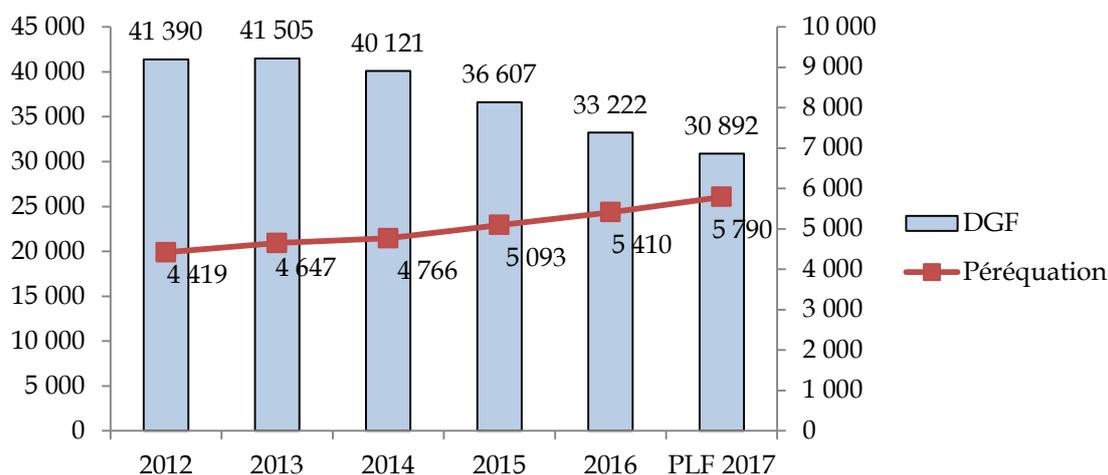
	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017	2012-2017	Variation 2012-2017
DSU	1 371	1 491	1 551	1 731	1 911	2 091	720	52,5%
DSR	891	969	1 008	1 125	1 242	1 422	531	59,6%
DNP	764	774	784	794	794	794	30	3,9%
Total Péréquation en faveur des communes	3 026	3 234	3 343	3 650	3 947	4 307	1 281	42,3%
Péréquation en faveur des départements	1 393	1 413	1 423	1 443	1 463	1 483	90	6,5%
TOTAL	4 419	4 647	4 766	5 093	5 410	5 790	1 371	31,0%

Source : commission des finances du Sénat

Alors que les dotations de péréquation des communes et des départements représentaient, en 2012, 11 % du montant total de la DGF, en 2017, elles en représentent plus de 19 %.

Évolution (2012-2017) de la DGF et des dotations de péréquation des communes et des départements

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Le rythme de la baisse des dotations étant insoutenable, le Gouvernement a été contraint de renforcer toujours plus les dotations de péréquation. Or le dynamisme de ces dotations est désormais intégralement pris en charge par les collectivités territoriales elles-mêmes, que ce soit en interne à la DGF ou par le biais de la minoration des variables d'ajustement.

Ce mécanisme rend diffus le financement de ce renforcement de la péréquation, alors qu'au contraire, les gagnants à la hausse de la péréquation sont identifiés. Une réforme de la DGF aurait pu permettre de revoir ces modalités de financement devenues opaques.

III. LA MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT : L'IMPLOSION D'UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

A. LE DROIT EXISTANT

Les lois de programmation des finances publiques successives prévoient, d'une part, **une norme d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et, d'autre part, le périmètre auquel s'applique cette norme d'évolution**, défini en listant les dotations et compensations comprises dans cette « enveloppe normée ». Elle comprend - en application de la loi de programmation des finances publiques en vigueur¹ - les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, dont la dotation globale de fonctionnement (DGF), et les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Au sein de cette enveloppe, les différents concours financiers connaissent des évolutions autonomes et parfois spontanées. Par exemple, le montant de la DGF est majoré chaque année pour augmenter les dotations de péréquation ou pour financer les hausses dues à l'évolution démographique. De même, l'évolution des compensations d'exonérations dépend de facteurs extérieurs tels que l'évolution des revenus des ménages. Ainsi, **afin de respecter la norme d'évolution définie dans la loi de programmation, il est nécessaire de compenser ces hausses par la baisse de certains concours, qualifiés de « variables d'ajustement »**. Ces variables d'ajustement sont définies chaque année en loi de finances, qui fixe le montant global qu'elles doivent atteindre et ainsi le taux de minoration, commun à toutes les variables.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des variables d'ajustement depuis 2012, à périmètre courant, celui-ci ayant évolué dans des proportions limitées. Par rapport au montant 2012, **la baisse est de 782 millions d'euros**, sans tenir compte de l'élargissement du périmètre des variables d'ajustement.

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

Évolution des variables d'ajustement, à périmètre courant

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Montant des variables d'ajustement	1 237,1	1 037,1	837,7	554,4	455,0
Évolution par rapport à l'année précédente	-	- 200,0	- 199,4	- 283,4	- 99,3

Source : commission des finances du Sénat

Taux de compensation des exonérations et dotations minorées

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Réduction de base pour création d'établissement (minorée depuis 2008)	55,2%	46,1%	38,6%	30,4%	20,1%	17,0%
Exonérations de TFPB pour personnes de condition modeste, pour les logements à caractère social, quartiers prioritaires politiques de la ville, zones franche urbaine ou zones de revitalisation rurale (minorées depuis 2009)	72,6%	60,7%	50,8%	40,0%	26,4%	22,4%
Abattement de 30 % de TFPB dans les quartiers prioritaires politique de la ville (minorée jusqu'en 2015 puis figées au taux de 2014)	72,6%	60,7%	50,8%	40,0%	26,4%	40,0%
Dotations unifiées des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) et dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dite « Dot ² ») (minorées depuis 2011)	92,6%	77,4%	64,8%	51,0%	33,7%	28,6%
Allocations compensatrices pour les commerces des quartiers prioritaires de la politique de la ville (minorées depuis 2016)	-	-	-	-	100,0%	84,8%

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

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Des variables d'ajustement qui ne sont plus suffisantes pour absorber les montants à compenser, du fait de mesures prises par l'État et mises à la charge des collectivités

a) Un montant à compenser record de 788 millions d'euros

En 2017, les hausses de dotations au sein de l'enveloppe normée, qui doivent être compensées par minoration des variables d'ajustement, s'élèvent à **788 millions d'euros**, retracés dans le tableau ci-dessous.

Montants à compenser par minoration des variables d'ajustement

(en millions d'euros)

	Hausse de la péréquation verticale et de la dotation d'intercommunalité	Hausse tendancielle de la mission RCT	Évolution spontanée des variables	DGF négatives à compenser	Évolution spontanée des PSR	Total	
Bloc communal	218,5	7,8	542,0	-	0,66	769,2	97,7 %
Départements	10,0	-	-	-	-	10,0	1,3 %
Régions	-	-	-	8,3	-	8,3	1,1 %
Total	228,5	7,8	542,0	8,3	0,66	787,5	100,0 %

Source : ministère de l'économie et des finances

Parmi ces montants, on note l'augmentation de la péréquation verticale (cf. *supra*) et surtout l'évolution spontanée des variables d'ajustement, qui s'élève à **542 millions d'euros** et conduit à ce que le **montant à compenser en 2017 soit supérieur au total compensé depuis 2012.**

Ce montant exceptionnel s'explique - à hauteur de **527 millions d'euros** - par la réintégration au sein des allocations compensatrices des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière en faveur des **ménages fragiles**. Plusieurs mesures adoptées ces dernières années - et notamment la suppression de la « demi part des veuves » et la fiscalisation des majorations de pensions - ont conduit à augmenter le revenu fiscal de référence de certains contribuables et, partant, à leur faire perdre le bénéfice des exonérations existantes sur la taxe d'habitation et la taxe foncière. Pour éviter cela, la première loi de finances rectificative pour 2014 a maintenu pour l'année 2014 l'exonération de taxe d'habitation dont avaient bénéficié en 2013 les contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veuves et veufs.

L'article 75 de la loi de finances pour 2016 a ensuite prévu un dispositif pérenne :

- d'une part, il crée une nouvelle catégorie de contribuables - ceux ayant bénéficié du maintien de l'exonération de taxe d'habitation en 2014 - pour qui les modalités de calcul du revenu fiscal de référence sont modifiées, afin qu'ils continuent à en bénéficier, à compter de 2017 ;

- d'autre part, afin d'éviter l'effet brutal lié à la perte de l'exonération, il met en place un dispositif de « sortie en sifflet », en cinq ans, pour tous les ménages qui perdraient le bénéfice des exonérations précitées (100 % les deux premières années, 66 % la troisième, 33 % la quatrième). Cette sortie progressive s'est appliquée dès 2015.

Ces mesures ont pris la forme, pour les seules impositions au titre de 2015, d'un dégrèvement et non d'une exonération. Dès lors, en 2016, ces

montants ont été totalement pris en charge par l'État à travers les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » au lieu d'être partiellement compensés à travers les allocations compensatrices, au sein de l'enveloppe normée.

En définitive, **en 2016, l'évolution de ces exonérations n'a pas pesé sur l'enveloppe normée. Mais en 2017 leur augmentation pèse à nouveau sur les variables d'ajustement, dans la mesure où elles « reprennent » la forme d'une exonération.**

b) Un coût de 260 millions d'euros environ mis à la charge des collectivités territoriales de façon injustifiable

Il faudrait cependant pouvoir distinguer ce qui relève du maintien des exonérations (bien qu'en absence de l'article 75 celles-ci se seraient éteintes) **et ce qui relève de l'élargissement de ces exonérations**, à travers la sortie en sifflet en cinq ans. Ceci nécessiterait de pouvoir isoler :

- le coût de l'exonération des contribuables exonérés en 2014 et qui bénéficient à ce titre de nouvelles modalités de calcul de leur revenu fiscal de référence ; **on peut considérer que ce montant correspond au coût du maintien de l'exonération ;**

- le coût de l'exonération accordée aux redevables qui auraient perdu le bénéfice de l'exonération en 2017 (première année de la sortie en cinq ans) ;

- le coût de l'exonération accordée aux redevables qui auraient perdu le bénéfice de l'exonération en 2016 (deuxième année de la sortie en cinq ans) ;

- le coût de l'exonération à 66 % accordée aux redevables qui auraient perdu le bénéfice de l'exonération en 2015 (troisième année de la sortie en cinq ans).

Ces trois derniers cas correspondent à l'extension de ces exonérations. D'après les informations transmises à votre commission des finances, la perte de recettes pour les collectivités territoriales correspondant au dernier cas s'élèverait en 2017 à 126 millions d'euros sur la taxe d'habitation et à 37 millions sur la taxe foncière, soit 163 millions d'euros. Si l'on émet l'hypothèse que le coût était le même les deux années précédentes¹, il faudrait ajouter une perte de recettes supplémentaire de 489 millions d'euros², soit une perte totale de 652 millions d'euros. Le taux de compensation étant environ de 60 %, **le choix de l'État de mettre en place une sortie progressive en cinq ans représenterait pour les collectivités un coût de 261 millions d'euros.** Ce calcul est même favorable à l'État car il ne prend pas en compte le fait que certains redevables ayant perdu le bénéfice

¹ D'après les informations transmises à votre commission des finances, le nombre de bénéficiaires serait le même.

² 163 multiplié par 2 multiplié par 1,5 (car le chiffre de 163 correspond à une exonération à 66 %).

de l'exonération auraient – en l'absence de l'adoption de l'article 75 de la loi de finances pour 2016 – bénéficié du plafonnement de leur imposition en fonction du revenu, qui est un dégrèvement entièrement pris en charge par l'État.

Le chiffre ainsi obtenu n'ambitionne pas d'être exact, tant les informations disponibles sur le sujet sont limitées. Il permet néanmoins de disposer d'un ordre de grandeur du montant mis par l'État à la charge des collectivités territoriales de façon injustifiée.

2. L'élargissement du périmètre des variables d'ajustement et la mise à contribution des départements et des régions

a) Un élargissement du champ des variables d'ajustement de plus de 3 milliards d'euros

Le montant à compenser par minoration des variables d'ajustement (788 millions d'euros) étant supérieur au montant total de ces variables en 2016 (455 millions d'euros), **le présent article propose d'élargir leur périmètre**. Y seraient désormais incluses et donc minorées :

- la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dite « **dot²** »), qui n'est aujourd'hui que partiellement variable d'ajustement (soit 483 millions d'euros supplémentaires dans le champ des variables) ;

- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (**DCRTP des régions et des départements**) (soit 674 millions d'euros et 1 460 millions d'euros supplémentaires dans le champ des variables) ;

- les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (**FDPTP**) (soit 423 millions d'euros supplémentaires dans le champ des variables).

Au total, le périmètre des variables d'ajustement est donc élargi de plus de 3 milliards d'euros.

b) La mise à contribution des départements et des régions

Pour obtenir le montant nécessaire de 788 millions d'euros, le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement prévoyait de minorer l'ensemble des variables d'ajustement de 22,3 %.

**Répartition du bénéfice des hausses de dotations
et charge supportée au titre des minorations
- Projet de loi de finances -**

(en millions d'euros)

	Répartition des hausses de dotations à compenser par minoration des variables d'ajustement		Répartition de la charge supportée au titre de la minoration des variables d'ajustement	
Bloc communal	769	98 %	204	26 %
<i>dont FDPTP</i>	-	-	94	12 %
Départements	10	1 %	414	53 %
<i>dont DCRTP</i>	-	-	325	41 %
Régions	8	1 %	170	22 %
<i>dont DCRTP</i>	-	-	150	19 %
Total	788	100 %	788	100 %

Source : commission des finances du Sénat

Le tableau ci-dessus présente la répartition par échelon de collectivités territoriales entre, d'une part, les hausses de concours financiers de l'État dont ils bénéficient au sein de l'enveloppe normée et, d'autre part, la charge supportée au titre de la minoration des variables d'ajustement. **Les montants à compenser par minoration des variables relèvent traditionnellement du bloc communal pour l'essentiel ; l'élargissement des variables d'ajustement à des dotations départementales et régionales conduit ainsi à un « transfert » de ces collectivités territoriales vers le bloc communal.** Il faut cependant rappeler que les 769 millions d'euros de hausse des concours financiers à destination des communes s'expliquent en grande partie par la hausse des compensations d'exonérations décidées par l'État (cf. *supra*) et pas seulement par l'augmentation des dotations de péréquation verticale (219 millions d'euros).

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, nos collègues députés ont adopté un amendement qui prévoit :

- de majorer la dotation de solidarité rurale (cf. *supra*) de 63 millions d'euros, la moitié de ce montant étant financé sur les variables d'ajustement, ce qui implique **une minoration supplémentaire de 31,5 millions d'euros** ;

- de financer la hausse de 70 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité (cf. *supra*) non plus sur les variables d'ajustement mais pas abondement de l'État, ce qui implique **une moindre minoration de 70 millions d'euros** ;

- de **diviser par deux le taux de minoration des variables d'ajustement des départements**, soit, d'après l'amendement du Gouvernement, **une réduction de 200 millions d'euros environ**.

Afin que l'amendement soit neutre pour les régions, le dispositif distingue un taux de minoration pour chaque échelon de collectivités territoriales et **les 200 millions d'euros de moindre contribution des départements sont transférés sur le bloc communal exclusivement.**

**Répartition du bénéfice des hausses de dotations
et charge supportée au titre des minorations
- Texte transmis au Sénat -**

(en millions d'euros)

	Répartition des hausses de dotations à compenser par minoration des variables d'ajustement		Répartition de la charge supportée au titre de la minoration des variables d'ajustement	
Bloc communal	731	98 %	372	50 %
<i>dont FDPTP</i>	-	-	189	25 %
Départements	10	1 %	207	28 %
<i>dont DC RTP</i>	-	-	163	22 %
Régions	8	1 %	170	23 %
<i>dont DC RTP</i>	-	-	150	20 %
Total	749	100 %	749	100 %

Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, à l'initiative de notre collègue député François Pupponi, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et une « sagesse positive » du Gouvernement, un amendement prévoyant un **rapport annuel sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonérations et d'abattement d'impôts directs locaux.**

D. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

1. Un choix d'élargissement qui pèse sur des territoires vulnérables

Le choix du Gouvernement d'élargir le périmètre des variables d'ajustement à la DC RTP des départements et des régions et aux FDPTP (versés aux départements mais perçus par les communes) interroge, tant **la répartition de ces dotations est hétérogène sur le territoire et risque de peser sur des collectivités locales vulnérables.** Il s'agit en outre d'une remise en cause – six ans à peine après la réforme – des garanties accordées aux « perdants » de la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, **la minoration de la DC RTP des départements** conduit à ne ponctionner ni la métropole de Lyon, ni Paris, ni les Hauts-de-Seine, tandis que le Nord, le Pas-de-Calais ou les Bouches-du-Rhône subissent des prélèvements considérables. De même, des départements comme la

Haute-Corse ou l'Ariège, parmi les plus pauvres, subissent les prélèvements par habitant les plus importants.

Effets de la minoration de la DCRTP des départements

Les 10 moins importants contributeurs				Les 10 plus importants contributeurs			
<i>en euros par habitant</i>		<i>en millions d'euros</i>		<i>en euros par habitant</i>		<i>en millions d'euros</i>	
Métropole de Lyon	-	Métropole de Lyon	-	Corse-du-Sud	5,76	Nord	8,44
Paris	-	Paris	-	Vosges	5,41	Pas-de-Calais	6,31
Hauts-de-Seine	-	Hauts-de-Seine	-	Nièvre	5,06	Bouches-du-Rhône	5,69
La Réunion	-	La Réunion	-	Hautes-Pyrénées	4,70	Seine-Saint-Denis	5,62
Marne	0,01	Marne	0,00	Allier	4,64	Isère	5,35
Loiret	0,31	Lozère	0,14	Ariège	4,58	Essonne	3,96
Yvelines	0,88	Loiret	0,21	Gers	4,44	Haute-Garonne	3,66
Maine-et-Loire	0,99	Martinique	0,39	Ardèche	4,34	Seine-Maritime	3,52
Martinique	1,00	Hautes-Alpes	0,40	Haute-Corse	4,33	Bas-Rhin	3,32
Côte-d'Or	1,07	Territoire de Belfort	0,45	Isère	4,32	Gironde	3,28

Source : commission des finances du Sénat

De même, **s'agissant des régions**, l'Île-de-France n'est pas du tout concernée par la minoration, tandis que l'Occitanie contribue à hauteur de 26,7 millions d'euros et la Normandie à hauteur de 5,44 euros par habitant.

Effets de la minoration de la DCRTP des régions

Région	Minoration (en millions d'euros)	Minoration par habitant (en euros)
Normandie	18,10	5,44
Occitanie	27,79	4,89
Hauts de France	26,64	4,45
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14,97	3,02
Nouvelle Aquitaine	16,81	2,88
Bourgogne - Franche-Comté	7,88	2,79
Martinique	0,90	2,35
Guadeloupe	0,94	2,34
Centre	5,37	2,09
Guyane	0,50	2,05
Bretagne	6,15	1,89
Grand Est	10,32	1,86
Auvergne Rhône-Alpes	9,40	1,21
Corse	0,34	1,08
Pays de la Loire	3,54	0,97
La Réunion	0,64	0,77
Île-De-France	-	-

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, les **FDPTP** sont des enveloppes départementales, alimentées à l'origine par un écrêtement des bases excédentaires de taxe professionnelle, cristallisées en 2010. Elles sont attribuées aux conseils départementaux qui les gèrent de façon souple : elles sont réparties « à partir de critères objectifs », entre « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les agglomérations nouvelles défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal [...] ou par l'importance de leurs charges ». Il en résulte une répartition géographique très hétérogène, qui conduit à ce que **leur minoration pèse sur des territoires fragiles**. Ainsi, les Ardennes ou le Gers font partie des départements les plus prélevés (par habitant).

Effets de la minoration des FDPTP sur les enveloppes départementales

(en euros)

Les 10 moins importants contributeurs				Les 10 plus importants contributeurs			
Prélèvement		Minoration par habitant		Minoration		Minoration par habitant	
Paris	-	Paris	-	Isère	10 789 144	Ardennes	17,59
Seine-Saint-Denis	-	Seine-Saint-Denis	-	Seine-Maritime	9 978 989	Vienne	10,56
Métropole de Lyon	-	Métropole De Lyon	-	Yvelines	8 728 004	Haut-Rhin	9,14
La Réunion	-	La Réunion	-	Haut-Rhin	6 931 246	Gers	8,89
Guadeloupe	9 049	Val-de-Marne	0,02	Nord	6 824 661	Isère	8,73
Haute-Loire	21 423	Guadeloupe	0,02	Essonne	6 473 355	Seine-Maritime	7,95
Val-de-Marne	28 157	Finistère	0,05	Val-d'Oise	6 387 259	Manche	6,65
Finistère	45 797	Var	0,07	Moselle	5 441 901	Territoire de Belfort	6,56
Aude	48 395	Haute-Loire	0,09	Ardennes	4 940 918	Loir-et-Cher	6,48
Creuse	53 383	Aude	0,13	Seine-et-Marne	4 920 264	Yvelines	6,15

Source : commission des finances du Sénat

2. Un système à bout de souffle

Le système de minoration des variables d'ajustement atteint cette année une complexité inédite et **devient véritablement illisible**. L'article en lui-même compte désormais trois taux de minoration et plus un seul, selon la catégorie de collectivités territoriales.

Surtout, le Parlement ne dispose pas de l'ensemble des données qui permettent d'apprécier l'effet net des mesures sur les collectivités territoriales. Les documents budgétaires sont extrêmement succincts sur les effets de ces minorations, qui **sont pratiquement présentées comme des mesures techniques. Or, concrètement, il s'agit cette année de répartir une baisse de 788 millions d'euros**, soit un montant supérieur à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) pour 2014 dans sa première version. Et cela sans aucune concertation, ni transparence.

Au-delà de l'effet net des minorations, il est également difficile pour les collectivités territoriales d'appréhender le niveau des compensations d'exonérations qu'elles percevront et qui peuvent représenter des montants considérables. À ce titre, l'amendement de notre collègue François Pupponi est bienvenu.

On en arrive à une **situation absurde où les effets de la minoration des variables d'ajustement annulent - voire contredisent - les mesures prises par ailleurs**. Ainsi, la hausse de la péréquation verticale du bloc communal est financée par un prélèvement qui pèse en particulier sur des départements pauvres et ruraux ! De même, les départements dans leur ensemble ont obtenu un fonds de soutien exceptionnel de 200 millions d'euros (article 39 du projet de loi de finances rectificative pour 2016) mais se voient parallèlement - en toute discrétion - ponctionnés à hauteur de

400 millions d'euros (ramenés à 200 millions d'euros) pour financer des mesures d'exonérations décidées par l'État.

En tout état de cause, on ne peut demander au Parlement de minorer quasiment à l'aveugle des dotations. Ce système est à bout de souffle et une alternative devra être trouvée.

En conclusion, votre rapporteur général estime que le présent article ne peut faire l'objet d'une adoption par le Sénat.

ARTICLE 15

(Art. 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, art. 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015)

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

Commentaire : le présent article prévoit d'actualiser pour 2017, les montants des compensations financières dues par l'État aux collectivités territoriales au titre des transferts de compétences, assurés notamment par l'attribution d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

En 2015, de nouvelles compétences ont été confiées aux régions ; il s'agit notamment du développement économique, du tourisme ou de la formation professionnelle. Certaines des compétences étaient jusqu'alors exercées par l'État.

Or, la compensation des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales est précisément encadrée. Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République¹, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

I. LA COMPENSATION VERSÉE AUX RÉGIONS AU TITRE DU NOUVEL ACCOMPAGNEMENT POUR LA CRÉATION ET LA REPRISE D'ENTREPRISE

A. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances pour 2010² a créé le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) : dans ce cadre, l'État peut financer des « *actions d'accompagnement et de conseil* » en faveur de personnes

¹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

² Article 140 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

sans emploi avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant trois ans¹.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »)² a confié cet accompagnement aux régions à partir du **1^{er} janvier 2017**.

Par ailleurs, le transfert aux régions des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), prévu dès le 1^{er} janvier 2016 par la loi NOTRe, a été compensé, dès la loi de finances pour 2016³, par l'affectation aux régions d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Dans les deux cas, il a été prévu⁴ que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article prévoit d'augmenter les fractions de TICPE déjà versées aux régions au titre du transfert des CREPS afin de compenser également le transfert du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise, à partir de 2017.

Pour l'année 2017, le présent article propose de fixer ces fractions de tarif à :

- 0,10 euro par hectolitre, s'agissant des carburants sans plomb (au lieu de 0,047 euro) ;

- 0,075 euro par hectolitre, s'agissant du gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 degrés Celsius (au lieu de 0,03 euro).

Ces fractions de tarif de TICPE permettent de transférer 22 042 557 euros aux régions.

Il s'agit de la moyenne des dépenses budgétaires⁵ réalisées par l'État en faveur du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise au titre des exercices 2013, 2014 et 2015. En effet, la période de référence pour le calcul de ce droit à compensation a été fixée à trois ans⁶,

¹ Voir l'article L. 5141-5 du code du travail.

² Article 7 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁴ Au II de l'article 133 de la loi précitée.

⁵ Ces crédits figurent au programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

⁶ Méthode de calcul fixée par le décret n° 2015-1696 du 17 décembre 2015 pris en application du I de l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatif à la compensation financière des transferts de compétences. Cet article prévoit que «le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est

après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Selon les évaluations préalables, « *la compensation financière sera par conséquent actualisée le cas échéant au cours de l'année 2017, une fois le montant des dépenses 2016 connu définitivement* ».

La répartition entre les régions s'effectue en appliquant aux fractions de tarif un pourcentage : il correspond pour chaque région, à son droit à compensation rapporté à celui de l'ensemble des régions.

Montant (provisoire) de la compensation financière au titre du NACRE

(en millions d'euros)

Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	1,617
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	2,447
Auvergne et Rhône-Alpes	2,218
Bourgogne et Franche-Comté	0,956
Bretagne	1,183
Centre-Val de Loire	0,668
Corse	0,433
Île-de-France	2,667
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	2,52
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	1,819
Normandie	1,242
Pays de la Loire	1,005
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,237
Guadeloupe	0,242
Guyane	0,029
Martinique	0,343
Réunion	0,417
TOTAL	22,043

Source : évaluations préalables annexées au projet de loi de finances

*

L'Assemblée nationale a modifié le tableau de répartition des compensations entre les régions pour prendre en compte leur nouvelle appellation.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Votre rapporteur général prend acte de la compensation de ce transfert de compétences, dont les modalités ont été soumises à la

égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences ».

Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), qui a rendu un avis favorable¹.

II. L'ACTUALISATION DES COMPENSATIONS FINANCIÈRES VERSÉES AUX RÉGIONS AU TITRE DE LA PRIME D'APPRENTISSAGE

A. LE DROIT EXISTANT

Selon l'article L. 6243-1 du code du travail, « *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* ». Depuis la loi de finances pour 2014, la région détermine le montant de cette prime, qui ne peut être inférieur à 1 000 euros par année de formation.

L'article 140 de la loi de finances pour 2014² a prévu que la prise en charge, par les régions et la collectivité territoriale de Corse, de la prime d'apprentissage « *fait l'objet d'une compensation de la part de l'État* ».

Elle a également précisé que « *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* » ainsi calculé.

Par ailleurs, par dérogation, les contrats d'apprentissage signés avant le 1^{er} janvier 2014 peuvent donner droit au versement par la région d'une prime transitoire pendant trois ans³ (soit au plus tard jusqu'en 2016). Cette prise en charge est également compensée par l'État⁴.

En application de l'article 40 de la loi de finances pour 2014, ce **dispositif commun en faveur de l'apprentissage fait l'objet d'une compensation de la part de l'État par l'affectation d'une part du produit de la TICPE**, calculée en appliquant une fraction du tarif de ladite taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

¹ Délibération n° 15-17 du 27 octobre 2015 de la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

² III de l'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ IV de l'article précité.

⁴ En application du V de l'article précité.

En 2016, la fraction de tarif est fixée :

- à 0,61 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb ;
- à 0,43 euro par hectolitre pour le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 degrés Celsius.

Si ces fractions sont insuffisantes pour couvrir le droit à compensation, la différence est prélevée sur une part complémentaire du produit de la TICPE revenant à l'État.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les modalités transitoires de compensation doivent désormais être remplacées par une compensation pérenne : le **II** du présent article vise à **fixer définitivement, à compter de 2017, le montant de la compensation financière** versée par l'État à chaque région au titre de la prime d'apprentissage.

Les effectifs d'apprentis au 30 décembre 2013 s'élèvent à 230 813, ce qui correspond donc à une compensation de 230,8 millions d'euros.

La répartition de la compensation entre les régions s'effectue en appliquant aux fractions de tarif un pourcentage : il correspond pour chaque région, à son droit à compensation rapporté à celui de l'ensemble des régions.

**Répartition entre les régions
de la compensation versée par l'État au titre de la prime d'apprentissage**

(en %)

	2016	2017	Variation 2016-2017
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	9,94578	9,6788	-2,68%
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	8,88182	9,1758	3,31%
Auvergne et Rhône-Alpes	13,17107	12,6514	-3,95%
Bourgogne et Franche-Comté	4,79501	5,037	5,05%
Bretagne	4,42792	4,7835	8,03%
Centre-Val de Loire	4,7007	4,8875	3,97%
Corse	0,61831	0,6256	1,18%
Île-de-France	14,60741	12,9196	-11,55%
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	7,71003	7,7257	0,20%
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	7,6223	8,3557	9,62%
Normandie	5,73429	6,0525	5,55%
Pays de la Loire	6,93747	7,0876	2,16%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8,54648	8,4969	-0,58%
Guadeloupe	0,15772	0,1915	21,42%
Guyane	0,06487	0,0784	20,86%
Martinique	0,73939	0,7725	4,48%
Réunion	1,22513	1,3708	11,89%
Mayotte	0,08425	0,1092	29,61%

Source : commission des finances du Sénat à partir du présent article et de l'article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

*

L'Assemblée nationale a modifié le tableau de répartition de la compensation pour prendre en compte la nouvelle appellation des régions.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Selon les évaluations préalables, « à compter de 2017, la compensation s'élèvera à 230,8 millions d'euros. Par rapport aux 233,7 millions d'euros que représentant la compensation en 2016, la part de TICPE affecté à cette compensation diminue donc de 2,9 millions d'euros ».

Par rapport à 2016, deux mouvements « inverses » s'exercent :

- la fin du dispositif transitoire au 31 décembre 2016 qui s'appliquait aux contrats signés avant le 1^{er} janvier 2014 ;

- l'augmentation de la part compensée (de 96 % à 100 % du montant).

Enfin, selon les informations transmises par le Gouvernement, « l'évolution à la baisse du droit à compensation étant faible, au regard des montants en jeu (233,72 millions d'euros en LFI 2016 contre 230,81 millions d'euros en PLF), celle-ci ne fait pas varier les fractions mais seulement la répartition entre les régions ».

Le dispositif transitoire ayant pris fin, le montant de la compensation est désormais définitif : il résulte, en application de la loi de finances pour 2014, du nombre d'apprentis au 30 décembre 2013. **Votre rapporteur général en prend acte.**

III. L'ACTUALISATION DE LA COMPENSATION FINANCIÈRE RELATIVE À LA PRISE EN CHARGE DE L'APPRENTISSAGE PAR LES RÉGIONS

A. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2015, en application de l'article L. 6241-2 du code du travail, les régions bénéficient d'une ressource régionale spécifique leur permettant de développer l'apprentissage : il s'agit d'une fraction de la taxe d'apprentissage ainsi que d'une part du produit de la TICPE.

L'article 29 de la loi de finances pour 2015¹ a fixé le montant de cette part et précisé sa répartition entre les régions.

En 2016, le montant de la part du produit de la TICPE ainsi transférée aux régions s'élève à 148 318 000 euros et correspond à une fraction de tarif fixée à :

- 0,39 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb ;
- 0,28 euro par hectolitre pour le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 degrés Celsius.

L'article précité a également prévu qu'à partir de 2016, ce montant est indexé sur la masse salariale du secteur privé « de l'avant-dernière année mentionnée au rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année ». La masse salariale du secteur privé ayant augmenté de 1,5 % en 2015, elle s'élèverait, en 2017, à **150 543 000 euros**, correspondant à une majoration de 2,25 millions d'euros par rapport à 2016.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le III du présent article vise à actualiser en conséquence le montant de la part de la TICPE versée aux régions pour l'année 2017 : la fraction de tarif de TICPE pour les carburants sans plomb est augmentée de 0,01 euro

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(passant de 0,39 à 0,40 euro par hectolitre), la répartition entre les régions demeurant inchangée.

*

L'Assemblée nationale a adopté cette disposition sans modification.

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cette compensation, versée par l'État aux régions, augmente selon les modalités prévues par la loi de finances pour 2015. Elle permet aux régions de bénéficier du dynamisme de la masse salariale du secteur privé pour financer l'apprentissage. **Votre rapporteur général en prend donc acte.**

IV. L'AJUSTEMENT DES COMPENSATIONS VERSÉES À LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 3 de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion¹ (RMI) a transféré aux départements la gestion du RMI, devenu revenu de solidarité active par la loi du 1^{er} décembre 2008².

Une ordonnance de 2010³ a prévu que ce transfert de compétences s'appliquait aux départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon qui perçoivent en compensation une fraction du produit de la TICPE⁴.

À ce titre, les lois de finances peuvent prévoir des mesures pour actualiser, ponctuellement, le montant de la compensation. Ces mesures non pérennes prennent la forme :

- soit de versements qui s'imputent sur le produit non transféré de la TICPE si la compensation s'est révélée insuffisante ;

- soit de reprises sur le produit transféré aux collectivités concernées si la compensation s'est révélée supérieure aux surcoûts engendrés par le transfert de compétence.

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

² Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

³ Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

⁴ Loi n° 2008-1425 de finances pour 2009.

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement introduisant un **IV** qui vise à prélever, en 2017, 11 310 euros à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de l'ajustement de cette compensation¹, pour les années 2012 et 2013.

Cette diminution est imputée sur le produit de la TICPE attribué en 2017 à Saint-Pierre-et-Miquelon².

C. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Votre rapporteur général prend acte de cet ajustement.

¹ Cet ajustement est mentionné au b du 2 du II de l'article 44 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

² En application du I de l'article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

ARTICLE 16

**Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État
au profit des collectivités territoriales**

Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2017, des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'évaluation des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales résulte des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont l'article 6 précise qu'ils « *sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

**Évolution des prélèvements sur recettes
au profit des collectivités territoriales par rapport à 2016
- Projet de loi de finances -**

(en millions d'euros)

Intitulé du prélèvement	Montant 2016	Montant 2017	Évolution	
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	33 222	30 861	- 2 361	- 7,1%
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	17	15	- 2	- 12,2%
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	74	74	-	-
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 047	5 524	- 523	- 8,6%
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 637	2 139	+ 502	+ 30,6%
Dotation élu local	65	65	-	-
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	-	-
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	-	-
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	-	-
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	-	-
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	-	-
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 324	2 849	- 475	- 14,3%
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	629	488	- 141	- 22,4%
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	163	127	- 36	- 22,1%
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4	4	-	-
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	83	83	-	-
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7	7	-	-
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	423	329	- 94	- 22,2%
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	79	82	+ 3	+ 3,4%
Total	47 304	44 176	- 3 128	- 6,6%

En grisé les PSR tout ou partie variables d'ajustement.

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget

Parmi ces évolutions, on note en particulier :

- la baisse de 2,36 milliards d'euros de la dotation globale de fonctionnement¹ ;

¹ Voir le commentaire de l'article 14.

- **la diminution de 523 millions d'euros du FCTVA**, conséquence de la baisse de l'investissement des collectivités territoriales ces dernières années ;

- la hausse de 502 millions d'euros de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, due pour l'essentiel aux exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière pour les ménages fragiles, qui prenaient la forme l'an dernier d'un dégrèvement et qui étaient donc retracées sur les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »¹.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Nos collègues députés ont adopté à l'article 14 un amendement majorant le montant de la DGF de 31,5 millions d'euros et **diminuant de 70 millions d'euros la minoration des variables d'ajustement**¹, ce qui implique une augmentation du même montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. En seconde délibération, nos collègues députés ont adopté **un amendement au présent article, tirant les conséquences de l'amendement précédent** à l'article 14. Le tableau ci-dessous retrace l'estimation des prélèvements sur recettes dans le texte tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

**Évolution des prélèvements sur recettes
au profit des collectivités territoriales par rapport à 2016
- Texte transmis au Sénat -**

(en millions d'euros)

Intitulé du prélèvement	Montant 2016	Montant 2017	Évolution	
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	33 222	30 892	- 2 330	- 7,0 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	17	15	- 2	- 12,2 %
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	74	74	-	-
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 047	5 524	- 523	- 8,6 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 637	2 106	+ 469	+ 28,6 %
Dotation élu local	65	65	-	-
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	-	-
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	-	-
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	-	-
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	-	-
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	-	-
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	3 324	3 007	- 317	- 9,5 %
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	629	504	- 125	- 19,9 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle	163	98	- 65	- 39,9 %
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale percevant la taxe d'habitation sur les logements vacants	4	4	-	-
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de Mayotte	83	83	-	-
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7	7	-	-
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	423	254	- 169	- 40,0 %
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	79	82	+ 3	+ 3,4 %
Total	47 304	44 246	- 3 058	- 6,5 %

En grisé les PSR tout ou partie variables d'ajustement.

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Votre rapporteur général **prend acte** de cet article récapitulant le montant de chaque prélèvement sur les recettes de l'État bénéficiant aux collectivités territoriales.

Il note en particulier que la baisse du FCTVA est comptabilisée à l'extérieur de l'enveloppe normée et ne permet donc pas de réduire la minoration des variables d'ajustement. Certes, tel était le cas les années précédentes, lorsque le FCTVA était en hausse. Il rappelle cependant que, aux termes de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019¹, le FCTVA est compris dans l'enveloppe des concours financiers de l'État à laquelle est appliquée la norme d'évolution définie par cette même loi.

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

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 17

(Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 958, 1609 B, 1609 novovicies et 1635 bis M du code général des impôts (CGI), art. L. 435-1 et L. 351-7 du code de la construction et de l'habitation, art. L. 211-8, L. 311-13, L. 311-15 et L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. 706-161 et 706-163 du code de procédure pénale, art. L. 5141-8 du code de la santé publique, art. 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, art. L. 8253-1 du code du travail, art. 43 et 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 7 de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, art. L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, art. 57 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, art. 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 et art. L. 4316-3 du code des transports)

Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public

Commentaire : le présent article prévoit l'ajustement des plafonds de taxes affectées fixés à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, la rebudgétisation des six taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), la modification de certaines dispositions législatives relatives à des impositions affectées et quatre prélèvements sur les ressources de plusieurs opérateurs pour un total de 175 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. 25,7 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES FISCALES AFFECTÉES À DES TIERS (HORS SECTEURS LOCAL ET SOCIAL)

1. 259 milliards d'euros affectés à des tiers, dont environ 10 % aux organismes d'administration centrale et à divers établissements sectoriels

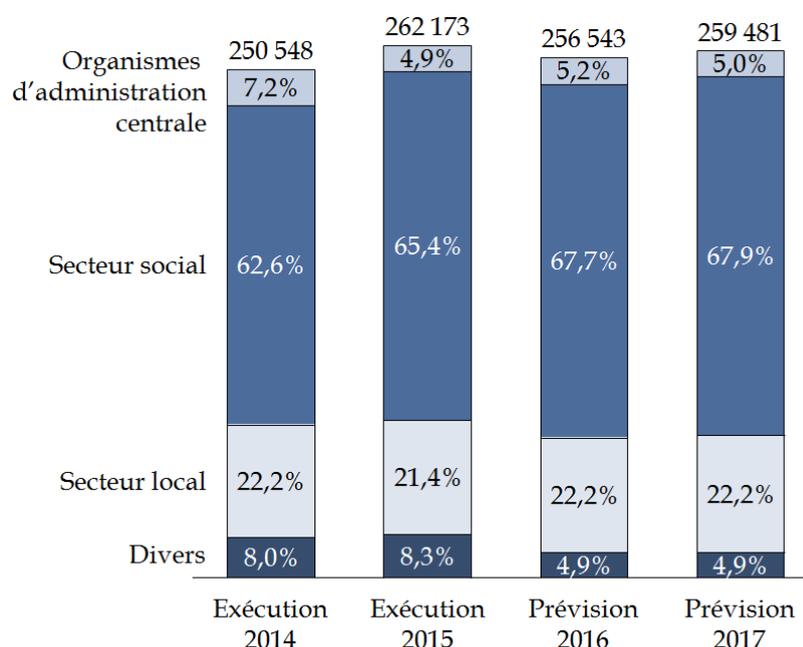
D'après l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2017, les taxes affectées à des tiers (tous secteurs confondus) devraient

s'élever à **259,5 milliards d'euros en 2017** – un montant quasiment stable par rapport à 2016 (+ 1,1 %).

Les **taxes affectées à des organismes n'appartenant ni au secteur local ni au secteur social** représentent à peu près **10 % du total**, soit environ 25,7 milliards d'euros en 2017 (contre 25,9 milliards d'euros en 2016).

Évolution des ressources fiscales affectées à des personnes morales autres que l'État

(en millions d'euros)



N.B. : ces chiffres ne comprennent pas les impôts affectés aux comptes spéciaux et budgets annexes, ni les taxes locales qui transitent par le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2016

2. Des taxes affectées qui représentent 17 % du total des ressources des opérateurs de l'État

En dehors de **ressources propres** (financements européens, privés, produits de vente, redevance...) ou d'éventuelles **dotations en fonds propres**¹ (1 % du financement public), les opérateurs de l'État sont principalement financés par des **crédits budgétaires** (82 % du montant total des ressources publiques qui leur sont attribuées). Ils peuvent également

¹ L'État alloue des fonds non consommables aux opérateurs qui, en contrepartie du dépôt de ces fonds au Trésor, bénéficient d'un financement censé correspondre à la rémunération des fonds.

bénéficiaire de **taxes dites « affectées »** (17 %) dont tout ou partie du produit leur revient.

Il n'existe pas de doctrine fixant précisément la répartition du financement des organismes entre crédit budgétaire et affectation fiscale.

La loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose seulement que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui*¹ » et que l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État doit être autorisée dans la loi de finances².

Elle prévoit également une annexe explicative jointe au projet de loi de finances de l'année « *comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État*³ ».

B. UN PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES DE PLUS EN PLUS ÉTENDU MAIS TOUJOURS INCOMPLET

1. Le principe du plafonnement : un triple objectif

Le principe du **plafonnement des taxes affectées** a été posé par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012⁴. Des plafonds de ressources ont été fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un **versement** de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État.

¹ Article 2 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

² I de l'article 34 de la LOLF.

³ Article 51 de la LOLF. Cette annexe est intégrée au tome I des évaluations des voies et moyens, qui récapitule les évaluations de recettes.

⁴ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

**Le tableau du I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 :
plafond, taxe et affectataire**

Le plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 prend la forme d'un **tableau**, dans lequel **chaque ligne correspond à un couple taxe-affectataire, auquel est associé un montant limitatif de ressources : le plafond.**

Il faut donc distinguer :

- les **plafonds proprement dits**, correspondant à la fois à une taxe et à son affectataire : par exemple, la fraction de taxe générale sur les activités polluantes affectée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est plafonnée à 448,7 millions d'euros en 2016. Une **ligne du tableau correspond à un plafond** ;

- les **affectataires**, qui peuvent bénéficier de plusieurs ressources fiscales plafonnées, qui n'évoluent pas forcément dans le même sens : par exemple, le Centre national de développement du sport (CNDS) dispose de quatre ressources fiscales plafonnées. **Un affectataire peut donc figurer à plusieurs lignes** ;

- les **taxes**, une taxe pouvant financer plusieurs organismes : ainsi, les taxes spéciales d'équipement sont affectées à plusieurs établissements publics fonciers. Une **même taxe peut donc figurer à plusieurs lignes.**

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, le dynamisme d'une taxe plafonnée ne bénéficie plus aux affectataires, au-delà du plafond défini initialement, mais permet de réduire le besoin de financement de l'État.

Il faut noter que **le plafonnement des ressources affectées ne s'applique pas qu'aux opérateurs de l'État proprement dits¹** : de façon plus large, les organismes d'administration centrale sont également susceptibles de voir plafonnées les ressources fiscales dont ils bénéficient, de même que les divers établissements sectoriels financés par des fonds publics.

Comme le souligne le Gouvernement dans la présentation des taxes affectées qui figure au tome I de l'annexe « Voies et moyens »², **l'objectif est triple : renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des affectataires à leurs besoins réels et faire contribuer les opérateurs à la maîtrise de la dépense publique, puisque le fait de limiter leurs ressources contraint leurs dépenses.**

¹ En principe, sont des opérateurs les organismes qui mènent une activité de service public, sont financés directement par l'État et sur lesquels l'État exerce un contrôle direct. Cependant, il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État des organismes ne répondant pas à tous ces critères, mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État : en définitive, c'est la proximité de l'établissement par rapport au budget et aux missions de l'État qui détermine la qualification d'un organisme comme opérateur de l'État. Dans la suite du présent commentaire d'article, le terme d'opérateur sera employé pour désigner l'ensemble des organismes affectataires de ressources fiscales.

² Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2017, p. 141.

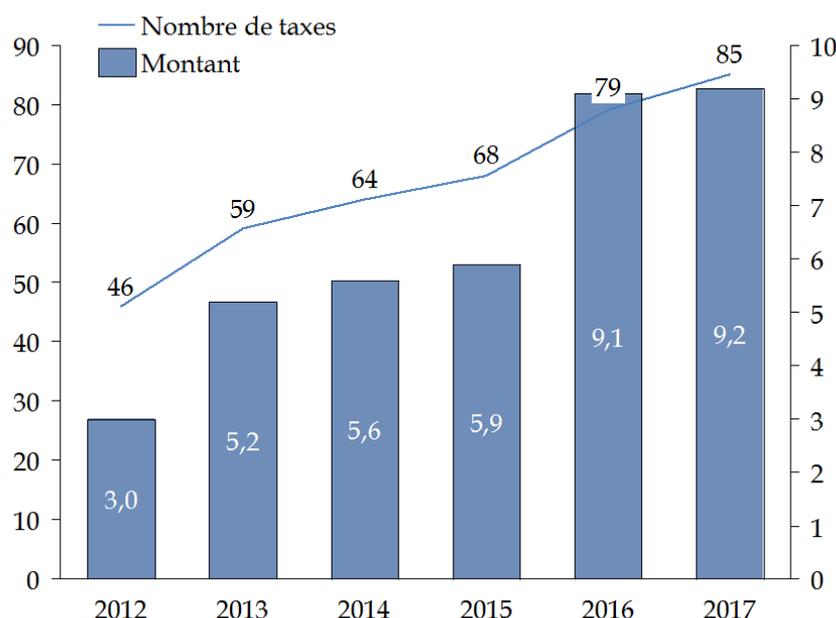
2. L'extension du plafonnement et son intégration à la norme de dépenses

Le plafonnement des taxes affectées a connu un mouvement d'extension quasi-continu : le volume des taxes affectées plafonnées a évolué de 3 milliards d'euros en 2012 à près de 9,1 milliards d'euros en 2016¹.

Au total, l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 intègre, en 2016, **85 lignes, qui correspondent à 59 affectataires et 79 taxes** (un affectataire peut en effet bénéficier de plusieurs taxes et, à l'inverse, une taxe peut être affectée à plusieurs organismes différents).

Évolution du champ du plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012

(en milliards d'euros et en nombre de taxes)



Note de lecture : la courbe se lit par rapport à l'axe de droite, les segments par rapport à celui de gauche.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le tome I de l'annexe « Voies et moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2017

En outre, à partir de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017, a été pris en compte dans la norme de dépenses « zéro valeur » (cf. encadré ci-après) **le stock (et non plus seulement le flux) des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l'objet d'un plafonnement limitatif** à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, pour un montant de 4,5 milliards d'euros en 2013. En d'autres termes, c'est, à partir

¹ Annexe « Voies et moyens » jointe au PLF 2017, p. 143.

de 2013, **l'ensemble des taxes affectées plafonnées qui est intégré à la norme de dépenses** – dans la situation antérieure, seules les taxes nouvellement plafonnées l'étaient.

La double norme de dépenses : zéro valeur et zéro volume

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès le début des années 2000, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui a mis en place la double norme de dépenses aujourd'hui appliquée :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « zéro valeur » ;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charge de la dette et dépenses de pension, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : c'est la norme « zéro volume ».

Source : commission des finances du Sénat

3. Plusieurs limites à la rationalisation de la fiscalité affectée

a) Une asymétrie de prise en compte dans la norme de dépense entre les plafonds fixés à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 et ceux prévus par d'autres dispositions législatives

Les **nouveaux plafonnements sont le plus souvent intégrés au tableau de l'article 46** de la loi de finances pour 2012, et l'ajustement à la hausse ou à la baisse de ces plafonds se fait par modification de ce même article.

Cependant, il est possible que le montant maximal de fiscalité affectée que peut percevoir l'opérateur soit limité par un plafond, mais que celui-ci ne figure pas au I de l'article 46 de la LFI 2012. Dans ce cas, **la taxe affectée plafonnée n'est pas prise en compte dans le calcul de la norme de dépenses**.

C'est par exemple le cas de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques affectée à France Télévisions ou la taxe affectée aux établissements publics d'aménagement de Guyane et de Mayotte, qui n'étaient jusqu'en 2017 pas intégrées au champ de l'article 46 de

la loi de finances initiale pour 2012 mais dont le produit était néanmoins plafonné par des dispositions législatives¹.

La **différence de traitement au regard de la norme de dépenses entre ces deux types de plafonnement paraît difficile à justifier**, dans la mesure où les plafonds fixés sont identiques dans leur objet comme dans leurs effets.

b) La possibilité pour certains opérateurs de déterminer eux-mêmes, dans les limites du plafond défini par l'État, le montant de recettes fiscales à recouvrer

Il faut signaler un cas particulier du plafonnement, qu'il soit prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 ou par une autre disposition législative : dans certains cas, **le montant du produit de la taxe à recouvrer peut être fixé par l'organisme qui en bénéficie dans la limite du plafond fixé par la loi**.

En d'autres termes, bien qu'un plafond soit fixé, **c'est l'opérateur qui détermine le niveau de ressources fiscales dont il a besoin pour assurer son fonctionnement**. Cette possibilité ne permet pas au Parlement, contrairement à l'objectif du plafonnement des taxes affectées tel que présenté par le Gouvernement, de « *décider du niveau des ressources des opérateurs de l'État et autres organismes affectataires, d'une façon comparable à celle qui serait mise en œuvre dans le cas d'un financement par subvention budgétaire* »².

C'est par exemple le cas des **taxes spéciales d'équipement affectées aux établissements publics fonciers**.

c) Des plafonds parfois supérieurs au rendement attendu

Certains **plafonds sont supérieurs au rendement attendu de la taxe**, ce qui entraîne deux séries de conséquences qui peuvent entrer en contradiction avec les objectifs affichés du plafonnement des taxes affectées.

Par exemple, le plafond de la taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier, affectée à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), est fixé à 1,1 million d'euros en 2017, alors même que le produit attendu s'élève à 100 000 euros, soit onze fois moins. De même, l'indemnité de défrichement affectée à l'Agence de services et de paiement (ASP) est plafonnée à 2 millions d'euros en 2017 contre un rendement attendu de 200 000 euros, soit dix fois moins.

D'une part, cela signifie que **l'affectataire peut bénéficier de ressources supplémentaires en fonction de la dynamique de l'assiette**,

¹ Article 1609 B du code général des impôts pour l'établissement public foncier de Guyane et IV de l'article 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 concernant France Télévisions.

² Tome I de l'annexe « Voies et Moyens » jointe au projet de loi de finances pour 2017, p. 141.

alors même que l'objet du plafonnement est justement d'éviter que les recettes de l'opérateur ne soient décorrélées de ses besoins réels et des dépenses prévues ex-ante. Cette situation ne pourrait se justifier qu'à la condition que le **lien entre le rendement de la taxe et les activités de l'opérateur soit direct, ce qui ne paraît pas toujours être le cas.**

D'autre part, un **plafond bien supérieur au rendement de la taxe peut être diminué sans aucun effort d'économies réelles de la part de l'affectataire.** Dans la mesure où les plafonds prévus à l'article 46 de la loi de finances initiale sont pris en compte dans la **norme de dépenses**, une réduction du plafond est assimilée à une baisse des dépenses alors même qu'il peut s'agir d'un simple jeu d'écriture sans aucune conséquence concrète ni sur les ressources dont dispose effectivement l'affectataire, ni sur ses dépenses.

C. LE DURCISSEMENT DES RÈGLES RELATIVES À L'AFFECTATION DE RESSOURCES FISCALES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2014-2019

1. Une baisse du plafonnement, à périmètre constant, d'au moins 86 millions d'euros en 2017

La loi de programmation des finances publiques prévoit également, à son **article 15**, un montant minimal de baisse du plafond des taxes affectées incluses dans l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Cette baisse devait être **égale ou supérieure à 283 millions d'euros en 2015, à 135 millions d'euros en 2016 et 86 millions d'euros en 2017.** Elle s'apprécie à **périmètre constant**, c'est-à-dire en neutralisant les éventuelles entrées ou sorties du périmètre du plafonnement.

2. Des critères de création et de maintien relatifs à la nature de la taxe ou à l'objet qu'elle finance

L'**article 16** de la loi de programmation des finances publiques¹ a restreint le recours à une affectation de recettes fiscales à trois cas alternatifs, que le rapport annexé à la loi de programmation précise et explicite.

La ressource devrait :

- **soit pouvoir s'assimiler à une quasi-redevance**, c'est-à-dire être « en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager » et d'un montant qui « doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives », comme par exemple le droit de timbre sur les passeports sécurisés dont l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est la bénéficiaire, ou encore le droit sur les produits

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

bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée dont bénéficie l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ;

- **soit revêtir le caractère d'un prélèvement sectoriel** et financer des actions d'intérêt commun au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, comme la taxe sur les spectacles, qui est versée à l'association pour le soutien du théâtre privé ou la cotisation versée par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) qui finance la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ;

- **soit se rapprocher d'une contribution assurantielle**, en alimentant des fonds qui nécessitent la constitution régulière de réserves financières, comme les différentes taxes sur les contrats d'assurance qui sont versées au Fonds national de garantie des risques agricoles, au Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages ou au Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions.

Sur un champ de 214 taxes d'un rendement de 28 milliards d'euros bénéficiant aux agences de l'État, aux organismes consulaires, aux organismes professionnels et aux dispositifs de solidarité, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a établi à partir des mêmes critères, dans son rapport de 2013 relatif à la fiscalité affectée¹, que :

- **75 taxes, d'un rendement de 16,1 milliards d'euros, avaient vocation à être remplacées par des dotations budgétaires ;**

- **5 taxes d'un montant de 6,2 milliards d'euros devaient être affectées à un compte spécial.**

Ces recommandations n'ont **pas encore été totalement mises en œuvre.**

3. L'obligation de plafonnement et de gage pour toute nouvelle affectation de taxe

En vertu de l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques, toute **nouvelle affectation** de taxe devrait d'une part **être plafonnée**, d'autre part **s'accompagner de la suppression d'une ou plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent à celui de la taxe dont l'affectation est prévue.**

Cette règle de gage est censée s'appliquer au sein du champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes », juillet 2013.

Elle n'a cependant **pas été respectée**, comme en témoigne la création de nouvelles taxes affectées au profit des CTI en loi de finances initiale pour 2016¹.

4. Une alternative entre plafonnement et budgétisation à horizon 2017

La loi de programmation dispose enfin que les taxes affectées devaient toutes être plafonnées à compter du 1^{er} janvier 2016. Celles qui ne le seraient pas au 1^{er} janvier 2017 se verraient alors budgétisées.

Les **dérogations à ce principe devaient, en théorie, faire l'objet d'une justification** dans une annexe du projet de loi de finances de l'année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AJUSTEMENT DU PLAFOND DE CERTAINES TAXES AFFECTÉES

Le I de l'article **ajuste le montant des plafonds des taxes affectées**.

Doivent être distingués deux cas : les plafonds déjà intégrés au dispositif de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 d'une part, éventuellement modifiés à la hausse, à la baisse ou supprimés, les nouveaux plafonds ajoutés par le présent article d'autre part.

Modifications des plafonds prévues par le présent article

(en nombre de plafonds et en milliers d'euros)

	Hausse	Baisse	Identique	Nouveau	Supprimé	Total	Total périmètre constant
	A	B	C	D	E	=A+B+C+D-E	=A+B+C
Nombre de plafonds	15	17	47	7	6	80	73
Nombre d'affectataires	14	15	29	3	1	61	58
Évolution du montant par rapport à la LFI 2016	349 257	-96 364	0	313 258	-30 501	535 650	252 893

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2017

¹ Ces taxes sont affectées au Centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et à l'Institut des corps gras (ITERG), ainsi qu'au Centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC), nouvellement créé.

1. Pour les taxes affectées déjà incluses dans le dispositif de plafonnement

Dans le présent projet d'article tel que déposé par le Gouvernement, sur les 85 plafonds prévus à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, **47 plafonds (qui représentent 4,9 milliards d'euros) ne connaissent pas de changement par rapport à 2016.**

Quinze plafonds sont rehaussés, pour un montant total de 349 millions d'euros, et dix-sept sont abaissés, correspondant à une réduction de 96 millions d'euros.

À périmètre constant, la somme des plafonds augmente donc de 252 millions d'euros entre 2016 et 2017.

a) Une augmentation de 350 millions d'euros des plafonds, portant principalement sur le Fonds de solidarité pour le développement (FSD)

Quinze plafonds correspondant à treize affectataires sont augmentés par le présent article, pour un montant total d'environ 350 millions d'euros.

Trois mouvements (encadrés dans le tableau ci-après) représentent près de 95 % des augmentations prévues par le présent article.

Plus des trois quarts de la hausse globale (76,7 %) sont portés par le relèvement de **268 millions d'euros** du plafond de la fraction de taxe sur les transactions financières (TTF) affectée au Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Cette hausse doit être **mise au regard de l'intention initiale du Gouvernement de « simplifier le schéma de financement de l'aide publique au développement »** en supprimant, au A du VIII du présent article, l'affectation de 25 % de la taxe sur les transactions financières (TTF) au profit de l'Agence française de développement. Il s'agissait donc au départ **d'attribuer au Fonds de solidarité pour le développement, qui est géré par l'Agence française pour le développement, le montant de TTF jusqu'ici fléché vers l'AFD.** Cependant, l'Assemblée nationale a finalement maintenu tout en la plafonnant l'affectation d'une part de la TTF à l'Agence française pour le développement (cf. III du présent commentaire d'article).

Doit également être signalée la **hausse de 35 millions d'euros** (10 % de la hausse totale) du plafond de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France, affectée à la Société du Grand Paris (SGP). Cette hausse conduit à **aligner le plafond de la taxe avec la prévision de rendement**, conformément aux **annonces du Premier ministre de 6 mars 2013** selon lesquelles la dynamique du produit de la taxe sur les bureaux serait attribuée à la Société du Grand Paris (SGP).

Enfin, le plafond de la fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)** connaît une **augmentation de 20 millions d'euros** (5,7 % de la hausse totale) afin, selon l'évaluation préalable du présent article, de « *contribuer au financement de la montée en charge de ses dépenses d'intervention* ».

Les autres modifications à la hausse concernent des montants beaucoup plus modestes mais qui peuvent être significatifs pour les affectataires concernés : ainsi, l'augmentation de 4,5 millions d'euros de la fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués affectée à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) constitue un triplement de ces ressources dans le budget de cette agence. Le plafond passe de 1,806 million d'euros à 6,306 millions d'euros. Cette disposition « sécurise » le budget de l'Agrasc, dans le cas où les intérêts versés par la Caisse des dépôts diminuent, soit en raison d'une réduction du taux, soit en raison d'une diminution des sommes placées sur le compte de la Caisse des dépôts et consignations. Toutes choses égales par ailleurs, cette disposition devrait conduire à une augmentation du fonds de roulement de l'Agrasc et une diminution des sommes versées chaque année à l'État.

De façon similaire, le **Centre technique des industries de la fonderie** et **Centre technique industriel de la plasturgie et des composites** voient leurs plafonds plus que doublés (respectivement + 1,8 et + 3,5 millions d'euros par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale pour 2016), tandis que la taxe affectée à l'Institut des corps gras (ITERG) augmente de 75 % (+ 0,3 million d'euros). Il convient toutefois de préciser que la hausse de ces plafonds correspond à la **montée en charge de ces taxes affectées créées en loi de finances pour 2016**, prévue dès l'année dernière et accompagnée d'une **diminution corrélative de leur dotation budgétaire** (sur le programme 134 de la mission « Économie »).

Plafonds relevés par le présent projet d'article

(en millions d'euros et en %)

	2014	2015	2016	2017	2017- 2016 montant	2017- 2016 en %	En % de la hausse totale
Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)		1 700,0	1 281,0	1 306,0	25,0	2,0%	7,2%
<i>Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes</i>	610,0	561,0	566,0	571,0	5,0	0,9%	1,4%
<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</i>		1 139,0	715,0	735,0	20,0	2,8%	5,7%
Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc)	1,8	1,8	1,8	6,3	4,5	249,2%	1,3%
<i>Fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués</i>	1,8	1,8	1,8	6,3	4,5	249,2%	1,3%

	2014	2015	2016	2017	2017- 2016 montant	2017- 2016 en %	En % de la hausse totale
Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	165,2	193,2	187,7	195,0	7,3	3,9%	2,1%
<i>fraction des droits de timbre pour non présentation du permis de conduire</i>	4,0	10,0	7,0	7,0	0,0	0,0%	s.o.
<i>Fraction des droits de timbre sur les cartes nationales d'identité</i>	11,3	11,3	11,3	11,3	0,0	0,0%	s.o.
<i>Fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés</i>	96,8	118,8	118,8	126,1	7,3	6,2%	2,1%
<i>Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules</i>	38,7	38,7	36,2	36,2	0,0	0,0%	s.o.
<i>Taxe sur les Titres de séjour et de voyage électroniques</i>	14,5	14,5	14,5	14,5	0,0	0,0%	s.o.
Centre national pour le développement du sport (CNDS)	272,2	270,0	264,3	260,0	-4,3	-1,6%	-1,2%
<i>Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives</i>	40,9	40,9	40,9	40,9	0,0	0,0%	s.o.
<i>Prélèvement complémentaire temporaire 2011-2015 "UEFA Euro 2016" sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs</i>	24,0	24,0	27,6	25,5	-2,1	-7,6%	s.o.
<i>Prélèvement sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs</i>	176,3	170,5	163,5	159,0	-4,5	-2,7%	s.o.
<i>Prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la FdJ et des nouveaux opérateurs agréés</i>	31,0	34,6	32,3	34,6	2,3	7,1%	0,7%
Centre technique des industries de la fonderie			1,2	3,0	1,8	158,8%	0,5%
<i>Taxe pour le développement des industries de la fonderie</i>			1,2	3,0	1,8	158,8%	0,5%
Centre technique industriel de la plasturgie et des composites			3,0	6,5	3,5	116,7%	1,0%
<i>Taxe affectée au financement d'un nouveau centre technique industriel de la plasturgie et des composites</i>			3,0	6,5	3,5	116,7%	1,0%
Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes		30,6	30,6	30,8	0,2	0,6%	0,0%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>		30,6	30,6	30,8	0,2	0,6%	0,0%
Établissement public foncier de Normandie		22,1	14,3	17,9	3,6	25,5%	1,0%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>		22,1	14,3	17,9	3,6	25,5%	1,0%
Établissement public foncier de Vendée		7,7	7,7	9,9	2,2	28,4%	0,6%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>		7,7	7,7	9,9	2,2	28,4%	0,6%
Fonds de solidarité pour le développement (FSD)	310,0	350,0	470,0	738,0	268,0	57,0%	76,7%
<i>Taxe de solidarité sur les billets d'avion</i>	210,0	210,0	210,0	210,0	0,0	0,0%	s.o.
<i>Taxe sur les transactions financières - fraction affectée de la ressource État</i>	100,0	140,0	260,0	528,0	268,0	103,1%	76,7%
Institut des corps gras			0,4	0,7	0,3	75,7%	0,1%
<i>Taxe affectée au financement de l'Institut des corps gras</i>			0,4	0,7	0,3	75,7%	0,1%
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	7,0	7,0	7,0	7,5	0,5	7,1%	0,1%
<i>Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée (INAO)</i>	7,0	7,0	7,0	7,5	0,5	7,1%	0,1%
Société du Grand Paris (SGP)	527,0	552,0	532,0	568,0	36,0	6,8%	10,3%
<i>Imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP - IFER-STIF RATP</i>	60,0	60,0	65,0	66,0	1,0	1,5%	0,3%

	2014	2015	2016	2017	2017- 2016 montant	2017- 2016 en %	En % de la hausse totale
Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France	350,0	375,0	350,0	385,0	35,0	10,0%	10,0%
Taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société du Grand Paris	117,0	117,0	117,0	117,0	0,0	0,0%	s.o.
Total général	1 283,2	3 134,4	2 800,9	3 149,6	349,3	12,4%	100 %

Note de lecture : s.o. = sans objet. Par ailleurs, dans le cas où un affectataire bénéficie de plusieurs taxes dont seules certaines voient leur plafond relevé, l'ensemble des taxes affectées plafonnées est présenté pour chaque affectataire concerné afin de permettre l'appréhension de l'évolution du total des ressources fiscales affectées à chaque opérateur. Cependant, les lignes ne correspondant à des augmentations de plafond sont grisées et ne sont pas prises en compte dans la détermination du total général de la hausse des plafonds.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances et les lois de finances pour 2014, 2015 et 2016

b) Une diminution d'environ 100 millions d'euros portant pour plus de la moitié sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Est prévue une **réduction d'environ 100 millions d'euros portant sur dix-sept plafonds**, correspondant à quinze affectataires.

Plus de 60 % de cette diminution est liée à une **baisse de 60 millions d'euros** de la part de taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les chambres de commerce et d'industrie de région (CCI), soit une diminution de 6,5 % du total des ressources fiscales affectées aux chambres de commerce et d'industrie.

Les deux autres réductions les plus importantes correspondent à un **abaissement de 15 millions d'euros** du plafond de taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base perçue par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) et à une **baisse de 8 millions d'euros** de l'indemnité versée par le demandeur allouée à l'Agence de services et de paiement (ASP), soit une réduction de 36,4 % des ressources fiscales allouées à l'Agence de services et de paiement.

Plafonds abaissés par le présent projet d'article

(en millions d'euros et en %)

	2014	2015	2016	2017	2017- 2016	2017- 2016 en %	En % de la baisse totale
Agence de services et de paiement	12,0	30,0	22,0	14,0	-8,0	-36,4%	8,3%
<i>indemnité versée par le demandeur</i>		18,0	10,0	2,0	-8,0	-80,0%	8,3%
<i>Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement</i>	12,0	12,0	12,0	12,0	0,0	0,0%	0,0%
Agence nationale de contrôle du logement social		19,3	18,7	17,8	-0,9	-5,0%	1,0%

	2014	2015	2016	2017	2017-2016	2017-2016 en %	En % de la baisse totale
<i>Cotisation versée par les organismes d'habitations à loyer modéré, les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 et les sociétés d'économie mixte exerçant une activité locative sociale</i>		12,3	11,9	11,3	-0,6	-5,0%	0,6%
<i>prélèvement sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction</i>		7,0	6,8	6,5	-0,3	-5,0%	0,4%
Agence nationale des fréquences	6,0	6,0	3,0	2,9	-0,2	-5,0%	0,2%
<i>Fraction ANFR de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio (TA-IFER Stations Radio)</i>	6,0	6,0	3,0	2,9	-0,2	-5,0%	0,2%
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	120,0	100,0	85,0	70,0	-15,0	-17,6%	15,6%
<i>Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base - Recherche</i>	120,0	100,0	85,0	70,0	-15,0	-17,6%	15,6%
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe			1,7	1,6	-0,1	-5,0%	0,1%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>			1,7	1,6	-0,1	-5,0%	0,1%
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique			1,7	1,6	-0,1	-5,0%	0,1%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>			1,7	1,6	-0,1	-5,0%	0,1%
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	205,0	195,0	190,0	187,2	-2,9	-1,5%	3,0%
<i>Contributions pour frais de contrôle</i>	205,0	195,0	190,0	187,2	-2,9	-1,5%	3,0%
Centre national pour le développement du sport (CNDS)	272,2	270,0	264,3	260,0	-4,3	-1,6%	4,4%
<i>Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives</i>	40,9	40,9	40,9	40,9	0,0	0,0%	0,0%
<i>Prélèvement complémentaire temporaire 2011-2015 "UEFA Euro 2016" sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs</i>	24,0	24,0	27,6	25,5	-2,1	-7,6%	2,2%
<i>Prélèvement sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs</i>	176,3	170,5	163,5	159,0	-4,5	-2,7%	4,6%
<i>Prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la FdJ et des nouveaux opérateurs agréés</i>	31,0	34,6	32,3	34,6	2,3	7,1%	-2,4%
Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM, Centre technique des industries mécaniques et du décolletage, Centre technique industriel de la construction métallique, Centre technique des industries aéronautiques et thermiques, Institut de soudure)	70,0	70,5	70,3	70,1	-0,2	-0,3%	0,2%
<i>Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aéronautiques et thermiques</i>	70,0	70,5	70,3	70,1	-0,2	-0,3%	0,2%
Chambres de commerce et d'industrie	1 268,0	1 055,1	925,1	865,1	-60,0	-6,5%	62,3%

	2014	2015	2016	2017	2017-2016	2017-2016 en %	En % de la baisse totale
TA-CFE - fraction CCI-R de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région	549,0	549,0	549,0	549,0	0,0	0,0%	0,0%
TA-CVAE - Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région	719,0	506,1	376,1	316,1	-60,0	-16,0%	62,3%
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	37,0	37,0	38,5	37,5	-1,0	-2,6%	1,0%
Droit de francisation et de navigation hors Corse	37,0	37,0	38,5	37,5	-1,0	-2,6%	1,0%
Établissement public foncier de Languedoc-Roussillon		31,8	19,8	19,2	-0,5	-2,6%	0,5%
Taxe spéciale d'équipement		31,8	19,8	19,2	-0,5	-2,6%	0,5%
Établissement public foncier Nord Pas-de-Calais		80,2	80,2	74,7	-5,5	-6,8%	5,7%
Taxe spéciale d'équipement		80,2	80,2	74,7	-5,5	-6,8%	5,7%
FranceAgriMer	26,1	30,1	26,0	25,5	-0,5	-1,9%	0,5%
participation financière du demandeur du certificat		2,0	2,0	2,0	0,0	0,0%	0,0%
redevance pour contrôle vétérinaire		2,0	2,0	2,0	0,0	0,0%	0,0%
Taxe sur les céréales	22,0	22,0	18,0	17,5	-0,5	-2,8%	0,5%
Taxe sur les produits de la mer	4,1	4,1	4,0	4,0	0,0	0,0%	0,0%
Voies navigables de France (VNF)	142,6	139,7	132,8	131,8	-1,0	-0,8%	1,0%
Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques	142,6	139,7	132,8	131,8	-1,0	-0,8%	1,0%
Total général	2 158,9	1 952,8	1 775,7	1 681,8	-96,4	-5,3%	100%

Note de lecture : dans le cas où un affectataire bénéficie de plusieurs taxes dont seules certaines voient leur plafond abaissé, l'ensemble des taxes affectées plafonnées est présenté pour chaque affectataire concerné afin de permettre l'appréhension de l'évolution du total des ressources fiscales affectées à chaque opérateur. Les lignes ne correspondant à des baisses de plafond sont grisées et ne sont pas prises en compte dans la détermination du total général de la baisse des plafonds.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances et les lois de finances pour 2014, 2015 et 2016

c) La rebudgétisation des six taxes affectées à l'Ofii

Le présent article prévoit la **re-budgétisation des six taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)**, qui représentaient un montant total de 140 millions d'euros en 2016.

Plafonds supprimés (re-budgétisation) par le présent projet d'article

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016
Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	140,0	140,0	140,0
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement	0,5	0,5	0,5
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	1,5	1,5	1,5
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité	3,0	3,0	3,0

	2014	2015	2016
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	7,0	7,0	7,0
Taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire, saisonnière	23,0	23,0	23,0
Taxe sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation depuis 2011	105,0	105,0	105,0

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances et les lois de finances pour 2014, 2015 et 2016

2. Sept nouveaux plafonds intégrés dans le champ de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, pour un montant total de 313 millions d'euros

Sept nouvelles lignes sont créées par le présent article, qui correspondent à cinq affectataires dont deux, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et le Fonds national d'aide au logement (Fnal), faisaient déjà partie du champ du plafonnement au titre d'au moins une autre taxe affectée.

Le champ du plafonnement est ainsi étendu de 313 millions d'euros.

Deux des nouvelles affectations représentent l'essentiel du montant total : il s'agit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques affectée à France Télévisions à hauteur de 140,5 millions d'euros (45 % du total des nouveaux plafonnements) et de la taxe sur les bureaux perçue en Île-de-France affectée au Fonds national d'aide au logement (Fnal) pour 146,1 millions d'euros (47 % du total).

Plafonds créés par le présent projet d'article

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017-2016	En % du total
Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail	2,0	6,2	6,2	29,7	23,5	8%
Fraction ANSÉS de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio (TA-IFER Stations Radio)	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0%
Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires				4,5	4,5	1%
Taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants				15,0	15,0	5%
Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires				4,0	4,0	1%
Taxe sur les produits phytopharmaceutiques		4,2	4,2	4,2	0,0	0%

	2014	2015	2016	2017	Évolu- tion 2017- 2016	En % du total
Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane				3,0	3,0	1%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>				3,0	3,0	1%
Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte				0,1	0,1	0%
<i>Taxe spéciale d'équipement</i>				0,1	0,1	0%
Fonds national d'aide au logement	120,0	45,0	45,0	191,1	146,1	47%
<i>Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France</i>				146,1	146,1	47%
<i>Taxe sur les plus-values immobilières (PVI) autres que terrains à bâtir</i>	120,0	45,0	45,0	45,0	0,0	0%
France Télévisions				140,5	140,5	45%
<i>Taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques</i>				140,5	140,5	45%
Total général	122,0	51,2	51,2	364,5	313,3	100%

Note de lecture : dans le cas où un affectataire était déjà intégré, pour d'autres taxes plafonnées, au champ de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, l'ensemble des taxes affectées plafonnées dont il bénéficie depuis 2014 est présenté pour chaque affectataire concerné afin de permettre l'appréhension de l'évolution du total des ressources fiscales affectées. Les lignes ne correspondant à des plafonds nouveaux sont grisées.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent projet de loi de finances et les lois de finances pour 2014, 2015 et 2016

L'extension du champ du plafonnement doit être nuancée. En effet, **trois des taxes intégrées à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 étaient déjà plafonnées par d'autres dispositions législatives.**

**Taxes affectées intégrées au champ de l'article 46
de la loi de finances initiale pour 2012 qui étaient déjà plafonnées
par une autre disposition législative**

(en millions d'euros)

	Base juridique du plafonnement		Affectataire		Montant		
	Avant PLF 2017	Prévu PLF 2017	Avant PLF 2017	Prévu PLF 2017	Avant PLF 2017	Prévu PLF 2017	Dif-férence
TOCE	Article 48 LFI 2016	Article 46 LFI 2012	France Télévisions	France Télévisions	140,5	140,5	0
Taxe annuelle sur les bureaux en Île-de-France	Article 57 LFI 2006		Action Logement - UESL	Fnal	133	146,1	13,1
Taxe spéciale d'équipement	Article 1609 B du CGI		EPAG	EPAG	2,4	3	0,6
Total					275,9	289,6	13,7

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, l'article 48 de la loi de finances initiale pour 2016¹ prévoyait déjà un plafond pour la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (dite taxe « TOCE ») affectée à France Télévisions, mais ce plafond n'était pas intégré au tableau du I de l'article 46. De même, la taxe spéciale d'équipement affectée à l'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG) était déjà plafonnée à 2,3 millions d'euros par l'article 1609 B du code général des impôts (CGI).

La taxe annuelle sur les bureaux en Île-de-France était également déjà plafonnée, mais au profit d'un autre affectataire : l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), aussi connue sous le nom d'Action Logement, recevait 133 millions d'euros par an sur le fondement de l'article 57 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2006.

Au total, l'intégration des plafonds au champ de l'article 46 de la loi de finance initiale pour 2012 s'accompagne d'une **augmentation de leur montant de 13,7 millions d'euros.**

La seule différence notable introduite par le présent article tient au fait que **ces plafonds seront désormais pris en compte dans la norme de dépenses de l'État.**

B. LA MODIFICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES À DES TAXES AFFECTÉES

1. La mise en cohérence des dispositions législatives préexistantes avec les créations et les suppressions de plafonnements prévues

Plusieurs modifications visent simplement à assurer la **coordination de dispositions législatives antérieures avec les plafonds créés et supprimés.**

Ainsi, le B du II du présent article prévoit à la fois la création, l'affectation et le plafonnement de la **taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public d'aménagement de Mayotte** (article 1609 B du code général des impôts) et, pour les deux établissements publics d'aménagement de Mayotte et de Guyane, fixe le montant du plafond par référence au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012. Le montant de la taxe est arrêté, dans chaque département, par le conseil d'administration de l'établissement public qui en bénéficie dans la limite du plafond fixé par la loi. En 2017, ce montant devra être arrêté avant le 31 mars 2017. Ensuite, ce sera avant le 31 décembre de l'année précédant la perception de la taxe.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

De même, le A du VI et le 4° du B du même VI visent à ce que le **plafond des trois taxes¹ affectées à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**, nouvellement plafonnées, soit fixé par référence au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 (article 5141-8 du code de la santé publique et article 130 de la loi 2006-1666).

Le B du VIII prévoit également la coordination de l'article 48 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 avec **l'insertion du plafonnement de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) à France Télévisions** au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Enfin, le IV, le 2° du A du II et le VII suppriment les mentions d'affectation à **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) de plusieurs taxes² en lien avec leur rebudgétisation** (article 211-8, 311-13 et 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 8253-1 du code du travail, article 958 du code général des impôts).

2. La modification de plusieurs dispositions relatives au mode de calcul de certaines taxes affectées

Dans le cas où la loi ne fixe pas précisément les règles de liquidation de l'impôt, elle **peut renvoyer à des décisions du pouvoir réglementaire**. Dans ce cas, le **montant maximal exigible est encadré par la loi**.

En effet, la **fixation d'une borne supérieure à une taxe dont le montant est fixé par arrêté est nécessaire afin que la disposition soit constitutionnelle**. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures et, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le législateur ne saurait laisser au pouvoir réglementaire le soin de fixer les éléments déterminants du taux, de l'assiette ou des modalités de recouvrement.

La limitation du montant maximal de taxe exigible par contribuable ou catégorie de contribuable est bien distincte du

¹ *Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires, taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants et taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires.*

² *Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement, contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail, droit de timbre sur les demandes de naturalisation, de réintégration et d'acquisition de la nationalité, taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil, taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire, saisonnière, taxe sur la délivrance et le renouvellement de titre de séjour des étrangers et droit de visa de régularisation depuis 2011.*

plafonnement visé par le I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 : elle **n'équivaut absolument pas à un plafonnement**, dans le sens où la fraction du produit qui revient à un organisme n'est pas limitée par un montant chiffré. Le montant total des ressources affectées à l'organisme dépendra du nombre et de la nature des cas qui se verront appliquer la taxe, et non d'une décision *ex-ante* de l'État.

a) La prolongation des limites fixées pour la détermination du montant exigible de taxe destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers

Le C du II du présent article concerne le **mode de calcul de la taxe pour le financement du développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers**, qui est affectée à l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT) et qui ne fait pas l'objet d'un plafonnement (ni par le I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, ni par une autre disposition législative).

Le montant de la taxe, prévue à l'article 1635 *bis* M du code général des impôts, est fixé par arrêté dans une fourchette définie par la loi pour chaque catégorie de véhicule.

Les seuils supérieurs prévus par la loi devaient s'appliquer initialement de 2014 à 2016 et le présent article vise à supprimer toute mention limitant leur validité : ils sont donc désormais valides en 2017 et au-delà.

Contrairement à ce que laisse entendre l'évaluation préalable du présent article, qui indique que « *la réforme vise à pérenniser le plafonnement de la taxe affectée à l'AFT* », **cette taxe n'était pas plafonnée et demeure non plafonnée.**

b) Le relèvement des limites fixées pour la détermination du montant exigible de taxe relative aux produits phytopharmaceutiques

Le montant de la **taxe relative aux produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants**, prévue à l'article 130 de la loi n° 2006-1666 de finances pour 2007 est fixé par arrêté conjoint du ministère de l'agriculture et du ministère du budget pour chaque demande donnant lieu à la perception de cette taxe, dans les limites définies par la loi.

Les 1°, 2° et 3° du B du VI du présent article prévoient le relèvement de ces bornes : ainsi, il n'est plus fait de différence entre les demandes de renouvellement et les autres (concernant les demandes d'approbation d'une substance active, d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste), qui pourront toutes être taxées jusqu'à 250 000 euros. Les demandes pour lesquelles la taxe était auparavant plafonnée à 50 000 euros voient le plafond relevé à 100 000 euros et les demandes dont le plafond était de 25 000 euros, à 40 000 euros.

3. Un élargissement du droit de timbre pour acquisition de la nationalité française en lien avec les nouvelles modalités d'acquisition de la nationalité introduites en 2015 et 2016

Le 1° du A du II introduit, dans l'article 958 du code général des impôts, qui prévoit le **paiement d'un droit de timbre de 55 euros lors de l'acquisition de la nationalité française**, les **nouvelles modalités¹ d'acquisition de la nationalité** prévues par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

4. La pérennisation de l'affectation de 270 millions d'euros au Fonds national des aides à la pierre (Fnap)

Le III du présent article vise à **pérenniser l'affectation au Fonds national des aides à la pierre (Fnap) de 270 millions d'euros** du produit de deux cotisations² versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) par les organismes d'habitations à loyer modéré, les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 365-2 du code de la construction et les sociétés d'économie mixte, au titre des logements locatifs et des logements-foyers.

Cette **affectation plafonnée, décidée en loi de finances initiale pour 2016³, n'est pas intégrée aux plafonds de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012**. Par conséquent, elle ne fait pas partie de l'agrégat pris en compte pour calculer la norme de dépenses.

5. La redirection de plusieurs ressources fiscales affectées vers de nouveaux affectataires

a) La suppression du fonds pour la prévention de la prostitution et la pérennisation de l'affectation à l'Agrasc des recettes initialement prévues au profit du fonds

Le V du présent article prévoit que l'Agrasc pourra verser à l'État, outre des contributions destinées au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité, des contributions visant au **financement de la prévention de la prostitution et de l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées**.

En effet, aujourd'hui, dans la mesure où les recettes de l'Agrasc sont supérieures à ses dépenses, la loi a prévu que l'agence peut « *verser à l'État*

¹ Codifiées aux articles 21-1, 21-13-1 et 21-13-2 du code civil.

² Articles L. 452-4 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Article 144 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016, codifié à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation.

des contributions destinées au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité ». Ainsi, par **prélèvement sur son fonds de roulement**, des versements ont été effectués au bénéfice des ministères de l'intérieur et de la justice. Il s'agit, par ce biais, **d'intéresser les services enquêteurs et de les inciter à saisir des biens**.

Le présent article prévoit donc que des versements similaires pourront avoir lieu en matière de prévention de la prostitution et d'accompagnement des personnes prostituées, mais le **destinataire de ces versements n'est pas clairement identifié**.

Sont ajoutées aux ressources de l'agence les **recettes provenant de la confiscation des biens et produits prévue à l'article 225-24 du code pénal**, c'est-à-dire les biens confisqués ayant servi directement ou indirectement à commettre l'infraction de traite des êtres humains ou de proxénétisme ainsi que les produits de la traite des êtres humains ou de proxénétisme détenus par une personne autre que la personne victime de la traite des êtres humains ou se livrant à la prostitution.

Le B du V prévoit que **ces recettes sont exclues du plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012**.

Cette ressource et cette possibilité de contribution de la part de l'Agrasc à la prévention de la prostitution doivent être **rapprochées du IX du présent article, qui prévoit la suppression du fonds pour la prévention de la prostitution** et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées (suppression des I et II de l'article 7 de la loi 2016-444). Le fonds devait être financé par des crédits budgétaires et les **recettes provenant de la confiscation des biens des personnes reconnues coupables de traite des êtres humains ou de proxénétisme**.

Or l'Agrasc bénéficie déjà des **recettes initialement prévues pour ce fonds** : en effet, aujourd'hui, l'organisme est financé pour partie par des sommes confisquées - **y compris à des proxénètes**, mais exclusion faite du produit issu du trafic de drogues qui est affecté à la mission interministérielle de lutte contre les conduites addictives (MILDECA).

Au total, le présent article conduit à **augmenter les ressources de l'Agrasc et à faire échapper une partie des sommes confisquées au dispositif de plafonnement**.

b) L'abrogation de l'affectation de 25 % de la taxe sur les transactions financières (TTF) au profit de l'Agence française de développement et l'augmentation concomitante du plafond de TTF affectée au Fonds de solidarité pour le développement (FSD)

Le A du VIII du présent article prévoit **l'abrogation de l'affectation de 25 % de la taxe sur les transactions financières au profit de l'Agence française de développement (AFD)**. Cette suppression s'accompagne d'un relèvement du plafond de la taxe affectée au Fonds de solidarité pour le

développement, géré par l'AFD, dans le but, selon le Gouvernement, de simplifier les modalités de financement de l'aide publique au développement au sein du FSD. Seul le FSD serait donc bénéficiaire de la TTF.

6. La redéfinition des modalités d'affectation de la taxe sur les bureaux en Île-de-France : un transfert de 130 millions de l'UESL-Action Logement vers le Fnal

Le X du présent article vise à **redéfinir les modalités d'affectation de la taxe sur les bureaux en Île-de-France** (prévue à l'article 231 *ter* du code général des impôts).

Le présent article prévoit que **c'est d'abord la région Île-de-France qui bénéficie d'une fraction** de cette taxe en application de l'article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales (182,938 millions d'euros depuis 2004).

La taxe **bénéficie ensuite au Fonds national d'aide au logement (Fnal) pour un montant défini à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012** et fixé à 146,1 millions d'euros en 2017. En conséquence, la taxe sur les bureaux est ajoutée à la liste des ressources du fonds national d'aide au logement par le B du X du présent article.

Puis, le reliquat de taxe est affecté à la Société du Grand Paris (SGP), pour un montant là aussi plafonné par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 et fixé à 385 millions d'euros en 2017.

La situation préexistant au présent article voyait la taxe sur les bureaux affectée, après attribution de 182 millions d'euros à la région Île-de-France, à **Action Logement pour un montant plafonné au montant perçu en 2011 (soit 133 millions d'euros)**. L'État percevait 33 millions d'euros (montant perçu en 2010 également). La Société du Grand Paris (SGP) bénéficiait du reliquat.

Les dispositions conduisent donc à **rediriger la taxe sur les bureaux d'Action Logement-UESL vers le Fonds national d'aide au logement**.

En conséquence, la **mention de l'affectation à Action Logement-UESL de la taxe sur les bureaux est supprimée** par le C du X du présent article (1 du II de l'article 57 de la loi n° 2005-1719).

La base juridique de l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux à la Société du Grand Paris (SGP) est également modifiée : la disposition législative antérieure¹ est supprimée et remplacée par le A du X du présent article.

¹ Article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

**C. LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RESSOURCES DE QUATRE OPÉRATEURS
POUR UN TOTAL DE 175 MILLIONS D'EUROS**

Les XI, XII, XIII et XIV du présent article prévoient quatre prélèvements sur les ressources de plusieurs opérateurs, pour un total de **175 millions d'euros**.

25 millions d'euros devraient être prélevés sur le fonds de roulement de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), 70 millions d'euros sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), 30 millions d'euros sur la réserve immobilière du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et 50 millions d'euros sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Il faut ajouter à ces prélèvements la **contribution de 175 millions d'euros des agences de l'eau** prévue pour 2017 par l'article 32 de la loi de finances initiale pour 2015.

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

Quinze amendements ont été adoptés à l'Assemblée nationale sur le présent article, dont huit amendements rédactionnels ou de coordination¹.

**A. UNE AUGMENTATION DE PLUS DE 308 MILLIONS D'EUROS DU TOTAL
DES PLAFONNEMENTS DE TAXES AFFECTÉES**

Six amendements ont conduit à augmenter les plafonds de cinq taxes au profit de cinq affectataires. Au total, les plafonnements augmentent de 308,2 millions d'euros par rapport au projet de loi initial déposé par le Gouvernement. Hors création d'un nouveau plafonnement pour 270 millions d'euros en faveur de l'Agence française de développement, **l'augmentation est de 38,2 millions d'euros par rapport au projet de loi initial** et, à périmètre constant², de **6,4 millions d'euros par rapport aux plafonds prévus en loi de finances initiale pour 2016**.

¹ Amendements n° I-472, I-473, I-315, I-474, I-475, I-476, I-477 et I-478.

² Hors plafonnement en faveur de France Télévisions introduit par le présent article.

**Modifications relatives aux plafonds intervenues à la suite des votes de
l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances**

(en millions d'euros)

Affectataires <i>Ressources affectées</i>	PLF 2017 initial				PLF 2017 post-AN		PLF 2017 initial/ post- AN
	2015	2016	2017	2017- 2016	2017	2016- 2017	
Agence française pour le développement				s.o.	270,0	s.o.	270,0
<i>Taxe sur les transactions financières</i>				s.o.	270,0	s.o.	270,0
Centre national pour le développement du sport (CNDS)	270,0	264,3	260,0	-4,3	270,0	5,8	10,0
<i>Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives</i>	40,9	40,9	40,9	0,0	40,9	0,0	s.o.
<i>Prélèvement complémentaire temporaire 2011-2015 "UEFA Euro 2016" sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs</i>	24,0	27,6	25,5	-2,1	25,5	-2,1	s.o.
<i>Prélèvement sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs</i>	170,5	163,5	159,0	-4,5	159,0	-4,5	s.o.
<i>Prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la FdJ et des nouveaux opérateurs agréés</i>	34,6	32,3	34,6	2,3	44,6	12,3	10,0
Comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI)	9,5	9,3	9,3	0,0	10,0	0,7	0,7
<i>Taxe pour le développement des industries de l'habillement</i>	9,5	9,3	9,3	0,0	10,0	0,7	0,7
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)	37,0	38,5	37,5	-1,0	38,5	0,0	1,0
<i>Droit de francisation et de navigation hors Corse</i>	37,0	38,5	37,5	-1,0	38,5	0,0	1,0
France Télévisions			140,5	s.o.	166,1	s.o.	25,5
<i>Taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques</i>			140,5	s.o.	166,1	s.o.	25,5
Voies navigables de France (VNF)	139,7	132,8	131,8	-1,0	132,8	0,0	1,0
<i>Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques</i>	139,7	132,8	131,8	-1,0	132,8	0,0	1,0
Total général	456,2	444,9	579,1	-6,3	887,4	6,5	308,2

Note de lecture : s.o. = « sans objet ». Dans le cas où un affectataire bénéficie de plusieurs taxes affectées plafonnées dont seules certaines ont fait l'objet de modifications à l'Assemblée nationale, toutes les ressources affectées plafonnées dudit affectataire sont présentées dans le tableau afin de permettre l'appréhension de l'évolution du total des ressources fiscales affectées de l'opérateur. Les lignes ne correspondant à des plafonds modifiés à la suite des votes de l'Assemblée nationale sont grisées.

Source : commission des finances du Sénat

L'amendement n° I-834 de nos collègues députés Dominique Lefebvre, Romain Colas, Jean-Pierre Dufau et Olivier Faure, ayant reçu un avis de sagesse du Gouvernement, prévoit **l'affectation de 270 millions d'euros de taxe sur les transactions financières (TTF) à l'Agence française de développement (AFD)**. Cet amendement **appelle une coordination par la suppression du A du VIII du présent article**, qui visait à abroger l'affectation de taxe sur les transactions financières à l'AFD. Cette affectation nouvelle vise à **augmenter l'effort en faveur de l'aide publique au développement**. Elle s'est accompagnée d'un **relèvement du taux de la taxe sur les transactions financières (TTF) de 0,2 % à 0,3 %¹ qui devrait augmenter son produit de 540 millions d'euros²**.

L'amendement n° I-836 du Gouvernement augmente de **25,5 millions d'euros le plafond de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée à France Télévision**, qui passe ainsi de 140,5 millions d'euros à 166,1 millions d'euros. Cette hausse du plafond de la TOCE **tire les conséquences du rejet par l'Assemblée nationale de l'augmentation de 1 euro de la contribution à l'audiovisuel public** (article 18 du présent projet de loi de finances).

Deux amendements identiques n° I-232 et n° I-494, de nos collègues députés Régis Juanico et Jacques Krabal, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, visent à augmenter de 10 millions d'euros le plafond de l'affectation au Centre national pour le développement du sport (CNDS) du prélèvement de 1,8 % sur les partis sportifs. Cette hausse s'appuie sur le **constat d'une forte augmentation du rendement du prélèvement**, passé de 37,4 millions d'euros en 2012 à une prévision de 90,3 millions d'euros en 2017.

L'amendement I-310 présenté par la rapporteure générale Valérie Rabault au nom de la commission des finances et par plusieurs de ses collègues, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, **revient sur la baisse de 1 million d'euros des ressources affectées au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)** pour maintenir son budget à **38,5 millions d'euros** au regard des objectifs fixés au CELRL par l'État pour les années à venir.

L'amendement n° I-146, présenté par notre collègue député Stéphane Saint-André et par plusieurs de ses collègues, ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, rétablit le plafond de la taxe hydraulique affectée à l'établissement Voies navigables de France (VNF) à son niveau de 2016 en **supprimant la baisse de 1 million d'euros prévue par la version initiale du présent article**.

¹ Amendement n° I-239 présenté par notre collègue député Jean-Pierre Dufau et plusieurs de ses collègues.

² D'après l'amendement gouvernemental n° I-837 à l'article d'équilibre à la suite des votes de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances.

L'amendement n° I-312 présenté par la rapporteure générale Valérie Rabault au nom de la commission des finances et par plusieurs de ses collègues, ayant fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement vise à augmenter de **0,69 million d'euros le montant des ressources fiscales affectées au Comité professionnel de développement économique de l'habillement (le DEFI)** au motif qu'en « *diminuant le budget du DEFI, ce sont les entreprises qui en sont les premières victimes et donc les emplois dans nos territoires* ».

B. L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DE LA TAXE HYDRAULIQUE

L'amendement précité n° I-146, présenté par notre collègue député Stéphane Saint-André et par plusieurs de ses collègues vise également à **réintégrer au champ d'application de la taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques les entreprises de production d'énergie frigorifique recourant au refroidissement par eau de rivière**, créée par l'article 106 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et codifiée à l'article L. 4316-3 du code des transports.

Lors de sa création, l'exonération de ces entreprises du paiement de la taxe hydraulique était défendue en raison de « *l'efficacité et de la sobriété environnementale et sanitaire des centrales hydrauliques produisant, transportant et distribuant de l'énergie frigorifique à un réseau urbain dans le cadre d'une délégation de service public en utilisant comme process industriel de climatisation le refroidissement par eau de rivière* ».

Bien que les auteurs de l'amendement présentent cette exonération comme une « niche fiscale », celle-ci n'est pas intégrée au tome II de l'annexe « Voies et moyens » jointe au présent projet de loi de finances et **son coût reste donc indéterminé.**

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. L'ABANDON DE LA RATIONALISATION ANNONCÉE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

Aucune des dispositions des articles 15 et 16 de la loi de programmation des finances publiques n'a réellement été respectée. La baisse du total des plafonds, à périmètre constant, n'a pas été réalisée et c'est au contraire une hausse qui est constatée.

Les critères de création ou de maintien des taxes affectées n'ont pas été mis en œuvre, ni l'obligation de plafonnement et encore moins de gage pour toute nouvelle affectation. De nombreuses taxes continuent d'être affectées sans faire l'objet d'un plafonnement ni être rebudgétisées.

1. Une diminution des plafonds à périmètre constant qui n'est pas respectée

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2017 fixait à son article 15 un objectif de réduction de la somme des plafonds prévus à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 d'au moins 86 millions d'euros.

Au total, dans le projet de loi de finances pour 2017, ces **plafonds augmentent de 252 millions d'euros à périmètre constant**, sans intégrer les nouveaux plafonnements prévus ni les modifications à la hausse apportées par l'Assemblée nationale.

Hors augmentation de 268 millions d'euros en faveur du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), qui pouvait être au départ traitée comme une mesure de périmètre en raison de la suppression concomitante de l'affectation d'une fraction de taxe sur les transactions financières (TTF) à l'Agence française de développement (AFD), la diminution n'est que de **16 millions d'euros** : le compte n'y est pas.

Le Gouvernement **parvient à afficher une tenue de l'objectif en assimilant les prélèvements sur les ressources des opérateurs à des baisses de plafond**. Pourtant, la baisse d'un plafond, qui vise à ajuster le flux de ressources d'un opérateur à ses dépenses, n'a ni le même objet ni les mêmes effets que le prélèvement de ressources sur la trésorerie de l'opérateur, c'est-à-dire sur un stock.

2. De nouveaux plafonnements qui n'en sont pas

L'extension du champ du plafonnement mise en avant par le Gouvernement est largement artificielle. En effet, la majeure partie des « nouveaux » plafonnements concerne en réalité des ressources fiscales dont l'affectation est déjà limitée par un montant chiffré fixé par la loi.

Ainsi, la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée à France Télévisions ou la taxe affectée à l'établissement publics d'aménagement de Guyane, n'étaient jusqu'en 2017 pas intégrées au champ de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 mais **leur produit affecté était déjà plafonné par des dispositions législatives**.

3. Une alternative entre rebudgétisation et plafonnement restée lettre morte

La loi de programmation posait également un **principe général de re-budgétisation ou de plafonnement au 1^{er} janvier 2017** : pourtant, **seuls deux opérateurs**, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) en 2016 et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

en 2017 devraient voir leurs ressources réintégrées au budget général de l'État.

Deux des opérateurs de l'État bénéficiant des plus importantes ressources fiscales affectées ne sont soumis à aucun plafond : il s'agit du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), dont le produit fiscal affecté devrait s'élever à environ 704 millions en 2017, et de l'Institut national de la propriété industrielle (Inpi), pour 196 millions d'euros.

Les dérogations au principe de rebudgétisation ou de plafonnement devaient, en théorie, faire l'objet d'une justification dans une annexe du projet de loi de finances de l'année mais **le présent projet de loi de finances ne comporte aucun élément spécifique visant à justifier le maintien de nombreuses affectations non plafonnées de recettes fiscales.**

4. Un rassemblement souhaitable de toutes les affectations plafonnées au sein du même article

Plusieurs affectations plafonnées de ressources de l'État sont prévues par d'autres dispositions législatives que l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

C'est notamment le cas de **l'affectation au Fonds national des aides à la pierre (Fnap)** des cotisations prévues à l'article L. 435-1 du code de la construction et de l'habitation pour **270 millions d'euros**, ou encore de l'affectation au **Fonds national d'aide au logement (Fnal)** d'une fraction fixée à **400 millions d'euros** du produit des versements des employeurs en application de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, de 2013 à 2015.

De même, l'affectation d'une partie des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 mégahertz et 790 mégahertz, à hauteur de **27,3 millions d'euros par an, en 2016, 2017 et 2018 au bénéfice de l'Agence nationale des fréquences** n'est pas non plus prévue par l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

Toutes les affectations de ressources à des personnes morales autres que l'État, dès lors que le montant total dont bénéficie l'organisme est plafonné, devraient figurer au I de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 afin de permettre au Parlement de porter un regard sur le panorama complet de la fiscalité et des ressources affectées. En outre, l'inscription de ces affectations à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012 permettrait qu'elles soient **prises en compte dans la norme de dépenses.**

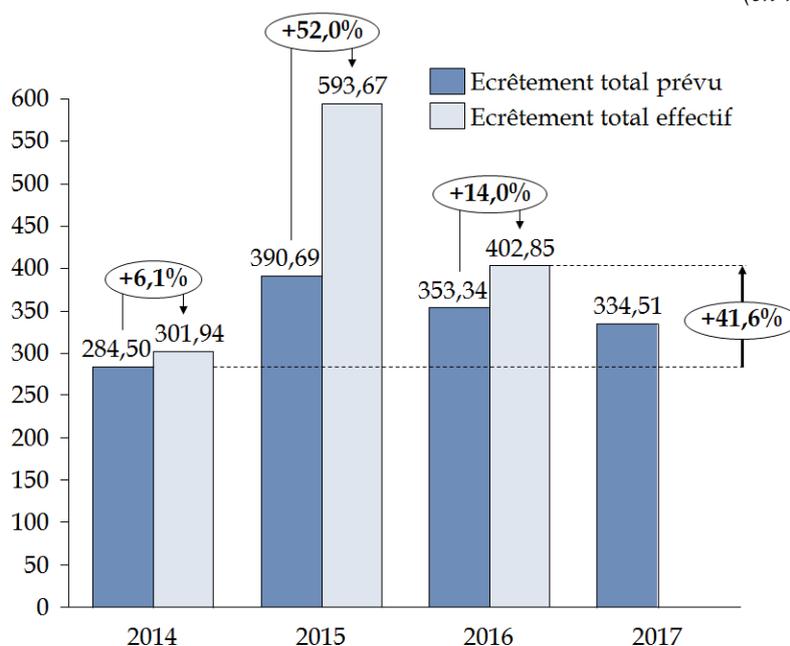
5. Des écrêtements importants qui appellent à redéfinir le mode de calcul de certaines taxes pour mieux les adapter aux besoins qu'elles sont censées financer

Le plafonnement des taxes affectées n'a pas pour objectif d'accroître les recettes de l'État.

Pourtant, force est de constater que l'écrêtement, c'est-à-dire la part du produit des taxes affectées qui est supérieure au plafond et reversée au budget général de l'État, représente une somme importante de près de 600 millions d'euros en 2015 et 403 millions d'euros en 2016.

Évolution du montant prévu et effectif du total des écrêtements de taxes affectées de 2014 à 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Dans certains cas, l'existence d'un écrêtement significatif n'appelle pas de commentaire : par exemple, l'affectation d'une fraction de taxe sur les transactions financières à l'Agence française de développement et au Fonds de solidarité pour le développement ne signifie évidemment pas que cette taxe ne pourrait pas financer, dans des proportions aussi sinon plus importantes, le budget général de l'État.

Cependant, des reversements élevés au budget de l'État paraissent plus problématiques dans le cas où la ressource affectée constitue une quasi-redevance, un prélèvement sectoriel ou encore une contribution assurantielle - justifiant d'ailleurs dans son principe l'affectation de

ressources¹. En effet, si le montant du produit des taxes affectées d'abord créées pour financer un organisme sectoriel apparaît trop élevé, il s'agirait davantage de modifier le mode de calcul de ces taxes que de continuer à faire peser des prélèvements importants sur les contribuables qui y sont soumis en reversant les recettes excédentaires au budget de l'État.

Par exemple, en 2015, **l'écèlement le plus important a concerné la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie** de région pour plus de **180 millions d'euros**. Cette taxe ayant été créée spécifiquement pour financer les chambres de commerce et d'industrie, il serait préférable de **redéfinir son mode de calcul, pour faire davantage correspondre son produit aux besoins des chambres de commerce et d'industrie**.

Le même problème se pose également pour des montants plus modestes. Par exemple, la **contribution pour frais de contrôle versée par les entreprises du secteur financier à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution** (ACPR) devrait faire l'objet d'un écèlement de 6,2 millions d'euros en 2016 et de 5,3 millions d'euros en 2017. Là encore, sans même examiner la pertinence de la baisse du plafond conduisant à un tel écèlement, votre rapporteur général considère que **s'il apparaît que le produit d'une contribution sectorielle est supérieur aux besoins qui ont justifié sa création, il faudrait redéfinir son mode de calcul** afin d'en réduire le produit – et non financer le budget de l'État par une ressource créée dans un but précis.

B. CONCERNANT LES MODIFICATIONS DES PLAFONDS

La hausse la plus notable est celle de l'aide publique au développement : au total, **ses moyens sont renforcés de près de 540 millions d'euros**.

Le présent article prévoit également une **baisse marquée des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie**, à hauteur de 60 millions d'euros, soit une diminution de 6,5 % du total des ressources fiscales affectées aux CCI. D'après les propos tenus en séance à l'Assemblée nationale par le secrétaire chargé du budget et des comptes publics Christian Eckert, cette réduction des moyens des CCI est conforme au plan annoncé en 2016. Cependant, la situation des CCI paraît particulièrement difficile : **le fonds de roulement de la chambre de commerce et d'industrie de Paris et de l'Île-de-France est désormais négatif**, à hauteur de -100 millions d'euros.

Par ailleurs, la **hausse du plafond de taxe sur les opérateurs de communications électroniques affectée à France Télévisions ne paraît pas opportune** : alors que la société vient de faire l'objet d'un contrôle de la Cour

¹ Cf. article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

des comptes qui relève des manquements en matière de gestion financière (cf. commentaire de l'article 18 du présent projet de loi de finances), votre rapporteur général considère qu'il est préférable d'inciter France Télévisions à **rechercher des économies**, plutôt que de lui accorder une augmentation de ressources publiques au-delà de celle qui est assurée par la progression naturelle du rendement de la CAP.

Il est donc **défavorable à l'augmentation de 25,5 millions d'euros du plafond de la taxe et propose de revenir au montant initialement prévu soit 140,5 millions d'euros.**

Enfin, la rebudgétisation des ressources fiscales affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) paraît aller dans le sens d'une plus grande maîtrise des dépenses de cet opérateur. Votre rapporteur général **déplore cependant que l'Ofii soit le seul organisme à voir ses ressources fiscales rebudgétisées.**

C. CONCERNANT LA MODIFICATION DE CERTAINES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES AUX TAXES AFFECTÉES

1. Une suppression en catimini de 150 millions d'euros de ressources en faveur d'Action logement

Sans que l'évaluation préalable ne l'explique clairement, **le présent article prévoit de rediriger la fraction de la taxe sur les bureaux qui était jusque-là attribuée à Action Logement-UESL au profit du Fonds national d'aide au logement (Fnal).** Le Gouvernement justifie cette réduction des moyens d'Action Logement (organisme gestionnaire de la participation des employeurs à l'effort de construction - PEEC -, autrement dit du « 1 % logement » devenu le « 0,45 % logement ») par la suppression, à partir de 2017, de la contribution d'Action Logement au budget général pour le financement des aides au logement, qui s'élevait à environ 150 millions d'euros et par la réforme que l'UESL est en train de mener sur les modalités d'organisation de la collecte et de distribution de la PEEC.

2. La réintégration de certaines entreprises au champ de perception de la taxe hydraulique

D'après les propos tenus en séance à l'Assemblée nationale par le secrétaire chargé du budget et des comptes publics Christian Eckert, **l'exonération est très limitée : un seul contribuable est concerné** et ce dossier fait l'objet actuellement d'une **procédure contentieuse engagée par ce contribuable.** Le secrétaire d'État a indiqué que « *le Gouvernement, dans l'attente de l'issue de cette procédure, ne souhaite pas envoyer de signal sur ce point* ».

3. Une nécessaire coordination suite au choix de l'Assemblée nationale de maintenir l'affectation d'une fraction de la TTF à l'Agence française de développement (AFD)

Suite à l'ajout par l'Assemblée nationale d'une ligne visant à plafonner à 270 millions d'euros l'affectation de taxe sur les transactions financières à l'AFD, une **coordination doit être réalisée : le A du VIII de l'article (qui abroge la disposition prévoyant l'affectation) doit être supprimé et l'article 43 doit être modifié pour remplacer le taux de 25 %** par la formule consacrée (« *dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012* »).

D. CONCERNANT LES PRÉLÈVEMENTS

Il est justifié que les opérateurs participent à l'effort de maîtrise des dépenses de l'État et votre rapporteur général n'est pas opposé sur le principe à des prélèvements sur les ressources d'organismes dont la situation financière est trop largement excédentaire.

Cependant, le **prélèvement de 50 millions d'euros sur la Caisse de garantie du logement locatif social s'ajoute à celui de 100 millions d'euros réalisé en 2016.**

Votre rapporteur général **prend acte des prélèvements prévus.**

Il note que la contribution exceptionnelle du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), affichée à hauteur de 90 millions d'euros dans le tome I de l'annexe « Voies et Moyens » jointe au présent projet de loi de finances, correspond en fait à la somme du prélèvement de 30 millions d'euros prévu par le présent article et à un effort de baisse des dépenses de l'opérateur qui devrait s'élever à 60 millions d'euros en 2017. L'assimilation d'une maîtrise des dépenses à une baisse du plafond ne paraît pas justifiée à votre rapporteur général qui rappelle que les **taxes affectées au CNC ne sont toujours pas plafonnées.**

ARTICLE 18

(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

Ressources de l'audiovisuel public

Commentaire : le présent article vise à actualiser le mécanisme de garantie de ressources des organismes de l'audiovisuel public.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2016, les organismes de l'audiovisuel public¹ ne reçoivent plus de dotations budgétaires et sont intégralement financés par l'intermédiaire du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

Ce compte spécial a été créé par la loi de finances pour 2006² pour prendre la suite du compte d'avances n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public ».

Il retrace en dépenses **le montant des avances accordées aux organismes de l'audiovisuel public** et en recettes :

- d'une part, **les remboursements d'avances correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)³ et la part de taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE)⁴ affectée à France Télévisions, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement⁵ et du montant des intérêts sur les avances ;**

- et d'autre part, **le montant des dégrèvements de CAP pris en charge sur le budget général de l'État⁶.**

¹ France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte France, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

² VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ Article 1605 du code général des impôts.

⁴ Article 302 bis KH du code général des impôts.

⁵ L'État effectue un prélèvement de 1 % à ce titre en application de l'article 1647 du code général des impôts.

⁶ Ceux-ci sont imputés en dépenses sur le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Comme le relève la Cour des comptes, « ces remboursements ne sont en aucune manière des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un simple jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la contrevaletur du montant des dégrèvements»¹. Depuis la loi de finances pour 2016, il s'agit dorénavant de **trois flux**, puisqu'une partie de la TOCE est désormais affectée au programme 841 « France Télévisions ».

Dès la création de ce compte de concours financiers, a été mis en place un **mécanisme dit de « garantie de ressources »** afin de ne pas faire peser sur les organismes de l'audiovisuel public les aléas liés au recouvrement de la CAP qui est une imposition dont le produit effectivement perçu peut **s'avérer différent du produit prévisionnel**. **L'État garantit donc un montant minimum d'encaissements nets de CAP**. Dans ce cadre, est également fixé le **montant maximal des dégrèvements de CAP qu'il prend en charge**.

Ces deux montants sont actualisés chaque année par la loi de finances initiale, qui modifie en conséquence le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006.

B. LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La **contribution à l'audiovisuel public (CAP)**, dénommée jusqu'en 2009 « redevance audiovisuelle », est régie par l'article 1605 du code général des impôts. **Sa perception est adossée à la taxe d'habitation pour les redevables particuliers** et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), pour les redevables professionnels.

Son fait générateur est la détention d'un « appareil récepteur de télévision » ou d'un « *dispositif assimilé permettant la réception de la télévision* ». Tel qu'il est formulé, l'article 1605 semblait pouvoir viser les micro-ordinateurs. Toutefois, l'administration fiscale fait une interprétation restrictive de la notion de « dispositif assimilé ». Les matériels retenus sont présentés dans l'encadré ci-après.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers (CCF) « Avances à l'audiovisuel public », mai 2016.

Résumé des dispositifs assimilés		Matériels associés			
		Magnétoscope (avec tuner)	Lecteur ou lecteur-enregistreur DVD (avec tuner)	Magnétoscope (sans tuner)	Lecteur ou lecteur-enregistreur DVD (sans tuner)
Écrans	Téléviseur classique (avec tuner)	taxable	taxable	taxable	taxable
	Téléviseur (sans tuner) ou écran plat	taxable	taxable	non taxable	non taxable
	Vidéo-projecteur (avec tuner) associé à un écran	taxable	taxable	taxable	taxable
	Vidéo-projecteur (sans tuner) associé à un écran	taxable	taxable	non taxable	non taxable
	Micro-ordinateur avec carte TV	non taxable	non taxable	non taxable	non taxable

Source : Bulletin officiel des finances publiques – Impôts n° BOI-PAT-CAP-10-20140226 du 26 février 2014

Depuis 2009, le montant de la CAP est **indexé sur l'indice des prix à la consommation hors tabac**, tel qu'il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour l'année considérée¹. Il est actualisé chaque année par décret².

En 2016, le montant de la CAP est de **137 euros pour la France métropolitaine et de 87 euros pour les départements d'outre-mer**. L'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour 2017 étant de 0,8 %, le montant de la CAP augmentera naturellement d'un euro en 2017 et s'élèvera, sans autre disposition, à **138 euros pour la France métropolitaine et à 88 euros pour les départements d'outre-mer**.

L'article 1605 *bis* du code général des impôts prévoit **des allègements de CAP alignés sur ceux de la taxe d'habitation**. Ainsi, bénéficient d'un dégrèvement de CAP les personnes exonérées ou dégrévées de la taxe d'habitation. Par ailleurs, les personnes **bénéficiaires d'un « droit acquis »**³ et celles **dont le revenu fiscal de référence est nul** bénéficient également d'un dégrèvement de la contribution. En 2016, ces dégrèvements ont été augmentés par l'effet de l'article 75 de la loi de finances pour 2016, qui a maintenu sur deux ans des exonérations de taxe d'habitation pour **les contribuables âgés, veufs, en situation de handicap ou d'invalidité**, alors que leur revenu fiscal de référence dépassait le plafond d'éligibilité à ces avantages. Les effets de cette disposition devraient encore se faire ressentir en 2017 (cf. *infra*).

¹ Il est arrondi à l'euro le plus proche ; la fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

² Ce décret est pris sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 11 de la loi n° 51-247 du 1^{er} mars 1951.

³ Il s'agit de personnes de condition modeste invalides ou infirmes et de personnes âgées de condition modeste qui étaient exonérés de la redevance audiovisuelle avant la réforme de 2004 et dont l'exonération a été maintenue malgré les nouvelles règles applicables.

C. LA TAXE SUR LES SERVICES FOURNIS PAR LES OPÉRATEURS DE COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES (TOCE)

La taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) a été **créée par la loi du 5 mars 2009 sur la communication audiovisuelle**¹. Elle est définie à l'article 302 *bis* KH du code général des impôts.

Elle est due par **les opérateurs de communications électroniques qui fournissent un service en France** et qui ont fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Elle est assise sur **le montant des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers** à ces opérateurs en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent.

Sont exclues de l'assiette les sommes acquittées par les opérateurs au titre des **prestations d'interconnexion et d'accès**, ainsi que celles acquittées au titre des **prestations de diffusion ou de transport des services de communications audiovisuelles** et les sommes acquittées au titre de l'utilisation de **services universels de renseignement téléphoniques**.

Par ailleurs, lorsque les services de communications électroniques sont compris dans une offre composite comprenant des services de télévision, les sommes versées au titre de cette taxe font l'objet d'un abattement de 50 %.

La taxe est calculée en appliquant **un taux de 1,3 %** à la fraction du montant des encaissements annuels taxables, hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA), **qui excède 5 millions d'euros**. Ce taux, à l'origine de 0,9 %, a été augmenté par la loi de finances pour 2016.

Évolution du rendement de la TOCE depuis sa création

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOCE	185,9	255,0	251,0	179,7	253,9	212,7	201,0	306,0	309,0

Source : direction du budget

La TOCE a été instaurée concomitamment avec la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision définie à l'article 302 *bis* KG du code général des impôts. Ces deux taxes étaient destinées à permettre au budget général de l'État de compenser, *via* le versement de dotations budgétaires à France Télévisions, **le manque à gagner résultant de**

¹ Article 33 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

la suppression de la publicité après 20 heures prévue par cette loi et évalué à 450 millions d’euros. Son produit était donc à l’origine intégralement affecté au budget général de l’État.

Depuis 2016, à la suite de la suppression de la dotation budgétaire accordée à France Télévisions, **une part de la TOCE lui a été affectée** par l’intermédiaire du compte de concours financiers « Avances à l’audiovisuel public ». **Le plafond de cette affectation a été fixé à 140,5 millions d’euros** par an en loi de finances pour 2016¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE AUGMENTATION D’UN EURO HORS INFLATION DE LA CONTRIBUTION A L’AUDIOVISUEL PUBLIC...

L’article 18 dans sa rédaction initiale proposait **une augmentation d’un euro hors inflation de la contribution à l’audiovisuel public (CAP)**. Cette augmentation devait se cumuler à la revalorisation liée à l’inflation, soit **une augmentation globale de deux euros** faisant passer la CAP de 137 à **139 euros en métropole** et de 87 à **89 euros dans les départements d’outre-mer**. Pour mémoire, la CAP était de 125 euros en 2012 en France métropolitaine et de 80 euros en outre-mer et a fait l’objet de deux augmentations au-delà de l’inflation en 2013 et 2015.

Évolution du tarif de la CAP depuis 2012

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant de la CAP en métropole	125	131	133	136	137	139
Montant de la CAP en outre-mer	80	84	85	86	87	89

Source : commission des finances du Sénat, d’après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial. En grisé, les années où la CAP a été augmentée au-delà de l’inflation

Cette augmentation devrait rapporter **26 millions d’euros supplémentaires**, en plus des 38 millions d’euros que procure le dynamisme naturel de la CAP dû à la **hausse du montant de la redevance** et **l’évolution du nombre de foyers assujettis**. Elle est justifiée par le Gouvernement par **la nécessité d’augmenter les moyens accordés aux sociétés de l’audiovisuel public** (hors INA).

¹ Article 48 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Avances aux organismes de l'audiovisuel public financées par la CAP depuis 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017*
Avances aux organismes (TTC)	3 290	3 448	3 551	3 667	3 728	3 792
<i>dont encaissements nets de CAP</i>	2 788	2 957	3 043	3 153	3 215	3 225
<i>dont dégrèvements</i>	503	490	508	514	514	567

* Chiffres issus de l'article 18 du projet de loi de finances initial.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Le montant des dégrèvements pris en charge par le budget général de l'État est prévu **en forte progression de 10 % dans le projet de loi de finances pour 2017 pour atteindre 567 millions d'euros**. Cette évaluation prend en compte **les effets induits par l'adoption de l'article 75 de la loi de finances pour 2016** (maintien pendant deux ans des exonérations de taxe d'habitation pour les contribuables âgés, veufs, en situation de handicap ou d'invalidité, dont le revenu fiscal de référence aurait dépassé le plafond d'éligibilité à ces avantages). L'estimation faite dans la loi de finances pour 2016 n'avait pas pu intégrer cette mesure, celle-ci ayant été adoptée par amendement à l'Assemblée nationale, après le vote de la première partie, ce qui explique l'importance de l'écart observé entre 2016 et 2017. Le chiffrage actualisé en loi de finances pour 2017 ¹ évalue ces dégrèvements de l'année 2016 à 592 millions d'euros.

B. ... POUR AUGMENTER LA DOTATION ACCORDÉE À FRANCE TÉLÉVISIONS

La hausse de CAP proposée pour 2017 a pour but de permettre un accroissement des crédits accordés aux sociétés de l'audiovisuel public selon la répartition ci-après.

¹ Voir « Évaluation des voies et moyens » tome II, annexe au projet de loi de finances pour 2017.

Évolution des crédits accordés entre 2016 et 2017¹

(AE = CP, en millions d'euros)

	LFI 2016	PLF 2017	Ecart	
France Télévisions	2 559,6	2 598,3	38,7	1,5%
Arte France	269,8	280,0	10,2	3,8%
France Médias Monde	249,1	256,8	7,7	3,1%
Radio France	619,5	625,1	5,6	0,9%
TV5 Monde	78,5	80,0	1,5	1,9%
INA	90,9	90,9	0	0%

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performances du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » annexé au projet de loi de finances pour 2017

L'essentiel de l'augmentation de la CAP est **destiné à financer France Télévisions** dont le contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2020, en cours de signature, prévoit **un accroissement des ressources publiques de 215 millions d'euros sur la période.**

Évolution des ressources publiques allouées à France Télévisions au cours du COM 2016-2020

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources publiques (HT)	2 509,7	2 547,7	2 564,7	2 568,7	2 572,7
Progression/ 2016		38	55	59	63

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de COM 2016-2020

Ces crédits supplémentaires permettraient **un soutien accru de France Télévisions à la création**, avec un engagement d'investir un montant supérieur à ses obligations réglementaires, et **le lancement de deux nouveaux projets** : le développement d'une **plateforme de vidéo à la demande (VàD)** et la création d'une offre d'information continue, **Franceinfo**.

Le COM de France Télévisions a reçu un avis défavorable de la commission de la culture du Sénat² (cf. infra).

Le solde, soit **25 millions d'euros**, serait réparti entre les sociétés suivantes :

- Arte France (+ 10,2 millions d'euros), pour une hausse de **ses dépenses de programmes**, qui passeraient ainsi de **133 millions d'euros**

¹ Montants TTC issus du projet de loi de finances pour 2017 initial.

² Voir le compte rendu du 19 octobre 2016 :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161017/cult.html#toc2>

à **146 millions d'euros en 2017**, grâce à un abondement complémentaire de 3 millions d'euros en provenance du fond de roulement de la chaîne ; Arte France souhaite donner la priorité à la **création de programmes inédits** dans le cadre de son futur COM 2017-2021, qui augmenterait son budget annuel de production et d'achat de programmes de 146 millions d'euros à 158,3 millions d'euros ;

- France Médias Monde (+ 7,7 millions d'euros), dans le cadre de son futur COM 2016-2020, notamment pour financer le **lancement d'une version hispanophone de France 24 en 2017** dont le coût cette première année est estimé à 2,9 millions d'euros¹, **la participation de France 24 à la nouvelle chaîne Franceinfo** et le passage à la TNT en Afrique ;

- Radio France (+ 5,6 millions d'euros), pour **financer à hauteur 5 millions d'euros le chantier de réhabilitation de la Maison de la radio**, conformément à son COM 2015-2019, et compenser à hauteur de 0,5 million d'euros la perte de recettes publicitaires liée au lancement de la nouvelle offre d'information en continu² ;

- TV5 Monde (+ 1,5 million d'euros), pour permettre **les investissements nécessaires en matière de cyber-sécurité et de développements numériques**, dans le cadre de son futur plan stratégique 2017-2020.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié de façon substantielle l'article 18. Elle a en effet adopté, **contre l'avis du Gouvernement**, un amendement présenté par Valérie Rabault, rapporteure générale, au nom de la commission des finances, et co-signé par nos collègues députés Charles de Courson et Philippe Vigier, **supprimant l'augmentation d'un euro hors inflation de la CAP**. Lors de la seconde délibération, le Gouvernement a fait adopter **un amendement tirant les conséquences de cette suppression sur le niveau de CAP garanti par l'État** au titre des dégrèvements et des encaissements nets de redevances.

Parallèlement, afin de garantir **un niveau de ressources publiques conforme au COM en cours de signature avec France Télévisions**, et se ralliant à la solution proposée par la commission des finances, le Gouvernement a fait adopter un amendement à l'article 17 **augmentant le plafond de la TOCE affectée à France Télévisions de 25,5 millions d'euros**,

¹ Et le coût en année pleine serait de 7,3 millions d'euros selon le plan d'affaires de France Médias Monde.

² Radio France ne peut plus diffuser de la publicité sur son site franceinfo.fr.

soit l'équivalent des recettes nettes¹ de CAP que France Télévisions aurait perçu en cas d'augmentation hors inflation d'un euro.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Le dynamisme naturel de la CAP permettrait d'accroître les crédits des organismes de l'audiovisuel public de 38 millions d'euros d'après les prévisions du Gouvernement, ce qui suffirait à financer intégralement les projets portés par Radio France, France Médias Monde, Arte France et TV5 Monde, et partiellement ceux de France Télévisions (à hauteur d'environ 13 millions d'euros, au lieu de 38 millions).

L'augmentation d'un euro hors inflation de la CAP était uniquement destinée à assurer à France Télévisions **un financement conforme à ce que la société a négocié dans le cadre du COM 2016-2020** en cours de signature.

Or, comme l'a relevé la commission de la culture², **ce COM ne paraît pas compatible avec la situation financière et sociale de France Télévisions**. Il prévoit le lancement de deux nouveaux projets (VàD et Franceinfo) qui ne sont étayés par aucun plan d'affaires, et ne reposent sur aucun véritable modèle économique, alors que France Télévisions n'a pas été capable de **mettre en œuvre les réformes structurantes nécessaires pour trouver en interne des marges d'économies**, que ce soit dans ses relations avec les producteurs, en matière salariale ou même de périmètre de l'offre.

Ses manquements en matière de gestion ont été relevés de manière détaillée par la Cour des comptes qui conclut dans un récent rapport³:

« La faible contrainte qui a pesé jusqu'en 2013 sur le financement de l'entreprise et le caractère optimiste des perspectives à moyen terme ont conduit à négliger une trajectoire de dépenses dont le pilotage n'était à l'évidence pas suffisamment cadré.

Cette situation ne peut plus perdurer, et il n'est pas concevable qu'elle se résolve, une fois encore, par une allocation de ressources publiques supplémentaires. Pour se dégager de l'impasse financière à laquelle elle est confrontée, investir dans les domaines essentiels pour son avenir comme financer sa nouvelle chaîne d'information, France Télévisions ne pourra plus s'exonérer de dégager les gains de productivité attendus de l'entreprise unique et favorisés par des modes de gestion dont la performance et la rigueur doivent être ceux que l'on peut légitimement escompter d'une entreprise de cette taille. »

¹ 26 millions de CAP, minorés de la TVA applicable à ces versements (2,1 %).

² Compte rendu du 19 octobre 2016 :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161017/cult.html#toc2>

³ Rapport public thématique « France Télévisions, mieux gérer l'entreprise, accélérer les réformes », octobre 2016.

Votre rapporteur général partage cette analyse et considère qu'il est préférable d'inciter France Télévisions à **rechercher des économies**, plutôt que de lui accorder une augmentation de ressources publiques au-delà de celle qui est assurée par la progression naturelle du rendement de la CAP.

Il est donc **favorable à la suppression de la hausse d'un euro du montant de la CAP hors inflation et donc à l'adoption de cet article sans modification.**

Il n'est par contre pas favorable au relèvement du plafond de la TOCE affectée à France Télévisions prévu à l'article 17.

ARTICLE 18 bis (nouveau)
(Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003
de finances rectificative pour 2003)

Modification de la taxe affectée au Centre technique du cuir (CTC)

Commentaire : le présent article vise à apporter une précision technique à la définition des redevables de la taxe affectée au Comité professionnel de développement des secteurs du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (CTC).

I. LE DROIT EXISTANT

Les centres techniques industriels (CTI) sont des établissements d'utilité publique qui exercent des missions de développement économique et technique au service des entreprises d'une filière, souvent composées de PME et d'ETI n'ayant pas les moyens d'assumer le coût de ces missions « en interne » : recherche et développement, diffusion de technologies, formation, normalisation, certification et contrôle de la qualité, veille stratégique et technologique etc.

Les comités professionnels de développement économique (CPDE) sont des structures similaires, mais dont le champ de compétence a été peu à peu élargi, et qui mènent également des actions de promotion, des missions d'accompagnement des entreprises à l'international, des actions de lutte contre la contrefaçon etc.

Il existe aujourd'hui douze CTI et quatre CPDE. Ces organismes peuvent être financés soit par une dotation budgétaire, soit par une taxe affectée, assise sur les produits vendus par les entreprises de la filière. Les neuf taxes affectées sont prévues par l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003¹.

À la suite du rapport de Clotilde Valter du 7 octobre 2014 qui préconisait la généralisation du financement par taxe affectée², **l'article 137 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2015³ a :**

¹ Ces taxes sont plafonnées par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances initiale pour 2012 (cf. commentaire de l'article 17 du présent projet de loi de finances).

² Clotilde Valter, députée du Calvados, « Les CTI et CPDE au service du redressement productif », rapport au Premier ministre, 7 octobre 2014. Dans un contexte de dotations budgétaires contraintes, le rapport soulignait les avantages d'un financement par taxe affectée : pérennité et stabilité de la ressource ; neutralité sur le solde budgétaire ; contribution le cas échéant des importations et acquisitions intracommunautaires ; implication des acteurs de la filière.

³ Cet article était rattaché à la mission « Économie ».

- **institué deux nouvelles taxes affectées**, au bénéfice du centre technique des industries de la fonderie (CTIF) d'une part, et de l'institut des corps gras (ITERG) d'autre part. Une dotation budgétaire est cependant maintenue à titre transitoire pour le CTIF entre 2016 et 2018 ;

- **créé un nouveau CTI**, le centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC), également financé par une taxe affectée instituée par le même article ;

- **harmonisé et sécurisé les dispositions législatives encadrant l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux CPDE**, s'agissant des missions que celles-ci sont susceptibles de financer d'une part, et des procédures de recouvrement, de contrôle et de recours d'autre part.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les **articles 18 bis et 18 ter** du présent projet de loi de finances, introduits par nos collègues députés avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, visent à **apporter des corrections et des précisions de nature essentiellement technique au texte adopté l'année dernière**, s'agissant de leur assiette ou de leurs redevables. Ces précisions visent à prévenir les risques de contentieux et d'érosion des recettes de ces taxes affectées.

En l'occurrence, le **présent article 18 bis**, issu d'un amendement de Jean-Luc Laurent et Christian Hutin, sous-amendé par Valérie Rabault, rapporteure générale, vise à **préciser la définition des redevables de la taxe affectée¹ au Comité professionnel de développement des secteurs du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure (CTC)**.

Les redevables de cette taxe sont les fabricants, une catégorie qui inclut les entreprises qui « *conçoivent ces produits et les font fabriquer par un tiers, quel que soit le lieu de fabrication* ». Le présent article vise à rétablir trois alinéas supprimés l'année dernière, semble-t-il par erreur, qui précisaient que « *faire fabriquer par un tiers* » s'entendait ainsi :

« a) *Soit en lui fournissant les matières premières ;*

« b) *Soit en lui imposant des techniques faisant l'objet de brevets, des procédés, des formules ou des plans, dessins ou modèles, dont elles ont la jouissance ou l'exclusivité ;*

« c) *Soit en lui faisant apposer des griffes ou des marques dont elles ont la jouissance ou l'exclusivité. »*

¹ Cette taxe est plafonnée à 12,25 millions d'euros par l'article 17 du projet de loi de finances.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, la commission des finances avait **proposé de supprimer l'article relatif aux taxes affectées aux CTI et CPDE, pour trois raisons de principe** rappelées par votre rapporteur général en séance publique¹ :

« Premièrement, [...] l'engagement du Gouvernement et du Président de la République de ne pas créer de taxe nouvelle. Une telle disposition est surtout contraire à la position du secrétaire d'État chargé du budget, qui s'était engagé à supprimer, à hauteur de un milliard d'euros, des taxes à faible rendement. Or non seulement on n'en supprime pas, mais on en crée de nouvelles !

« Deuxièmement, cet article est en totale contradiction avec l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques² qui dispose expressément : « une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent ». Concrètement, si on crée des taxes nouvelles, on devrait, dans le respect de cet article, en supprimer d'autres. Or rien de tel n'est prévu.

« Troisièmement, cet article crée des taxes extrêmement complexes. Dans un rapport, certes non public, de l'Inspection générale des finances, qui a examiné plus de 160 taxes à faible rendement, on découvre que le coût de recouvrement de nombre de ces taxes est supérieur à leur rendement ». Lors des débats en commission³, votre rapporteur général avait aussi déclaré : « Voyez par ailleurs la complexité de l'article – sa lecture prendrait une demi-heure, je vous l'épargnerai en séance. (...) Une pièce comportant du plastique et du métal sera-t-elle assujettie aux taxes sur le plastique et à celles sur le métal ? Et l'on prétend simplifier le code général des impôts ! On pourrait trouver des assiettes et des rédactions plus claires ».

Ces rappels étant faits, les dispositions proposées par les articles 18 bis et 18 ter constituent des corrections de nature technique, auxquelles il n'y a pas lieu de s'opposer.

À vrai dire, il est même permis de voir dans ces corrections la confirmation du bien-fondé de la position de la commission des finances quant à la complexité de ces taxes affectées. Rappelons qu'elles font suite à pas moins de vingt-huit amendements de nature technique adoptés par l'Assemblée nationale sur le texte initial discuté de l'année dernière.

¹ Compte-rendu intégral des débats, 28 novembre 2015.

² Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

³ Compte-rendu des débats de la commission des finances, 27 octobre 2015.

ARTICLE 18 ter (nouveau)
(Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003
de finances rectificative pour 2003)

**Modification de la taxe affectée au Centre d'étude et de recherche de
l'industrie du béton (CERIB)**

Commentaire : le présent article vise à apporter une précision technique à la définition de l'assiette de la taxe affectée au Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB).

Le présent article 18 ter appelle les mêmes remarques générales que l'article 18 bis (cf. commentaire *supra*).

Plus précisément, cet article, issu d'un amendement de nos collègues députés Jean-Luc Laurent et Christian Hutin, adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, vise à **préciser la définition de l'assiette de la taxe affectée¹ au Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB).**

Cette taxe est assise sur les produits en béton et est due par les fabricants. Le présent article vise à lever une ambiguïté sur leur définition, en précisant que « *sont considérés comme produits en béton les produits obtenus par durcissement d'un mélange comprenant, selon le cas :*

« - un liant et des granulats, naturels ou artificiels ;

« - un liant et des fibres de tous calibres, naturels ou artificiels ;

« - un liant, des granulats et des fibres de tous calibres, naturels ou artificiels. »

Dans la rédaction actuelle, issue selon l'exposé des motifs d'une « *erreur de transcription d'un amendement l'année passée* », ces trois catégories sont rassemblées en une seule et même phrase, ce qui est source de confusion et d'insécurité juridique. **Cette modification étant de nature technique, votre rapporteur général estime qu'il n'y a pas lieu de s'y opposer.**

¹ Cette taxe est plafonnée à 14 millions d'euros par l'article 17 du présent projet de loi de finances.

ARTICLE 18 quater (nouveau)
(Art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003
de finances rectificative pour 2003)

Modification de la taxe affectée à l'Institut des corps gras (ITERG)

Commentaire : le présent article vise à supprimer l'exonération de la taxe affectée à l'Institut des corps gras (ITERG) dont bénéficient les livraisons intracommunautaires et les exportations.

Le présent article, issu d'un amendement de nos collègues députés Jean-Luc Laurent et Christian Hutin, adopté avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, vise à **élargir l'assiette de la taxe affectée à l'Institut des corps gras (ITERG), créée par la loi de finances pour 2016¹.**

Cette taxe est assise sur les produits issus de la transformation de corps gras végétaux et animaux (huiles végétales vierges et brutes, huiles raffinées, margarines, suifs, saindoux etc.) et est due par les fabricants. La collecte de la taxe ayant été inférieure à la prévision initiale de 404 000 euros, **le présent article propose de supprimer l'exonération dont bénéficient les livraisons intracommunautaires et les exportations.** Seules demeureront donc exonérées les reventes en l'état d'une part, et les acquisitions intracommunautaires et importations d'autre part. À cet égard, l'exposé des motifs précise que l'exonération des livraisons intracommunautaires n'existe pour aucune des autres taxes affectées aux CTI².

Bien que présenté comme un « *amendement technique* » lors des débats en séance publique, **cet article diffère cependant des 18 bis et 18 ter qui le précèdent (cf. *supra*), en ce qu'il constitue une modification assez substantielle de l'assiette de la taxe affectée à l'ITERG.** Il est, dès lors, regrettable que son impact financier ne soit pas documenté, et que la compatibilité avec le droit de l'Union européenne d'une telle exonération « asymétrique » des acquisitions mais pas des livraisons ne soit pas étayée.

Plus fondamentalement, cet article consiste à augmenter une taxe, qui se trouve de surcroît être un archétype de ces petites taxes sectorielles complexes mais au rendement anecdotique – celles-là mêmes que dénonce le Gouvernement, sans parvenir à en réduire significativement le nombre. Pour des raisons de principe, **votre rapporteur général n'est pas favorable à l'adoption de cet article.**

¹ Cette taxe est plafonnée à 710 000 euros par l'article 17 du présent projet de loi de finances, en hausse de 306 000 euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, en cohérence avec la suppression de la dotation budgétaire transitoire de l'ITERG.

² Plus précisément, l'exposé des motifs précise de façon ambiguë que « cette exonération n'existe pour aucun autre CTI », ce qui est exact s'agissant des livraisons intracommunautaires, mais inexact s'agissant des exportations vers des pays tiers (exonérées dans deux cas).

C. - Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

ARTICLE 19

Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Commentaire : le présent article vise à la reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article vise à confirmer pour l'année 2017, sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, les affectations résultant de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts antérieurement.

L'article 16 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la possibilité d'affecter certaines recettes sous forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux. Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la LOLF, la loi de finances de l'année détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte.

Par conséquent, les dispositions relatives aux affectations de ressources doivent être autorisées et reconduites annuellement, sous réserve des dispositions particulières pouvant être prises dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Cet article technique n'appelle pas d'observations.

Le solde des comptes spéciaux fait l'objet d'une analyse au sein du tome I du présent rapport.

ARTICLE 20

(Art. 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2016)

**Réforme du compte d'affectation spéciale
« Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les règles encadrant les recettes et les dépenses retracées dans le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », en vue d'unifier les vecteurs budgétaires de l'État propriétaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. FRANCE DOMAINE, UN PILOTE UNIQUE MAIS UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ÉCLATÉE

La politique immobilière de l'État est constituée de 44 programmes budgétaires y contribuant. Toutefois, la fonction de l'État propriétaire repose plus principalement sur deux vecteurs budgétaires :

- le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget général ;

- le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

La répartition des dépenses immobilières entre les deux vecteurs budgétaires est fixée par la notion d'augmentation de la valeur vénale de l'immeuble concerné :

- les dépenses afférentes à des opérations structurantes conduisant à l'augmentation de la valeur du bien sont rattachées au CAS ;

- les dépenses d'entretien lourd relevant du propriétaire, destinées à maintenir le bien dans un bon état d'utilisation, sont retracées dans le programme 309 ;

- pour leur part, les dépenses d'entretien courant incombent au locataire, et relèvent donc des budgets ministériels et du programme 333 de la mission « Direction de l'action du gouvernement », retraçant les crédits immobiliers de l'occupant des services déconcentrés de l'État inclus dans le périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

L'architecture globale est retracée dans le schéma ci-après.

**Schéma de répartition des dépenses immobilières
pour un immeuble soumis à loyer budgétaire**

Prestations	Gestion du parc				Entretien						Valorisation	
	Prestations intellectuel.	Services	Loyers	Energie et Fluides	Entretien courant			Entretien lourd			Travaux structurants	Gestion d'actifs
					Maintenance		Travaux courants	Maintenance		Travaux lourds (mise en conformité et en état)		
					Préventive	Corrective		Préventive	Corrective			
Audit énergétique	Nettoyage des sanitaires		Fourniture en eau	Nettoyage des mousses	Réparation d'une fuite d'un sanitaire	Ajout d'un sanitaire	Contrôle des disconnecteurs	Réparation d'une fuite d'un compteur	Mise en place des disconnecteurs	Réimplantation de tous les sanitaires	Achat d'un bâtiment	
Financement	Budget général ministériel et Programme 333						Programme 309			CAS et BG		
A la charge de	Utilisateur						Propriétaire					

Source : questionnaire budgétaire

La gestion de la politique immobilière de l'État est pilotée et coordonnée par le service **France domaine, devenu la direction de l'immobilier de l'État** (DIE) et relevant de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle est le responsable de ces deux outils budgétaires.

1. Le programme 309 porte les dépenses d'entretien lourd relevant du propriétaire

Le programme 309 a été créé par la loi de finances initiale pour 2009¹ ; auparavant, les ministères assuraient sur leur budget propre l'entretien et les travaux portant sur les immeubles qu'ils occupent. Il **porte de manière unifiée les crédits d'entretien lourd des bâtiments qui sont propriété de l'État**. En 2013, son périmètre a été étendu aux immeubles de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et du ministère de la justice. Sont également concernés les immeubles mis à disposition de l'État par les collectivités.

La dotation budgétaire du programme 309 est constituée des contributions versées par les administrations occupantes, calculées sur la base de loyers budgétaires. Depuis 2011, la contribution est égale à 20 % du montant des loyers budgétaires acquittés.

Le programme 309 est placé sous la responsabilité du **directeur de la DIE**. Toutefois, depuis la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, **la politique immobilière de l'État a vocation à être régionalisée**, ce qui s'applique notamment à la gestion des crédits d'entretien du propriétaire portés par le programme 309. **Son pilotage relève donc aujourd'hui des préfets de région**, en tant que responsables des budgets opérationnels de programme (RBOP), assistés par les **responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE)**.

2. Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » porte les dépenses contribuant à la modernisation et à la rationalisation de la politique immobilière de l'État

a) L'article 47 de la loi de finances pour 2006 précise les caractéristiques du CAS

Institué par l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue le **principal instrument de la politique immobilière de l'État**. Il vise à **financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'État**. Conformément à l'article 21 de la loi organique

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

relative aux lois de finances¹, le compte d'affectation spéciale retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

De fait, **l'article 47 de la loi de finances pour 2006 détermine les recettes et les dépenses retracées par le CAS**. En vertu de ces dispositions, **trois types de recettes** peuvent bénéficier au CAS :

- « **le produit des cessions des biens immeubles de l'État** ainsi que des droits à caractère immobilier² attachés aux immeubles de l'État ;
- les **versements du budget général** ;
- les **fonds de concours**³ ».

Parallèlement, le CAS peut financer **quatre types de dépenses** :

- « **des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières réalisées par l'État** sur des biens immobiliers dont l'État est propriétaire ou, lorsqu'il n'en a pas la propriété, sur des biens immobiliers figurant à l'actif de son bilan, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État ;

- des **dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles** du domaine de l'État réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'État, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État ;

- des **versements opérés au profit du budget général** ;
- des **versements opérés au profit du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*** ».

Si dès sa création le CAS portait en dépense un versement au budget général au titre de contribution au désendettement de l'État prélevée sur le produit annuel des cessions réalisées, **l'article 195 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu l'affectation obligatoire d'un part des produits de cessions de biens immeubles de l'État à son désendettement**, à hauteur de 15 % initialement. Trois dérogations étaient toutefois prévues s'agissant des produits de cessions des immeubles domaniaux mis à la disposition du ministère de la défense, des immeubles domaniaux situés à l'étranger et, des immeubles domaniaux mis à disposition des services du ministère chargé de l'écologie,

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

² Il s'agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers. Cette extension résulte des dispositions de l'article 60 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

³ Extension des recettes aux fonds de concours par l'article 40 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Tant le pourcentage de la contribution au désendettement de l'État que les dispositifs dérogatoires ont fait l'objet de modifications ultérieures (cf. *infra*).

b) L'architecture budgétaire du CAS aux termes de la loi de finances pour 2016

Selon l'architecture budgétaire en vigueur pour l'exercice 2016, le CAS comprend deux programmes :

- le programme 721 retrace la contribution au désendettement de l'État, selon un taux de rétrocession fixé à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013, et **30 % à partir de l'année 2014**¹ ;

- le programme 723 fait apparaître les dépenses immobilières d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations réalisées par l'État, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'État sur des immeubles appartenant à celui-ci ou sur des immeubles inscrits à son bilan.

Les dépenses immobilières du programme 723 prennent notamment la forme d'une **enveloppe interministérielle mutualisée, à hauteur de 20 % des produits de cession**. Par conséquent, le « taux de retour » des ministères sur leurs cessions est de 50 %, une fois soustraites la part « désendettement » et la part « mutualisation ».

Le programme 723 retrace les dépenses à caractère immobilier réalisées par l'État, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'État sur des immeubles appartenant à celui-ci. Ces dépenses doivent être financées par les recettes du CAS et **contribuer à la modernisation et à la rationalisation de la politique immobilière de l'État**, conformément aux objectifs fixés par le Premier ministre dans les circulaires du 16 janvier 2009.

Les dépenses immobilières relevant du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont les **opérations structurantes** qui augmentent la valeur vénale de l'immeuble concerné. Depuis 2010, elles portent aussi sur les immeubles dont l'État a le contrôle mais dont il n'est pas propriétaire, et elles s'étendent progressivement depuis 2012 au-delà du seul immobilier de bureau.

B. LA CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS EXCEPTIONS

En vertu de l'article 38 de la loi de finances pour 2015, qui vient confirmer la règle fixée par l'article 61 de la loi de finances pour 2011 (cf. *supra*), **le taux de contribution au désendettement est fixé à 30 % du produit attendu des cessions**, soit un montant théorique de 150 millions d'euros au titre de l'exercice 2016.

¹ Article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, confirmé par l'article 38 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Toutefois, le taux effectif de contribution au désendettement est **minoré par les exonérations dont bénéficient certaines cessions**, prorogées et adaptées à la marge par la loi de finances pour 2015¹. Ainsi, la contribution au désendettement ne s'applique pas aux biens suivants :

- **les immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense**, jusqu'au 31 décembre 2019 ;

- **les immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par le ministère des affaires étrangères**, sous réserve d'une contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an², jusqu'au 31 décembre 2017 ;

- les biens des établissements d'enseignement supérieur ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine ;

- les biens situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay ;

- les immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), lesquels sont affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »³.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article **procède à la modification de l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 portant ouverture du compte d'affectation spéciale** dans les écritures du Trésor.

Le 1 propose d'ajouter aux recettes retracées par le compte d'affectation spéciale **« le produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État**, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire ».

Le 2 et le 3 **prévoient d'élargir les dépenses d'investissement et de fonctionnement retracées par le compte d'affectation spéciale aux dépenses d'entretien du propriétaire, actuellement retracées au sein du programme 309.**

¹ Article 38 de la loi n° 2014-1654 de finances pour 2015.

² Le champ de cette exonération a été réduit par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2015. Auparavant, l'exonération bénéficiait aux cessions de tous les immeubles situés à l'étranger, qu'il s'agisse ou non de biens affectés au ministère des affaires étrangères, et il n'existait pas de contribution forfaitaire minimale.

³ Par dérogation aux autres contributions, qui prennent la forme de virements au budget général. Cette disposition résulte de l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Dans le même sens, **le 4 étend la liste des dépenses retracées dans le compte d'affectation spéciale aux « dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale » jusqu'au 31 décembre 2019**, à savoir le terme de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Le 5 procède à la suppression des sept derniers alinéas de l'article 47 de la loi n° 2005-1719. Ces alinéas concernent l'affectation d'une part des produits de cessions de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier retracés dans le compte d'affectation spéciale au **désendettement de l'État**, ainsi que les dispositifs dérogatoires à cette contribution.

Le II du présent article précise que la suppression de la contribution obligatoire au désendettement prévue dans l'article dans sa rédaction actuelle s'applique **aux produits de cessions** de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier **perçus à compter du 1^{er} octobre 2016**.

Toutefois, il est à noter que **la suppression proposée de la mention explicite d'une contribution obligatoire au désendettement** de l'État prélevée sur les produits de cessions de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier retracés dans le CAS, **ne signifie pas l'abandon de toute contribution au désendettement de l'État par le CAS**. En effet, aux termes de l'article 47 de la loi de finances pour 2006, **le CAS continue de porter en dépenses des versements opérés au profit du budget général**, ce qui rend possible un transport en recettes non fiscales du budget général. En outre, **l'exonération prévue à l'article 38 de la loi de finances pour 2015** au bénéfice du ministère des affaires étrangères s'accompagne d'une **contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2017** que le présent article ne modifie pas.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE SUPPRESSION LOGIQUE DE LA CONTRIBUTION OBLIGATOIRE AU DÉSENDETTEMENT

Le compte d'affectation spéciale a permis de dynamiser la gestion du patrimoine immobilier de l'État en organisant un retour financier pour les ministères. Près de **6,47 milliards d'euros de produits de cessions** ont été dégagés depuis sa création, pour une contribution cumulée au désendettement de l'État jusqu'en 2016 de plus de 733 millions d'euros.

Contribution au désendettement de l'État

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prévisions	139,0	75,0	90,0	60,0	30,0	60,0	65,0	82,5	80,0	108,0	155,0
Réalisations	68,4	175,1	51,2	32,2	44,9	56,5	61,4	76,1	76,6	86,2	
Taux de contribution	8,6 %	21,3 %	13 %	6,8 %	8,9 %	9,4 %	11,9 %	19,5 %	15,1 %	13,9 %	

Source : Cour des comptes et projets annuels de performances et rapports annuels de performances successifs. Les réalisations portent sur les montants effectivement encaissés à la fin de l'exercice

Toutefois, les signes d'un **essoufflement** peuvent être observés depuis plusieurs exercices dans la mesure où **les ventes les plus faciles et les plus valorisables ont pour l'essentiel déjà été réalisées**. Alors que 2 300 biens étaient à céder en 2011, il n'en restait plus que 1 292 au début de l'exercice 2016. Or il s'agit souvent de cessions qualifiées de difficiles ou très difficiles, pour un tiers des cessions en 2015, ce que souligne l'augmentation progressive de la durée moyenne de vente.

Cette situation souligne la **nécessaire définition d'une nouvelle stratégie du CAS**, alors que deux problèmes se posent :

- d'une part, **un problème de lisibilité**, dans la mesure où **les ministères les plus fortement contributeurs étant également ceux bénéficiant de régimes dérogatoires, les dérogations complexifient toute prévision en amont** du montant affecté au désendettement de l'État. Pour mémoire, en 2015, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la défense représentaient les deux tiers du montant des cessions. Cette prépondérance explique que la part des recettes du CAS affectée au désendettement de l'État atteint rarement le taux de 30 % prévu par la loi, ni même le taux prévu en loi de finances initiales : il était ainsi de 13,9 % en 2015, au lieu des 20,7 % prévus dans le texte voté par le Parlement ;

- d'autre part, **un problème de soutenabilité**, dans la mesure où la **contribution au désendettement de l'État repose en grande partie sur le produit de ventes exceptionnelles : trois opérations ont ainsi représenté 80 % du produit de cession en 2015**. Il s'ensuit le risque d'une **tentation de court terme**, en cédant des biens de prestige facilement vendables afin de respecter le montant prévu de contribution au désendettement de l'État. Un tel écueil **contrevient à la logique bilancielle** ayant présidé à l'introduction de cette disposition.

De fait, **votre rapporteur général note que la définition d'une nouvelle étape de la politique immobilière de l'État peut s'accompagner de l'abandon du caractère obligatoire de la contribution au désendettement de l'État**. Les rapporteurs spéciaux du compte d'affectation spéciale pour la commission des finances s'interrogeaient ainsi sur ce choix. Or la suppression proposée de l'obligation de contribution au désendettement de l'État prélevée sur chaque produit de cession s'inscrit dans le cadre d'une **refonte de l'architecture budgétaire de l'État propriétaire** et d'une **rénovation de la gouvernance de la politique immobilière de l'État**. De plus, **elle ne signifie pas l'abandon de toute contribution au désendettement de l'État, mais seulement de son caractère obligatoire pour chaque produit de cession**. Cette mesure prend donc acte du décalage né des dispositifs dérogatoires et du poids très disparate de chaque opération dans le montant annuel de la contribution effectivement versée. Selon les documents budgétaires soumis, **le CAS porterait ainsi une contribution au désendettement de l'État d'un montant de 60 millions d'euros en 2017**, au titre du produit des cessions immobilières à l'étranger réalisées par le ministère des Affaires étrangères. Ce montant résulte de la somme de la contribution minimale de 25 millions d'euros prévue à l'article 38 de la loi de finances pour 2015 et d'un montant complémentaire fixé en regard des ventes prévues au cours de l'exercice.

L'application de la suppression de la contribution obligatoire aux produits de cessions perçus à compter du 1^{er} octobre 2016 s'explique du fait des modalités de versement de la contribution, opérée à trimestre échu, de sorte que la contribution sur les produits de cession du quatrième trimestre de l'année n est prélevée au premier trimestre de l'année $n+1$. De plus, selon les informations communiquées à votre rapporteur général, cette disposition est sans impact sur la contribution effective du CAS au désendettement de l'État au titre de 2016, le montant prévu en loi de finances pour 2016 étant déjà atteint.

Il espère que cette nouvelle étape permettra d'étudier l'alternative à la cession que constitue la valorisation locative d'un bien. À cette fin, l'impact sur les finances publiques de l'abandon de la contribution obligatoire de chaque produit de cession au désendettement de l'État serait *in fine* neutralisé.

B. L'UNIFICATION DES VECTEURS BUDGÉTAIRES S'INSCRIT DANS LA NOUVELLE ÉTAPE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE PUBLIQUE

Votre rapporteur général souligne **l'éclatement qui caractérisait jusqu'ici les outils budgétaires de la politique immobilière de l'État**. Facteur de **complexité et d'inefficacité** dans l'entretien et la mise aux normes des bâtiments publics, **cette dispersion entraînait également des irrégularités** soulevées de façon récurrente par la Cour des comptes¹. Malgré la volonté de distinguer entre propriétaire et occupant, le pouvoir de décision demeure largement aux mains des gestionnaires ministériels, conduisant à faire supporter au CAS des dépenses relevant normalement des programmes ministériels ou du programme 309. Parallèlement, **la définition précise des dépenses pouvant être imputées sur le CAS contraint le ministère de la défense dans l'utilisation des recettes** tirées de la cession des biens immobiliers qu'il occupe et obère sa capacité à atteindre ses cibles de consommation sur le CAS. En effet, les dépenses éligibles au CAS devant concourir directement à une gestion performante du parc immobilier de l'État, **le ministère de la défense ne peut actuellement pas financer des dépenses portant sur les infrastructures nécessaires à ses missions**, telles des pistes d'aviation, car elles ne concourent pas directement à la rationalisation et à la valorisation du parc immobilier de l'État. **Votre rapporteur général soutient donc l'extension des dépenses retracées par le CAS** aux « dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale » jusqu'au terme de la loi de programmation militaire 2014-2019.

Il note que le dispositif proposé entend répondre au constat de **dispersion des vecteurs budgétaires** de la politique immobilière de l'État en parallèle de **la refonte de son pilotage**. À la suite des annonces en Conseil des ministres du 20 janvier 2016 en faveur d'une seconde étape de la politique immobilière de l'État, une **nouvelle direction chargée de la politique immobilière** a été mise en place, et les schémas directeurs immobiliers régionaux ont été généralisés, confirmant la place centrale de cet échelon territorial et du préfet de région. Aussi votre rapporteur général constate-t-il **l'unification des outils budgétaires du propriétaire** proposée dans le présent dispositif au moyen d'une intégration des dépenses d'entretien structurantes portées jusqu'ici par le programme 309 et désormais intégrées au CAS. Il relève que si cette unification permet de répondre aux difficultés du pilotage, **elle ne suffit pas à pallier le manque d'entretien des bâtiments publics**. Les crédits d'entretien se trouvent souvent mis en balance lors des arbitrages budgétaires : en laissant le patrimoine immobilier de l'État se dégrader, cette situation traduit une **réflexion budgétaire à courte vue**.

¹ Voir par exemple la « Note d'analyse de l'exécution budgétaire » au titre de l'exercice 2015.

Cette extension des dépenses du CAS s'accompagne d'une **réévaluation de ses recettes par la suppression de la contribution au désendettement de l'État et l'affectation du « produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État »**, qui ne faisaient jusqu'à présent pas l'objet d'une affectation déterminée et alimentaient directement le budget général de l'État.

En conclusion, votre rapporteur général est favorable à l'adoption du présent article.

ARTICLE 21

(Art. 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)

**Relèvement du plafond de recettes de la section « Contrôle automatisé »
du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation
et du stationnement routiers »**

Commentaire : le présent article prévoit de relever le plafond actuel des recettes de la section 1 « Contrôle automatisé » du « CAS Radars » de 239 à 249 millions d'euros, afin de couvrir un besoin de financement supplémentaire des systèmes de radars estimé à 10 millions d'euros en 2017. Il relève en parallèle de 10 millions le plafond des recettes issues du contrôle sanction automatisé (CSA) affectées au CAS.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article vise à modifier l'article 49 de la loi de finances pour 2006¹ afin de relever les plafonds d'affectation :

- de recettes des amendes forfaitaires radars (dites « AF radars ») au « CAS radars »,
- de recettes des « AF radars » à la section 1 dudit CAS.

**A. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR SUIVRE
L'AFFECTION DU PRODUIT DES AMENDES**

L'article 49 de la loi de finances pour 2006 a créé le compte d'affectation spéciale² « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », abusivement appelé « CAS Radars ».

Le « CAS Radars » a en effet vocation à retracer les dépenses financées à partir du produit des amendes, qu'elles soient perçues à la suite d'un contrôle automatisé, par des radars, ou qu'il s'agisse des autres amendes de police de la circulation et du stationnement, à l'exception d'une partie affectée à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et au budget général.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Conformément à l'article 21 de la LOLF, « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

Ses dépenses sont actuellement réparties en deux sections, elles-mêmes respectivement divisées en deux et trois programmes.

La section 1 finance l'installation et l'entretien des radars ainsi que la gestion du système de permis à points tandis que la section 2 participe au financement de la généralisation du procès-verbal électronique (PVé) et d'opérations visant à améliorer la sécurité routière. Elle contribue également au désendettement de l'État.

La section 1 « Contrôle automatisé » comprend jusqu'à présent :

- le programme 751 (« Radars »), qui finance le déploiement et l'entretien des radars ainsi que le fonctionnement du centre de traitement des infractions ;

- le programme 752 (« Fichier national du permis de conduire ») qui supporte les charges de gestion du permis à points.

À compter du 1^{er} janvier 2017, ces deux programmes seront fusionnés.

Les crédits du programme 752 « Fichier national du permis de conduire » seront inscrits sur le programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière », et retracés par son action 04.

La section 2 « Circulation et stationnement routiers » inclut :

- le programme 753 (« Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »), qui gère le déploiement du procès-verbal électronique (le PVé) ;

- le programme 754 (« Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »), qui reverse aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes encaissées par l'État ;

- le programme 755 (« Désendettement de l'État »), qui vient abonder le budget général au titre des recettes non fiscales.

B. DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTATION DES RECETTES

Le « CAS Radars » est alimenté par **trois types de recettes** :

- les amendes forfaitaires faisant suite aux infractions relevées par les radars, dites « **AF radars** » ;

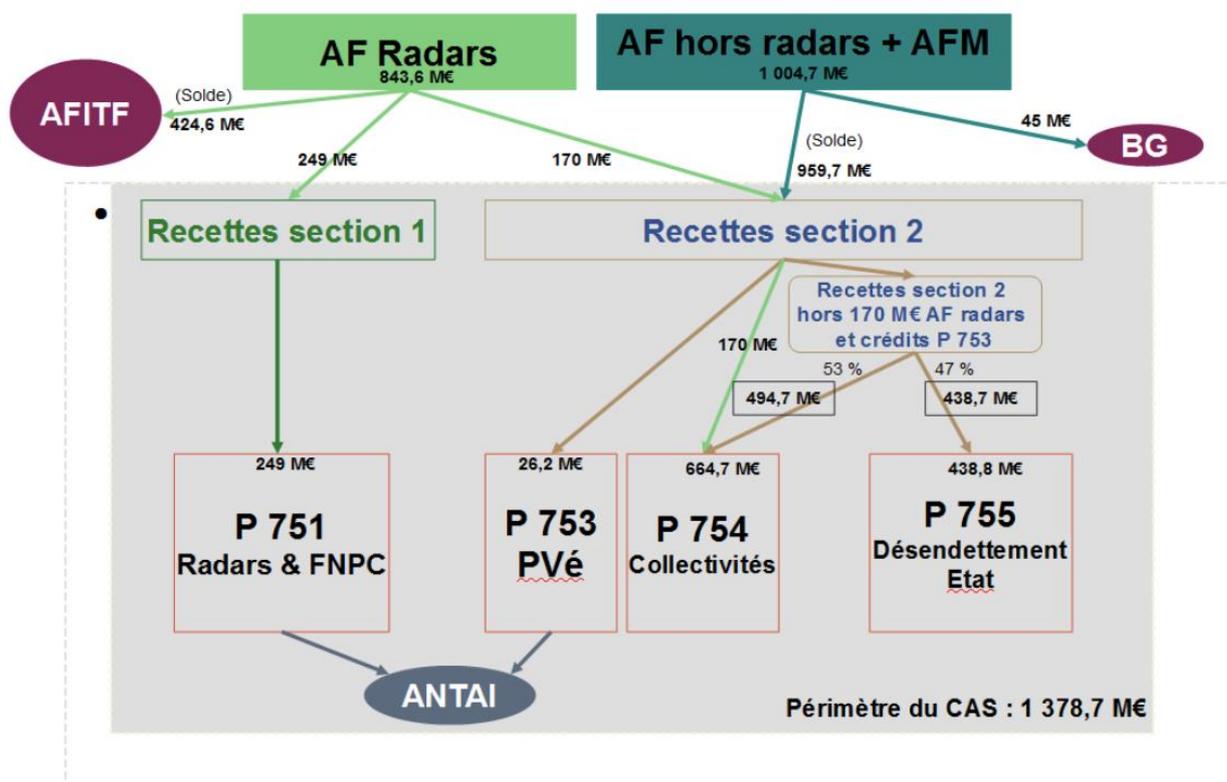
- les autres amendes de la police de la route et de stationnement forfaitaires, dites « **AF hors radars** » ;

- les amendes forfaitaires majorées (en cas de retard de paiement), dites « **AFM** ».

L'affectation de ces trois recettes répond à une clef de répartition complexe entre les deux sections.

Le schéma ci-dessous récapitule les affectations des trois recettes entre les deux sections et les quatre programmes décrits *supra*, à compter du 1^{er} janvier 2017.

Schéma d'affectation du produit des amendes de police



Source : projet annuel de performances 2017

Pour les « AF radars » :

- une partie du produit est affecté, à hauteur d'un plafond fixé en lois de finances¹ - 170 millions d'euros - au programme 754 (« Collectivités ») de la section 2.

▪ 106 millions d'euros reviennent aux **communes et établissements intercommunaux** selon une répartition arrêtée par le Comité des finances locales² « en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation » ;

▪ 64 millions d'euros sont orientés vers les **départements**, la collectivité territoriale de Corse, la métropole de Lyon et les régions

¹ Article 47 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales.

d'outre-mer « afin de financer des opérations contribuant à la sécurisation de leur réseau routier ».

- un montant complémentaire, dans la limite d'un **plafond également fixé en loi de finances¹ à 239 millions d'euros**, vient abonder la **section 1**.

- le solde, estimé à **424,6 millions d'euros** en 2017, variable selon les années, bénéficie à l'AFITF¹.

Pour les « **AF hors radars** » et les « **AFM** » :

- **45 millions² d'euros** sont affectés au **budget général³** ;

- le solde, estimé à **959,7 millions d'euros** en 2017, variable selon les années, vient alimenter la **section 2** :

▪ une partie, définie chaque année en loi de finances, est orientée vers le **programme 753** (« PVé »), soit environ **26,2 millions d'euros** pour l'année 2017.

▪ la part inutilisée pour le programme 753 est ensuite répartie à raison de :

- 53 % pour le **programme 754** (« Collectivités »), ce qui représente **494,7 millions d'euros** en 2017, en sus des 170 millions d'euros perçus au titre des « AF radars », soit un total de **664,7 millions** ;

- 47 % pour le **programme 755** (« Désendettement de l'État »), soit **438,8 millions d'euros** en 2017.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE CONTEXTE : LE DÉPLOIEMENT DE NOUVEAUX RADARS

1. Une réponse à l'augmentation significative de la mortalité routière

En 2015, 3 616 personnes ont perdu la vie sur les routes françaises. Le nombre de morts sur les routes a augmenté pour la deuxième année consécutive, pour la première fois depuis 35 ans. Les chiffres enregistrés au cours des neuf premiers mois de l'année 2016 ne permettent pas d'espérer une inversion de la tendance.

¹ Cf. article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Idem.

³ Jusqu'à l'an dernier, elles étaient versées à l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) – dont la dissolution est effective depuis le 1^{er} janvier 2016, au titre du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Afin d'atteindre l'objectif, initié par l'Union européenne, de **passer sous la barre des 2 000 morts en 2020**, il a été décidé, dans le cadre du Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 2 octobre 2015, de renforcer le dispositif de contrôle automatisé de la vitesse, en particulier dans les zones particulièrement accidentogènes, où la vitesse est peu contrôlée (chantiers routiers et réseau secondaire hors agglomération notamment).

Ce renforcement se fonde sur le déploiement d'équipements plus performants – notamment de radars autonomes, facilement déplaçables dont la proportion doit augmenter au sein du parc – et sur l'externalisation des radars mobiles. Cette opération – qui permettrait de multiplier par 3 ou par 4 le taux d'usage des radars mobiles – a pour objet de confier à un prestataire privé la **conduite des véhicules à bord desquels sont embarqués les radars automatiques**.

2. 364 nouveaux radars et 300 nouveaux itinéraires sécurisés prévus en 2017

Pour 2017, le Gouvernement prévoit ainsi la commande de **364 nouveaux radars en remplacement d'anciens dispositifs** :

- 150 radars autonomes (destinés à contrôler la vitesse dans les zones de chantiers mais aussi les zones de danger temporaire) ;
- 100 radars fixes double sens ;
- 111 radars discriminants (qui permettent de verbaliser les poids lourds en tenant compte de leurs limitations de vitesse spécifiques) ;
- 3 radars vitesse moyenne (contrôlant la vitesse moyenne pratiquée par les usagers sur une portion de route pouvant aller jusqu'à plusieurs kilomètres entre deux points).

Le nombre de **dispositifs de contrôle automatisé en service**, progressera de **362 unités** (4 462 au lieu de 4 100 prévus en 2016, soit une hausse de 8,8 % du nombre de dispositifs), afin de porter le parc de radars à 4 700 équipements d'ici fin 2018.

En 2017, l'externalisation – qui serait mise en place dans 5 régions – devrait permettre, d'après le Gouvernement de faire fonctionner 250 radars supplémentaires et engendrerait la création de 250 nouveaux emplois dans le secteur privé.

Enfin, le Gouvernement prévoit le **quadruplement des zones sécurisées** par des dispositifs de contrôle automatisé, grâce à la mise en place de 300 itinéraires sécurisés en sus des 100 existants. Chaque zone sécurisée, d'une longueur d'environ 30 km et comptant une dizaine de panneaux signalant le potentiel contrôle (**panneaux « leurres »**), comportera

des cabines fixes qui seront tantôt vides, tantôt équipées d'un radar effectuant des contrôles (**cabines « leurres »**).

La loi de finances initiale pour 2016 avait inscrit 224,7 millions d'euros sur la section 1 « Contrôle automatisé » du « CAS Radars », soit 14 millions d'euros de moins que le plafond applicable de 239 millions d'euros.

Pour l'année 2017, 249 millions d'euros seront inscrits au programme fusionné 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » et le plafond est relevé au même montant.

B. LE RELÈVEMENT DES PLAFONDS DE RECETTES DU CAS ET DE LA SECTION 1 « CONTRÔLE AUTOMATISÉ »

Le présent article modifie l'article 49 de la loi de finances pour 2006 afin de **relever** :

- le **plafond global d'affectation des « AF radars » au « CAS Radars » de 409 millions d'euros à 419 millions d'euros ;**

- **au sein du plafond précédent, le plafond d'affectation des « AF radars » à la section 1 du CAS de 239 millions d'euros à 249 millions d'euros, afin de financer les dépenses supplémentaires exposées *supra*.**

En revanche, l'affectation de 170 millions d'euros à la section 2 et du solde du produit des « AF radars » à l'AFITF n'est pas modifiée.

Plafond de recettes par section du CAS « Radars » en provenance des amendes forfaitaires perçues par la voie des systèmes automatiques

(en millions d'euros)

Évolution juridique	Plafond de la section 1 Contrôle automatisé (B)	Plafond de la section 2 <i>Circulation et stationnement routiers</i> (C)	Plafond de recettes provenant des AF radars (A= B +C)
<i>État du droit</i>	239	170	409
<i>Droit proposé</i>	249	170	419

Source : présent article

La mesure modifie les règles de répartition des recettes des amendes qui sont entièrement affectées à des dépenses des administrations publiques. Elle est donc globalement **neutre** sur le **solde des administrations publiques**.

Le solde budgétaire, en particulier, n'est pas affecté par la présente mesure car aux 10 millions d'euros de recettes supplémentaires d'amendes

affectées au budget de l'État, correspondent 10 millions de dépenses supplémentaires.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

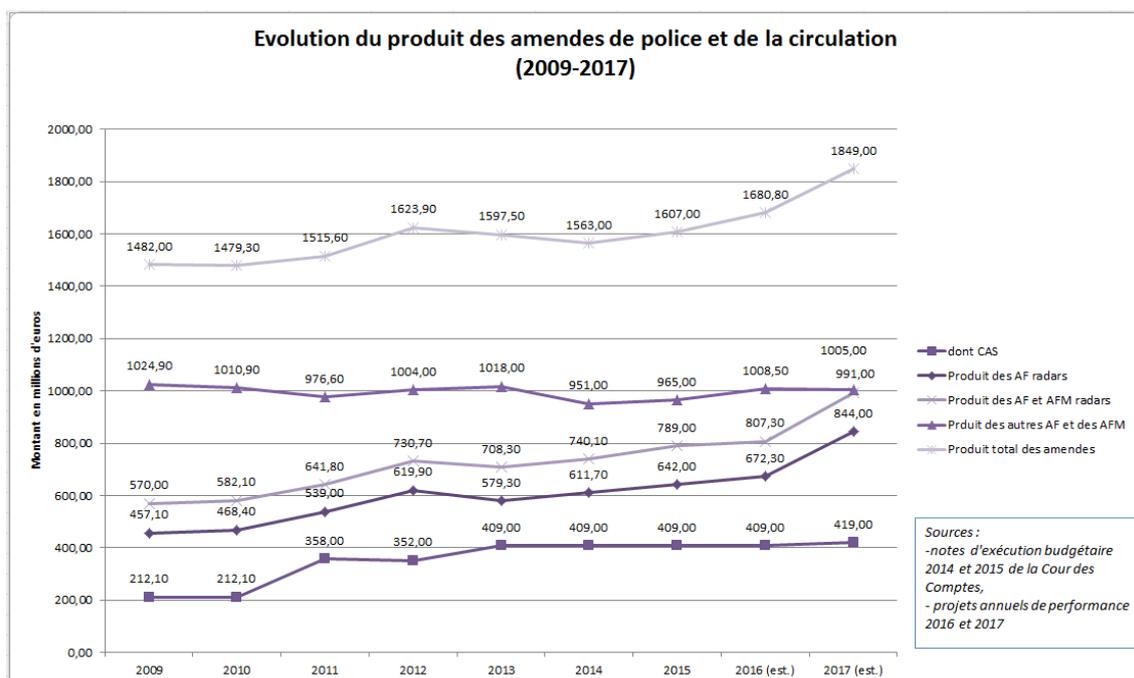
A. LES MODIFICATIONS DU PLAFOND DES RECETTES DU CAS ISSUES DES AMENDES RADARS SONT RÉCURRENTES DEPUIS SA CRÉATION

1. Le plafond de recettes du CAS a déjà fait été modifié à plusieurs reprises

Depuis la création du CAS en 2006, le plafond de recettes « AF radars » du CAS « Radars », qui s'élevait à l'origine de 140 millions d'euros, a déjà été modifié à cinq reprises et rehaussé quatre fois par la loi de finances initiale. Il a été porté successivement à :

- 194 millions d'euros en 2008,
- 212,1 millions d'euros en 2009,
- 358 millions d'euros en 2011,
- 352 millions d'euros en 2012,
- 409 millions d'euros en 2013.

Le relèvement opéré par le présent projet loi de finances lui permet d'atteindre un montant trois fois plus élevé qu'en 2006. Comme le permet d'observer le schéma ci-après, le plafond du CAS a toutefois suivi une évolution à la hausse moins marquée que celle du produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé.



Source : notes d'exécution budgétaires 2014 et 2015 de la Cour des Comptes, projets annuels de performances 2016 et 2017

2. Le plafond de recettes de la section 1 a déjà été rehaussé deux fois

De même, le plafond des recettes « AF radars » affectées à la section 1 « Contrôle automatisé » du CAS, fixé initialement à 172 millions a déjà été relevé à 192 millions d'euros par la loi de finances initiale pour 2012, puis à 239 millions d'euros par la loi de finances initiale pour 2013.

B. LE RELÈVEMENT DU PLAFOND NE DEVRAIT PAS DIMINUER LES CONTRIBUTIONS À L'AFITF ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À recettes et droit constant, la fraction des amendes revenant à l'AFITF est diminuée.

On pourrait donc s'interroger sur le fait que le relèvement de ce plafond se fasse au détriment de l'AFITF.

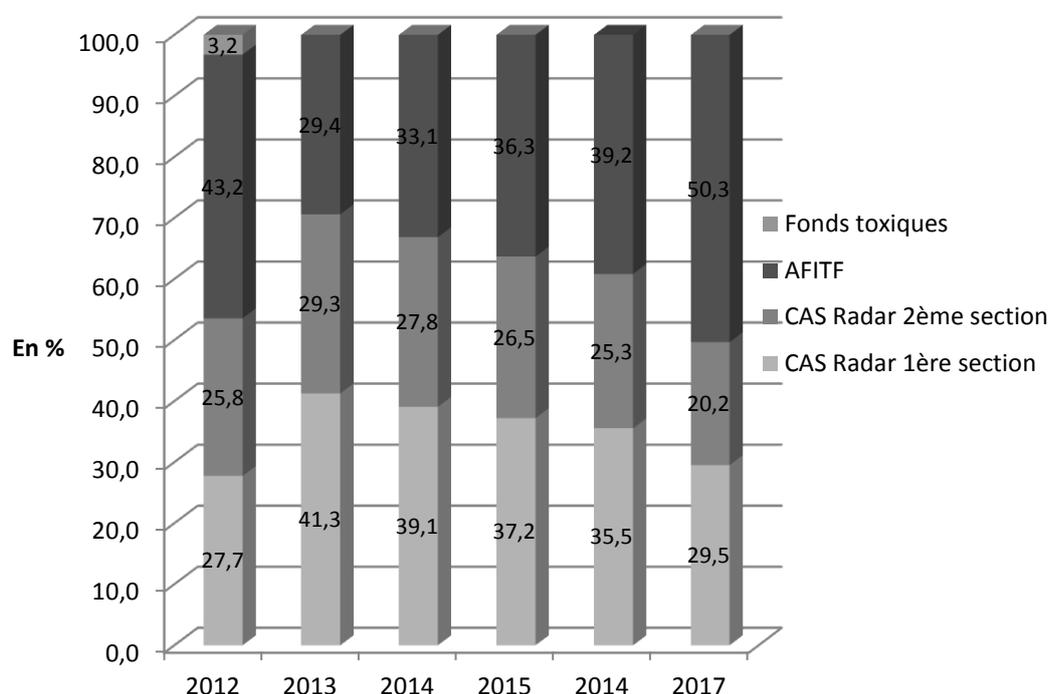
Toutefois, l'évaluation préalable annexée au présent article rappelle « la dynamique naturelle des recettes d'amendes ». En effet, depuis 2013, les recettes « AF radars » ne cessent d'augmenter chaque année. Entre l'exécution 2015 - à l'issue de laquelle le produit amendes radars a enregistré un record (789 millions d'euros) - et les prévisions 2017 (843,6 millions d'euros), les recettes « AF radars » sont en augmentation de près de 54 millions d'euros, soit une hausse d'un peu moins de 7 %. Le schéma *supra* permet de mesurer le contraste entre l'évolution du produit des

« AF radars » et celle du produit des autres amendes forfaitaires et des amendes majorées.

Le déploiement des radars autonomes et l'externalisation des radars mobiles, décidés lors du CISR du 2 octobre 2015, devraient soutenir ce dynamisme et l'augmentation du produit des « AF radars », permettre de compenser la perte de recettes pour l'AFITF.

En outre, compte tenu de l'augmentation du solde « AF radars » - qui, à la différence des versements à la section 1 et au programme 754, n'est pas plafonné - la part reversée à l'AFITF n'a cessé d'augmenter depuis 2013 (29,4 % en 2012, 50,3 % en 2017) tandis que la part affectée à la section 1 du CAS (programmes 751 « Radars » et 752 « FNPC ») diminue chaque année (41,3 % en 2013, contre 29,5 % en 2017), de même que la part attribuée à la section 2 (29,3 % en 2013, contre 20,2 % en 2017). Le relèvement du plafond prévu par cet article devrait permettre - sans l'inverser - de limiter cette évolution, comme le suggère le schéma ci-après.

Part des recettes des amendes forfaitaires radars reversées à l'AFITF et aux deux sections du CAS « Radars » (2012-2017)



NB : En 2012, une fraction des recettes a été affectée au fonds de soutien des collectivités ayant contracté des emprunts toxiques.

Source : questionnaire du rapporteur spécial

De même, le relèvement du plafond de recettes de la section 1 devrait être indolore pour les collectivités territoriales, dans la mesure où,

pour ne pas affecter la section 2 « Circulation et stationnement routiers », il est également prévu de rehausser de 10 millions le plafond des recettes « AF radars ».

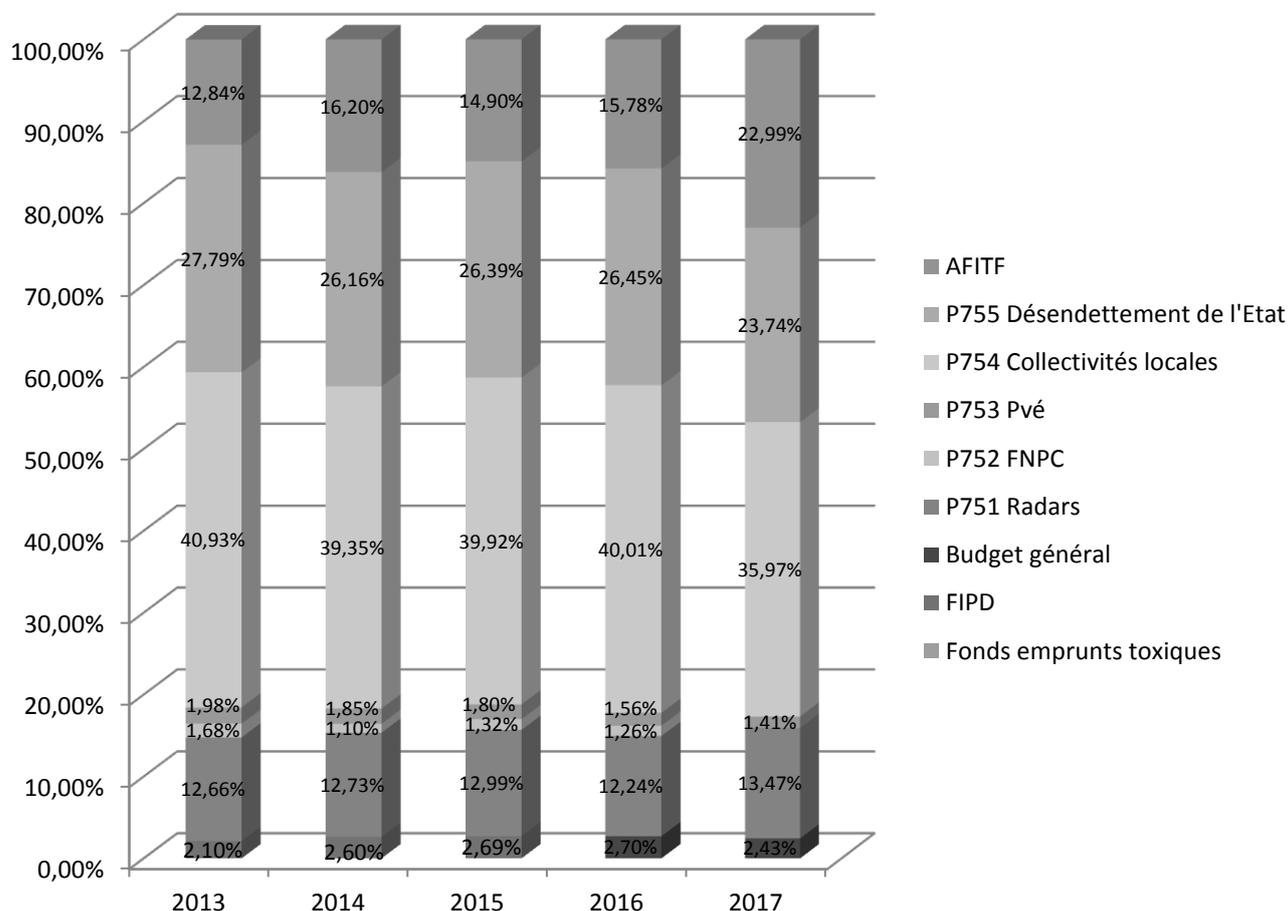
C. LA NOUVELLE RÉPARTITION DU PRODUIT DES AMENDES DE POLICE ET DE CIRCULATION

Le graphique ci-après présente l'équilibre général de la répartition du produit des amendes de police et de circulation sur la période 2012-2017. Le relèvement des plafonds opéré par le projet a principalement pour effet d'augmenter de 1,38 % la part de recettes affectée au programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » (qui fusionne les programmes 751 et 752).

En outre, compte tenu du dynamisme des recettes attendues des amendes de police issues du contrôle automatisé, la part versée à l'AFITF augmente également (+ 7,21 %).

En revanche, la part du montant total des amendes consacrée au désendettement de l'état et celle reversée aux collectivités territoriales se contracte (- 2,71 % entre les projets de loi de finances initiales pour 2016 et 2017, - 4,05 % pour les collectivités territoriales). Néanmoins, en valeur absolue, la diminution apparaît moins significative (respectivement 441 et 667 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2016 contre 439 et 665 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017).

Répartition du produit des amendes de police et de circulation (2013-2017)



Source : projets annuels de performances 2013 à 2017

D. LES OPTIONS ÉCARTÉES

Les alternatives à ce double relèvement des plafonds de recettes pourraient être :

1. Le transfert de 10 millions supplémentaires du budget général vers le compte d'affectation spéciale

Cette solution présente l'inconvénient, en créant des flux croisés, de compliquer encore davantage l'architecture financière du CAS, étant donné qu'une partie de ses recettes sont fléchées vers le programme 755 « Désendettement de l'État » et qu'une fraction - 45 millions d'euros - du produit des amendes forfaitaires hors contrôle automatisé et des amendes forfaitaires majorées est déjà reversée au budget général.

2. Le relèvement de 10 millions du plafond de recettes « AF radars » affectées à la section 1 sans augmenter le plafond de recettes du CAS

Cette option aurait pour conséquence de diminuer les recettes de la section 2 fléchées vers le programme « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales ».

3. L'utilisation du solde cumulé depuis « CAS Radars »

En 2015, le CAS « Radars » a dégagé un solde positif de 43,1 millions d'euros.

L'utilisation de ce solde qui s'élève à 798,6 millions d'euros au 31 décembre 2015 pour couvrir le besoin de financement supplémentaire de 10 millions d'euros, n'est pas envisagée dans l'évaluation préalable.

Exécution budgétaire du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » depuis sa création

(en millions d'euros)

Année	Recettes			Dépenses			Résultat
	Amendes forfaitaires du système de contrôle-sanction automatisé	Autres amendes de la police de la circulation	Total	Dépenses de sécurité routière (programmes 751, 752, 753 et 754)	Contribution au dés-endettement (programme 755)	Total	
2006	140,0	0	140,0	84,0	0	84,0	56,0
2007	140,0	0	140,0	109,6	0	109,6	30,4
2008	194,0	0	194,0	157,1	0	157,1	36,9
2009	212,1	0	212,1	180,1	0	180,1	31,9
2010	212,1	0	212,1	200,3	0	200,3	11,7
2011	358,0	942,9	1 300,9	321,7	362,2	683,9	617,0
2012	352,0	944,1	1 296,1	916,8	458,6	1 375,4	- 79,3
2013	409,0	973,9	1 382,9	868,5	446,6	1 315,1	67,8
2014	409,0	907,0	1 316,0	918,1	414,8	1 332,9	- 16,9
2015	409,0	919,7	1 328,7	874,5	411,1	1 285,6	43,1
Solde cumulé 2006-2015	2 835,2	4 687,6	7 522,8	4 630,7	2 093,3	6 724,0	798,6

Source : rapports annuels performances des années 2006 à 2015

Le Gouvernement écarte cette option dans la mesure où il souhaite que la section « Contrôle automatisé » du CAS « Radars » soit votée à l'équilibre, voire en excédent, indépendamment du solde créditeur reporté, conformément au principe de la loi organique relative aux lois de finances. Cet équilibre permettrait d'assurer la cohérence entre, d'une part, la fraction du produit des amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction affectée à cette section et, d'autre part, les dépenses qui sont inscrites sur les programmes de cette section.

Pendant l'absence de toute information du Parlement sur le solde cumulé de ce compte d'affectation spéciale dans les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances s'avère problématique. En effet, ce solde cumulé représente un montant considérable au regard de la budgétisation initiale du compte et devrait donc être présenté à titre indicatif afin de permettre au Parlement d'appréhender l'intégralité des ressources dont dispose ce compte spécial.

Votre rapporteur général constate que le relèvement des plafonds ne devrait pas, en raison du dynamisme des recettes des amendes forfaitaires radars, réduire la fraction dévolue à l'AFITF et des collectivités territoriales, et souscrit donc à cet article.

Toutefois, l'efficacité de la stratégie du Gouvernement pour enrayer la hausse de la mortalité est loin d'être démontrée. Bien que le « *parcours sécurisé* » soit désormais privilégié au détriment des « *points de contrôle* », la diffusion des avertisseurs de radars, des applications mobiles, et des informations collectées par les réseaux sociaux contribue certainement à limiter le caractère imprévisible des équipements fixes (notamment les radars discriminants) et des panneaux et cabines « leurres ».

En outre, le déploiement des radars mobiles, s'il s'avère plus efficace, ne doit pas occulter les frais d'investissement et d'entretien liés à ce type d'équipement.

Enfin, l'implantation et les trajets de ces nouveaux radars devront être mieux corrélés à l'accidentalité qu'ils ne le sont aujourd'hui : un rééquilibrage vers les réseaux secondaires où se produisent la majorité des accidents, au détriment des autoroutes, un ciblage plus efficace des départements où la mortalité est supérieure à la moyenne nationale, ainsi qu'un déploiement des nouveaux types de radars dans les départements d'outre-mer seraient en effet souhaitables.

ARTICLE 22

(Art. 5 de la loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015)

Accroissement des recettes et élargissement des dépenses du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier les fractions des taxes affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », et d'élargir ses dépenses aux études préalables aux lancements d'appels d'offres pour le développement d'énergies renouvelables ainsi qu'aux dépenses d'organisation matérielle des consultations publiques accompagnant l'identification de ces zones.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 a créé le compte d'affectation spéciale (CAS) dédié à la transition énergétique. L'exercice 2016 est le premier exercice de fonctionnement du compte spécial.

A. LES RECETTES DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

Le compte spécial retrace, en recettes, une fraction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)¹, de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)², de la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques dite « taxe intérieure de consommation sur le charbon » (TICC)³, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)⁴ et si besoin, des versements du budget général.

1. La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)

Avant la création du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » par la loi de finances rectificative pour 2015, la contribution au service public de l'électricité (CSPE) prenait en charge de façon

¹ Régie par l'article 266 quinquies C du code des douanes.

² Régie par l'article 266 du code des douanes.

³ Régie par l'article 266 quinquies B du code des douanes.

⁴ Régie par l'article 265 et suivants du code des douanes.

« extrabudgétaire » les dépenses de soutien à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

Simultanément à son affectation au nouveau compte spécial, la CSPE a été **intégrée dans le régime de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité¹ (TICFE)**, ce qui a conduit à élargir l'assiette de cette dernière à l'ensemble des consommations d'électricité, et à en augmenter le taux. Cette « nouvelle » TICFE, renommée « contribution au service public de l'électricité » (CSPE), porte sur l'ensemble des consommations d'électricité. Des exonérations et tarifs réduits sont également prévus. Son tarif est fixé à **22,5 euros par mégawattheure en 2016 et en 2017**, et le produit attendu pour 2017 est de **7,8 milliards d'euros**.

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 prévoit que la **totalité du produit de la TICFE soit reversée au compte spécial, diminuée de 2 043 millions d'euros en 2016, et de 2 548 millions d'euros pour les années 2017 et suivantes.**

2. La taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)

La taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) est collectée par les fournisseurs de gaz naturel auprès de leurs clients utilisant du gaz comme combustible. Des exonérations sont prévues, 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.

La loi de finances rectificative pour 2015 prévoit l'intégration à la TICGN de 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 – et de la contribution au service public du gaz (CSPG), autrement appelée **contribution bio méthane**, qui vise à financer l'obligation d'achat du bio méthane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Le tarif de la TICGN est de **5,88 euros par mégawattheure** depuis le 1^{er} janvier 2017, et la loi de finances rectificative pour 2015 prévoit que seuls **2,16 % de son rendement soient affectés au compte spécial, tant pour 2016 que pour 2017**. Le rendement prévu de TICGN pour 2017 est de **1,4 milliard d'euros**.

3. La taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC)

Elle est due par les fournisseurs de charbon sur les livraisons qu'ils effectuent auprès des consommateurs finals ou par ces derniers lorsqu'ils ont

¹ Article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

eux-mêmes importé ou produit le charbon utilisé. Des exonérations de taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les cokes sont prévues, 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.

Son tarif est de **9,99 euros par mégawattheure en 2017** (7,21 euros par mégawattheure en 2016). **La part de son rendement affectée au compte spécial est de 0 % en 2016 et de 100 % en 2017.** Le rendement prévu de TICGN pour 2017 est de **11 millions d'euros.**

4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

La taxe intérieure sur les produits énergétiques porte sur un certain nombre de produits pétroliers et assimilés utilisés en tant que carburant ou combustible de chauffage.

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 prévoit que **la part de son rendement affectée au compte spécial est nulle en 2016 et de 1,2 % en 2017.** Le rendement prévu de TICPE pour 2017 est de **30,6 milliards d'euros, et la part revenant à l'État est estimée à 17,6 milliards d'euros.**

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 a ainsi fixé des fractions d'affectation des taxes intérieures de consommation différentes pour 2016 et pour les années 2017 et suivantes.

**Prévisions de recettes pour 2016 et 2017 du CAS « Transition énergétique »
d'après l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015**

(en millions d'euros et en %)

<i>Impôt</i>	Application de la LFR 2015 pour 2016		Application de la LFR 2015 pour 2017	
	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS
TICFE	100 % diminuée de 2 043 millions d'euros	4 357	100 % diminuée de 2 548 millions d'euros	5 252
TICGN	2,16 %	17	2,16 %	30
TICC	0 %	0	100 %	11
TICPE	0 %	0	1,2 %	365
Total	4 374		5 658	

Source : article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 et évaluations préalables de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2017

**Un écart de recettes de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
(TICFE) important entre 2016 et 2017**

L'écart de recettes de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité entre 2016 et 2017 découle de **raisons techniques liées aux modalités de recouvrement**. Estimé à 8 milliards d'euros par le Gouvernement en année pleine au titre de l'exercice 2016, le rendement de la taxe se limite effectivement à 6,4 milliards d'euros en 2016, la différence avec le montant précédent se reportant en 2017.

Ce décalage s'explique par le fait 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. Une partie des recettes au titre de l'année 2016 seront recouvrées en 2017. **Ainsi, les recettes de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité affectées au compte d'affectation spéciale « Transition Énergétique » progresseront, par rapport à 2016, de 20 % à compter de 2017.**

Source : commission des finances du Sénat

B. ... NE COUVRENT PAS LES DÉPENSES PRÉVISIONNELLES POUR 2017

1. Des dépenses dynamiques

**Les dépenses retracées par le compte d'affectation spéciale
« Transition énergétique »**

Le compte spécial comprend deux programmes.

Le **programme 764 « Soutien à la transition énergétique »** finance :

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

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

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

Le **programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique »** finance :

- le remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF ;

- les versements au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE). Les trop-perçus de TICFE seront mécaniquement imputés au présent compte spécial ; s'ils dépassent la prévision de recettes inscrite au CAS, ils pourront donner lieu à une augmentation des crédits en cours de gestion de manière à rendre possibles les compensations au budget général ;

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

Source : commission des finances du Sénat, d'après la note de présentation du rapporteur spécial Jean-François Husson sur la mission « écologie, développement et mobilité durables »

Crédits inscrits au CAS « Transition énergétique » en 2017

(en millions d'euros)

	2016 (LFI)	2017 (PLF)	Variation 2016-2017
Soutien aux énergies renouvelables électriques	3 633	5 630	+ 55 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique ¹	0	0	-
Soutien au bio-méthane	17	49,9	+ 194 %
Total programme 764	3 650	5 680	+ 55 %
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	194	1 228	+ 533 %
Versement au profit du budget général correspondant aux montants des remboursements et dégrèvements au titre de la TICFE	0	0	-
Versements au profit de la CDC correspondant à des remboursements partiels de CSPE	530	75	- 86 %
Total programme 765	724	1 303	+ 80 %
TOTAL CAS	4 374	6 983	+ 60 %

Source : projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » annexé au projet de loi de finances pour 2017

Près de 5,7 milliards d'euros sont prévus sur le programme 764 en crédits de paiement pour 2017, soit une augmentation de 55 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016. Cette forte hausse découle principalement d'une **production d'électricité renouvelable soutenue en 2017 par les mécanismes de compensation qui s'élève à 9 % de la production d'électricité en France**, pour un surcoût de 5,6 milliards d'euros², et de la hausse des charges de compensation relatives au service public du gaz naturel, au titre de l'obligation d'achat du bio-méthane produit par les fournisseurs de gaz naturel.

La hausse des crédits s'explique également par des raisons techniques. En effet, le décalage en recettes mentionné ci-dessus pour 2016 a entraîné un décalage dans la budgétisation des dépenses en 2016 : les crédits ouverts pour 2016 (3,6 milliards d'euros) correspondaient à 77 % de la prévision de dépenses de la commission de régulation de l'énergie (CRE) au

¹ Les appels d'offres visant à développer les capacités d'effacement de consommation électrique seront organisés à partir de 2018, d'où un montant nul pour 2016 et 2017. L'ancien dispositif de soutien aux effacements, financé par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), perdure en 2017.

² Annexe 1 de la délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE) du 13 juillet 2016 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2017.

titre du soutien aux énergies renouvelables pour 2016 (4,7 milliards d'euros), et les dépenses prévues au titre de l'achat de biogaz ont été prévues à 17 millions d'euros pour 2016, alors que la commission de régulation de l'énergie (CRE) les estimait à 23 millions d'euros. L'année 2017 correspondra à la première année pleine. D'après les informations transmises par le Gouvernement, cette budgétisation en année pleine expliquerait 55 % de la hausse des crédits (1,1 milliard d'euros).

Le **remboursement de la dette constituée auprès d'EDF** en raison des défauts de compensation accumulés les années précédentes explique quant à lui l'augmentation des crédits du **programme 765**. L'échéancier de l'apurement de la dette, fixé par **l'arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie**, prévoit un remboursement de 1,228 milliard d'euros pour 2017.

Échéancier prévisionnel de remboursement à EDF du déficit de compensation

(en millions d'euros)

Année	Déficit de compensation restant dû au 31 décembre	Remboursement par le CAS Transition Énergétique
2015	5 772	0
2016	5 579	194
2017	4 351	1 228
2018	2 730	1 622
2019	891	1 839
2020	0	891
Total	-	5 772

Source : arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie

2. Des recettes insuffisantes pour couvrir ces dépenses

D'après l'évaluation préalable de l'article 22 du projet de loi de finances pour 2017, le montant de recettes résultant de l'application des dispositions précitées de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 dans sa rédaction actuelle s'élève à **5 658 millions d'euros en 2017**. **Au regard des dépenses, qui sont estimées à 6 983 millions d'euros pour 2017, 1 325 millions d'euros de recettes supplémentaires sont nécessaires pour couvrir les dépenses prévisionnelles du compte d'affectation spéciale.**

C. LA BUDGÉTISATION DES DÉPENSES RELATIVES AUX ÉTUDES PRÉALABLES AUX APPELS D'OFFRES POUR LE DÉVELOPPEMENT D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ÉLECTRIQUES

Lors de lancement d'appels d'offres pour le développement d'énergies renouvelables électriques prévus par l'article L. 311-10 du code de l'énergie, la **réalisation d'études techniques préalables** peut s'avérer nécessaire, notamment pour identifier des **zones propices au développement de l'énergie renouvelable concernée**. Comme le mentionne l'évaluation préalable de l'article 22 du projet de loi de finances jointe au projet de loi de finances, *« cela vaut en particulier pour le développement de certaines filières de production d'électricité à partir de sources renouvelables, telles que l'éolien en mer, lorsque les zones propices à l'implantation des installations sont rares ou lorsque les risques de conflits d'usage sont importants »*.

Ces dépenses relatives à la réalisation de ces études techniques préalables, actuellement imputées sur le budget général, sont en principe supportées par l'État. Néanmoins, aux termes de l'article L. 311-10-2 du code de l'énergie¹, ces dépenses peuvent faire l'objet d'un remboursement à l'État par les candidats retenus, en tout ou partie. Il en va de même de l'organisation matérielle des consultations publiques qui accompagnent l'identification et le choix de ces zones, et qui visent à favoriser l'acceptabilité locale des projets. Dans ce cas, les conditions du remboursement sont mentionnées dans le cahier des charges.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie tant les recettes que, de façon modérée, les dépenses du CAS « Transition énergétique ».

A. UN ACCROISSEMENT DES RECETTES PORTÉ PAR LA HAUSSE DE LA CONTRIBUTION CLIMAT-ÉNERGIE SUR LES ÉNERGIES FOSSILES

1,3 milliard d'euros de recettes supplémentaires sont nécessaires pour couvrir les dépenses prévisionnelles du compte.

Le 1^o du présent article module les fractions de taxes intérieures de consommation (TIC) affectées au compte d'affectation spéciale afin d'augmenter les recettes et ainsi, d'assurer son équilibre.

Il est ainsi proposé de transférer 1,3 milliard d'euros du budget général vers le compte d'affectation spéciale. Les taux d'affectation des taxes

¹ Créée par l'article 10 de l'ordonnance n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN), taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au compte d'affectation spéciale prévus par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 sont ainsi modifiés :

- le a) porte le taux de TICGN prévu au b) du 1° du I de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 de 2,16 % à **26,64 %** ;

- le b) porte le taux de TICC prévu au c) du 1° du I de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 de 100 % à **9,09 %** ;

- le c) remplace le d) du 1° du I de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 : la fraction de 1,2 % de TICPE affectée au compte spécial est remplacée par **une fraction de 7,72 % de la TICPE revenant à l'État** ;

**Prévisions de recettes pour 2017 du Compte d'Affectation Spéciale
« Transition Énergétique »**

(en millions d'euros et en %)

<i>Impôt</i>	Rendement prévu	Application de la LFR 2015 pour 2017		PLF 2017	
		Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS
TICFE	7 800	100 % diminuée de 2 548 millions d'euros	5 252	100 % diminuée de 2 548 millions d'euros	5 252
TICGN	1 400	2,16 %	30	26,64 %	373
TICC	11	100%	11	9,09 %	1
TICPE (revenant à l'État)	30 643 17 577	1,2 %	365	7,72 % de la part revenant à l'État	1 357
Total	39 584		5 658		6 983

Source : projet de loi de finances pour 2017

L'augmentation des fractions de taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (26,64 % en 2016 contre 2,16 % en 2016) et de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectées au compte spécial traduit l'engagement qui avait été pris de faire désormais financer le développement dynamique des énergies renouvelables par les taxes intérieures de consommation portant sur les énergies fossiles – en contrepartie, le taux de la contribution au service public de l'électricité est stabilisé à 22,5 euros par mégawattheure.

Ainsi, il est proposé d'augmenter la contribution des énergies carbonées au financement du compte spécial, **pour un montant représentatif de la hausse du prix de la tonne de carbone entre 2016 et 2017** inscrite en loi de finances rectificative pour 2015. Autrement dit, le dispositif proposé consiste à accroître les recettes du compte spécial grâce à une **augmentation de la quote-part qui lui est affectée du surplus de rendement lié à la composante carbone.**

L'introduction d'une composante « carbone » dans les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques

L'article 32 de la loi de finances pour 2014¹ a introduit une composante « carbone » dans le calcul des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, dite contribution climat-énergie (CCE), ou « taxe carbone ». Elle prévoit en effet une **augmentation des taux de taxe intérieure de consommation (TIC) proportionnée au contenu en dioxyde de carbone (CO₂) des différents produits énergétiques.**

Le niveau des taxes intérieures de consommation est revalorisé en loi de finances afin de tenir compte de l'impact de chaque produit sur l'effet de serre, en intégrant **une valeur de la tonne de carbone de 7 euros en 2014, 14,5 euros en 2015 et 22 euros 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 de carbone de **56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030.**

La loi de finances rectificative pour 2015 fixe des objectifs intermédiaires de **valeur de la tonne de carbone à 30,5 euros en 2017, 39 euros en 2018 et 47,50 euros en 2019.**

Trajectoire d'évolution de la CCE

(en euros par tonne de CO₂)

Année	2014	2015	2016	2017	2018 (Prévision)	2019 (Prévision)	2020 (Prévision)	2030 (Prévision)
Valeur de la tonne de CO ₂	7	14,5	22	30,5	39	47,5	56	100

Source : lois de finances pour 2014 et pour 2016, loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

Le rendement supplémentaire des taxes intérieures de consommation (TIC) offert par la hausse du prix de la tonne de carbone entre 2016 et 2017 s'élève à 1 744 millions d'euros. La part de ce montant revenant au CAS est de 1 731 millions d'euros, soit **99 % du rendement de la hausse du prix du carbone** (voir tableau ci-dessous).

¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

**Rendement supplémentaire des TIC offert par la hausse
du prix de la tonne de carbone en 2017**

(en millions d'euros)

	Rendement supplémentaire de la composante carbone prévu pour 2017	Part affectée au CAS en 2017
TICGN	350	350
TICC	1	1
TICPE	1 393	1 357
Total	1 744	1 731

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'évaluation préalable de l'article 22 du présent projet de loi de finances pour 2017

**B. L'ÉLARGISSEMENT DES DÉPENSES DU CAS AUX ÉTUDES
PRÉALABLES AUX LANCEMENTS D'APPELS D'OFFRES POUR LE
DÉVELOPPEMENT D'ÉNERGIES RENOUVELABLES**

Le 2° du présent article ajoute aux dépenses imputées sur le CAS « Transition énergétique » **les études préalables aux lancements d'appels d'offres pour le développement d'énergies renouvelables** ainsi que les **dépenses relatives à l'organisation matérielle des consultations publiques accompagnant l'identification de ces zones**. Cet ajout se traduit par un nouvel alinéa h) à la fin du 2° du I de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015.

Ces dépenses, actuellement imputées sur le budget général, ont vocation à figurer dans le CAS, dès lors qu'elles sont en lien direct avec les dépenses de soutien aux lauréats des appels d'offres imputées sur le CAS¹.

1 million d'euros² destiné à la réalisation des études de qualification de site en 2017, concernant le troisième appel d'offres éolien en mer qui sera lancé dans une zone au large de Dunkerque, est ainsi prévu sur l'action « Soutien aux énergies renouvelables » du programme 764 « Soutien à la transition énergétique ».

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

L'Assemblée nationale a adopté, **avec un avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement modifiant**

¹ Il s'agit des contrats conclus à l'issue d'appels d'offres pour la production d'une source d'énergie renouvelable mentionnés au a) du 2° du I de l'article 5 de la LFR pour 2015.

² Projet annuel de performance (PAP) du CAS « Transition Énergétique » (AE = CP).

substantiellement les recettes affectées au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » prévues par le présent article.

Cet amendement prévoit de supprimer l'affectation d'une partie du produit de la TICFE, ou « nouvelle contribution au service public de l'électricité » et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) au compte spécial, afin de supprimer le lien entre ces recettes et les dépenses de soutien à la production d'électricité et de gaz à partir d'énergies renouvelables.

Cette mesure s'impose, d'après le secrétaire d'État chargé du Budget et des comptes publics, pour mettre en conformité les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables avec le régime européen des aides d'État¹.

Par conséquent, le Gouvernement a modifié le taux d'affectation de la TICPE revenant à l'État au compte spécial, qui est porté de 7,72 % à 39,72 %.

Cette modification conduit à faire porter le financement du compte exclusivement sur les énergies les plus carbonées, mais est neutre tant pour le budget de l'État, comme l'illustre le tableau ci-dessous, que pour les consommateurs d'énergie.

Est également ajouté un II au présent article, prévoyant l'entrée en vigueur des modifications apportées au 1^{er} janvier 2017.

¹ En effet, la Commission Européenne considère que le cadre de financement des énergies renouvelables tel que posé par la loi de finances rectificative pour 2015 institue une mesure d'effet équivalent à un droit de douane. Alors qu'elle est assujettie à la CSPE, l'électricité importée ne bénéficie pas des mesures de soutien aux énergies renouvelables prévues par le CAS réservées aux entreprises situées sur le territoire national. L'affectation de la CSPE au développement des énergies renouvelables produites sur le territoire national pose donc un problème de conformité aux articles 30 et 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Prévisions de recettes pour 2017 du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » avant et après le vote de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros et en %)

<i>Impôt</i>	Rendement prévu	PLF 2017		PLF 2017 après modification par l'Assemblée Nationale	
		Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS	Fraction affectée au CAS	Montant affecté au CAS
TICFE	7 800	100 % et déduction de 2 548 millions d'euros affectés au budget général	5 252		
TICGN	1 400	26,64 %	373		
TICC	11	9,09 %	1	9,09 %	1
TICPE <i>(revenant à l'État)</i>	30 643 17 577	7,72 % de la part revenant à l'État	1 357	39,72 % de la part revenant à l'État	6 982
Total	39 584		6 983		6 983

Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2017 et modifications apportées par l'Assemblée nationale

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. L'AUGMENTATION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ENTRAÎNE DES SURCOÛTS IMPORTANTS POUR LES MÉNAGES

Comme le rappelle notre collègue Jean-François Husson, rapporteur spécial de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », dans sa note de présentation, « le développement croissant des filières renouvelables appellera des compensations de charges toujours plus importantes ».

Afin de présenter en loi de finances initiale un compte d'affectation spéciale (CAS) à l'équilibre, les recettes fiscales affectées au compte devront nécessairement augmenter au même rythme. Lors de la création du compte spécial par la loi de finances rectificative pour 2015, le Gouvernement avait déjà 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**, pour financer les compensations de charges de service public de l'énergie.

La trajectoire de hausse de la contribution climat-énergie mentionnée *supra* devrait permettre d'assurer cette compensation dans les années à venir, et 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 cette évolution, dès lors que ce sont les consommateurs finals d'énergie**, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises, **qui auront à supporter chaque année l'augmentation de la fiscalité sur les produits énergétiques.**

Le Commissariat général au développement durable (CGDD)¹ estime qu'en 2016, la progression de la CCE se traduit par une hausse des dépenses énergétiques des ménages de 83 euros par an en moyenne, soit 3 % de dépenses énergétiques supplémentaires. Le surcoût énergétique résultant de l'augmentation de la CCE serait ainsi particulièrement élevé pour les ménages se chauffant au fioul (87 euros par an en moyenne) et pour les ménages détenant un véhicule diesel (+ 57 euros par an, contre + 30 euros par an pour l'essence).

En 2020, le surcoût est évalué à 245 euros par an en moyenne.

Jusqu'ici, l'augmentation de la CCE et le basculement du financement des charges de service public de l'électricité sur les énergies carbonées n'a pas alourdi trop fortement la facture énergétique des utilisateurs dans un **contexte de prix du baril de pétrole particulièrement bas** : entre juillet 2014 et février 2016, le cours du Brent est passé de 110 à 35 dollars par baril. Cette situation pourrait s'inverser en cas de remontée du cours du baril.

B. ... ET POSE LA QUESTION DE SON CONTRÔLE PAR LE PARLEMENT

Comme cela a déjà été souligné lors de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2015, **votre rapporteur général déplore le rôle limité du Parlement**, dès lors qu'il n'a aucun contrôle sur le montant des charges à compenser et n'est donc pas en mesure de contenir l'évolution des coûts.

En effet, le dynamisme des charges repose sur le soutien apporté au développement des énergies renouvelables par l'intermédiaire des tarifs d'achat garantis et du complément de rémunération. Or les tarifs d'achat sont fixés par voie 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.

Pour rappel, votre rapporteur général avait proposé un amendement lors de la discussion en commission de la loi de finances rectificative pour 2015. Il visait à ce que le Parlement puisse encadrer la politique de soutien au

¹ Commissariat général au développement durable, « L'impact, pour les ménages, d'une composante carbone dans le prix des énergies fossiles », mars 2016.

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 reprenait celle de l'amendement adopté par le Sénat à l'initiative de sa commission des finances, avec l'accord de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en première lecture.

Ces observations étant faites, votre rapporteur général prend acte des dispositions prévues au présent article.

ARTICLE 23

(Art. 1011 bis du code général des impôts)

Modification du barème du malus automobile (compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »)

Commentaire : le présent article prévoit de durcir le barème de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (« malus ») appliqué à l'achat de véhicules polluants.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Afin d'encourager l'acquisition de véhicules propres, le dispositif de bonus-malus automobile, instauré en 2007 dans le cadre du Grenelle de l'environnement, se traduit par l'octroi d'aides à l'achat de véhicules neufs émettant peu de CO₂ (« bonus ») et par l'application d'une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules émettant beaucoup de CO₂ (« malus »).

Le « malus » prend la forme d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. Définie à l'article 1011 bis du code général des impôts, cette taxe s'applique lors de l'achat de véhicules de tourisme, qu'il s'agisse de véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire au sens de la directive 70/156 CC du 6 février 1970¹ ou d'autres véhicules particuliers.

S'agissant des véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire, **cette taxe est progressive en fonction du nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre**². Elle varie de 0 euro pour les véhicules émettant moins de 130 grammes de CO₂ par kilomètre à 8 000 euros pour les véhicules émettant plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre.

¹ Directive 70/156/CEE du Conseil, du 6 février 1970, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

² Elle n'est toutefois pas appliquée aux véhicules spécialisés ou acquis par une personne titulaire d'une carte d'invalidité ou dont au moins un enfant mineur ou à charge est titulaire de cette carte.

**Montant du « malus » appliqué aux véhicules de tourisme
ayant fait l'objet d'une réception communautaire**

Taux d'émission de dioxyde de carbone <i>(en grammes par kilomètre)</i>	Montant du « malus » <i>(en euros)</i>
Taux ≤ 130	0
130 < taux ≤ 135	150
135 < taux ≤ 140	250
140 < taux ≤ 145	500
145 < taux ≤ 150	900
150 < taux ≤ 155	1 600
155 < taux ≤ 175	2 200
175 < taux ≤ 180	3 000
180 < taux ≤ 185	3 600
185 < taux ≤ 190	4 000
190 < taux ≤ 200	6 500
200 < taux	8 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts

S'agissant des autres voitures particulières, le tarif de la taxe varie en fonction de leur puissance fiscale, de 0 euro pour une puissance inférieure à 7 chevaux-vapeur à 2 600 euros pour une puissance supérieure à 16 chevaux-vapeur¹.

**Montant du « malus » appliqué aux véhicules de tourisme
n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire**

Puissance fiscale <i>(en chevaux-vapeur)</i>	Montant du « malus » <i>(en euros)</i>
Puissance fiscale ≤ 7	0
8 ≤ Puissance fiscale ≤ 11	150
12 ≤ Puissance fiscale ≤ 16	250
16 < Puissance fiscale	500

Source : article 1011 bis du code général des impôts

¹ Pour les véhicules introduits en France après avoir été immatriculés dans un autre pays, la taxe est réduite d'un dixième par année écoulée depuis cette immatriculation.

Les recettes du « malus » sont affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicule propres », et permettent de financer deux types d'aides¹.

Les « bonus », d'une part, c'est-à-dire des aides financières favorisant l'achat de véhicules neufs émettant le moins de dioxyde de carbone :

- une aide pouvant aller jusqu'à 6 300 euros pour les véhicules émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre - cette catégorie correspond aux véhicules 100 % électriques ;

- une aide de 1 000 euros pour les véhicules émettant de 21 à 60 grammes de CO₂ par kilomètre - cette catégorie correspond aux véhicules hybrides rechargeables ;

- une aide de 750 euros réservée aux véhicules hybrides combinant l'énergie électrique et une motorisation thermique.

Montant du « bonus » automobile en 2016

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant du « bonus » (en euros)
0 < taux ≤ 20	27 % du coût d'acquisition, dans la limite de 6 300 euros
21 < taux ≤ 60	1 000
61 < taux ≤ 110 (véhicules hybrides uniquement)	750

Source : décret n° 2015-1928 du 31 décembre 2015

Les primes à la conversion, d'autre part, qui sont attribuées lorsque l'achat d'un véhicule neuf s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule diesel de plus de dix ans (immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006) :

- une prime de 3 700 euros pour l'achat d'un véhicule émettant moins de 20 grammes de CO₂ par kilomètre ;

- une prime de 2 500 euros pour les véhicules émettant de 21 à 60 grammes de CO₂ par kilomètre ;

- une prime de 1 000 euros pour les véhicules émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre et respectant la norme « Euro 6 » ;

¹ Ces aides sont versées directement à leurs bénéficiaires par l'Agence de services et de paiement (ASP) ou avancées par les vendeurs ou loueurs de véhicules liés à cette agence par convention.

- une prime de 500 euros pour les véhicules émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre et respectant la norme « Euro 5 ».

Les primes de 1 000 et 500 euros sont versées, sous condition de ressources, aux personnes « dont la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédant l'acquisition ou la location du véhicule est nulle », et à condition que le véhicule ne soit pas cédé dans les six mois suivant son acquisition et avant d'avoir parcouru au moins 6 000 kilomètres.

Montant de la prime à la conversion en 2016

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant du « bonus » (en euros)
0 < taux ≤ 20	3 700
21 < taux ≤ 60	2 500
taux ≤ 110 et respect de la norme « Euro 6 »	1 000
taux ≤ 110 et respect de la norme « Euro 5 »	500

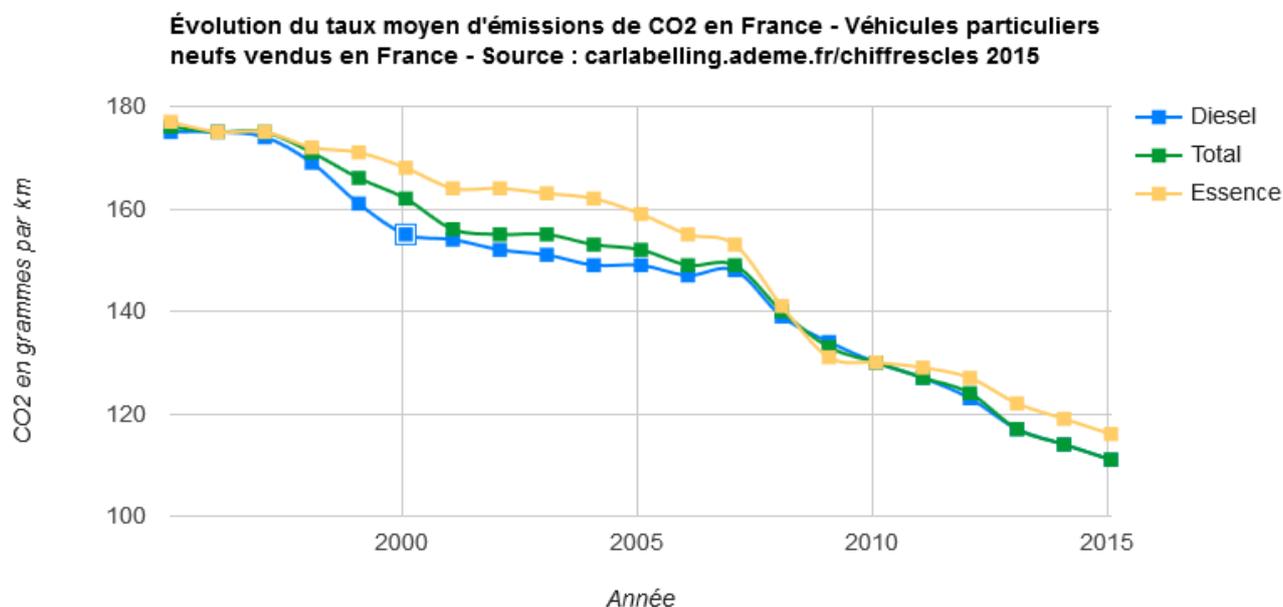
Source : décret n° 2015-1928 du 31 décembre 2015

B. UNE DIMINUTION CONTINUE DU NIVEAU D'ÉMISSION DES VÉHICULES ET UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE VÉHICULES PROPRES

Les normes européennes relatives aux émissions de gaz à effet de serre émis par les véhicules mis sur le marché¹, les progrès techniques réalisés par les constructeurs ainsi que les dispositifs d'incitation à l'achat de véhicules propres ont entraîné **une diminution continue des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs, qui sont passées de 149 grammes de CO₂ par kilomètre à la fin de l'année 2007 à 111 grammes à la fin de l'année 2015, soit une baisse moyenne de 4,75 grammes par an environ.**

Sur longue période la tendance baissière est importante et concerne aussi bien les véhicules diesel que les véhicules essence, comme l'illustre le graphique ci-après.

¹ Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules.



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Cette baisse structurelle a nécessité une révision périodique du barème malus (la dernière révision a été opérée en janvier 2014¹) afin de maintenir un niveau d'incitation suffisant et d'assurer un montant de recettes suffisant pour financer les aides versées à l'acquisition de véhicules propres. En conséquence, le pourcentage de véhicules neufs vendus faisant l'objet d'un « malus » a fluctué au gré des renforcements du barème. En **2015, 14 % des véhicules vendus ont fait l'objet d'un « malus »**, soit une baisse de trois points par rapport à 2014.

Évolution du nombre de véhicules neufs ayant fait l'objet d'un « bonus » ou d'un « malus », et véhicules « neutres »

(en pourcentage)

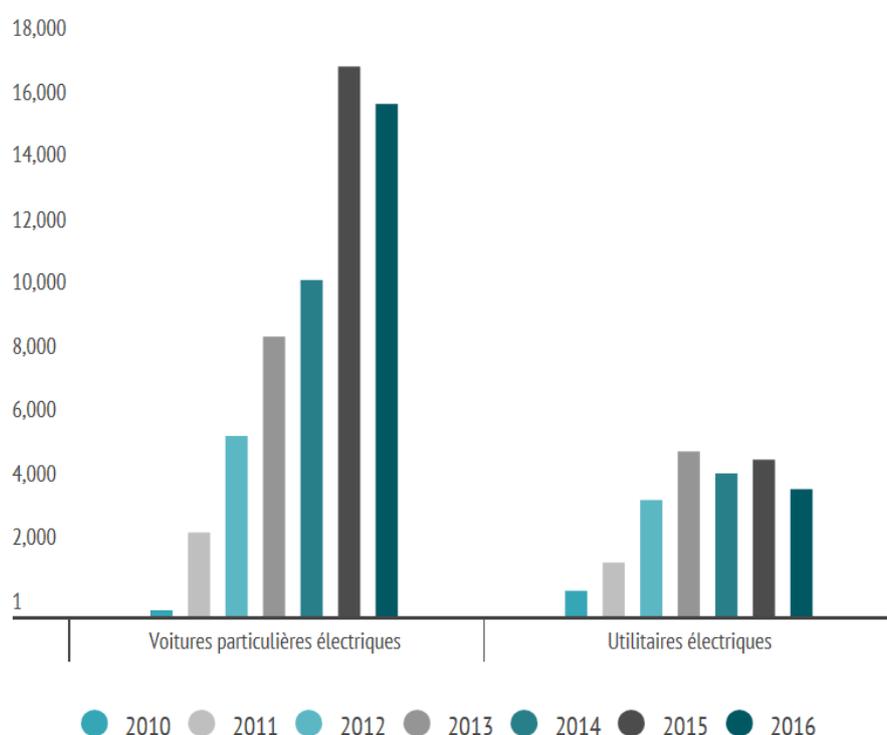
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Classes Bonus	50	32	24	37	3	4
Classes Neutre	41	57	51	52	80	83
Classes Malus	9	11	25	11	17	14

Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

¹ Article 54 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Outre les efforts réalisés en matière de réduction des émissions par les constructeurs automobiles, la baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus s'explique, quoi que de manière plus marginale, par la **progression des ventes de véhicules hybrides et électriques**. En effet, le marché des véhicules hybrides et électriques connaît une forte croissance. Les ventes de véhicules électriques ont ainsi augmenté de 63 % en 2015 par rapport à 2014.

Évolution des immatriculations de véhicules électriques entre 2010 et 2016 ⁽¹⁾



⁽¹⁾ les chiffres pour l'année 2016 sont ceux connus au 1^{er} octobre 2016.

Source : Association nationale pour le développement de la mobilité électrique

Toutefois, ces véhicules ne représentent qu'une part encore restreinte du total des véhicules vendus. Ainsi, en 2015, plus de 61 000 véhicules hybrides (dont 5 587 hybrides rechargeables) et 17 000 véhicules électriques ont été vendus, ce qui représente respectivement 3 % et 0,9 % du total des voitures particulières vendues.

Véhicules neufs vendus en 2015 par type d'énergie

(en pourcentage)

Diesel	Essence	Hybride essence	Hybride diesel	Électrique	GPL	GNV	Essence	Superéthanol E85	Hybrides rechargeables
57,22	38,56	1,88	1,04	0,9	0,08	0,01	38,56	0,01	0,29

Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de modifier le barème du « malus » applicable au 1^{er} janvier 2017 à travers :

- un **abaissement du seuil d'application du « malus » à 127 grammes** d'émissions de CO₂ par kilomètre (contre 130 grammes actuellement) ;

- un **lissage du « malus »** pour réduire les effets de seuil, avec une évolution du tarif de manière progressive, pour chaque gramme de CO₂ supplémentaire et non plus tous les cinq grammes ;

- une **augmentation importante de la progressivité du « malus »** à partir d'un niveau d'émissions de 155 grammes de CO₂ par kilomètre.

Barème du « malus » appliqué aux véhicules de tourisme ayant fait l'objet d'une réception communautaire proposé pour 2017

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Montant du « malus » (en euros)
Taux ≤ 126	0
127	50
128	53
129	60
130	73
131	90
132	113
133	140
134	173
135	210
136	253
137	300
138	353
139	410
140	473
141	540

142	613
143	690
144	773
145	860
146	953
147	1 050
148	1 153
149	1 260
150	1 373
151	1 490
152	1 613
153	1 740
154	1 873
155	2 010
156	2 153
157	2 300
158	2 453
159	2 610
160	2 773
161	2 940
162	3 113
163	3 290
164	3 473
165	3 660
166	3 853
167	4 050
168	4 253
169	4 460
170	4 673
171	4 890
172	5 113
173	5 340
174	5 573
175	5 810
176	6 053
177	6 300
178	6 553
179	6 810
180	7 073
181	7 340
182	7 613
183	7 890
184	8 173
185	8 460
186	8 753
187	9 050
188	9 353
189	9 660
190	9 973
191 ≤ Taux	10 000

S'agissant des véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire, le barème est également lissé et renforcé.

Barème du « malus » appliqué aux véhicules de tourisme n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire proposé pour 2017

Puissance fiscale <i>(en chevaux-vapeur)</i>	Montant du « malus » <i>(en euros)</i>
Puissance fiscale ≤ 5	0
6 ≤ Puissance fiscale ≤ 7	2 000
8 ≤ Puissance fiscale ≤ 9	3 000
10 ≤ Puissance fiscale ≤ 11	7 000
12 ≤ Puissance fiscale ≤ 16	8 000
16 ≤ Puissance fiscale	10 000

D'après le Gouvernement, ce durcissement du barème du malus, qui devrait rapporter un **produit supplémentaire de 124 millions d'euros en 2017**, est nécessaire pour assurer le financement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres ».

En effet, une hausse sensible des dépenses de « bonus » (+ 35,6 %) est attendue en 2017, **en raison de l'augmentation du nombre de véhicules peu polluants éligibles¹ et de l'extension prévue des aides en 2017**. Le Gouvernement devrait en effet procéder à un élargissement du « bonus » aux véhicules de catégorie L électriques en 2017, c'est-à-dire aux deux ou trois roues et aux quadricycles (ou voiturettes) motorisés. Comme pour les véhicules de tourisme électriques, cette aide pourrait être fixée à 27 % du coût d'acquisition et plafonnée à 1 000 euros. **Le coût prévisionnel d'une telle mesure serait de 5 millions d'euros**. En revanche, le montant des crédits inscrits au titre du versement des primes de conversion baisse de moitié en 2017, ce qui s'explique par le faible recours à ce dispositif de soutien².

Au total, les dépenses du CAS prévues pour 2017 s'élèvent à 347 millions d'euros en 2017, contre 296 millions d'euros en 2016 (+ 17 %).

¹ D'après le ministère de l'environnement, l'augmentation du nombre de véhicules électriques achetés en 2017 pourrait augmenter de 80 % par rapport à 2016 – au 1^{er} octobre 2016, 20 082 véhicules électriques avaient été vendus.

² Pour plus de prévisions, voir le rapport de Jean-François Husson sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017.

**Évolution des crédits du CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres »
en 2016 et 2017**

(en euros)

Programme	2016	2017	Évolution 2016-2017 <i>(en %)</i>
791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres »	236 001 000	320 000 000	+ 35,6 %
792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants »	60 000 000	27 000 000	- 55 %
Total	296 001 000	347 000 000	+ 17 %

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

En parallèle de l'augmentation des aides financées par le CAS, la hausse du tarif du « malus » **doit permettre de faire face à la diminution structurelle des véhicules achetés « malusés »**, compte tenu des progrès techniques et de la diminution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs (cf. *supra*).

*

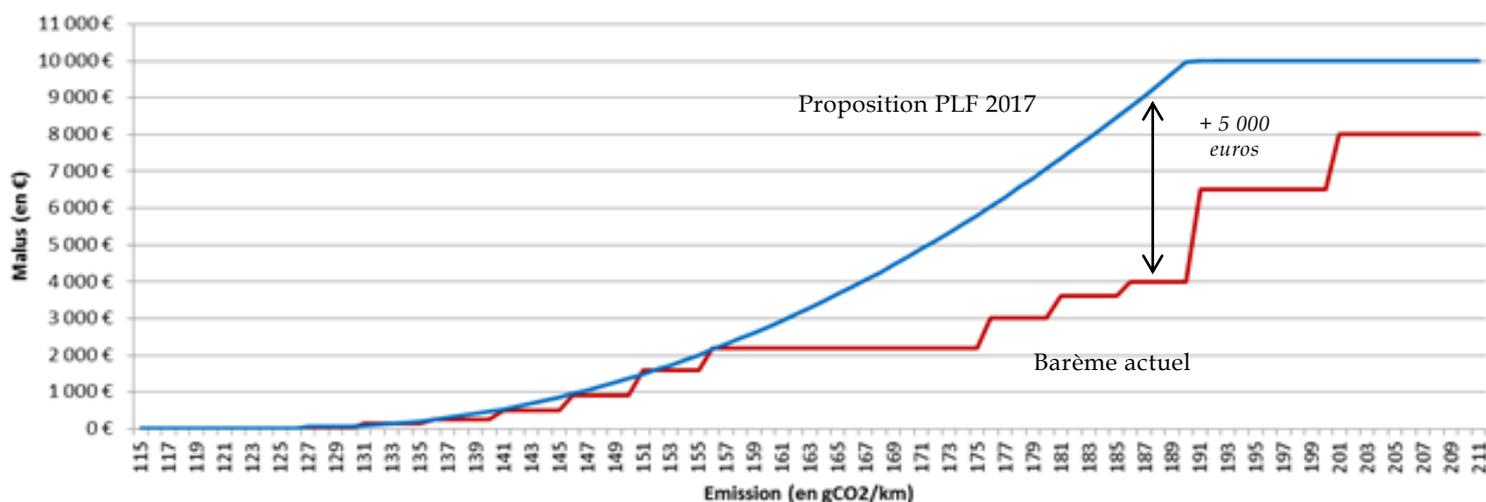
L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

La réforme du barème du malus proposée conduirait à un **accroissement important du montant de la taxe due par les véhicules les plus polluants**. Cette augmentation est forte à partir d'un niveau d'émissions supérieur à 155 grammes de CO₂ par kilomètre.

À titre d'exemple, le malus applicable aux véhicules les plus émetteurs (plus de 191 grammes de CO₂ par kilomètre) serait de 10 000 euros, contre 8 000 euros pour les véhicules émettant plus de 200 grammes de CO₂ par kilomètre actuellement. Le surcoût serait même de 4 000 et de 6 000 euros pour les véhicules émettant respectivement 180 et 190 grammes de CO₂ par kilomètre.

Nouveau barème de malus applicable aux véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire proposé pour 2017

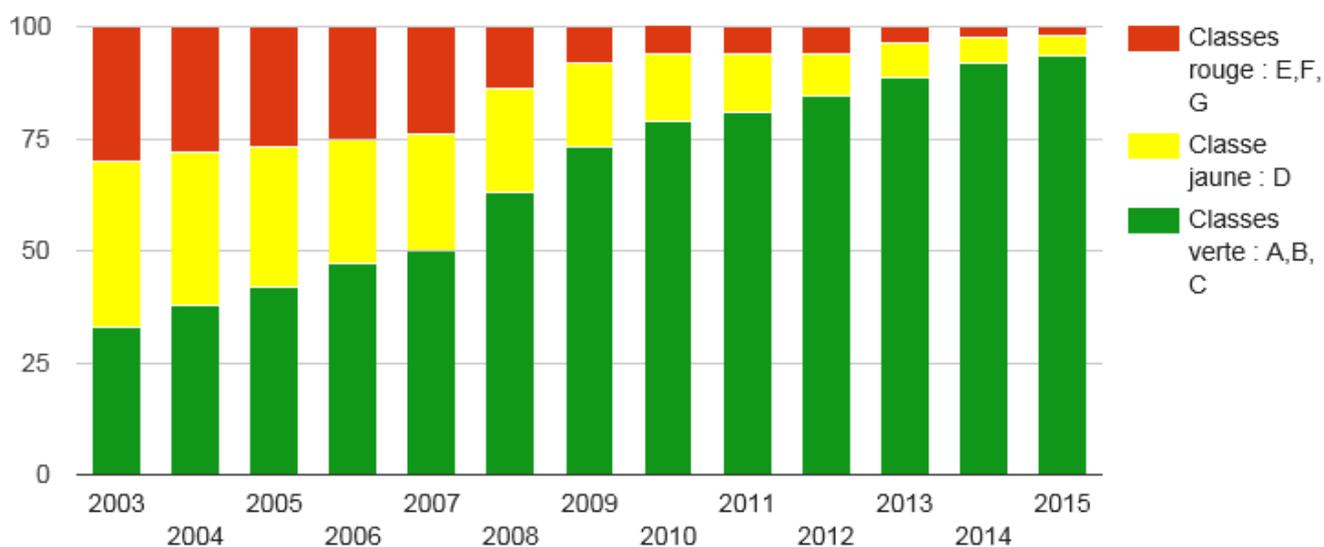


Source : évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2017

Toutefois, peu de véhicules vendus dépassent ce seuil de 155 grammes par CO₂. D'après les chiffres de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), **2,1 % des véhicules neufs vendus en 2015 appartenaient aux classes énergétiques E, F et G, qui concernent des véhicules émettant plus de 160 grammes de CO₂ par kilomètre** (contre 7 % en 2010). Les classes A, B et C (jusqu'à 140 grammes de CO₂ par kilomètre) représentaient 93,5 % des ventes totales en 2015. Ce chiffre est en constante progression comme l'indique le tableau suivant.

Évolution de la répartition des ventes par classe de CO₂

(en pourcentage)



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)

Par ailleurs, compte tenu de la baisse structurelle des émissions moyennes des véhicules peu polluants et de l'augmentation des véhicules bénéficiant d'une aide à l'achat (cf. *supra*), **une réforme paraît nécessaire afin d'assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale**. La révision du barème du « malus » renforcera le caractère incitatif du dispositif bonus-malus.

En revanche, cette réforme doit s'accompagner d'une **réflexion sur l'efficacité des primes versées à la conversion de véhicules polluants**. En effet, le faible nombre de primes versées en 2015 (3 200 sur un objectif de 80 000) a conduit le Gouvernement à élargir leurs conditions d'attribution au 1^{er} janvier 2016¹. Or, d'après les derniers chiffres exploitables, si le nombre de primes à la conversion a légèrement augmenté entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 juillet 2016 (8 858 primes), il reste à un niveau bas. Il faudra attendre les chiffres consolidés pour 2016 pour constater les effets de la révision de la prime à la conversion, qui semble incitative pour les véhicules électriques mais toujours insuffisante pour encourager les ménages modestes à s'équiper de véhicules peu polluants.

En conclusion, votre rapporteur général est favorable à l'adoption de cet article.

¹ La prime à la conversion est désormais accessible pour les véhicules diesel de plus de dix ans (contre quinze ans auparavant). Par ailleurs, la prime pour l'achat d'un véhicule thermique de norme « Euro 6 » émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre et versée sous condition de ressources est passée de 500 euros à 1 000 euros et une nouvelle prime de 500 euros a été créée pour l'achat d'un véhicule thermique de norme « Euro 5 » émettant moins de 110 grammes de CO₂ par kilomètre, sous condition de ressources.

ARTICLE 24

(Art. 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

**Aménagement des ressources du compte d'affectation spéciale
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

Commentaire : le présent article prévoit d'affecter 23 millions d'euros supplémentaires au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » pour compenser la hausse du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET).

I. LE DROIT EXISTANT

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) regroupent trente lignes héritées de l'histoire qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire.

Ces lignes présentent depuis longtemps **un déficit d'exploitation** qui s'est aggravé ces dernières années : la fréquentation des TET a **diminué de 20 % depuis 2011¹**, notamment en raison de **l'essor du covoiturage** puis de **la libéralisation du transport par autocar** depuis le second semestre 2015. Dans le même temps, **les charges d'exploitation n'ont fait que s'accroître** en raison **du vieillissement du matériel roulant**.

Le déficit d'exploitation des TET pourrait ainsi **dépasser en 2017 les 335 millions d'euros** prévus pour 2016.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, **l'État est devenu l'autorité organisatrice des TET**, ce qui lui donne le pouvoir de **déterminer le plan de transport que doit réaliser SNCF Mobilités** (fréquence des trajets par lignes, nombres d'arrêts à réaliser par gares) mais lui donne l'obligation de **financer leur déficit d'exploitation** ainsi que **leur matériel roulant**.

Sur le plan budgétaire, **la convention signée par l'État et SNCF Mobilités le 13 décembre 2010** a donné lieu à la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011², du **compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**.

Ce compte, qui porte **358 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement pour 2017, est financé par **trois taxes affectées** :

¹ La baisse de fréquentation est même de - 25 % depuis 2011 pour les lignes TET de nuit.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

- la **contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui devrait rapporter **116 millions d'euros** au CAS en 2017, soit la même somme qu'en 2016 ;

- **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, pour un montant de **42 millions d'euros** en 2017, contre **19 millions d'euros** en 2016 ;

- le produit de la **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, soit **200 millions d'euros** en 2017 (montant stable par rapport à 2016).

Les trois taxes affectées au CAS

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

2) La **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros.

3) Une **fraction de la taxe existante dite « d'aménagement du territoire » (TAT)**, prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts. Elle est acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers.

Le CAS retrace en **dépenses**, dans **deux programmes 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés »** et **786 « Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés »** :

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

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

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le IV de l'article 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 fixe **le montant de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) qui est affecté au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**, le reste des recettes de la TAT étant reversé au budget général de l'État.

En 2016, ce montant était de **19 millions d'euros**.

Le présent article 24 entend le fixer à **42 millions d'euros** à compter de 2017, soit **une hausse de 23 millions d'euros**. Il n'entraîne **aucune modification de l'enveloppe globale de TAT prélevée**, seule la répartition de cette recette entre le compte d'affectation spéciale et le budget général de l'État étant modifiée.

Il s'agit de **compenser en partie le creusement du déficit d'exploitation des lignes TET**, qui nécessite une hausse des crédits de l'action 01 du programme 785 « Exploitation des services nationaux de transport conventionnés » de **217 millions d'euros** en 2016 à **257 millions d'euros** en 2017, soit **une augmentation de 18,9 % de ses crédits**.

Ce montant a été fixé par le Gouvernement sur la base de **l'audit des comptes de l'activité Intercités de SNCF Mobilités** réalisé par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en juin 2016.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Confronté **au creusement du déficit d'exploitation des lignes TET**, le Gouvernement fait actuellement **évoluer en profondeur l'offre de trains Intercités**.

Il a d'abord décidé de **cesser progressivement de financer six lignes de nuit entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017¹**, seules les lignes **Paris-Briançon** et **Paris-Rodez-Latour-de-Carol** restant en activité, à raison **d'un aller-retour quotidien**, en tant que **lignes d'aménagement du territoire**, « *indispensables en raison de l'absence d'une offre alternative suffisante* »

¹ La ligne Paris-Tarbes-Hendaye est maintenue jusqu'au 1^{er} juillet 2017 (ouverture de la ligne Tours-Bordeaux) et Paris-Nice jusqu'au 1^{er} octobre 2017.

pour les territoires concernés », ainsi que l'explique le projet annuel de performances pour 2017.

Dans le même temps, **il souhaite déléguer les lignes d'intérêt local pour lesquelles des synergies avec les lignes TER sont pertinentes aux régions.** La région Normandie a ainsi accepté le 25 avril 2016 de devenir **autorité organisatrice des cinq lignes TET qui la desservent et d'en supporter les déficits**, à compter du 1^{er} janvier 2020 au plus tard, en contrepartie **d'un financement de l'État de 720 millions d'euros pour renouveler le matériel roulant**, largement vétuste, des lignes Paris-Caen-Cherbourg et Paris-Rouen-Le Havre.

En revanche, l'État restera **l'autorité organisatrice** des lignes de longue distance structurantes au niveau national, à savoir **les trois lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille.** Seront également **maintenues sous son autorité** au titre de **l'aménagement du territoire** les trois lignes **Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye et Nantes-Lyon.**

Enfin, **une nouvelle convention pour l'exploitation des TET pour la période 2016-2020** doit être signée **entre l'État et SNCF Mobilités** au mois de novembre 2016. Selon le projet annuel de performances pour 2017, cette convention *« tiendra notamment compte des préconisations de l'audit confié par le Gouvernement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable, en vue de redresser dans la durée l'équilibre économique des TET, notamment par une politique commerciale dynamique et des efforts de productivité de l'opérateur ».*

Dans la mesure où les lignes TET font actuellement l'objet **d'une réforme destinée à faire baisser à moyen terme leur déficit d'exploitation** financé par le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », **la hausse de la part de la taxe d'aménagement du territoire** qui lui est affectée et destinée à **compenser la hausse de ce déficit à court terme**, apparaît comme une nécessité dont il faut espérer qu'elle soit transitoire.

Votre rapporteur général souligne cependant que les efforts de productivité et d'accroissement des ressources propres des lignes TET doivent être **amplifiés de manière significative afin de ne pas imposer à l'avenir de nouveaux transferts de fiscalité à leur profit.**

ARTICLE 25
(Art. 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015
de finances rectificative pour 2015)

**Création du compte de commerce
« Soutien financier au commerce extérieur »**

Commentaire : le présent article vise à créer un compte de commerce retraçant les flux financiers liés aux garanties de l'État à l'exportation, tirant les conséquences budgétaires du passage, prévu en 2017, d'une garantie « oblique » (*via* la Coface) à une garantie directe de l'État (en son nom propre). Il prévoit aussi les modalités du transfert des 4,3 milliards d'euros de disponibilités de la Coface.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORTATION

Les garanties publiques à l'exportation correspondent à plusieurs dispositifs, couvrant différents types de risques financiers rencontrés par les entreprises dans leur développement à l'international¹ :

- **l'assurance-crédit et l'assurance-investissement**, de loin l'activité la plus importante en volume, couvre les exportateurs 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 ;

- **l'assurance-prospection** est une avance remboursable versée aux entreprises pour leurs actions de prospection à l'étranger, qui n'a pas à être remboursée en cas d'échec. Ce dispositif est réservé aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions d'euros ;

- **la garantie du risque de change** vise à couvrir les entreprises contre la baisse éventuelle des devises de facturation de leurs exportations ;

- **la garantie du risque économique** permet de couvrir les exportateurs français pendant l'exécution de leurs contrats contre le risque d'accroissement de leurs coûts de revient ;

- **la garantie du risque exportateur** recouvre, d'une part, la garantie des émetteurs de cautions pour les exportateurs (banques, assurances etc.), et d'autre part, la garantie des préfinancements, qui couvre les prêts accordés par les banques aux exportateurs pour financer le découvert de trésorerie pendant la période d'exécution de leur projet.

¹ Source : direction générale du Trésor.

Depuis 1949, la Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface) était chargée de la mise en œuvre de ces garanties publiques à l'exportation pour le compte de l'État. Cette mission rapportait plus de 60 millions d'euros par an à la Coface (cf. *infra*). **La situation était cependant devenue insatisfaisante**, notamment du fait de la multiplication par ailleurs des acteurs et dispositifs de soutien public à l'exportation - un exemple parmi d'autres : la « mobilisation de créances à l'étranger » (crédit à court terme) développée en parallèle par Bpifrance. Ce paysage de moins en moins lisible dissuadait certaines entreprises, en particulier les PME, d'avoir recours à ces garanties pourtant précieuses¹.

Les garanties publiques à l'exportation ont donc été réformées par l'article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, qui a prévu le **transfert à Bpifrance de la gestion des garanties publiques à l'exportation auparavant assurée par la Coface**. Plus précisément, c'est **Bpifrance Assurance Export**, filiale de Bpifrance SA, qui sera chargée de cette mission, sous la tutelle de la direction générale du Trésor. Le transfert effectif des activités est prévu pour le **31 décembre 2016**. Cette réforme poursuivait plusieurs objectifs :

- la création d'un « guichet unique » répondant à l'ensemble des besoins des entreprises en matière de couverture des risques à l'exportation ;
- la diminution de la rémunération versée par l'État au titre de cette mission. D'après le projet annuel de performances de la mission « Économie » annexé au projet de loi de finances pour 2017, « *le transfert d'activité de la Coface à une filiale du groupe Bpifrance doit permettre une économie de l'ordre de 20 % sur les coûts de gestion de l'opérateur* » ;
- l'amélioration des conditions financières des garanties publiques à l'exportation, grâce au passage à une garantie directe par l'État.

B. LE PASSAGE D'UNE GARANTIE OBLIQUE À UNE GARANTIE DIRECTE

Avant la réforme, l'architecture financière des garanties publiques à l'exportation reposait sur un **système de garantie « oblique », c'est-à-dire indirecte** : l'État n'accordait pas sa garantie aux entreprises exportatrices elles-mêmes, mais à la Coface. Celle-ci garantissait ensuite les entreprises, sous le contrôle et pour le compte de l'État, mais en son nom propre. **Ce système, peu lisible, conduisait certaines banques à majorer le taux de leurs crédits à l'exportation**, considérant que la garantie de la Coface n'avait pas la même valeur que la garantie « souveraine » de l'État. L'industrie

¹ Pour une analyse détaillée des enjeux de la réforme de 2015, voir le commentaire de l'article 37 du projet de loi de finances rectificative pour 2015 par votre rapporteur général, dans le rapport n° 229, tome II (2015-2016) du 9 décembre 2015.

aéronautique, en particulier, supportait une majoration de 3 à 10 points de base de taux d'intérêt de ce seul fait¹.

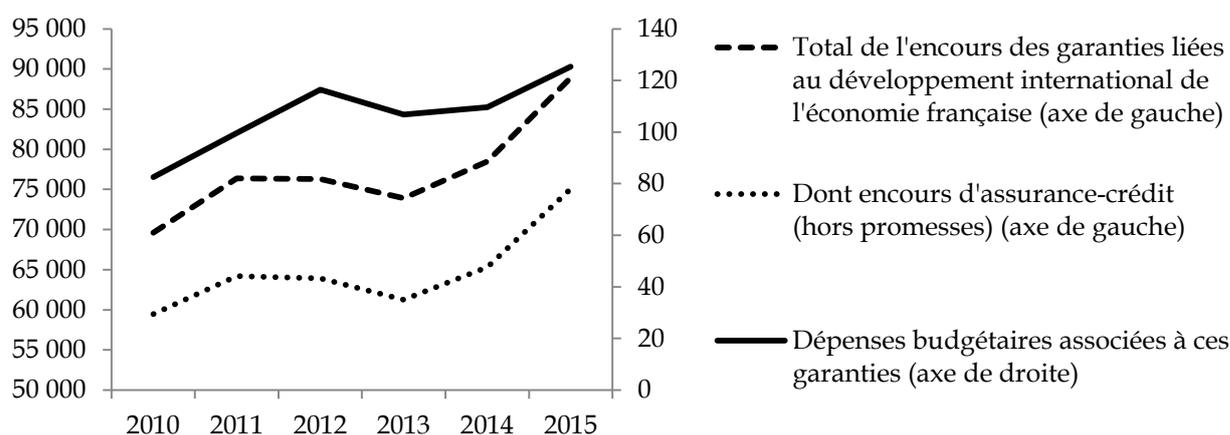
La réforme prévue par la loi de finances rectificative pour 2015 a dont prévu le **passage à un système de garantie « directe », par lequel l'État apporterait directement sa garantie à l'entreprise bénéficiaire**. À compter de 2017, les opérations garanties par Bpifrance Assurance Export le seront sous le contrôle et pour le compte de l'État, mais surtout **en son nom**.

Sur le plan budgétaire, la garantie « oblique » consistait pour l'État à maintenir une dotation suffisante sur le « compte État » géré par la Coface² pour ses opérations relevant du soutien public à l'exportation, par des dotations en provenance du programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État », ou à l'inverse par des prélèvements sur le « compte État » au profit du budget général.

Les recettes de la Coface au titre de sa mission d'assurance-crédit pour le compte de l'État ayant largement excédé les dépenses ces vingt dernières années³, le « compte État » est nettement excédentaire. Cette mission rapportait en effet plus de 60 millions d'euros par an à la Coface, pour un chiffre d'affaires annuel moyen d'environ 1,45 milliard d'euros, soit un résultat net d'environ 4 %.

Encours des garanties à l'exportation accordées par l'État et gérées par la Coface, et dépenses budgétaires associées à ces garanties

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet annuel de performance du programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État »

¹ Source : direction générale du Trésor.

² Le « compte État » de la Coface, qui constitue un patrimoine d'affectation, est géré séparément des autres engagements de celle-ci.

³ Sauf en 2015, à titre exceptionnel, en raison de la compensation versée à la Russie suite à l'annulation de la vente des « Mistral ».

Le passage à une garantie « directe » implique donc de retracer directement l'ensemble des flux liés à la gestion des garanties publiques sur le budget de l'État.

Les articles 103 et 108 de la loi de finances rectificative pour 2015 précitée ont également prévu un passage d'une garantie « oblique » à une garantie « directe » pour deux dispositifs spécifiques :

- d'une part, la garantie de l'État couvrant les risques de non-paiement relatifs au financement d'exportations d'aéronefs civils¹, confiée à la Coface lors de sa création en 2012 et également transférée à Bpifrance ;

- d'autre part, la garantie de l'État accordée aux entreprises de construction de navires civils², créée en 2005 et confiée à la Caisse française de développement industriel (CFDI), qui en a conservé la gestion.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN COMPTE DE COMMERCE DÉDIÉ

Tirant les conséquences du passage d'une « garantie oblique » à une « garantie directe », le présent article vise à créer un compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur », destiné à retracer les flux financiers liés aux garanties accordées par l'État aux activités d'exportation. En l'absence d'un support budgétaire dédié, les flux correspondants auraient été retracés directement et indistinctement sur le budget général de l'État, ce qui aurait compliqué leur suivi et leur contrôle.

Aux termes de l'article 22 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif* ». Il est également précisé que « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt* » : le dispositif proposé par le présent article constitue précisément une telle dérogation.

Le I du présent article prévoit l'ouverture du compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur » à compter du 1^{er} janvier 2017. Son ordonnateur principal est le ministre chargé de l'économie.

¹ Sont concernés les avions civils de plus de dix tonnes au décollage et d'hélicoptères civils de plus d'une tonne au décollage. Cette garantie couvre aussi les risques de change sur la valeur résiduelle d'aéronefs civils acquis à crédit dans le cadre d'une opération d'exportation réalisée sans cette garantie.

² Sont concernés les navires civils d'un montant supérieur à 40 millions d'euros : en pratique, seule la société STX France est concernée par ce dispositif.

Le compte a vocation à retracer les recettes et dépenses auxquelles donnent lieu l'octroi, la gestion et la mise en jeu des **garanties de l'État pour le commerce extérieur gérées par la Coface et reprises par Bpifrance**¹, mais aussi les garanties spécifiques au secteur des **aéronefs civils**², également reprises par Bpifrance, et au secteur de la **construction navale**³, assurées par la CFDI.

Le compte comporte six sections : « Assurance-crédit et assurance-investissement », « Assurance-prospection », « Change », « Risque économique », « Risque exportateur » et « Financement de la construction navale ». Celles-ci correspondent à chacun des dispositifs financiers de garantie à l'exportation (cf. *supra*), auxquels s'ajoute une section pour la construction navale. **Chacune de ces sections retrace, pour les opérations qu'elle couvre, les opérations suivantes** :

- **en recettes** : les primes ; les commissions d'engagement ; les récupérations ; les remboursements en capital et intérêts des prêts et avances consentis ; les recettes de réassurance (primes, quote-part des récupérations, quote-parts dans les indemnisations) ; les produits financiers ; les recettes diverses et accidentelles ; les versements du budget général ;

- **en dépenses** : les indemnisations ; les frais accessoires sur sinistres ; les restitutions de primes aux assurés ; les dépenses de réassurance ; les versements de prêts et avances ; les charges financières ; les frais juridiques et autres frais directement liés à la gestion des garanties concernées ; les dépenses diverses et accidentelles ; les versements au budget général.

Il est en outre prévu que les sections « Assurance-crédit et assurance-investissement » et « Financement de la construction navale » retracent les mises à dispositions de fonds à Bpifrance et les reversements en sens inverse. La section « Change » comporterait aussi des lignes spécifiques aux opérations de couverture du risque monétaire.

Pour mémoire, les flux liés aux opérations financières de soutien à l'exportation doivent être *distingués de la rémunération de Bpifrance* au titre de cette mission exercée pour le compte de l'État. Celle-ci prend la forme d'une **dotation budgétaire de 72,6 millions d'euros**⁴, **inscrite sur les crédits du programme 134** « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ».

¹ Articles L. 432-1 et L. 432-2 du code des assurances.

² Article 84 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

³ Article 119 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

⁴ Ces crédits se décomposent de la façon suivante : 54,4 millions d'euros correspondant à la part fixe de la rémunération annuelle de Bpifrance ; 12,2 millions d'euros de frais exceptionnels liés au transfert ; 6 millions d'euros destinés à financer des investissements informatiques qui seront validés et contrôlés par la tutelle ministérielle, cette dernière ligne pouvant le cas échéant être mobilisée pour financer d'autres dépenses en lien avec le compte de commerce, mais non directement liées avec une garantie précise.

S'agissant de l'encours des garanties publiques, le passage à une « garantie directe » n'entraîne pas de conséquence budgétaire pour l'État, dans la mesure où celles-ci correspondaient déjà à des engagements hors bilan avant la réforme.

B. LE REVERSEMENT DES DISPONIBILITÉS DE LA COFACE

Le II du présent article prévoit le transfert à l'État des disponibilités de la Coface, corrélativement au transfert de la gestion des garanties publiques à l'exportation. Cette trésorerie, correspondant au solde du « compte État » de la Coface (cf. *supra*), sera portée **en recettes de la section « Assurance-crédit et assurance investissement »** du nouveau compte de commerce¹.

Ce solde s'élève aujourd'hui à 4,3 milliards d'euros. Le transfert de cette somme, neutre pour les finances publiques en général, conduira cependant à améliorer d'autant le solde du budget de l'État.

C. UNE PÉRIODE TRANSITOIRE DE 30 JOURS

Le III du présent article prévoit une période de transition d'une durée de 30 jours à compter du transfert des garanties, pendant laquelle la Coface demeurerait chargée par l'État « *d'assurer à titre subsidiaire, en son nom et pour son compte* », l'encaissement des recettes qui lui seraient versées. À cette fin, la Coface demeurerait habilitée à gérer les disponibilités résultant de l'enregistrement de ces recettes. Ces disponibilités seraient reversées sur le nouveau compte de commerce à l'issue de la période de transition, soit le 30 janvier 2017, et le « compte État » de la Coface serait clôturé.

Cette disposition transitoire a pour but d'assurer la continuité des opérations de gestion, et notamment de permettre l'encaissement des primes versées par des entreprises qui n'auraient pas anticipé le transfert. **Cette souplesse n'emporte pas pour autant de conséquences juridiques sur les contrats** : à compter du 1^{er} janvier 2017, c'est bien la garantie « directe » de l'État qui s'appliquera à l'ensemble des opérations.

¹ Le choix de cette section du nouveau compte de commerce s'explique par le fait que c'est cette activité de garantie, par ailleurs de loin la plus importante en volume, qui est à l'origine des excédents dégagés au fil des années par la Coface. Les autres activités ont été équilibrées chaque année par des abondements ou des prélèvements du budget général.

D. LA SÉCURISATION JURIDIQUE DES OPÉRATIONS DE COUVERTURE DU RISQUE MONÉTAIRE

Accessoirement, le même III vise à prévoir le transfert à l'État des contrats relatifs aux opérations de couverture du risque monétaire, ou plus précisément des « *conventions-cadres relatives aux instruments financiers à terme conclues par la Coface, agissant pour le compte de l'État, pour les opérations de gestion des opérations et garanties de couverture du risque monétaire* ». **En effet, le transfert de ces conventions n'avait pas été expressément prévu par la réforme de l'année dernière**, contrairement au transfert des contrats, polices, conventions et autres droits et obligations relatifs aux autres catégories d'opérations menées par la Coface pour le compte de l'État¹.

Il s'agit donc d'une simple mesure de sécurisation juridique, sans incidence sur les droits et obligations afférents à ces conventions et contrats.

Le présent article propose d'ailleurs une nouvelle rédaction, plus précise, de la disposition adoptée l'année dernière à ce sujet, et **applicable à l'ensemble des instruments concernés** : « *Ces transferts sont sans incidence sur les droits et obligations afférents aux conventions et contrats financiers [...] et n'entraînent notamment aucun droit à modification, à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant ni, le cas échéant, la mise en jeu de clauses de défaut ou d'exigibilité anticipée. Ils sont opposables à l'ensemble des assurés, des souscripteurs et des bénéficiaires de droits, des débiteurs d'obligations et des tiers* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Valérie Rabault, rapporteure générale, l'Assemblée nationale a adopté sept amendements rédactionnels et de précision à cet article, avec l'avis favorable du Gouvernement.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Sur le plan budgétaire, le reversement des disponibilités de la Coface constitue **une recette de 4,3 milliards d'euros, qui augmente d'autant le solde du budget général de l'État**. Certes, sur le plan de la comptabilité nationale et des critères du traité de Maastricht, il s'agit d'une opération financière, non prise en compte dans le calcul des recettes publiques. Il n'en demeure pas moins que **le transfert prévu par le présent article permet d'améliorer artificiellement le solde budgétaire de l'exercice 2017, sans que**

¹ Pour mémoire, la réforme de l'année dernière a prévu que les opérations de couverture du risque monétaire, visées à l'article L. 432-1 du code des assurances, continuent à faire l'objet d'une garantie « oblique », et non d'une garantie « directe ».

cette mesure de périmètre soit signalée dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances.

Toutefois, nonobstant les critiques que soulève sa présentation par le Gouvernement, **le présent article ne pose pas en lui-même de problème de fond**. Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2015, la commission des finances avait donné un avis favorable à la réforme générale des garanties publiques à l'exportation. S'agissant de la création d'un compte de commerce *ad hoc*, destiné à retracer les opérations financières y afférentes, **celle-ci répond à un objectif de lisibilité budgétaire des flux de recettes et de dépenses**, qui présentent une nature particulière et requièrent un suivi pluriannuel.

D. - Autres dispositions

ARTICLE 26

(Art. L. 146-4-2 et L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles ;
Art. L. 1413-12 et L. 1435-9 du code de la santé publique ; Art. L. 161-1-1-1,
L. 241-2, L. 241-10, L. 241-16, L. 851-2, L. 851-3, L. 851-3-1 du code de la sécurité
sociale ; Art. 20 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la
sécurité sociale pour 2014 ; Art. 30 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013
de finances pour 2014)

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Commentaire : le présent article a pour objet de compenser à la sécurité sociale les pertes de recettes résultant de la troisième étape de mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité, des exonérations supplémentaires de cotisations sociales décidées et de la suppression du cofinancement de l'État à certains dispositifs. Ces compensations représentent un coût total de 2,9 milliards d'euros pour le budget de l'État en 2017.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. Des flux multiples

Les relations financières entre l'État et la protection sociale¹ recouvrent de **multiples objets**, qui entraînent, selon les cas, des **flux de nature fiscale ou budgétaire**, en particulier concernant la sécurité sociale : versement par l'État en tant qu'employeur de « cotisations » pour ses personnels, participation de l'État au financement de prestations ou de politiques publiques gérées par la sécurité sociale, compensation d'allègements de cotisations sociales ou encore affectations d'impôts ou de

¹ La protection sociale recouvre un champ plus large que la sécurité sociale, correspondant à l'ensemble des administrations de sécurité sociale, Unédic et régimes de retraite complémentaire compris.

taxes venant compléter les cotisations, qui constituent la recette naturelle de la sécurité sociale.

2. Un principe général de compensation par l'État de toute mesure affectant les recettes ou les charges de la sécurité sociale

Dès lors que les exonérations et les allègements résultent de politiques décidées par l'État, leur compensation est nécessaire pour éviter des transferts de charges entre l'État et les organismes de sécurité sociale. Le **principe de compensation** des exonérations de cotisations sociales par l'État est régi par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, au terme duquel l'État doit **compenser intégralement** aux régimes de sécurité sociale concernés :

- toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisation, « pendant toute la durée de leur application ». Cette règle concerne également toute mesure de réduction ou d'abattement d'assiette ;

- tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes de protection sociale.

Conformément au IV de l'article LO. 111-3 du même code, seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent déroger au principe général de compensation. En 2016, les dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales et les mesures d'exonérations ciblées représentent un montant total estimé à 36,8 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale, en hausse de 9,5 % par rapport à 2015 en raison principalement de la mise en œuvre du second volet du pacte de responsabilité (cf. *infra*). Le montant des exonérations ciblées est évalué à 7,45 milliards d'euros, dont 3,8 milliards d'euros de mesures non compensées¹.

En outre, l'article L. 131-7 précité liste un certain nombre d'exceptions au principe général de compensation intégrale à l'euro l'euro, parmi lesquelles les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale mais aussi les principales mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité. Ces mesures font pourtant bien l'objet d'une compensation par l'État mais celle-ci n'est pas effectuée à l'euro l'euro en d'autres termes, aucune dette de l'État n'est constatée si la perte de recettes est supérieure à la prévision initiale - ce qui correspond à une dérogation au principe de compensation de droit commun.

3. Les différentes modalités de compensation utilisées

Les compensations de l'État aux organismes de sécurité sociale prennent généralement l'une des trois formes suivantes :

¹ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2016.

- **l'affectation d'un panier de recettes fiscales.** Il s'agit de la modalité la plus largement utilisée par le passé, notamment pour les allègements généraux de cotisations sociales en faveur des bas salaires qui représentent 21,7 milliards d'euros en 2016. Les recettes fiscales affectées sont réparties entre branches selon des clefs définies par arrêté. Toutefois, les dynamiques propres à chacune des taxes peuvent induire des évolutions différentes des recettes affectées et ne reflètent donc pas nécessairement la dynamique des exonérations ;

- **l'affectation de fractions de TVA nette.** Afin de limiter le nombre de recettes « partagées » entre l'État et la sécurité sociale, depuis plusieurs années l'affectation de fractions de TVA nette est privilégiée à celle de « paniers » de différentes recettes. En 2016, une fraction de 7,19 % de TVA nette a été affectée par l'État à la sécurité sociale, soit environ 11,2 milliards d'euros ;

- **le versement de dotations budgétaires imputées sur les missions concernées** par la politique dont relèvent les mesures d'exonérations.

Enfin, **l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale énonce un principe de neutralité des flux financiers entre l'État et la sécurité sociale.** Afin de ne pas avoir d'impact négatif sur la trésorerie des régimes obligatoires de base, les conventions entre l'État et ces derniers ne peuvent prévoir une périodicité supérieure à dix jours pour le versement des sommes dues par l'État.

Fin 2015, l'État présentait une dette nette de 50 millions d'euros vis-à-vis de la sécurité sociale, en diminution de 350 millions d'euros par rapport à fin 2014.

B. LA COMPENSATION OPÉRÉE EN 2016

Au titre de l'exercice 2016, plusieurs mesures ont entraîné des **pertes de recettes pour la sécurité sociale** :

- la **deuxième phase de mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité**, soit un coût total de près de **4,1 milliards d'euros**. L'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 étend **jusqu'à 3,5 SMIC la réduction de 1,8 point de cotisation d'allocations familiales** à compter du 1^{er} avril 2016 (perte de recettes estimée à 3,1 milliards d'euros), tandis que l'article 9 procède à une nouvelle **hausse de l'abattement d'assiette de C3S** (de 3,25 millions d'euros à 19 millions d'euros) ce qui représente une perte de recettes de 1 milliard d'euros ;

- la **baisse du « rendement » de la mesure de prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés**. L'effet positif sur la trésorerie du régime général n'est que de 500 millions d'euros en 2016, alors même qu'il représentait 1,5 milliard d'euros en 2015 ;

– les diminutions de taux de contribution sur les actions gratuites et de forfait social prévues par la **loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**¹, minorant de 193 millions d'euros les recettes de la sécurité sociale en 2016.

Au total, **l'ensemble de ces mesures ont entraîné une perte de recettes de 5,3 milliards d'euros en 2016 pour les organismes de sécurité sociale.**

Compensation de la première phase de mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité en 2016

(en milliards d'euros)

Mesures entraînant des pertes de recettes pour la sécurité sociale		Mesures de compensation	
Allègements de cotisations d'allocations familiales jusqu'à 3,5 SMIC (LFSS 2016)	- 3,075	Budgétisation de l'ALF	+ 4,691
Nouvel abattement d'assiette de C3S (LFSS 2016)	- 1,020	Budgétisation de la protection juridique des majeurs	+ 0,390
Mesures de la loi pour la croissance et l'activité (forfait social et attribution d'actions gratuites)	- 0,193	Budgétisation de l'ARFS	+ 0,060
Baisse du rendement de la retenue à la source des cotisations des caisses de congés payés (LFSS 2015)	- 1,000	Budgétisation des emplois mis à la disposition de la DGOS	+ 0,005
		Majoration de la fraction de TVA nette	+ 0,142
TOTAL	- 5,288	TOTAL	+ 5,288

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2016 et de l'étude d'impact annexée)

Ces pertes de recettes ont été compensées par la loi de finances pour 2016 selon les **deux axes de mesures suivants** :

– des **transferts de financement de la sécurité sociale vers l'État, principalement l'allocation de logement familiale (ALF) pour un montant de 4,7 milliards d'euros**. S'ajoutent le transfert du financement de la protection juridique des majeurs à hauteur de 390 millions d'euros, de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens travailleurs migrants (ARFS) à hauteur de 60 millions d'euros, ainsi que des emplois de la fonction publique hospitalière mis à disposition par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) pour un montant de 5 millions d'euros ;

– la **majoration de 0,09 point de la fraction de TVA affectée au régime général (142 millions d'euros)**.

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

C. LES FINANCEMENTS ÉCLATÉS DE CERTAINS DISPOSITIFS

Certaines politiques ou certaines structures font l'objet d'un cofinancement entre l'État et la sécurité sociale.

1. Le fonds d'intervention régional (FIR)

L'article L. 1435-8 du code de la santé publique précise les missions du fonds d'intervention régional. Il finance des actions et des expérimentations validées par les agences régionales de santé (ARS) en faveur de la performance, la qualité, la coordination, la permanence, la prévention, la promotion ainsi que la sécurité sanitaire.

L'article L. 1435-9 détermine les ressources du FIR, constituées principalement de trois composantes :

- une **dotation des régimes obligatoires de base de sécurité sociale** déterminée en fonction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), dont un sous-objectif est consacré au FIR, à hauteur de **3,1 milliards d'euros** votés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 ;

- **une dotation de l'État pour un montant de 116 millions d'euros** en 2016 ;

- le cas échéant, une dotation de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), pour un montant de 100 millions d'euros en 2016.

2. L'agence nationale de santé publique (ANSP)

Créée par l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 prise sur le fondement de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016¹, **l'agence nationale de santé publique (ANSP)** résulte du regroupement de trois agences sanitaires préexistantes, à savoir l'Institut national de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS). Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé, l'agence est régie par les articles. L. 1413-1 à L. 1413-12-3 du code de la santé publique.

L'article 1413-12 précise ses ressources, principalement constituées d'une subvention pour charges de service public portée par le programme 204 de la mission « Santé » et d'une dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie.

¹ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

3. Les aides au logement temporaire à destination des personnes défavorisées

L'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale définit deux types d'aides au logement temporaire (ALT) versées directement à des organismes d'accueil pour des personnes rencontrant des difficultés financières et sociales en vue d'offrir un accueil d'urgence ou un séjour temporaire :

- la première a été créée par la loi du 31 décembre 1991¹ et est entrée en vigueur en mars 1993 (ALT1). Elle s'adresse aux personnes défavorisées en situation d'urgence, « éprouvant en raison de leurs faibles ressources ou de leurs conditions d'existence, des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir » ;

- la deuxième a été instituée par la loi du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage² (ALT2). Il s'agit d'une aide forfaitaire versée aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'aux personnes morales conventionnées, qui gèrent une ou plusieurs aires d'accueil de gens du voyage.

Les modalités de gestion et de financement de ces dispositifs sont définies aux articles L. 851-2 et L. 851-3 du code de la sécurité sociale, de telle sorte que :

- « les aides sont liquidées et versées par les caisses d'allocations familiales dans les conditions fixées par une convention nationale conclue entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales » (article L. 851-2) ;

- « le financement des aides prévues au présent titre et des dépenses de gestion qui s'y rapportent est assuré, dans des conditions fixées par voie réglementaire, par une contribution des régimes de prestations familiales mentionnés à l'article L. 241-6 et par une contribution de l'État » (article L.851-3).

4. Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)

Créées par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005³, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont chargées de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches. Constituées sous forme de

¹ Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

² Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

³ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

groupement d'intérêt public (GIP), les MDPH sont régies par les articles L. 146-3 à L. 146-12-1 du code de l'action sociale et des familles.

Les **trois principaux financeurs** des MDPH sont :

- **les conseils départementaux** ;
- **la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie**, pour un montant de 70,8 millions d'euros en 2016 ;
- **l'État** : aux termes de l'article L. 146-4-2 du même code, l'État verse une subvention de fonctionnement et met à disposition des personnels. Retraccée au sein du programme 157 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », la participation de l'État au fonctionnement des MDPH est de 57,6 millions d'euros en 2016, couvrant à la fois la contribution au fonctionnement et la compensation financière des vacances d'emplois.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit, à titre principal, la prise en charge par l'État d'exonérations de cotisations de sécurité sociale jusqu'ici non compensées afin de neutraliser les pertes de recettes résultant des mesures suivantes :

- **l'effet en année pleine de la baisse du taux de cotisation d'allocations familiales jusqu'à 3,5 SMIC** prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016¹, ce qui représente une perte de recettes de **1,07 milliard d'euros** ;
- **l'extinction complète de la recette temporaire** tirée en 2015 et 2016 de la **mesure de prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés**, pour une minoration des recettes de **500 millions d'euros** ;
- **les mesures de baisse de cotisations sociales des exploitants agricoles et des travailleurs indépendants**², pour un montant à compenser de **0,6 milliard d'euros** ;
- **la suppression du cofinancement de l'État pour les établissements et services d'aide par le travail (ESAT)**³, **le fonds d'intervention régional et les maisons départementales des personnes handicapées**, représentant un accroissement des charges de la sécurité sociale à hauteur de **1,64 milliard d'euros**.

¹ Article 7 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

² Ces dispositions figurent à l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

³ Article 74 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

**A. LA COMPENSATION D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES
JUSQU'ICI NON COMPENSÉES**

Sur un montant total net de pertes de recettes pour la sécurité sociale estimé à 2,97 milliards d'euros à compenser en 2017, 2,78 milliards d'euros, soit **94 %**, **proviennent de la compensation d'exonérations de cotisations de sécurité sociale** qui entraînent jusqu'à présent dans un cadre dérogatoire de non compensation. Il s'agit des **exonérations suivantes** :

- **l'exonération de cotisations sociales applicable aux personnes qui créent ou reprennent une entreprise**, dans le cadre du dispositif d'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (ACRE), en vertu de l'article 161-1-1 du code de la sécurité sociale. **Le 1° du III du présent article** prévoit ainsi de supprimer le sixième alinéa de l'article précité du code de la sécurité sociale, qui précise la non application à cette exonération du principe de compensation intégrale par le budget de l'État ;

- **les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale applicables aux employeurs d'aides à domicile** définies à l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale. **Le 3° du III du présent article** prévoit ainsi d'abroger les IV et V de l'article précité du code de la sécurité sociale, qui précisent la non application à ces exonérations du principe de compensation intégrale par le budget de l'État ;

- **l'exonération de cotisations sociales applicable aux rémunérations des arbitres et juges sportifs**, dans la limite de 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale, en vertu de l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale. **Le 4° du III du présent article** prévoit ainsi de supprimer le dernier alinéa de l'article précité du code de la sécurité sociale, qui précise la non application à cette exonération du principe de compensation intégrale par le budget de l'État ;

- **l'exonération de cotisations sociales, de taxe sur les salaires, de taxe d'apprentissage et de participation due par les employeurs au titre de l'effort de construction applicable aux personnes employées par des ateliers chantiers d'insertion**, en vertu de l'article 20 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014. **Le IV du présent article** prévoit d'abroger le B du IV de l'article 20 de la loi précitée, qui prévoit la non application à cette exonération du principe de compensation intégrale par le budget de l'État.

Le VI du présent article précise que ces nouvelles dispositions s'appliquent aux cotisations sociales dues au titre des périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2017, conduisant à un enregistrement comptable différent entre l'État et la sécurité sociale (cf. *infra*).

B. LA SUPPRESSION DE COFINANCEMENTS ÉTAT - SÉCURITÉ SOCIALE

Il est également prévu de **supprimer certains cofinancements entre l'État et la sécurité sociale**, avec deux effets opposés :

- la **suppression du cofinancement de l'État du FIR et des MDPH entraîne une majoration des dépenses de la sécurité sociale à hauteur de 174 millions d'euros** ;

- la **suppression du cofinancement de la sécurité sociale de l'ANSP et des allocations de logement temporaire à destination des personnes défavorisées a pour conséquence une réduction des dépenses de la sécurité sociale de 105 millions d'euros.**

Par ailleurs, l'article 49 du présent projet de loi de finances prévoit la suppression de l'obligation pour certains bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) de liquider leur droit à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, ayant pour effet de diminuer les dépenses de la sécurité sociale de 20 millions d'euros en 2017.

1. L'unification du financement vers l'État

a) La suppression du financement par la branche famille des allocations de logement temporaire à destination des personnes défavorisées (ALT 1)

Le 2° du I du présent article prévoit de **modifier l'article L. 261-5 du code de l'action sociale et des familles, qui détermine les règles relatives à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT 1)**. Il est prévu que les règles applicables soient fixées par les articles L. 851-1 à L. 851-4 du code de la sécurité sociale. Cette référence doit être rapprochée de la modification proposée aux 5°, 6° et 7° du III du présent article, s'agissant respectivement des articles L. 851-2, L. 851-3 et L. 851-3-1 du code de la sécurité sociale.

Le dispositif prévoit que l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées serait **désormais financée par l'État**, au lieu d'un cofinancement entre les régimes de prestations familiales mentionnées à l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale et l'État. Il n'est pas prévu de modifier la clef de financement des ALT 2, concernant les aires d'accueil des gens du voyage.

Le VI du présent article précise que les nouvelles modalités de financement de l'aide par l'État s'appliquent aux droits constatés à compter du 1^{er} janvier 2017.

b) La suppression du financement par l'assurance maladie de l'ANSP

Le 1° du II du présent article **abroge le 2° de l'article L. 1413-12 du code de la santé publique**, qui précise les ressources de l'agence nationale

de santé publique, créée par l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016. Cette abrogation conduit à **supprimer la dotation des régimes obligatoires d'assurance maladie** pour le financement des missions de promotion de la santé et de réduction des risques pour la santé, ainsi que les missions de développement de la prévention et de l'éducation pour la santé, confiées à l'agence aux termes de l'article L. 1413-1 du même code.

2. L'unification du financement vers la sécurité sociale

a) La suppression de la référence au financement d'une partie des frais de fonctionnement des MDPH par l'État

Le 1° du I du présent article prévoit de modifier l'article L. 146-4-2 du code de l'action sociale et des familles relatif aux maisons départementales des personnes handicapées. Cet article précise le contenu de la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens signée entre la MDPH et les membres du groupement. Il est prévu un dispositif général assorti d'une condition :

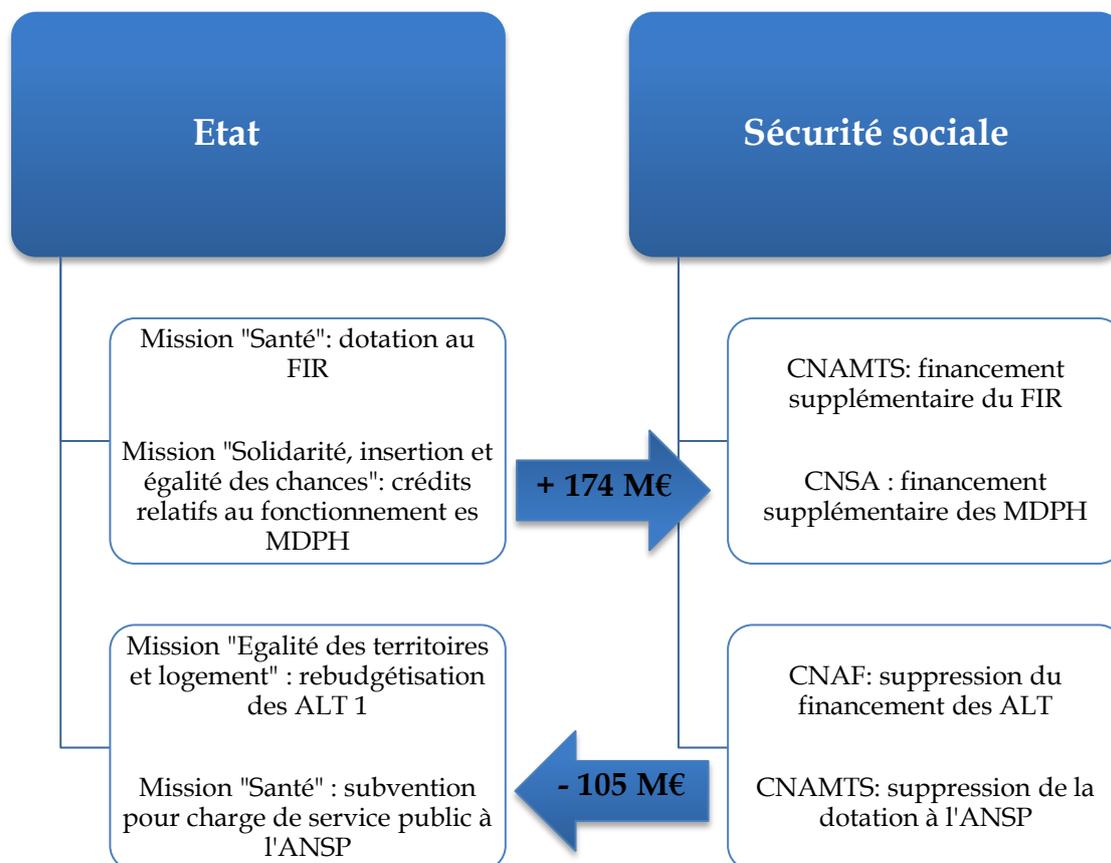
- la subvention de fonctionnement versée par l'État aux MDPH serait supprimée, afin de cantonner le concours de l'État à la mise à disposition d'un nombre d'équivalents temps plein correspondant aux fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique de l'État ;

- toutefois, à défaut de respect de ce nombre minimal de mises à disposition, la convention fixerait le montant de la subvention versée par l'État, correspondant à la compensation financière des vacances d'emplois.

b) La suppression de la dotation de l'État au FIR

Le 2° du II du présent article abroge le 2° de l'article L. 1435-9 du code de la santé publique, qui fixe les ressources du fonds d'intervention régional, ayant pour conséquence de supprimer la dotation de l'État.

Schéma récapitulatif des cofinancements supprimés



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances pour 2017

C. LES TRANSFERTS DE RECETTES

Il est proposé une **mesure de rationalisation de l'affectation de fiscalité à la sécurité sociale**, pour une majoration nette des recettes de la sécurité sociale de **16 millions d'euros**. Le dispositif proposé vise à :

- d'une part, **unifier l'affectation du produit de la taxe sur les véhicules de sociétés au profit de la sécurité sociale**. Le V du présent article procède à l'abrogation du IV de l'article 30 de la loi n° 2013-1278 du 23 décembre 2013 de finances pour 2014, en vertu duquel une fraction de la taxe sur les véhicule de société (TVS) est affectée à l'État, à hauteur de 150 millions d'euros en 2014, montant reconduit pour les exercices suivants ;

- d'autre part, **réduire la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée affectée à la branche maladie de 7,19 % à 7,11 %**. Pour ce faire, le 2° du III du présent article procède ainsi à la modification du 3° du IV de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale, qui détermine les ressources de la branche maladie du régime général de la sécurité sociale.

Tableau récapitulatif des mesures de compensation prévues en 2017

(en millions d'euros)

Mesures entraînant des pertes de recettes pour la sécurité sociale		Mesures de compensation	
Extension du champ de taux réduit de cotisations d'allocations familiales (LFSS 2016)	- 1 074	Suppression de cofinancements et autres transferts de dépenses	+ 175
Perte de recettes liée à la baisse du rendement de la mesure de prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés (LF 2015)	- 500	Compensation d'exonérations	+ 2 778
Baisse des cotisations maladies des exploitants agricoles	- 480		
		Exonérations ACI	+ 120
		Arbitres sportifs	+ 39
		ACCRES	+ 262
		Aide à domicile	+ 1794
		Baisse des cotisations maladies des exploitants agricoles	+ 480
Baisse des cotisations des travailleurs indépendants	- 150	Transferts de recettes	+ 16
Transfert du financement des ESAT (LFSS 2016)	- 1 470		
Transfert de la part État du FIR vers l'assurance-maladie	- 116		
Transfert des MDPH à la CNSA	- 58	Transfert de taxe sur les véhicules de sociétés (TVS)	+ 150
Transfert interne	+ 879	Minoration de la fraction de TVA nette	-134
TOTAL brut à compenser	- 3 848	TOTAL net	+ 2 969
TOTAL net des mesures internes à la sécurité sociale	- 2 969		

Source : évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances pour 2017

Au total, l'ensemble des mesures de compensations prévues en 2017 se traduit par un impact négatif de 2,73 milliards d'euros sur le solde du budget de l'État, dont 2,71 milliards d'euros de nouvelles dépenses et 16 millions d'euros de pertes de recettes.

Elles entraînent ainsi des **modifications de périmètre** des missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », « Égalité des territoires et logement », « Santé, « Solidarité, insertion et égalité des chances », « Sport, jeunesse et vie associative » et « Travail et emploi » du budget de l'État.

Il est à noter que **la tenue d'une comptabilité de caisse par l'État induit un coût en année pleine inférieur à celui retracé selon la comptabilité en droits constatés de la sécurité sociale**. Les droits constatés par les caisses au titre du mois de décembre 2016 sont déclarés en janvier 2017, ou pour les entreprises déclarant leurs cotisations trimestriellement, les droits correspondant au dernier trimestre 2016, sont déclarés en 2017. Comme le précise l'évaluation préalable du présent article : *« la compensation entrant en vigueur au titre des droits correspondant au mois de janvier 2017 et suivants, le décalage entre la date de constatation des droits par les caisses et celle des encaissement/décaissement, conduit à n'inscrire sur le budget de l'État que les crédits correspondant aux 11 mois ou trois trimestres restants »*.

Cependant, le montant des compensations portées par le budget de l'État ne coïncide pas avec le montant total des mesures entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale. En effet, **deux dispositifs parallèles** proposés par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 **sont comptabilisés en réduction du montant à compenser** :

- le **prélèvement des ressources mises en réserve au sein de la section III du fonds de solidarité vieillesse** au profit du régime général à hauteur de 719 millions d'euros ;

- la **modification de la période d'imposition de la taxe sur les véhicules de sociétés**, provoquant une imposition spécifique du dernier trimestre 2017 et une recette ponctuelle de 160 millions d'euros.

Les ressources provoquées par ces deux mesures sont uniquement ponctuelles.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la rapporteure générale Valérie Rabault, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

A. UNE COMPENSATION OPPORTUNISTE ET NON INTÉGRALE

Votre rapporteur général constate tout d'abord que **les mesures de compensation à opérer pour 2017 se trouvent réduites par l'abandon du Gouvernement de son engagement de supprimer complètement la C3S** dans le cadre de la mise en œuvre de la troisième phase du pacte de responsabilité et de solidarité.

De fait, **la quasi intégralité des nouveaux transferts financiers prévus pour 2017 entre l'État et la sécurité sociale repose sur la**

compensation d'exonérations de cotisations sociales qui bénéficiaient jusqu'à présent d'un dispositif dérogatoire au principe de compensation. **Ce choix contraste avec la stratégie suivie à l'occasion des premières phases de mise en œuvre du pacte de responsabilité** et de solidarité, pour lesquelles des mesures de transferts de financement de la sécurité sociale, principalement de la branche famille, vers l'État avaient été décidées.

Votre rapporteur général relève que la justification avancée par le Gouvernement pour ce nouveau mode de compensation **repose sur la volonté d'assurer une compensation intégrale et pérenne** pour les recettes de la sécurité sociale, ce que ne garantissent pas des transferts de financement. Leur effet est incertain à moyen terme en cas de dynamiques opposées de la masse salariale, faisant évoluer le coût des exonérations sociales, et des prestations transférées au budget de l'État. De surcroît, en faisant porter le coût des exonérations de cotisations sociales sur les programmes des missions concernées, **cette option s'inscrit dans l'esprit des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances** afin de retracer le coût global d'une politique.

Toutefois, il tient à formuler **deux remarques** à propos de cette nouvelle stratégie de compensation :

- d'une part, **le risque de redistribution entre branches de la sécurité sociale qui pourrait résulter des réaffectations de recettes proposées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 en regard de la compensation.** En effet, alors qu'il s'agit principalement de **compenser des pertes de recettes portant sur la branche famille**, que ce soit pour l'extension des allègements de cotisations entre 1,6 et 3,5 SMIC pour un coût de 1,07 milliard d'euros, ou pour l'extinction de la recette temporaire tirée en 2015 et 2016 de la mesure de prélèvement à la source des cotisations des caisses de congés payés, prise pour compenser les précédents allègements de cotisations familiales, pour un montant de 500 millions d'euros en 2017, **les mesures prévues concernent des compensations d'exonérations de cotisations sociales portant sur toutes les branches de la sécurité sociale** - à l'exception de la branche AT-MP pour l'une d'entre elles. Votre rapporteur général redoute un impact de cette **mesure de compensation sur les soldes prévisionnels des différentes branches** ;

- d'autre part, **le caractère opportuniste du choix de la compensation d'exonérations** dans un contexte où les prévisions macroéconomiques utilisées par le Gouvernement pour établir les trajectoires de soldes des régimes obligatoires de sécurité sociale se fondent sur des **hypothèses de fort dynamisme de la masse salariale jusqu'en 2020.** Si l'impact est neutre pour l'ensemble des finances publiques, cette option permet *de facto* de **maximiser les prévisions de recettes de la sécurité sociale** et nuance la portée des projections de soldes des comptes sociaux.

Surtout, **la compensation proposée ne porte pas sur l'intégralité des mesures entraînant une perte de recettes pour la sécurité sociale.** En effet, **deux dispositifs** proposés par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 **sont comptabilisés en réduction du montant à compenser**, pour **879 millions d'euros, soit près du quart des compensations nécessaires.** Il s'agit du prélèvement opéré sur les excédents de la section III du fonds de solidarité vieillesse, ainsi que du produit exceptionnel tiré de la modification de la période d'imposition de la taxe sur les véhicules de sociétés. **Votre rapporteur général critique cette comptabilisation de recettes non pérennes comme moyen de compensation.** Si le Gouvernement assure la compensation totale des nouvelles exonérations de cotisations sociales prévues pour 2017, **il n'honore pas la compensation liée au transfert du financement des ESAT** prévu en loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

De fait, **votre rapporteur général relève le décalage entre la volonté affichée du Gouvernement d'assurer une compensation pérenne des exonérations de cotisations sociales** qui aurait présidé à la nouvelle stratégie proposée, **et la comptabilisation de recettes internes à la sécurité sociale et non pérennes** en atténuation du montant à compenser. **Ce décalage ne fait que renforcer la présomption d'opportunisme ayant motivé ce choix**, en vue d'améliorer les trajectoires de soldes des régimes de sécurité sociale projetées d'ici 2020.

B. UNE UNIFICATION PERTINENTE DES FINANCEMENTS

La **suppression des cofinancements** entre l'État et la sécurité sociale sur quatre dispositifs, ainsi que la suppression de l'affectation d'une fraction du produit de la TVS à l'État, représentent des **montants mineurs et participent plutôt d'une volonté de rationalisation** des flux financiers entre les deux sphères publiques. En ce sens, la suppression prévue de la dotation de l'État au FIR au profit d'un financement quasi exclusif par la branche maladie tire les conséquences du fait que ce fonds constitue un sous-objectif de l'ONDAM.

Toutefois, **votre rapporteur général souligne que si la rationalisation des cofinancements doit être recherchée en aval des dispositifs, il conviendrait d'étendre ce raisonnement dès la conception des politiques** et organismes y concourant. Ainsi, le principe d'un cofinancement de l'ANSP que le présent article propose de supprimer au profit d'un financement unique par le budget de l'État avait été réaffirmé **par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 14 avril 2016¹.**

¹ Ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

ARTICLE 27

**Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État
au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne**

Commentaire : le présent article évalue le montant du prélèvement sur recettes reversé par la France au budget de l'Union européenne à 19,1 milliards d'euros pour l'exercice 2017, soit une baisse de 5,4 % par rapport à la prévision pour 2016 et de 3,0 % par rapport à l'exécution 2015, qui s'explique notamment par le faible niveau de crédits de paiement retenu par la Commission européenne dans le projet de budget européen pour 2017.

**I. L'EXÉCUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE
L'UNION EUROPÉENNE EN 2015 ET LA PRÉVISION POUR 2016**

L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances¹ définit le prélèvement sur recettes reversé au budget européen comme « *un montant déterminé de recettes de l'État [...] rétrocedé directement au profit [...] des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires* » ; celui-ci doit être « *dans [sa] destination et [son] montant* » défini et évalué « *de façon précise et distincte* ».

Inclus dans la norme « zéro valeur » de dépenses de l'État, le prélèvement sur recettes au profit de l'UE est composé de la **ressource relative à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** – qui correspond à 0,3 % d'une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres –, de la **ressource fondée sur le revenu national brut** (dite « ressource RNB ») et de divers autres éléments, dont la **contribution à la correction britannique**, les corrections accordées à d'autres États membres² ou encore les éventuels intérêts de retard au titre du versement des droits de douane. En revanche, les ressources propres traditionnelles³ (droits de douane et cotisations sur le sucre) sont exclues du prélèvement sur recettes et directement versées au budget de l'Union européenne (UE).

Compte tenu des budgets rectificatifs adoptés au niveau européen durant l'exercice 2015, **le montant du prélèvement sur recettes effectivement versé en 2015 s'est élevé à 19,7 milliards d'euros, soit un montant inférieur de 1,04 milliard d'euros à celui inscrit dans la loi de**

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

² Rabais forfaitaires sur le revenu national brut en faveur des Pays-Bas, de la Suède, de l'Autriche et du Danemark, taux d'appel réduits de TVA en faveur de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède, hors correction britannique.

³ Représentant au total 1,6 milliard d'euros en 2015.

finances initiale pour 2015¹. Cet écart s'explique principalement par la sous-exécution des dépenses relatives à la politique de cohésion et par le report d'un solde excédentaire de 1,4 milliard d'euros de l'exercice 2014.

L'estimation du prélèvement sur recettes votée au titre de l'exercice 2016 s'établit, quant à elle, à 20,2 milliards d'euros. Cette prévision avait été révisée à la baisse par un amendement gouvernemental à la fin de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 afin de tenir compte de recettes supplémentaires constatées en fin d'année, à la suite de la révision des bases TVA et RNB sur les exercices antérieurs allant de 1995 à 2013. Ainsi, le ressaut initialement prévu, en raison de **l'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2016 de la nouvelle décision relative aux ressources propres de l'UE²** et de ses effets rétroactifs s'avère en partie compensé par la révision à la hausse des recettes.

Toutefois, le montant des contributions des États membres étant converti en monnaie nationale selon le taux de change « *du dernier jour de cotation de l'année civile précédant l'exercice budgétaire* »³, la dépréciation d'environ 15 % de la livre sterling par rapport à l'euro au cours des derniers mois **pourrait entraîner un « manque à gagner » de 1,8 milliard d'euros pour le budget de l'UE en 2016.** Cette situation fait peser un risque de moindre report sur l'exercice 2017, malgré le provisionnement par la Commission européenne de 1,1 milliard d'euros de produits issus d'amendes⁴.

II. L'ESTIMATION DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET EUROPÉEN POUR 2017

Le présent article retient un montant de prélèvement sur recettes de **19,1 milliards d'euros pour l'exercice 2017**, ce qui représente une baisse de 3,0 % sur le triennal 2015-2017 et de 5,4 % par rapport à la prévision inscrite dans la loi de finances pour 2016.

Plus précisément, la ressource TVA est évaluée à 4,37 milliards d'euros, dont **1,38 milliard d'euros au titre du financement de la correction britannique** (- 7,5 % par rapport à 2016), tandis que la ressource RNB reversée s'élèverait à 14,7 milliard d'euros.

¹ Article 48 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Décision du Conseil de l'Union européenne 2014/335/EU du 26 mai 2014 relative au système de ressources propres de l'Union européenne.

³ Règlement du 26 mai 2016 relatif aux mises à disposition des ressources propres traditionnelles et des ressources TVA et RNB.

⁴ Commission européenne, projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2016, COM (2016) 623 final, 30 septembre 2016.

Les hypothèses de construction du prélèvement sur recettes au profit de l'UE

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
LFI	20 224	20 742	20 169	19 082
Ressource TVA	4 368	4 527	4 450	4 368
<i>dont correction britannique</i>	1 427	1 494	1 497	1 384
Ressource RNB	15 977	15 172	15 719	14 714
Autres prélèvements	3	4	-	-
Exécution	20 347	19 702	-	-
Évolution en exécution n-1/n	- 9,4 %	- 3,2 %	-	-
Part dans les recettes fiscales nettes	7,4 %	7,0 %	-	-

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne »

Cette évaluation se fonde, d'une part, sur les données prévisionnelles transmises par la Commission européenne, à l'issue du comité consultatif des ressources propres réuni à Bruxelles en mai 2016, et d'autre part, sur une hypothèse de besoin de financement de l'Union européenne établie à partir du **projet de budget présenté par la Commission européenne pour 2017**.

Compte tenu de la **baisse des crédits de paiement proposée par la Commission européenne pour l'exercice à venir - 134,9 milliards d'euros, soit - 6,2 % par rapport au montant inscrit dans le budget 2016** - il a été décidé de retenir un montant de prélèvement sur recettes inférieur de 1,4 milliard d'euros au montant inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019¹. Le faible niveau de crédits de paiement proposé par la Commission européenne s'explique lui-même par le **lent démarrage des programmes de la politique de cohésion**, en raison du retard dans l'adoption des programmes opérationnels et dans le processus de désignation des autorités de gestion des fonds européens structurels et d'investissement (FESI). Ainsi, le montant de crédits de paiement proposé par la Commission européenne, au titre de la rubrique « 1.b : Cohésion économique, sociale et territoriale » du budget européen, est inférieur de 23,5 % à celui inscrit dans le budget pour 2016.

Par ailleurs, les recettes reversées en 2017 auraient également vocation à financer, à hauteur de **136 millions d'euros, la participation de la France au financement de la « facilité pour les réfugiés en Turquie »**, créée à la suite de la déclaration des chefs d'État et de gouvernement européens du 29 novembre 2015 et gérée par un comité *ad hoc*, présidé par la Commission européenne.

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

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'évaluation du montant du prélèvement sur recettes constitue un exercice particulièrement délicat ; **de nombreux aléas pèsent à la hausse** (réponses aux multiples crises – migratoire, sécuritaire ou encore agricole) **comme à la baisse** (sous-exécution des fonds de la politique de cohésion, des aides agricoles, report du solde de l'année antérieure) **sur le budget européen en cours d'exercice** ; huit budgets rectificatifs ont ainsi été adoptés durant l'exercice 2015 et cinq ont été présentés par la Commission européenne au titre de l'exercice 2016¹. De plus, les règles de détermination des ressources propres et des mécanismes de correction peuvent entraîner des régularisations importantes au titre des années antérieures. Enfin, le calendrier d'élaboration de cette évaluation est « décalé » par rapport au calendrier d'adoption du budget européen, dont l'issue des négociations aboutit généralement fin novembre.

Si l'estimation présentée par le Gouvernement semble fondée sur des hypothèses crédibles – en particulier, le niveau de crédits de paiement du budget européen pour 2017 devrait être proche de celui proposé par la Commission européenne – **les risques de sur-exécution ne sont pas à exclure.**

Deux facteurs pourraient entraîner une révision à la hausse de la participation de la France au budget européen en 2017 et les années suivantes :

– d'une part, le « manque à gagner » constaté à la suite de la **dépréciation de la livre sterling**, qui viendra minorer le solde 2016 reporté sur l'exercice 2017 et constitue un risque en cas de nouvelle chute de la monnaie britannique durant le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

– d'autre part, l'issue des négociations relatives à la **révision du cadre financier pluriannuel 2014-2020**, présentée par la Commission européenne le 14 septembre 2016². Cette dernière propose, entre autres, un recours accru aux instruments spéciaux du budget européen³ et une comptabilisation de ces instruments au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel ce qui serait **susceptible d'entraîner une hausse de 10,5 milliards du montant des contributions nationales susceptibles d'être appelées d'ici 2020**⁴.

¹ Dont deux avaient été adoptés au 3 novembre 2016.

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 du 14 septembre 2016, COM (2016) 603 final.

³ Doublement des montants annuels maximaux de la réserve pour aides d'urgence et de l'instrument de flexibilité ; création d'un nouvel instrument spécial baptisé « réserve de crise de l'Union européenne ».

⁴ Direction du budget.

Une vigilance particulière est donc de mise s'agissant de l'évolution de la participation de la France au budget de l'Union européenne dans les années à venir.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 28

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

Commentaire : le présent article fixe l'équilibre général du budget, détermine les ressources et les charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier, autorise l'emprunt, arrête le plafond des emplois rémunérés par l'État et affecte les éventuels surplus de recettes à la résorption du déficit budgétaire.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article d'équilibre comprend, en application de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, **quatre composantes principales**, analysées en détail dans le tome I du présent rapport :

1) il « arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre » ;

2) il « comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État » et « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement » ;

3) il fixe « le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État » ;

4) il arrête enfin « les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État ». Le **IV** dispose ainsi que ces surplus « **sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire** ». Cette disposition a une portée davantage politique que contraignante, et n'interdit nullement le recours à d'éventuelles lois de finances rectificatives.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Suite aux votes intervenus en première délibération à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances, **le solde de l'État a été amélioré de 304,2 millions d'euros.**

Cette diminution faciale du déficit provient de deux mouvements : d'une part, 196 millions d'euros de hausse des recettes de l'État et, d'autre part, 108,2 millions d'euros de baisse par anticipation des dépenses du budget général sous norme. Cette **diminution par anticipation de 108,2 millions d'euros ne correspond pas à une réduction réelle du budget** de certains programmes ou de certaines actions : il ne s'agit que d'une prévision du Gouvernement de baisse des dépenses pour compenser la dégradation de la norme de dépenses issue des votes de première partie – cette détérioration étant, elle, bien certaine.

L'amélioration réelle du solde budgétaire de l'État à la suite des votes intervenus à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finance s'élève donc à 196 millions d'euros (hausse des recettes), et non à 304,2 millions d'euros.

Par ailleurs, concernant les dépenses, il faut noter que **le Gouvernement n'a compensé qu'une partie de l'augmentation des dépenses sous norme** : le montant de 108,2 millions d'euros agrège la **hausse des prélèvements sur recettes** (pour 70 millions d'euros) et le **relèvement du plafonnement de plusieurs taxes affectées** (pour 38,2 millions d'euros), mais **exclut la dégradation de la norme liée à l'affectation d'une part supplémentaire de taxe sur les transactions financières (TTF) à l'Agence française pour le développement (AFD)** qui constitue pourtant la mesure dont l'incidence sur la norme de dépenses est la plus marquée puisqu'elle s'élève à 270 millions d'euros.

Évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes de première partie sur le projet de loi de finances

(en millions d'euros)

A	Recettes brutes	266
B	Prélèvement sur recettes	- 70
C = A+B	Impact total sur les recettes des mesures prises en première partie	196
D	Dégradation de la norme de dépenses liée au relèvement du plafonnement	38,2
E	Dégradation de la norme de dépenses liée à l'affectation d'une part supplémentaire de TTF à l'AFD	270
F = D+E-B	Impact total sur la norme de dépenses des mesures prises en première partie	378,2
G = F-E	Baisse par anticipation du plafond de dépenses du budget général	108,2
H = C+G	Amélioration affichée du solde budgétaire	304,2

Source : commission des finances, d'après l'amendement n° I-837 du Gouvernement au présent projet de loi de finances

Au total, à l'issue des votes de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances pour 2017, **le déficit est temporairement amélioré de 196 millions d'euros et la norme de dépenses est dégradée de 270 millions d'euros.**

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

L'absence de neutralisation de la dégradation de la norme liée à l'affectation d'une part supplémentaire de taxe sur les transactions financières (TTF) à l'Agence française pour le développement (AFD) s'explique, selon le Gouvernement, par le fait que celle-ci serait déjà compensée par la hausse du taux de la taxe sur les transactions financières qui passe de 0,2 % à 0,3 % à la suite des votes de l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances.

Cependant, **votre rapporteur général ne peut souscrire à une telle analyse** : une dépense supplémentaire sous norme ne peut en aucun cas être « compensée » par une recette nouvelle. Si les **deux mouvements en sens contraire peuvent s'annuler d'un point de vue purement comptable**, il n'en reste pas moins que **l'affectation de 270 millions d'euros de TTF à l'AFD dégrade la norme de dépenses d'un montant équivalent.**

L'amendement du Gouvernement à l'article d'équilibre témoigne donc du fait que le **Gouvernement semble avoir d'ores et déjà renoncé à compenser par des économies la hausse de 270 millions d'euros des dépenses sous norme.**

Votre rapporteur général **prend acte des modifications apportées à l'article d'équilibre** en conséquence des votes intervenus à l'Assemblée nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, tome II du rapport général de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous ai présenté la semaine dernière les grands équilibres budgétaires. Venons-en à la première partie du texte, qui comprenait initialement 29 articles. L'Assemblée nationale en a introduit 23 supplémentaires, ce qui fait 52 articles à examiner.

Le Gouvernement a fait le choix de modifier très profondément l'équilibre en recettes et en dépenses pour 2017, en renonçant aux baisses d'impôts promises pour relâcher l'effort sur la dépense publique. Résultat, le volet « recettes » du projet de loi de finances ne comporte pour 2017 - au-delà, on le verra, des miracles pourraient avoir lieu ! - aucune disposition fiscale d'importance.

En particulier, le Gouvernement a annulé les 5 milliards d'euros de baisses d'impôts prévues pour les entreprises. Il a renoncé aux engagements pris dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Seule subsiste, à l'article 6, la création d'une nouvelle tranche de bénéficiaires, jusqu'à 75 000 euros, imposée au taux réduit de 28 % pour les PME. Cette mesure se traduit en 2017 par une moindre recette limitée à 330 millions d'euros. Le même article promet, en revanche, une belle trajectoire pour l'avenir : en effet, cette baisse de l'impôt sur les sociétés ne se limite pas à 2017 ! À compter de 2020, l'ensemble des entreprises bénéficierait d'un taux de droit commun à 28 %, pour un coût de 7 milliards d'euros.

La seule mesure fiscale un tant soit peu significative pour 2017 figure à l'article 2 : il s'agit d'une réduction proportionnelle de l'impôt sur le revenu, en faveur de 7 millions de foyers fiscaux, pour un coût de 1 milliard d'euros, soit un gain moyen de 154 euros par foyer fiscal. Cette disposition est ciblée sur les ménages qui, dans leur grande majorité, ont déjà bénéficié des allègements des deux dernières années. Ce geste n'est pas anodin à l'approche des prochaines échéances électorales. Il a été défini en fonction des faibles marges disponibles en recettes, cependant son coût n'est pas négligeable.

Cette nouvelle réduction fiscale vient encore compliquer l'impôt et brouiller la lisibilité du barème. L'empilement des dispositifs - décote simple, décote conjugale, réduction d'impôt proportionnelle - montre que le Gouvernement tente d'annuler les effets de la politique fiscale menée au début du quinquennat. À l'évidence, il n'y a pas eu de stratégie cohérente de réforme. À l'invitation de Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, j'ai

participé à de grandes réunions à Matignon, au cours desquelles on nous assurait que des groupes de travail seraient constitués, pour la fiscalité des entreprises et pour celle des ménages. On nous expliquait que l'ensemble du système fiscal serait remis à plat, que rien n'était interdit. Tout cela a fait pschitt ! Pas de réformes d'envergure de l'imposition des ménages, seulement un matraquage, que le Gouvernement tente *in extremis* d'annuler par des décotes.

En définitive, seuls 43,8 % des foyers fiscaux acquittent l'impôt sur le revenu en 2016, contre 50 % en 2012. L'impôt se concentre sur un nombre toujours plus réduit de contribuables.

Pour les entreprises, l'exercice budgétaire 2017 se traduira par des avances d'impôts à l'État. Ces petites mesures sont autant de tours de passe-passe, qu'il s'agisse, à l'article 7, de l'acompte d'impôt sur les sociétés ou, à l'article 8, de l'acompte de majoration de taxe sur les surfaces commerciales, la Tascom. Les députés ont amplifié ce mouvement en élargissant l'acompte à la part de Tascom perçue par les collectivités territoriales. Ainsi les entreprises devront-elles verser par anticipation 940 millions d'euros dont elles ne sont redevables qu'au 1^{er} janvier de l'année suivante ! Il s'agit d'une mesure de trésorerie totalement artificielle, portant, pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, sur un bénéfice qui n'est pas encore réalisé.

À l'instar de l'article 9, créant un nouvel acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus mobiliers, pour 380 millions d'euros, ces deux articles ne sont pas acceptables : il s'agit bien de prélèvements supplémentaires dont le seul objet est de gonfler artificiellement les recettes en 2017 pour afficher un meilleur résultat budgétaire ; on ne retrouvera pas ces ressources en 2018.

En outre, l'Assemblée nationale a introduit deux articles qui ne vont pas non plus dans le bon sens pour nos entreprises et pour notre compétitivité. L'article 4 *bis* remet en cause de manière particulièrement inopportune le régime fiscal et social des actions gratuites, qui résultait de la loi dite Macron, sans qu'aucun bilan n'ait encore été dressé. Ce régime aurait pu être utile, par exemple, aux *start up*. Il n'a même pas pu être mis en œuvre ! Le Conseil constitutionnel se prononcera sur la constitutionnalité de cette disposition, partiellement rétroactive.

Ensuite, l'article 11 *bis* élargit aux opérations intrajournalières l'assiette de la taxe sur les transactions financières (TTF), tout en augmentant son taux de 0,2 % à 0,3 %, au moment où la place de Paris cherche pourtant à attirer les investisseurs, après le vote du Brexit. Nous organisons de belles réunions pour déclarer que la place de Paris est meilleure que celle de Francfort et nous instaurons, seuls, une telle taxation : c'est un signal contradictoire et malvenu ! Nous ne pouvons donc pas accepter ces deux articles.

La disposition dite anti-abus qui figure à l'article 4 fait manifestement suite à un article paru dans *Le Canard enchaîné* le 8 juin dernier. Le palmipède a en effet publié une liste de contribuables bénéficiant du plafonnement au titre de l'ISF. Mais, compte tenu de leur formulation floue, ces dispositions sont particulièrement fragiles : sur ce point, je suis prêt à prendre tous les paris.

Enfin, par cohérence avec l'analyse que j'ai développée sur la réforme du prélèvement à la source, j'estime que l'article 5, qui en tire les conséquences sur le régime fiscal applicable aux indemnités des élus locaux, devrait être supprimé. Charles Guené est déjà intervenu sur ce sujet.

Je n'évoquerai pas longuement les articles de nature technique ou dont l'enjeu budgétaire ou fiscal est très limité. Tous sont issus d'amendements de l'Assemblée nationale. Ils ne posent pas de difficulté. Il s'agit de l'article 2 *bis*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires tirés des loyers versés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ; de l'article 2 *ter*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les médaillés olympiques de Rio - la mesure d'étalement que nous avons votée l'an passé à l'initiative de Didier Guillaume paraissait plus pertinente ; de l'article 4 *quater*, portant correction d'une erreur matérielle ; des articles 7 *ter* et 7 *quater*, relatifs aux aménagements du régime des micro-bénéficiaires agricoles ou micro BA ; de l'article 7 *octies*, ayant pour objet la valorisation au coût de revient des dons en nature aux associations ; de l'article 12 *ter*, assurant l'extension de la TVA à 5,5 % autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; et des articles 18 *bis* et 18 *ter*, rédactionnels.

Sans poser de difficulté particulière, certains articles auraient pu être améliorés dans leur rédaction. Je songe à l'article 3, relatif à la solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme ; à l'article 3 *bis*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les primes versées dans le cadre de l'opération Sentinelle ; à l'article 7 *quinquies*, qui concerne les exonérations d'impôt sur les sociétés d'HLM au titre des contrats d'économie d'énergie ; à l'article 7 *sexies*, qui apporte une clarification bienvenue mais incomplète au sujet des entreprises en difficulté ; et à l'article 12 *bis*, relatif à la TVA à 5,5 % pour les résidences hôtelières à vocation sociale.

D'autres articles additionnels introduits par les députés devraient, à mon sens, être supprimés. Certains créent des dépenses fiscales parfois difficiles à contrôler, comme l'article 11 *ter*, exonérant de taxe intérieure de consommation le biogaz mélangé au gaz naturel ; d'autres paraissent prématurés, comme l'article 11 *quater*, élargissant le tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité aux autobus hybrides. Certains ont un impact trop faible, comme l'article 7 *bis* relatif au suramortissement des véhicules de 3,5 tonnes et plus. Je n'approuve pas non plus ceux qui consistent à augmenter des « petites taxes », comme l'article 18 *quater*, qui concerne la taxe affectée à l'Institut des corps gras.

Enfin, pourquoi modifier sensiblement des dépenses fiscales qui sont censées prendre fin au 31 décembre 2017 et qui feront alors l'objet d'une réévaluation ? Il en est ainsi de l'article 4 *ter*, relatif aux sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA), et de l'article 7 *septies*, garantissant un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les cessions de locaux à usage industriel transformés en habitation. Il faudrait, à tout le moins, que nous disposions d'un bilan de ces niches fiscales !

En revanche, deux mesures concernant la fiscalité énergétique et environnementale ne soulèvent pas de difficulté majeure : l'article 12 *quater* relatif à la TVA sur les véhicules à essence, et l'article 23, sur le barème du *bonus-malus* automobile. Je vous rappelle que notre collègue Jean-François Husson avait proposé ce rapprochement, en cinq ans, de la fiscalité du diesel et de l'essence, lors du dernier collectif budgétaire.

Les besoins de financement croissants en matière de transports se traduisent, à l'article 11, par une majoration de TICPE au profit du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) ; à l'article 21, par le relèvement du plafond de recettes du CAS « Radars » ; et à l'article 24, par un aménagement des ressources du CAS « Services nationaux de transport de voyageurs ». Les rapporteurs spéciaux ont déjà abordé ces questions.

Au-delà de l'aménagement du régime des SOFICA, qui me semble prématuré, ce projet de loi de finances proroge, par l'article 7 *nonies*, le crédit d'impôt « cinéma international ». Par ailleurs, si l'Assemblée nationale a rejeté la hausse de la contribution à l'audiovisuel public de 1 euro en plus de l'inflation, elle a, en compensation, augmenté le montant de la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE), qui est affectée à France Télévisions. Or la Cour des comptes vient encore de nous le confirmer : les économies au sein du groupe sont plus que souhaitables, elles sont un préalable indispensable.

Au surplus, les prorogations de crédits d'impôt se font la plupart du temps sans évaluation, comme pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique, le CITE, figurant à l'article 10. L'Assemblée nationale a autorisé la prorogation d'un dispositif qui coûte 1,6 milliard d'euros tout en demandant un rapport d'évaluation. Il en est de même en matière de logement : ceux qui ont pris part à l'intéressant groupe de travail consacré à ce sujet le savent, il est très difficile d'évaluer la part de l'effet d'aubaine et celle de l'incitation véritable.

En outre, en supprimant le cumul du CITE avec l'éco-PTZ sans conditions de ressources, on crée une situation difficile pour les contribuables qui ont pu croire aux annonces du Gouvernement en mars dernier. Dans le rapport qu'elle nous a remis récemment, la Cour des comptes a rappelé toutes les limites de ces dépenses fiscales en faveur du développement durable. Ce sujet exige un travail de fond de notre part.

L'article 12 procède au gel de la dégressivité des abattements de zones franches d'activité, les ZFA, en 2017, sans engager de réflexion sur l'efficacité de ce mécanisme. *A contrario*, le Gouvernement propose, à l'article 13, de supprimer quelques petites niches fiscales mais il vise parmi celles-ci le suramortissement des logiciels, ou encore de la suppression de l'exonération de la plus-value sur la vente d'un premier logement hors résidence principale, en cas de réinvestissement dans l'achat d'une résidence principale. Aujourd'hui, la plus-value est exonérée en cas de première cession, et lorsque le vendeur n'est pas propriétaire de sa résidence principale.

M. Michel Bouvard. – C'est moi qui avais fait voter cette mesure !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans le même souci d'économies, l'article 17 procède au plafonnement de ces taxes affectées... avec un effet limité : 16 millions d'euros. Ce sujet mériterait, lui aussi, une réflexion d'ensemble.

Plusieurs articles concernent des comptes d'affectation spéciale notamment l'article 20, portant sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et l'article 25, qui, en créant un nouveau compte pour le soutien au commerce extérieur, permet le reversement de 4 milliards d'euros de la Coface à l'État. Ce reversement n'est pas critiquable en tant que tel. Mais il aurait dû être présenté comme une mesure de périmètre. Ne pas le faire permet d'améliorer artificiellement le solde budgétaire de l'État de 4 milliards d'euros l'année prochaine : c'est, là aussi, un véritable tour de passe-passe.

Enfin, l'article 22 accroît les recettes du CAS « Transition énergétique », qui finance surtout le soutien aux énergies renouvelables électriques et le remboursement de la dette constituée auprès d'EDF, deux postes de dépenses en forte hausse pour 2017 et qui exigent une affectation supplémentaire de 1,5 milliard d'euros. Il est regrettable que le Parlement n'ait aucune prise sur l'évolution des dépenses de ce CAS. Le constat a déjà été dressé l'an dernier par Jean-François Husson. Ces impositions de toute nature progressent très fortement.

Enfin, comme chaque année, la première partie du projet de loi de finances contient des articles techniques, de constatation ou de coordination. L'article 1^{er} porte autorisation à percevoir les impôts, l'article 15 est relatif à la compensation des transferts de compétences par attribution d'une part de TICPE, l'article 16 évalue les prélèvements au profit des collectivités locales, l'article 19 reconduit les budgets annexes, l'article 26 porte sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale et l'article 27 évalue le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Je ne reviendrai pas non plus sur l'article liminaire, ni sur l'article d'équilibre, compte tenu de ma présentation la semaine passée.

Je n'ai pas encore mentionné l'article 14, qui fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2017 ainsi que le périmètre et le taux de minoration des variables d'ajustement. Le recul de la DGF représente 2,4 milliards d'euros pour 2017. C'est encore un effort non négligeable demandé aux collectivités territoriales, tandis que l'État augmente significativement ses dépenses : la masse salariale de l'État fera un bond de 4 % l'an prochain ! Certes, à l'approche des échéances électorales, les communes ont été un peu épargnées, mais l'avenir des finances locales reste en suspens. Le fonctionnement actuel de la DGF est unanimement considéré comme problématique. Pourtant, aucune réforme n'a pu aboutir, faute de concertation.

M. Didier Guillaume. - Le Sénat aurait pu mener ce chantier !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Le Sénat avait fait des propositions. Je songe notamment aux travaux de Charles Guené et de Claude Raynal.

La question de la viabilité financière des départements n'est pas résolue. Le coût des allocations individuelles de solidarité, notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), explose. Par ailleurs le financement des nouvelles compétences des régions serait - à ce stade, ce ne sont que des promesses - assuré par le transfert d'une part de TVA seulement en 2018. Pour 2017, un dispositif transitoire de 450 millions d'euros est proposé pour les régions. Il ne figurait pas dans le projet de loi de finances. Nous aurons l'occasion d'en parler la semaine prochaine lors de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Pendant ce temps, l'État, par ses décisions, met à la charge des collectivités locales des coûts supplémentaires, notamment au titre de la fonction publique, pour plus de 900 millions d'euros en 2017. La situation d'ensemble est donc assez paradoxale !

Le rythme de la baisse des dotations devenant difficilement soutenable, le Gouvernement a été contraint de renforcer encore les mécanismes de péréquation. Le dynamisme des ressources est désormais intégralement pris en charge par les collectivités territoriales elles-mêmes, que ce soit au sein de la DGF ou par le biais de la minoration des variables d'ajustement. Le système atteint cette année une complexité inédite, au point de devenir illisible. L'article 14 présente ainsi trois taux de minoration, selon la catégorie de collectivités territoriales, et non plus un seul. Surtout, le Parlement ne dispose pas de l'ensemble des données permettant d'apprécier l'effet net des mesures sur les collectivités territoriales. Or il s'agit cette année de répartir rien moins qu'une baisse de 788 millions d'euros, soit un montant supérieur à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). Les effets de la minoration des variables d'ajustement annulent, voire contredisent d'autres mesures. Ainsi, la hausse de la péréquation

verticale du bloc communal est financée par un prélèvement qui pèse en particulier sur les départements pauvres et ruraux.

M. Michel Bouvard. – Et les communes pauvres !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce système est à bout de souffle et aucune autre solution n’a été trouvée. Nous ne pouvons donc pas souscrire à cet article.

En conclusion, au-delà des améliorations que nous pourrions introduire et des accords que nous pourrions trouver avec les députés, s’ils souhaitaient nous écouter, un très grand nombre d’articles ne peuvent en aucun cas recueillir notre assentiment. Les décisions touchant la fiscalité des ménages ou des entreprises ne sont pas à la hauteur des enjeux, après un quinquennat marqué par des hausses de prélèvements au détriment des actifs et des familles. Les collectivités territoriales souffrent d’une politique à courte vue et ne peuvent se contenter de ristournes opportunistes. Quant aux investisseurs, ils sont désorientés par des changements de régimes fiscaux qui nuisent à la compétitivité de notre pays.

Ce budget 2017 est incontestablement un budget de campagne électorale. Il est fondé sur un hypothétique retour du déficit public à 3 % du PIB en 2017. Sa sincérité est plus que contestable. Les prévisions de recettes sont surévaluées, les hypothèses de croissance très optimistes par rapport au consensus des économistes. Les dépenses sont sous-estimées, les mesures d’économies – notamment sur la sécurité sociale – irréalistes.

Les deux dernières années, le Sénat a adopté un projet de loi de finances très sensiblement modifié, grâce à un grand nombre d’amendements. Nous avons notamment cherché à favoriser les familles en relevant le quotient familial ; à aider les PME, par les suramortissements par exemple. Ces mesures étaient gagées par des économies. Mais ces propositions n’ont pas été retenues.

Cette année, le projet de loi de finances présente des défaillances structurelles. Le cadre de l’examen budgétaire tel que fixé par la Constitution et par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) nous interdit hélas d’y remédier. L’article 40 de la Constitution n’autorise ni à réévaluer les recettes ni à remédier aux sous-budgétisations. De plus, la LOLF n’autorise pas les arbitrages entre missions, mais seulement entre programmes au sein d’une mission.

Au-delà de ces aspects, le Sénat ne peut à mon sens débattre d’un projet de loi de finances avant tout chimérique.

M. Jacques Chiron. – Alors, le Sénat ne sert à rien ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La masse salariale de l’État explose, avec des effets à moyen et long termes. Le Gouvernement promet un avenir radieux pour de nombreux contribuables, mais à compter de 2018 seulement. C’est assez fâcheux ! La hausse du taux du CICE, la

baisse du taux d'impôt sur les sociétés, l'élargissement des crédits d'impôt pour les associations ou les services à la personne, la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique, le cumul avec l'éco-PTZ : toutes ces mesures auront un impact après 2017. Je l'ai chiffré de manière très précise : 7,7 milliards d'euros de dépenses en 2018, puis 25 milliards d'euros de charges nouvelles d'ici à 2021, qui ne sont financées par aucune économie.

En outre, depuis que ce projet de loi de finances a été présenté en conseil des ministres, on n'a cessé d'annoncer des dépenses supplémentaires, rénovation urbaine, prisons ou autres.

Le principe d'annualité budgétaire est battu en brèche et les marges de manœuvre de la prochaine majorité gouvernementale sont obérées - quelle que soit cette future majorité, car par principe, je n'anticipe rien à cet égard.

M. Didier Guillaume. - C'est préférable !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Le Gouvernement présente un budget de campagne. Il fait des annonces. Il affiche des résultats vis-à-vis de la Commission européenne. Par des mesures de trésorerie, il engrange en 2017 des recettes de manière anticipée. Mais, parallèlement, l'impact des mesures fiscales décidées ne sera effectif qu'après 2018. Nous ne pouvons pas accepter cette méthode.

Je ne vous présenterai donc pas d'amendement sur ce budget tout à fait atypique. Je vous propose de me donner mandat pour rédiger une motion tendant à opposer la question préalable.

M. Didier Guillaume. - Vive le Sénat !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je vous soumettrai cette motion après la transmission du texte voté par l'Assemblée nationale, afin de prendre en compte l'ensemble de ses votes.

Mme Michèle André, présidente. - Vous proposez que la commission, aujourd'hui, adopte le principe de la question préalable et vous donne mandat pour en rédiger le texte en vue de notre examen définitif de l'équilibre et des missions jeudi 24 novembre. À l'issue de notre débat, je mettrai donc cette proposition aux voix.

Je rappelle les termes de l'article 44, alinéa 3, du règlement du Sénat, qui définit la question préalable. En vertu de notre règlement, l'objet de la question préalable « est de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. » À mon sens les conditions de l'adoption d'une question préalable ne sont pas réunies. En effet, on ne peut pas dire que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte.

M. Didier Guillaume. - Ce serait ridicule !

Mme Michèle André, présidente. – Depuis que nous avons commencé l'examen du projet de loi de finances en commission, nous nous sommes prononcés favorablement sur les crédits de plusieurs missions. Pas plus tard qu'hier, trois missions ont été adoptées. Certaines l'ont été à l'unanimité. Plusieurs articles de la première partie recueillent votre assentiment.

En quoi n'y aurait-il pas lieu de poursuivre la délibération ? Il est fréquent que la majorité sénatoriale s'oppose aux projets de loi qui lui sont soumis. Elle le manifeste ordinairement en modifiant les dispositions présentées par le Gouvernement. Vous l'avez vous-même fait lors de l'examen des précédents projets de loi de finances. Je ne vois aucune circonstance nouvelle qui, cette année, conduirait à constater l'impossibilité de délibérer, alors que nous l'avons fait sereinement et dans le respect mutuel lors des précédentes sessions.

Nous le savons tous, la V^e République bride les marges de manœuvre des assemblées en matière budgétaire. Mais vous disposez d'une majorité pour voter un texte correspondant à vos choix.

M. Marc Laménie. – Ma question porte sur l'article 16, portant sur les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales. Plus précisément, j'appelle votre attention sur la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

M. Michel Bouvard. – C'est un *hold up* sur l'argent des pauvres !

M. Marc Laménie. – La pérennité de ce dispositif a toujours inspiré des inquiétudes. Cette ressource est pourtant essentielle pour certains départements, en particulier ceux qui abritent un site nucléaire. Elle assure également la solidarité envers les communes défavorisées.

Je voterai la question préalable. Néanmoins, j'aurais souhaité que les recettes et missions puissent être examinées, comme elles l'ont été l'an passé.

M. Didier Guillaume. – Évidemment.

M. Serge Dassault. – Avant tout, je tiens à féliciter Albéric de Montgolfier pour ses conclusions, auxquelles je souscris parfaitement. Je regrette qu'il n'ait pas évoqué la réduction des taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Cette baisse sera de l'ordre de 60 millions d'euros en 2017, alors qu'elles ont déjà subi des réductions au cours des années précédentes. En conséquence, le financement des centres de formation des apprentis va encore être grevé, aux dépens de jeunes qui pourraient grâce à ce parcours trouver du travail. J'ajoute une remarque amicale : le rapporteur général parle un peu vite. C'est parfois une vraie mitrailleuse !

M. Michel Bouvard. – Il parle en rafaes !

M. Didier Guillaume. – Et il a même exécuté le budget...

M. Serge Dassault. – Enfin, pour examiner des documents si complexes que les rapports budgétaires, nous devrions disposer à tout le moins de quelques jours. Les délais très brefs actuellement observés ne nous facilitent pas la tâche.

M. Vincent Delahaye. – Je partage totalement le sentiment de notre rapporteur général : cette loi de finances électoraliste n'est ni sérieuse ni sincère.

M. Didier Guillaume. – Remédiez-y !

M. Vincent Delahaye. – Selon le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) lui-même, les estimations de croissance, de consommation et de créations d'emplois sont totalement irréalistes. Je constate qu'après avoir imposé sa création, à laquelle je n'étais pas favorable, la majorité gouvernementale ne tient pas compte des remarques du Haut Conseil...

Sur la partie recettes, je n'ai toujours pas eu d'explication sur l'augmentation de près de 5 milliards d'euros des recettes de TVA en 2017. On nous parle d'une baisse de l'impôt sur le revenu pour certains ménages, mais globalement, le produit de l'impôt sur le revenu continue d'augmenter, ce qui veut dire que ceux qui payent de l'impôt sur le revenu vont en payer plus. Depuis 2012, les ménages ont été ponctionnés de 14 milliards d'euros supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu. Parler de baisse d'impôt dans ces conditions me semble surréaliste.

Les recettes ont été volontairement surévaluées par le Gouvernement pour afficher un déficit en dessous de la barre des 3 %, dont on sait bien qu'il ne sera jamais atteint. L'effort qui est annoncé pour 2017 serait le plus important du quinquennat. Le Gouvernement se moque que ces hypothèses soient totalement irréalistes car il n'aura ni à exécuter ce budget ni même à présenter les résultats de l'exécution 2016. Il me semblerait pourtant normal que la loi de règlement soit présentée avant les élections. De très grosses entreprises arrivent bien à clôturer leurs comptes en un mois, je ne vois pas pourquoi l'État n'y parviendrait pas !

Concernant la deuxième partie sur les dépenses, c'est le guichet ouvert !

M. Didier Guillaume. – Vous acceptez d'en débattre, finalement ?

M. Vincent Delahaye. – J'ai voté contre les crédits de la mission « Culture », car une augmentation de 6 % me semble irresponsable dans l'état actuel des finances publiques –je rappelle que nous avons 70 milliards d'euros de déficit. Sur 31 missions, 21 voient leur budget augmenter cette année. La dépense publique est en croissance de 1,7 %, sans compter tout ce qui n'a pas été inscrit dans cette loi de finances. Le Sénat ne peut pas travailler à partir de ce document irréaliste.

Enfin, le Sénat a fait de nombreuses propositions ces dernières années, mais elles n'ont jamais été prises en compte par le Gouvernement. À ceux qui disent que le Sénat ne sert à rien, je réponds qu'il ne sert à rien... au Gouvernement actuel, qui se moque du travail du Sénat.

M. Didier Guillaume. - Travail ? Quel travail ?

M. Vincent Delahaye. - J'ai envie d'un nouveau Gouvernement qui prenne en compte le travail du Sénat.

M. Didier Guillaume. - Primaire, quand tu nous tiens !

M. Vincent Delahaye. - Je m'associerai donc, avec le groupe UDI-UC, au vote de la question préalable.

M. Richard Yung. - Je ne sais pas s'il faut féliciter le rapporteur général, qui a traité de la première partie et de l'ensemble des recettes en moins de trente minutes. Vu la complexité des articles et des dispositions proposées, je reste un peu sur ma faim !

Avec la question préalable, le Sénat disparaît. Comptez-vous vous présenter en commission mixte paritaire avec une feuille blanche ? Il ne faut pas s'étonner ensuite que l'Assemblée nationale, et même notre pays tout entier, nous regardent en souriant ! Le cœur de la légitimité d'un Parlement est le débat sur les dépenses et les recettes. Si on ne le fait pas, on n'existe plus ! Vincent Delahaye, comment voulez-vous qu'on vous écoute si vous ne dites rien ? L'adoption de cette question préalable serait sans précédent.

L'attitude de la majorité sénatoriale exprime un refus de dialoguer. La discussion aurait permis de confronter les lignes qui s'affrontent ou sont censées s'affronter. Par exemple, vous dénoncez comme scandaleuse la baisse de l'impôt sur le revenu, or certains candidats à la primaire de la droite proposent une baisse encore plus importante. Concernant l'impôt sur les sociétés, je rappelle qu'il est proposé de le ramener à 28 % en trois ans, ce qui correspond au taux moyen en Europe, et à 15 % pour les PME. De même, il aurait été intéressant de discuter de vos propositions sur la TVA.

Vous avez évoqué l'amendement de l'Assemblée nationale sur la taxe sur les transactions financières (TTF). À titre personnel, je pense que taxer les opérations *intraday* n'est pas une bonne idée, car la fluidité quotidienne du marché des actions est essentielle pour que les entreprises puissent se financer et trouver des fonds propres. Il aurait été intéressant d'avoir ce débat.

Ce projet de loi de finances comportait des propositions importantes dans les domaines de l'écologie et de l'énergie. Nous aurions voulu poursuivre le débat, sur ces questions comme sur le prélèvement à la source, car nous avons un certain nombre de réserves sur votre proposition de mensualisation présentée comme miraculeuse.

Si nous ne discutons pas de ce texte, nous ne serons peut-être pas la risée de tout le pays, mais nous n'améliorerons pas la crédibilité de notre assemblée non plus. Le président du Sénat avait dit que le Sénat serait « le laboratoire de l'alternance ». Il n'y aura ni laboratoire ni alternance !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – On verra l'année prochaine !

M. François Marc. – J'ai été très surpris par la tonalité et les propos caricaturaux du rapporteur général.

Vous dites par exemple que la réflexion introduite par Jean-Marc Ayrault sur la fiscalité n'a abouti à rien. Je vous rappelle que ces réunions de travail ont débouché sur le pacte de responsabilité pour les entreprises, sur la suppression des impôts de production, dont la C3S, sur la baisse de l'impôt pour les plus modestes, considérés comme trop sollicités, et sur un certain nombre de projets techniques... dont le prélèvement à la source que vous proposez de supprimer !

Cette question préalable est un mauvais habillage. Chacun sait bien que si vous refusez que le Sénat discute de ce budget, c'est parce que nul ne sait où vos candidats vont trouver les 100 milliards d'euros d'économies qu'ils promettent ! Lors des discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, la plupart des missions ont été votées, et sur celles qui ne l'ont pas été, vous avez critiqué une insuffisance des crédits. Comme vous êtes incapables de mettre vos actes en concordance avec les promesses que vous faites aux Français, vous optez pour la politique de l'autruche.

Vous êtes en totale contradiction avec la pratique du pouvoir qui a été celle de vos amis. Vous dénoncez une sous-estimation des dépenses et arguez que le déficit sera, non pas de 2,7 % mais de 2,9 % du PIB. Mais 0,2 point, ce n'est rien en comparaison des sous-estimations considérables, de 1 à 2 points, des budgets présentés par la précédente majorité. Il a fallu, une année, jusqu'à trois collectifs pour réactualiser les prévisions !

Vous nous dites que ce projet de budget est chimérique. Vous êtes dans l'outrance. Je ne peux m'associer au projet de question préalable, car ce que vous nous proposez est un acte de désertion.

M. André Gattolin. – À notre collègue Serge Dassault, dont je salue la première prise de parole en tant que nouveau doyen de la Haute Assemblée, j'aimerais répondre que « Sans liberté de blâmer, il n'est point d'éloge flatteur ».

Je suis comme mon groupe opposé à cette question préalable. Certains arguent qu'il s'agit d'un budget électoral. C'est d'abord le budget de l'État. Il est vrai qu'avant chaque élection présidentielle, la gauche comme la droite présentent des budgets en partie électoraux. Quand, en 2011, nous avons étudié le projet de loi de finances pour 2012, nous l'avons discuté jusqu'au bout alors que nous étions dans l'opposition et que certaines

mesures pouvaient être perçues comme des mesures de rattrapage ou à visée électorale.

Pour évaluer le caractère électoral des mesures et la bonne gestion d'un pays, lorsqu'une élection majeure intervient au printemps, la meilleure manière serait de vérifier le niveau d'engagement des dépenses par l'exécutif sortant pendant les premiers mois. Il serait intéressant de voir comment les différentes majorités se sont comportées en matière d'engagement et dans quelle mesure elles ont limité la marge de manœuvre de celles qui leur ont succédé.

Lors de la deuxième lecture de la loi Sapin 2, l'irrecevabilité au titre de l'article 48 du Règlement du Sénat a été appliquée à certains amendements, notamment celui que je présentais sur les assurances bancaires des emprunteurs immobiliers, question qui est en débat depuis cinq ans. Le débat a été refusé au nom de la crédibilité de notre assemblée, Philippe Bas et François Pillet arguant que le Sénat devait éviter de discuter d'amendements qui pourraient être censurés par le Conseil constitutionnel. Au nom de la qualité du travail qui est censé honorer le Sénat, le débat politique a été supprimé. Or si aujourd'hui nous renonçons au débat politique sur le budget, nous le ferons en dépit du rôle du Sénat et de la qualité de la représentation.

Pour toutes ces raisons, je ne voterai pas cette question préalable.

Mme Marie-France Beauvils. – Le budget qui nous est proposé par le Gouvernement ne nous convient pas. Je ferai quelques remarques à ce sujet, puis je donnerai mon point de vue sur cette question préalable.

J'ai participé au travail sur la fiscalité des ménages et des entreprises. J'attends toujours une vraie fiscalité progressive, notamment sur l'impôt sur le revenu, et une réforme plus importante de l'impôt sur les sociétés. La proposition relative aux PME est certes intéressante, mais il faudrait surtout revoir les assiettes, car le taux n'est pas ce qui pose le plus problème aujourd'hui.

La plus forte recette de ce budget vient de la TVA. À mes collègues qui souhaitent que tout le monde paye de l'impôt, je réponds que tout le monde paye la TVA. Elle pèse d'autant plus lourdement sur les foyers les plus fragiles. Je regrette que nous n'ayons à ce jour aucune étude de Bercy mesurant le poids de la TVA selon les revenus des familles.

Je rappelle d'ailleurs que dans le cadre de l'étude entreprise par le rapporteur général sur le temps de travail et la compétitivité des entreprises, j'avais proposé qu'une atténuation de la rémunération du capital soit également étudiée. Pour le moment, ma proposition n'a pas eu d'écho favorable.

Parallèlement, compte tenu des baisses de dotations, les collectivités territoriales ont augmenté la fiscalité pour faire face aux besoins de leurs

territoires. Les impôts locaux étant parmi les moins progressifs, la progressivité de l'impôt s'en trouve encore fragilisée.

Monsieur le rapporteur général, vous avez dit tout à l'heure que nous n'avions pas eu de vraie concertation sur la réforme de la DGF. Je ne partage pas votre point de vue. Des discussions sur la réforme de la DGF ont bien eu lieu, même si à ce jour, elles n'ont pas abouti à une réforme satisfaisante.

En revanche, certaines mesures prises récemment ont des incidences très lourdes sur les impôts locaux dans des communes dont la population est très modeste. La mesure sur la demi-part des veuves et des veufs a eu un impact considérable. Dans ma commune, j'enregistre une chute de 200 000 euros d'impôts locaux dans le budget 2016.

M. Philippe Dallier. – Nous avons le même problème.

Mme Marie-France Beaufils. – Je vous assure que c'est difficile à avaler !

J'espère que nous aurons la discussion à l'occasion de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », car je m'inquiète de voir les variables d'ajustement s'élargir sans que l'on ait de tableau clair et précis des compensations. Quelque chose ne va pas !

Monsieur le rapporteur général, tous les candidats à la primaire demandent une baisse plus importante de la dépense publique. Vous comprendrez que je ne peux pas partager ce type de préconisation.

Lors de nos discussions de contrôle sur le CICE, je proposais qu'une large part des 20 milliards d'euros qui lui sont alloués finance des infrastructures indispensables à notre pays, notamment ferroviaires, ou la transition énergétique. Plus d'investissements publics nous permettraient probablement un meilleur redressement de notre solde public.

Pour terminer, il est bien évident qu'une question préalable s'appuyant sur la critique d'une trop faible réduction de la dépense publique ne peut pas avoir mon aval.

M. Philippe Dallier. – Je peux comprendre la frustration de mes collègues de l'opposition. Nous pouvons en partie la partager concernant un certain nombre de sujets, notamment les collectivités locales, dont nous aurions pu débattre. La commission des finances de l'Assemblée nationale vient de décider qu'il n'y aurait pas de revalorisation des valeurs locatives l'an prochain, ce qui, conjugué à la baisse des dotations, va contraindre de nombreuses collectivités à retoucher aux taux.

Cela étant dit, la frustration des uns et des autres ne justifie pas les propos désobligeants à l'égard du rapporteur général. Nous ne partageons pas le même avis, mais un peu de modération ne nuirait pas. La question préalable est un choix politique fort.

M. Richard Yung. – Ah oui !

M. Philippe Dallier. – Si nous y avons recours, c'est que nous avons de bonnes raisons de ne pas vouloir débattre de ce budget. Le rapporteur général les a très clairement exprimées. Les recettes sont surestimées, et les dépenses recommencent à galoper. C'est bien un budget électoral : pour chaque catégorie, on envoie un signal, on ouvre les vannes et chacun sait bien ici que le véritable rendez-vous budgétaire pour 2017 sera à l'été prochain, quand le gouvernement qui sera aux manettes devra solder tout cela. Ce sera douloureux.

Nous aurions pu regarder comment rectifier les choses ligne par ligne, mais vous savez comme moi que la loi organique relative aux lois de finances nous interdit de construire un véritable contre-budget. Et de nombreuses mesures qui nous permettraient effectivement d'engager des réductions de dépenses, comme les 35 heures, ne se trouvent pas dans la loi de finances. Nous envoyons donc avec cette question préalable un signal politique fort.

M. Didier Guillaume. – La démission n'est pas un signal fort.

M. Philippe Dallier. – Madame la présidente, ce n'est pas parce que nous avons adopté un avis favorable sur les crédits de certaines missions que notre appréciation pourrait en bout de course être positive sur ce budget. Cette question préalable est donc tout à fait pertinente et légitime.

La période qui aura le plus porté atteinte à la crédibilité du Sénat est la période pendant laquelle vous étiez majoritaires, entre 2011 et 2014. Il faut se souvenir de l'incapacité dans laquelle vous avez été de faire adopter bon nombre de textes. La période qui s'est ouverte en 2014 a permis de redresser les choses. Notre bilan est bien plus positif que le vôtre, en matière de crédibilité du Sénat.

Nous adopterons cette question préalable, et nous reviendrons en séance sur les principales raisons qui motivent ce choix.

M. Michel Bouvard. – Les budgets des années électorales sont toujours sujets à suspensions, et les dérives en sont presque un marqueur génétique. Aux observations du rapporteur général, on pourrait ajouter les interrogations que font peser la remontée des taux d'intérêt. Cette semaine, l'État a emprunté à 0,83 % sur dix ans, alors qu'il y a quelques jours nous empruntions à 0,10 %. Le delta entre les recettes et les dépenses risque d'en être encore dégradé.

J'ai écouté avec attention les observations du rapporteur général sur chacun des articles. Un certain nombre d'articles méritent d'être amendés, notamment les dispositions sur les collectivités territoriales, la non-revalorisation des valeurs locatives, le *hold up* sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, la problématique de la DGF et les prélèvements sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe

professionnelle (DCRTP) des départements, la suppression des dispositions favorables aux ressortissants étrangers ou qui ont une forte mobilité professionnelle permettant l'exonération de plus-value sur la résidence secondaire dès lors qu'ils n'ont pas de résidence principale, etc.

J'ai participé à la discussion de vingt-et-une lois de finances annuelles. Je ne siégeais pas au Sénat lorsque fut votée une question préalable, mais j'ai le souvenir que lors des débats sur la loi de finances pour 2002, qui était aussi une année électorale, la majorité sénatoriale avait examiné la loi de finances en dépit de son caractère artificiel. Les circonstances étaient similaires. À l'époque, ce n'étaient pas les policiers mais les femmes de gendarmes qui manifestaient dans la rue. Des redéploiements de crédits avaient eu lieu en catastrophe, nuitamment, à partir d'une nomenclature budgétaire périmée, ce que le Conseil constitutionnel avait souligné, sans pour autant prendre la décision d'annuler la loi de finances elle-même.

Je rejoins les propos de **Richard Yung** : la discussion de la loi de finances est le cœur du parlementarisme. Je ne peux pas me résoudre, vis-à-vis de ceux qui m'ont élu, à me priver de mon droit d'amendement. Sans doute que la commission mixte paritaire n'aboutira pas, mais depuis quelques années nous constatons que sur chaque texte, un certain nombre d'amendements sont repris par les députés. Nous savons qu'il y a eu des excès à l'Assemblée nationale, notamment de la part des frondeurs. Devons-nous pour autant nous résoudre à mener la politique du pire, en ne revenant pas, par exemple, sur l'affaire des distributions gratuites pour les *start up* ? Si nous adoptons la question préalable, l'Assemblée nationale en restera à son texte de première lecture, et sauf courage gouvernemental pour demander des deuxième délibérations, ce dont je doute, un certain nombre de dispositions nuisibles demeureront inscrites. Nous y aurons contribué.

Je ne peux pas m'y résoudre et, tout en regrettant de manquer à la solidarité due à mes collègues de groupe, je ne voterai pas la question préalable.

M. Vincent Capo-Canellas. - Le Haut Conseil des finances publiques a qualifié d'improbable l'atteinte des objectifs de ce budget. Le rapporteur général nous a montré tout à l'heure que ce budget était insincère. Le ministre avait d'ailleurs reconnu à demi-mot que les objectifs de croissance pour 2016 ne seraient pas atteints, ceux pour 2017 non plus.

La construction budgétaire, qui était déjà instable, est désormais extrêmement fragile, pour ne pas dire caduque compte tenu de la remontée des taux d'intérêt. Le Gouvernement ne construit pas un budget, il remplit sa hotte de Noël pour satisfaire telle ou telle clientèle.

La question préalable vise à s'opposer à l'ensemble du texte, et c'est bien sur l'ensemble du texte que porte notre appréciation. Certaines missions peuvent avoir fait l'objet d'un avis favorable ou d'une abstention, mais sur

l'ensemble, l'appréciation de la majorité sénatoriale est que ce texte n'est pas acceptable en l'état. Au vu des risques qui ont été identifiés par le rapporteur général, il n'y a pas lieu de poursuivre le débat.

Je voudrais toutefois relativiser l'ampleur de la démarche de la majorité sénatoriale. Entamer l'examen de la première partie puis la rejeter piteusement par la suite reviendrait, comme cela a été fait par l'ancienne majorité sénatoriale, à rejeter ses propres choix. L'adoption de la question préalable est au contraire un signal d'alarme envoyé par le Sénat.

M. Philippe Adnot. – Qu'on ne soit pas satisfait du budget, c'est presque normal ! Sinon il n'y aurait ni opposition ni majorité. Mais qu'on en tire la conséquence de ne pas examiner les recettes et les missions me paraît en contradiction totale avec notre ambition, celle d'améliorer les textes qui nous sont proposés.

Je ne voterai pas la question préalable. J'aurais en effet souhaité formuler des observations sur la manière dont sont traitées les variables d'ajustement pour les collectivités locales et évoquer la remise en cause de la parole de l'État – un pur scandale – s'agissant des dotations de compensation dans le cas d'installations nucléaires. Il faut que nous puissions débattre de tous ces sujets et adopter des amendements visant à corriger la situation. Quelques-uns demeureront bien dans le texte final ! Ne pas débattre, c'est manquer à la démocratie. Il est arrivé que la première partie du budget ne soit pas adoptée, mais après que débat avait eu lieu. Je le répète, je ne voterai pas la question préalable.

M. Éric Doligé. – On peut très bien voter des missions, tout en considérant que l'ensemble ne fonctionne pas. Lorsqu'un véhicule est présenté au contrôle technique, même si la plupart des équipements sont conformes à la réglementation, la défaillance d'un seul entraîne le refus de certification.

Je comprends que l'on soit déçu ou frustré par l'absence de débat. Pour ma part je suis frustré que nos nombreux débats depuis quatre ans n'aient eu aucun résultat.

À chaque instant, nos collègues nous renvoient à la primaire de la droite. Or nous sommes ici pour juger non pas des programmes des candidats, mais du budget. Il est tout à fait possible de réaliser des économies. Il suffit d'avoir une autre vision du fonctionnement de la société et d'inverser la courbe du chômage. Car c'est le poids du chômage, le poids du social, du RSA, qui nous empêche de progresser.

Pour la délégation aux collectivités territoriales, nous faisons, une collègue socialiste et moi-même, un rapport sur l'adaptation des missions de l'État dans le cadre de la réforme des collectivités. J'ai constaté avec ébahissement hier qu'une préfecture a besoin, pour ce qui concerne le CNDS, de cinq fonctionnaires pour ventiler 500 000 euros par an ! Au département,

ils sont deux pour répartir des sommes vingt fois supérieures. Il y a des réformes considérables à faire dans l'organisation de l'État.

Mieux vaut adopter une question préalable : ainsi nous ne serons pas déçus par la façon dont l'Assemblée nationale traitera nos propositions... Je remercie le rapporteur général de la clarté de ses propos, exposés rapidement certes, mais nous sommes aujourd'hui habitués à son débit !

M. Roger Karoutchi. - Je voterai sans joie la motion. J'apprécie que le Parlement puisse débattre. Néanmoins si le taux d'acceptation par l'Assemblée nationale des amendements sénatoriaux est relativement important sur les textes techniques, il est quasiment nul sur les textes financiers, notamment les projets de budget.

M. Richard Yung. - Je n'y crois pas. Donnez vos chiffres !

M. Roger Karoutchi. - Je me souviens de la réforme de 2008. J'avais proposé, à l'Assemblée nationale, d'assouplir les règles de la loi organique relative aux lois de finances et de renforcer les moyens des commissions, afin de pouvoir élaborer des contre-budgets. J'ai rencontré des oppositions fermes, à droite comme à gauche. La loi organique est un monstre sacré... Dès lors, face à un budget purement électoraliste, et sachant qu'un collectif budgétaire interviendra après mai 2017 quel que soit le vainqueur, entrer dans un débat aujourd'hui n'aurait pas beaucoup de sens. Je voterai la motion présentée par le rapporteur général.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - La légitimité de la question préalable est indéniable. En effet, il n'est pas possible de voter les recettes, tant ce budget est insincère. Le Haut Conseil des finances publiques l'a lui-même souligné, sur un ton grave qui nous a étonnés. La commission ayant commencé à examiner les missions, il n'y a pas de frustration. Pour ma part, j'ai dit ce que j'avais à dire sur les infrastructures de transport.

Mais la vraie question est : pouvons-nous accepter ce budget ? Les prévisions sur lesquelles il s'appuie sont-elles sérieuses ?

La position du Sénat ne sera pas dévalorisée, bien au contraire. Voter la question préalable, c'est apporter une réponse forte à un débat tronqué dès le départ. La frustration, tout le monde s'en moque ! Ma responsabilité de parlementaire, ce n'est pas forcément de présenter des amendements, c'est de dire la vérité. Je remercie le rapporteur général de la clarté de son constat et la force de ses propositions. Je voterai sans états d'âme la question préalable.

M. Michel Bouvard. - Ne laissons pas croire que la loi organique relative aux lois de finances freine la capacité du Parlement à influencer sur les lois de finances ! Avant la loi organique, 95 % des crédits, les « services votés » étaient reconduits automatiquement, sans que le Parlement puisse en discuter. Aujourd'hui, nous avons une capacité d'action sur la totalité du budget.

Certes, les redéploiements entre missions sont impossibles, seulement entre programmes. Incontestablement, c'est un frein à la construction d'un contre-budget. Pour autant, nous proposons très peu d'amendements visant à des redéploiements entre programmes. Nous pourrions exploiter les analyses de performance. Commençons par faire collectivement la preuve de notre capacité à utiliser les possibilités existantes. La loi organique n'a pas à « porter le chapeau » !

M. Hervé Marseille. - Je voterai également la proposition du rapporteur général. Je déplore les mots particulièrement durs que nos collègues ont employés, François Marc allant jusqu'à dénoncer des « déserteurs ». Quand un ancien ministre de l'économie, un ancien ministre du redressement productif, un ancien ministre de l'éducation nationale, une ancienne ministre de la culture, une ancienne ministre de l'écologie dénoncent la politique menée par le Gouvernement, où est la désertion ?

Le budget qui nous est présenté repose sur des bases complètement fausses, avec une prévision de croissance à 1,5 % du PIB ! Vous êtes frustrés de ne pouvoir évoquer les propositions des candidats à notre primaire ; nous avons la frustration de ne pouvoir évoquer celles de candidats qui, de votre côté, se sont déclarés ou vont se déclarer.

Le collectif budgétaire qui interviendra dans quelques mois, quel que soit le nouveau Gouvernement, constituera le vrai budget sur lequel il faudra se prononcer.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Vous trouverez dans le rapport écrit des précisions concernant les collectivités ou les CCI. En effet, le Sénat a fait son travail, chacun des rapporteurs spéciaux a joué son rôle. S'agissant des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, le premier département contributeur est bien les Ardennes, qui n'est pas le plus riche de France...

M. Michel Bouvard. - C'est Robin des bois à l'envers.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Serge Dassault a évoqué les CCI. Sur ce sujet comme sur tant d'autres, il n'y a eu aucune réforme de structure, mais des coups de rabot, des prélèvements sur les fonds de roulement ou les recettes affectées. Nous sommes aujourd'hui confrontés aux limites d'une telle politique.

On aurait pu décider d'examiner la première partie du projet de loi de finances, ce qui aurait abouti à un vote négatif. C'est la solution qui avait été retenue par le Sénat sous une autre majorité, sur les projets de loi de finances pour 2013 et pour 2014.

M. Didier Guillaume. - C'était dommage !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Une copie blanche avait alors été rendue. Des questions préalables ont également été adoptées,

à l'initiative de Jean Arthuis en 1992, et à celle de Nicole Bricq sur la première loi de finances rectificative pour 2012.

M. Didier Guillaume. - Rectificative !

M. Albéric de Montgolfier. - Vous avez évoqué la question de la crédibilité du Sénat. Depuis le changement de majorité sénatoriale, nous avons, chaque année, modifié substantiellement le projet de loi de finances. Certes, le sort de nos amendements a souvent été funeste. À plusieurs reprises, nous avons eu raison trop tôt.

Nous aurions pu adopter cette position pour le budget 2017, malgré l'impossibilité de construire un contre-budget, pour les raisons juridiques que j'ai évoquées. Je pense sincèrement que la crédibilité du Sénat, institution reconnue pour son sérieux, est d'apporter le jugement le plus complet possible sur le projet de loi. On a parlé de budget électoraliste, mais il s'agit surtout, à mes yeux - c'est là le problème fondamental - d'un budget d'affichage pluriannuel. La plupart des mesures fiscales n'auront pas d'impact en 2017. Pour plus de 7,7 milliards d'euros, ces mesures ne seront mises en œuvre qu'à compter de 2018. Au total, ce projet de budget engage d'ici à 2021 25 milliards d'euros de charges non financées. Il méconnaît le principe de l'annualité budgétaire, comme celui de la vérité budgétaire.

Je vous présenterai donc une question préalable. Quant à l'exposé des motifs, je n'aurai pas à aller loin pour chercher l'inspiration. Notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait défendu ainsi sa question préalable : « Considérant qu'il est malvenu de préempter le résultat des élections à venir [...], considérant que les ultimes et substantiels revirements opérés par le projet de loi de finances rectificative en matière de prélèvements obligatoires parachèvent un quinquennat d'improvisation fiscale [...], considérant que ce budget fait peser une lourde hypothèque sur la fin de gestion », etc.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. - Excellent !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - La crédibilité du Sénat, c'est de ne pas souscrire à un budget d'affichage électoral. C'est la raison pour laquelle la question préalable, qui n'est pas forcément la solution idéale, semble aujourd'hui la plus sérieuse.

Mme Michèle André, présidente. - J'ai également une citation à vous soumettre. Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, s'exprimait après les explications de vote et avant le scrutin public sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2015, qu'il nous avait demandé d'étudier complètement : « Je note que le Gouvernement n'a pas eu recours à la procédure de vote bloqué, qui a permis à la Haute Assemblée d'amender toutes les dispositions de ce budget, comme elle l'entendait. Il s'agissait d'un engagement important sur le plan institutionnel, que j'avais souhaité obtenir du Président de la République et du Premier ministre. C'est là, à mon sens, le gage d'un

bicamérisme équilibré respectant la place de chacune des deux assemblées dans l'édifice institutionnel. »

M. Didier Guillaume. - Très bonne citation !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - La crédibilité, Madame la présidente, c'est de ne pas s'associer à un document qui a des conséquences au-delà de 2017.

Mme Michèle André, présidente. - Je vais mettre aux voix la proposition du rapporteur général, qui souhaite que la commission adopte le principe de la question préalable et lui donne mandat pour la rédiger d'ici à l'examen définitif de l'équilibre et des missions.

La commission adopte le principe de la question préalable.

Mme Michèle André. - Nous nous prononcerons sur le texte proposé par le rapporteur général jeudi 24 novembre au matin, lorsqu'il aura pris connaissance de l'ensemble des votes de l'Assemblée nationale.

Un mot sur les conséquences que ce vote va avoir sur la poursuite de nos travaux budgétaires. Il reviendra à la conférence des présidents de ce soir d'en tirer les conséquences sur l'organisation de la discussion. Tant que la question préalable n'est pas adoptée par la commission, nous devons continuer à examiner le projet de loi de finances. Nous achèverons donc l'examen des missions d'ici au mercredi 23 novembre.

Le vote sur la question préalable en séance publique interviendra sans doute avant la date à laquelle nous aurions dû examiner en commission les articles non rattachés de deuxième partie, examen qui aurait dû intervenir le mardi 6 décembre. Le rapporteur général m'a fait savoir que, dans ces conditions, il souhaitait nous présenter une communication sur le contenu de ces articles et les modifications que l'Assemblée nationale leur aura apportées. Cette communication aurait lieu mercredi 23 novembre en début d'après-midi.

Le vote de la question préalable n'empêcherait pas la publication des rapports déjà examinés par la commission à la date de son adoption. Nous publierions donc tous les rapports spéciaux, ainsi que le tome I du rapport général, qui reprend l'analyse des grands équilibres du projet de loi de finances que le rapporteur général nous a présentée mercredi 9 novembre et le tome II, qui comporte son analyse des articles de première partie, telle qu'il nous l'a livrée ce matin.

Il en est ainsi décidé.