

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

- **ARTICLE LIMINAIRE** Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020, prévisions d'exécution 2019 et exécution 2018 9

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - AUTORISATION DE PERCEPTION DES IMPÔTS ET PRODUITS

- **ARTICLE 1^{er}** Autorisation de percevoir les impôts et produits existants11

B. - MESURES FISCALES

- **ARTICLE 2** (Art 196B, 197 et 204 H du code général des impôts) **Baisse de l'impôt sur le revenu à compter des revenus de l'année 2020, anticipation contemporaine de cette baisse dans le calcul des taux de prélèvement à la source et indexation du barème applicable aux revenus de l'année 2019**13
- **ARTICLE 2 bis (nouveau)** (Art 4 B du code général des impôts.) **Domiciliation fiscale des agents territoriaux exerçant leurs fonctions à l'étranger**.....57
- **ARTICLE 2 ter (nouveau)** (Art 80 duodecies du code général des impôts) **Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle des agents publics**.....61
- **ARTICLE 2 quater (nouveau)** (Art. 81 du code général des impôts, art. L. 3262-6 du code du travail) **Révision des modalités d'indexation des titres-restaurants**66
- **ARTICLE 2 quinquies (nouveau)** (Art 204 I, 204 J, 1665 bis et 87 A du code général des impôts, art. L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale) **Diverses coordinations pour des déclarations de revenus au titre de l'IR et à la suite de la mise en place du PAS**73
- **ARTICLE 2 sexies (nouveau)** (Art. 125-0 A et 200 A du code général des impôts) **Aménagements du régime fiscal appliqué aux produits issus des contrats d'assurance vie**81
- **ARTICLE 2 septies (nouveau)** (Art. 163 bis G du code général des impôts) **Aménagement des modalités de détermination du prix d'acquisition des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise**.....89
- **ARTICLE 2 octies (nouveau)** (Art. 182 A, 182 A ter, 197 A, 197 B et 1671 A du code général des impôts) **Aménagements à la réforme de l'imposition des revenus des non-résidents issue de la loi de finances initiale pour 2019**.....92
- **ARTICLE 2 nonies (nouveau)** (Art. 199 terdecies-0 A du code général des impôts) **Prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin »**.....111
- **ARTICLE additionnel après l'article 2 nonies** (Art. 790 B du code général des impôts) **Augmentation du taux de l'abattement applicable aux donations vers les petits-enfants**116
- **ARTICLE 3** (art. 4 B du code général des impôts) **Domiciliation fiscale en France des dirigeants des grandes entreprises françaises**.....118

• ARTICLE 4 (Article 200 quater du code général des impôts) Mise sous condition de ressources du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avant sa suppression en 2021 (et remplacement par une prime pour les ménages modestes) ...	129
• ARTICLE 5 (Diverses dispositions du code général des impôts, du code général des collectivités territoriales, du code de la construction et de l'habitat, du code de la défense, du code l'action sociale et des familles et du livre des procédures fiscales) Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales	161
• ARTICLE 5 bis (nouveau) (Art. 231 ter du code général des impôts) Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France	287
• ARTICLE 5 ter (nouveau) (Art 7 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) Exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables bénéficiant du dispositif de sortie « en sifflet » prévu au I bis de l'article 1414 du code général des impôts	294
• ARTICLE 6 (Art. 234 et 302 bis Y, chapitre III quater du titre III de la première partie du livre I ^{er} , art. 635, 636, 637 bis, 638 A, 662, 733, 847, 848, 867, 1010 bis, 1010 ter et 1011 ter, section VII du chapitre I ^{er} et chapitre IV du titre I ^{er} de la deuxième partie du livre I ^{er} , chapitre I ^{er} et section II du chapitre II du titre II bis de la deuxième partie du livre I ^{er} , art. 1599 septdecies et 1599 octodecies, sections X et XV du chapitre I ^{er} bis du titre III de la deuxième partie du livre I ^{er} , art. 1609 septtricies et 1698 D du code général des impôts, section 13 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie et article L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2133-1, L. 2421-1, L. 3513-12 et L. 5121-18 du code de la santé publique, art. L. 138-20 et L. 245-5-5-1 du code de la sécurité sociale, art. L. 1261-19, L. 1261-20 et L. 2221-6 du code des transports, art. L. 132-16 et L. 132-16-1 du code minier, chapitre IV du titre X du code des douanes, art. L. 341-6 du code forestier, art. 77 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Suppression de taxes à faible rendement	305
• ARTICLE 6 bis (nouveau) (Art. 130 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances) Abrogation de la taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social	360
• ARTICLE 6 ter (nouveau) (Article L. 311-12 et L. 311-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) Réduction du montant et du nombre de tarifs applicables aux titres de séjour	362
• ARTICLE 6 quater (nouveau) (Art L. 341-6 du code forestier) Soustraction des défrichements suivis de plantation d'arbres forestiers truffiers au régime du défrichement	369
• ARTICLE 6 quinquies (nouveau) (Art. 302 bis ZL du code général des impôts) Mesure de coordination relative au prélèvement sur les paris sportifs	372
• ARTICLE 7 (Art. 995, 1020, 1052, 1080, 1087 du code général des impôts) Limitation dans le temps de dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et suppression de dépenses fiscales inefficaces	378
• ARTICLE 8 (Art. 257, 270, 278 sexies, 278 sexies-0 A, 278 sexies A, 279-0 bis A, 284, 1384 A, 1391 E du code général des impôts et art. L. 176 du livre des procédures fiscales) Baisse du taux de la TVA sur certains logements locatifs sociaux dans le cadre du pacte d'investissement pour le logement social	436
• ARTICLE 8 bis (nouveau) Extension aux pharmaciens du bénéfice de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée sur les soins dispensés	456
• ARTICLE 8 ter (nouveau) (Art. 279-0 bis A du code général des impôts) Application du taux réduit de TVA de 10 % pour les filiales des caisses de retraite et de prévoyance pour la construction de logements intermédiaires	459

• ARTICLE 9 (Art. 261 C du code général des impôts) Clarification du régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)	463
• ARTICLE 10 (Art. 256, 256 bis, 262 ter et 289 B du code général des impôts) Transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 en matière de TVA	470
• ARTICLE 11 (Art. 182 B, 187, 219, 244 bis, 244 bis A et 244 bis B du code général des impôts, Art. 4 de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés) Aménagement de la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises	481
• ARTICLE 11 bis (nouveau) (Art. 44 octies A, 44 quindecies, 239 bis AB, 244 quater E, 1451, 1466 A, 1609 quinquies, 1647 C septies du code général des impôts et art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003) Décalage au 1^{er} janvier 2020 de l'entrée en vigueur de plusieurs mesures de l'article 12 de la loi PACTE	498
• ARTICLE 12 (Art. 115 quinquies, 119 quinquies, 182 B, 187, 235 quater [nouveau], 244 bis, 244 bis A, 244 bis B du code général des impôts, Art. 84 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) Mise en conformité avec le droit européen des retenues et prélèvements à la source applicable aux sociétés non résidentes	504
• ARTICLE 13 (Art. 205 B [nouveau], 205 C [nouveau], 205 D [nouveau], 209, 212, 212 bis, 221 et 223 B bis du code général des impôts) Transposition de la directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides (ATAD 2) et suites de la transposition de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 (ATAD 1) 522	
• ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. 39 decies C du code général des impôts) Modification du suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres	555
• ARTICLE 13 ter (nouveau) (Art. 158, 219 et 223 C du code général des impôts) Aménagement du régime spécial applicable aux actifs incorporels	561
• ARTICLE 13 quater (nouveau) (Art 206 du code général des impôts) Hausse du plafond des recettes d'exploitation des organismes non lucratifs non assujettis à l'impôt sur les sociétés	568
• ARTICLE 13 quinquies (nouveau) (Art. 207 du code général des impôts) Neutralité fiscale des subventions accordés par Action Logement Services à Action Logement Immobilier	573
• ARTICLE 13 sexies (nouveau) (Art. 209 et 223 I du code général des impôts) Simplification du bénéfice du report de déficits en cas d'opération de fusion	576
• ARTICLE 13 septies (nouveau) (Art. 210 F du code général des impôts) Application du taux réduit d'impôt sur les sociétés aux cessions immobilières à un organisme de foncier solidaire	581
• ARTICLE 13 octies (nouveau) (Art. 219 du code général des impôts) Augmentation de la quote-part pour frais et charges applicable aux plus-values de cession de long terme devant être intégrées au résultat	584
• ARTICLE 13 nonies (nouveau) (Art. 238 du code général des impôts) Précision sur l'application du régime spécial applicable aux actifs incorporels aux sociétés de personnes et aux groupements assimilés	588
• ARTICLE 13 decies (nouveau) (Art 22 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019) Ouverture du bénéfice du CIIC pour les investissements dans des meublés de tourisme pour les redevables ayant pris un engagement d'investissement avant le 31 décembre 2018	591
• ARTICLE 14 (Art. L. 2111-24 du code des transports) Régime fiscal des dotations versées par la société nationale SNCF à la société SNCF Réseau	598

• ARTICLE 15 (Art 1600, 1602 A, 1639 A, 1641, 1647 du code général des impôts)	
Baisse de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TFC)	602
• ARTICLE 16 (Art. 265, 265 bis, 265 ter, 265 B, 266 quater et 266 quindecies du code des douanes, articles 39 decies E et 39 decies F du code général des impôts, articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports, article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi	629
• ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. 158 quater du code des douanes, Art. 302 C du code général des impôts) Transposition de la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial du régime général d'accise	660
• ARTICLE 16 ter (nouveau) (Art. 266 quinquies C du code des douanes) Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour la fourniture d'électricité aux navires stationnant à quai dans les ports	663
• ARTICLE 17 (Articles 265, 265 bis, 265 nonies, 266 quinquies, 266 quinquies B du code des douanes.) Rationalisation du régime fiscal du gaz naturel	668
• ARTICLE 18 (Art. 39, 54 bis, 93, 170 bis, 199 undecies B, 217 undecies, 244 quater W, 1007 [nouveau], 1007 bis [nouveau], 1008 [nouveau], 1010, 1010 bis, 1010 ter, 1011 [nouveau], 1011 bis, 1012 [nouveau], 1012 bis [nouveau], 1012 ter [nouveau], 1212 quater [nouveau], 1599 quindecies, 1599 sexdecies, 1599 novodecies, 1599 novodecies A, 1628-0 bis, 1635 bis, 1647 et 1723 ter 0 B du code général des impôts, articles L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales, article 35 de la loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, article 62 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier) Refonte des taxes sur les véhicules à moteur	679
• ARTICLE 19 (Art. 265 septies du code des douanes et article L. 3221-2-1 [nouveau] du code des transports) Diminution du remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises	714
• ARTICLE 20 (Art. 302 bis K et 1647 du code général des impôts) Hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	722

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• ARTICLE 21 (Art. L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, 1648 A du code général des impôts, 15 de la loi n°2015-17858 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, 141 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017) Fixation pour 2020 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des variables d'ajustement, et substitution d'une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane	739
• ARTICLE additionnel après l'article 21 (Art. L. 2335-3, L. 3334-17, L. 5214-23-2, L. 5215-35, L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales, 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, 49 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014) Compensation des exonérations de TFPB en faveur des logements sociaux	756

• ARTICLE 22 (Art. 38 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ; art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ; art. 40 et 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 pour 2014 ; art. 29 et 123 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)	760
• ARTICLE 23 (Article L. 6500 du code général des collectivités territoriales) Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) à destination de la Polynésie française	768
• ARTICLE 24 (Art. L. 6211-3 du code du travail) Dispositif d'accompagnement financier des régions au titre de la réforme de l'apprentissage	772
• ARTICLE 25 Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO) à La Réunion et du RSO en Guyane	782
• ARTICLE 26 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	795
• ARTICLE 26 bis (nouveau) (Art. L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales) Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses d'entretien des réseaux	801

B. - IMPOSITIONS ET AUTRES RESSOURCES AFFECTÉES À DES TIERS

• ARTICLE 27 (Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 302 bis ZB, 1001, 1604, 1609 quater viciés A du code général des impôts, art. L. 423-19 et L. 423-27 du code de l'environnement, L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 6131-1 du code du travail, art. 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, art. 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 137 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018) Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	803
• ARTICLE 27 bis (nouveau) (Article 1609 octotricies du code général des impôts) Instauration d'une contribution à l'accès au droit et à la justice	824
• ARTICLE 28 (Article 43 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013) Affectation de recettes d'enchères de quotas d'émission au fonds pour l'innovation institué par la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne	833
• ARTICLE 28 bis (nouveau) (Article 17 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006) Réaffectation au budget général des soultes des anciens exploitants miniers	840

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

• ARTICLE 29 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants	844
• ARTICLE 30 (Art. 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011) Suppression du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »	846
• ARTICLE 31 Diminution du tarif de la contribution à l'audiovisuel public, actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public	849

-
- *ARTICLE 32 (Art. 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015)* **Modification des recettes des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**856
 - *ARTICLE 33 (Art. 56 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011)* **Suppression du compte d'affectation spéciale intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en vue de la reprise de ses recettes et de ses dépenses sur le budget général de l'État**.....868
 - *ARTICLE 33 bis (nouveau) (Art. 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012)* **Prolongement jusqu'en 2022 du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »**874
 - *ARTICLE 33 ter (nouveau)* **Versement au budget général par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) d'une partie des sommes saisies lors de procédures pénales engagées entre 2011 et 2015**879

C. - AUTRES DISPOSITIONS

- *ARTICLE 34 (Art. 12 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008)* **Clôture du fonds d'urgence pour le logement (FUL)**885
- *ARTICLE 35* **Relations financières entre l'État et la sécurité sociale**888
- *ARTICLE 36* **Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne**.....899

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

- *ARTICLE 37* **Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois**.....904

EXAMEN EN COMMISSION.....909

I. EXAMEN DU RAPPORT (13 NOVEMBRE 2019).....909

II. EXAMEN DU RAPPORT (20 NOVEMBRE 2019)939

ARTICLE LIMINAIRE

Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020, prévisions d'exécution 2019 et exécution 2018

Commentaire : le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2018, la prévision d'exécution pour 2019 et la prévision pour 2020.

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* ».

Article liminaire du projet de loi de finances pour 2020

	Exécution 2018	Prévision d'exécution 2019	Prévision 2020
Solde structurel (1)	- 2,3	- 2,2	- 2,2
Solde conjoncturel (2)	0,0	0,0	+ 0,1
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 0,2	- 0,9	- 0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 2,5	- 3,1	- 2,2

Note de lecture : l'écart entre le solde effectif et la somme de ses composantes s'explique par l'arrondi au dixième des différentes valeurs.

Source : commission des finances du sénat (d'après le projet de loi de finances pour 2020)

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

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

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

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

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

**A. - Autorisation de perception
des impôts et produits**

ARTICLE 1^{er}

Autorisation de percevoir les impôts et produits existants

Commentaire : le présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'État et à des personnes morales autres que l'État et détermine les conditions de l'entrée en vigueur des dispositions fiscales de la loi de finances ne comportant pas de date d'application.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** du présent article traduit le principe du consentement à l'impôt, par la mise en œuvre de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel la loi de finances « *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* ».

Le **II** précise que les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2020, sauf pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés.

Elles s'appliquent à l'**impôt sur le revenu** dû au titre de l'année 2019 et des années suivantes. Malgré la mise en place du prélèvement à la source, cette mention est nécessaire afin de permettre la revalorisation des tranches d'imposition au titre de l'année en cours en fonction de la dernière estimation d'inflation hors tabac.

S'agissant de l'**impôt sur les sociétés**, les dispositions fiscales nouvelles s'appliquent sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2019, ce qui permet de prendre en compte la perception par acomptes de cet impôt ainsi que les différences de dates de clôture des exercices selon les entreprises.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article, qui formalise l'autorisation accordée par le Parlement de percevoir l'impôt, n'appelle pas d'observations.

Les recettes fiscales prévues pour l'année 2020 font l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

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

B. - Mesures Fiscales

ARTICLE 2

(Art 196B, 197 et 204 H du code général des impôts)

Baisse de l'impôt sur le revenu à compter des revenus de l'année 2020, anticipation contemporaine de cette baisse dans le calcul des taux de prélèvement à la source et indexation du barème applicable aux revenus de l'année 2019

Commentaire : le présent article vise à réduire l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros en procédant à une modification du barème et du taux. Il tend également à simplifier le bas du barème en modifiant le mécanisme de la décote et en supprimant la réduction d'impôt proportionnelle pour les foyers modestes. Il procède également à la revalorisation des limites des tranches du barème en fonction de l'inflation et il anticipe la baisse d'impôt sur le revenu dans le calcul des taux de prélèvement à la source applicables aux revenus de l'année 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN IMPÔT SOUMIS À DE NOMBREUSES ÉVOLUTIONS DEPUIS 2013

1. Le barème de l'impôt et son indexation : garantir la progressivité de l'impôt sur le revenu

a) Le barème de l'impôt sur le revenu et ses dernières évolutions : l'allègement de l'imposition en bas de barème

Institué sous sa forme actuelle par la loi de 28 décembre 1959¹, l'impôt sur le revenu (IR) se caractérise par **l'application d'un barème progressif au revenu net global imposable** de chaque foyer fiscal. Initialement constitué de huit tranches dont les taux variaient de 5 % à 65 %, ce barème a progressivement vu son nombre de tranches se réduire et son taux marginal supérieur d'imposition diminuer durant les années 1990 et 2000.

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

L'article 75 de la **loi de finances pour 2006**¹ a ainsi procédé à une refonte substantielle du barème de l'IR en réduisant **le nombre de tranches de sept à cinq**, en baissant le taux marginal supérieur d'imposition et en intégrant l'abattement de 20 % sur les revenus salariaux et assimilés. Cette réforme a entraîné un allègement d'impôt d'environ 3,5 milliards d'euros qui a principalement bénéficié aux ménages imposables ayant des revenus compris entre 10 000 et 30 000 euros², tout en simplifiant de façon significative le barème.

Plus récemment, l'article 6 de la loi de finances pour 2011³ a procédé à la **majoration de 1 point du taux de la tranche supérieure d'imposition à 40 %**, afin de contribuer au financement de la réforme des retraites.

L'article 2 de la loi de finances pour 2013⁴ a **créé une nouvelle tranche au taux de 45 %** pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros. Cette mesure a entraîné une hausse d'impôt de 344 millions d'euros en 2013, concernant environ 63 000 foyers fiscaux.

Enfin, une réforme du « bas de barème » a été réalisée lors de la loi de finances pour 2015⁵, avec **la suppression de la tranche à 5,5 %** pour la fraction de revenus comprise entre 6 000 et 12 000 euros environ par part de quotient familial. Afin de neutraliser l'effet de cette suppression pour les contribuables des tranches suivantes, le seuil d'entrée dans la tranche à 14 % a été abaissé de 11 991 à 9 690 euros. Cette mesure aurait bénéficié à 2,6 millions de foyers fiscaux, pour un coût total de 500 millions d'euros⁶.

¹ Article 75 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² La baisse du taux marginal supérieur d'imposition a également entraîné une baisse d'impôt significative pour les ménages du dernier décile.

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

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

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

⁶ Évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2015.

Évolution du nombre de tranches et des taux marginaux d'IR depuis 2005

	2005	2006-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2019
1 ^{ère} tranche	0	0	0	0	0
2 ^{ème} tranche	6,83 %	5,5 %	5,5 %	5,5 %	0
3 ^{ème} tranche	19,14 %	14 %	14 %	14 %	14 %
4 ^{ème} tranche	28,26 %	30 %	30 %	30 %	30 %
5 ^{ème} tranche	37,38 %	40 %	41 %	41 %	41 %
6 ^{ème} tranche	42,62 %	-	-	45 %	45 %
7 ^{ème} tranche	48,09 %	-	-	-	-

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données des lois de finances initiales pour 2005 à 2019

b) L'indexation du barème : une pratique désormais habituelle

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

En effet, **l'absence de revalorisation du barème de l'IR aboutit nécessairement à une hausse du poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages**, dans la mesure où elle entraîne :

- **l'imposition d'une partie des revenus au titre d'une tranche supérieure** à un taux plus élevé ;

- **l'assujettissement à l'impôt sur le revenu**, à revenu réel inchangé, de certains foyers fiscaux jusqu'ici non imposables ;

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

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

Dispositifs indexés sur le barème de la première tranche de l'IR et applicables dans le domaine de l'IR

- l'exonération en faveur des contribuables modestes si leur revenu est inférieur à 8 610 euros, ou 9 410 euros s'ils ont plus de 65 ans (2° bis de l'article 5 du CGI) ;
- les abattements forfaitaires pour les contribuables modestes âgés de plus de 65 ans ou en situation d'invalidité si leur revenu n'excède pas 14 510 euros ou 23 390 euros (article 157 bis du CGI) ;
- l'exonération de la participation des employeurs au financement des titres restaurant (19° de l'article 83 du CGI) ;
- l'abattement de 10 % sur le montant des retraites et pensions (5 a de l'article 158 du CGI) ;
- la déduction forfaitaire minimale des frais professionnels du revenu brut pour les demandeurs d'emplois de plus d'un an (3° de l'article 83 du CGI) ;
- la déductibilité d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable (II-2° ter de l'article 156 du CGI) ;
- la limite de certains dons fait par des particuliers ouvrant droit à une réduction d'impôt de 75 % (1 ter de l'article 200 du CGI) ;
- les différents seuils entraînant une retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France (article 182 A du CGI).

Ainsi que les seuils des régimes suivants :

- le régime de la micro-entreprise (article 50-0 du CGI) ;
- le régime de l'auto-entrepreneur (article 151-0 du CGI) ;
- le régime simplifié d'imposition aux BIC (article 302 septies A bis du CGI) ;
- le régime de la déclaration contrôlée (I de l'article 96 du CGI) ;
- le régime déclaratif spécial (article 102 ter 1 du CGI) ;
- le seuil d'exigibilité des acomptes provisionnels (I de l'article 1664 du CGI) ;
- les modalités d'imputation des déficits agricoles (I-1° de l'article 156 du CGI).

Source : étude d'impact du présent article

Depuis 2014, les limites des tranches du barème de l'impôt sur le revenu évoluent de nouveau en fonction de l'inflation. Ainsi, les bornes des tranches du barème de l'impôt sur le revenu ont été revalorisées de **0,8 % dans la loi de finances pour 2014¹, de 0,5 % en 2015², de 0,1 % en 2016³ et en 2017⁴, de 1 % en 2018⁵ et de 1,6 % en 2019⁶.**

¹ Article 2 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

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

³ Article 2 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

⁴ Article 2 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁵ Article 2 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁶ Article 2 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Après la revalorisation réalisée en loi de finances pour 2019, le barème applicable aux revenus perçus ou réalisés en 2018 est le suivant :

Barème progressif applicable aux revenus perçus en 2018

(en %)

Fraction du revenu imposable par part	Taux
Jusqu'à 9 964 euros	0 %
De 9 964 euros à 27 519 euros	14 %
De 27 519 euros à 73 779 euros	30 %
De 73 779 euros à 156 244 euros	41 %
Plus de 156 244 euros	45 %

Source : article 197 du code général des impôts

2. La décote et la réfaction : deux leviers pour adapter le barème de l'impôt sur le revenu aux classes moyennes

a) La décote : un dispositif instauré pour adoucir l'entrée dans l'impôt des ménages modestes

Introduit en 1981, le mécanisme de la décote avait initialement pour objectif de retarder l'entrée dans l'impôt des célibataires, qui ne pouvaient bénéficier du quotient conjugal. Étendue en 1986 à tous les contribuables, **la décote vise plus généralement à minimiser, voire annuler, l'impôt dû par les contribuables modestes afin d'adoucir leur entrée dans l'impôt.** Elle a depuis fait l'objet de plusieurs modifications, portant tant sur la revalorisation de son seuil que sur sa formule de calcul.

La décote s'applique à la cotisation d'impôt brut¹, c'est-à-dire avant les réductions et crédits d'impôt éventuels. Une fois cet impôt brut calculé, le montant de la décote est égal à la différence entre 1 196 euros et les trois quarts de cet IR brut pour les personnes célibataires, divorcées ou veuves².

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

² Selon le a du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts.

L'article 2 de la loi de finances pour 2015¹ a introduit une **décote « conjugale »** : la cotisation brute à l'impôt sur le revenu est désormais réduite de la différence entre 1 970 euros et les trois quarts de cet IR brut pour les contribuables soumis à imposition commune².

Évolution de la formule de calcul de la décote

(en euros)

	Impôt sur le revenu 2015	Impôt sur le revenu 2016	Impôt sur le revenu 2017	Impôt sur le revenu 2018	Impôt sur le revenu 2019
Pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé	$I = IB - (1\,135 - IB)$	$I = IB - (1\,165 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\,165 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\,177 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\,196 - \frac{3}{4} IB)$
Pour un couple soumis à imposition commune	$I = IB - (1\,870 - IB)$	$I = IB - (1\,920 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\,920 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\,939 - \frac{3}{4} IB)$	$I = IB - (1\,970 - \frac{3}{4} IB)$

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

L'application de la décote sur les revenus imposés en 2019 a deux effets :

- une **minoration de l'impôt** des contribuables dont l'impôt brut est inférieur à 1 595 euros pour une personne célibataire, veuve ou séparée et 2 627 euros pour un couple soumis à imposition commune ;

- une **exonération d'impôt** des contribuables dont l'impôt brut n'excède pas 718 euros pour une personne célibataire, veuve ou séparée et 1 160 euros pour un couple soumis à imposition commune, en tenant compte du seuil de recouvrement de 61 euros.

b) La refaction « foyers modestes » : la nécessité de pallier les effets non anticipés de la décote pour les ménages modestes

L'article 2 de la loi de finances pour 2017³ a introduit au b du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts **une réduction proportionnelle d'impôt sur le revenu**. Si une première réduction exceptionnelle avait été introduite par la loi de finances rectificative pour 2014⁴, le dispositif introduit en 2017 devait être pérenne. L'introduction de ce mécanisme

¹ Article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Selon le a du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts.

³ Article 2 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁴ Article 1^{er} de la loi n°2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

entendait **réduire les impôts pour les foyers de la classe moyenne**, un certain nombre d'entre eux ne bénéficiant pas des effets de la décote¹. Le plafond de revenus permettant de bénéficier de la décote est en effet moins élevé que celui permettant de bénéficier de cette réduction d'impôts, dégressive au-delà d'un certain seuil.

Cette réduction d'impôt s'applique au montant d'impôt après application de la décote. Pour l'impôt sur le revenu 2019, y sont éligibles les foyers fiscaux dont les revenus² sont inférieurs à 21 037 euros pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées et 42 074 euros pour les personnes soumises à imposition commune. Ces seuils sont majorés de 3 797 euros pour les demi-parts suivantes et de la moitié de ce montant pour les quarts de parts suivants. Concrètement, un couple marié avec deux enfants bénéficiera de la réduction d'impôt si son revenu est inférieur à 49 668 euros (42 074 + 3 797*2).

Ce **taux de réduction d'impôt est de 20 %** jusqu'à 18 985 euros de revenus pour une personne célibataire, veuve ou séparée et jusqu'à 37 970 euros pour un couple soumis à imposition commune. Ces seuils sont également majorés de 3 797 euros par demi-part supplémentaire (et de la moitié par quart de part supplémentaire).

Si les revenus du foyer fiscal dépassent ces limites, **la réduction est dégressive**. Le taux de 20 % est en effet multiplié par le rapport entre, au numérateur, la différence entre 21 037 euros et le montant du revenu fiscal de référence et, au dénominateur, 2 052 euros (respectivement 42 074 et 4 104 euros pour les couples soumis à imposition commune). Les seuils pris pour référence au numérateur sont également majorés par quart de part ou demi-part supplémentaire.

¹ D'après l'évaluation préalable de l'article 2 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Revenus au sens du 1° du IV de l'article 1417 du code général des impôts, c'est-à-dire en tenant compte de certains abattements, revenus exonérés, revenus soumis à des prélèvements libératoires et de certaines charges déductibles du revenu global.

Taux de la réduction d'impôt selon différents cas types

(en euros)

Revenu fiscal de référence (RFR)				Taux de la réduction
Personne seule	Couple	Couple avec un enfant	Couple avec deux enfants	
RFR ≤ 18 985	RFR ≤ 37 970	RFR ≤ 41 767	RFR ≤ 45 564	20 %
18 985 < RFR < 21 037				20 % x [(21 037 - RFR) / 2 052 euros]
	37 970 < RFR < 42 074	41 767 < RFR < 45 871	45 564 < RFR < 49 668	20 % x [(42 074* - RFR) / 4 104 euros]

* et respectivement 45 871 et 49 668 euros pour un couple avec un enfant et un couple avec deux enfants.

Source : commission des finances du Sénat

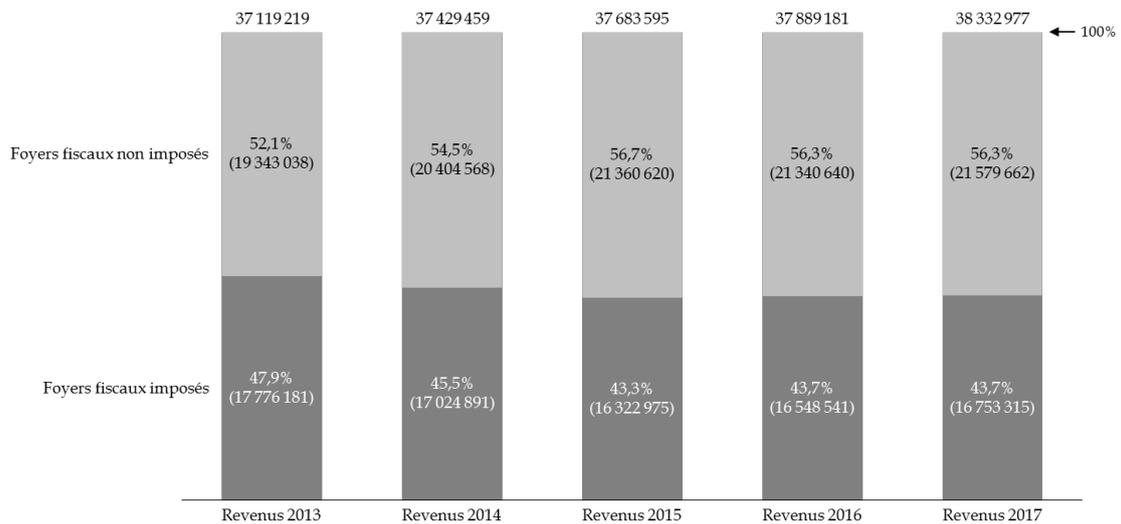
B. LES CONSÉQUENCES DE CES MULTIPLES RÉFORMES

1. Un impôt progressif de plus en plus concentré sur les classes moyennes

Les différentes réformes de l'impôt sur le revenu, que ce soit la modification du nombre de tranches, du barème ou encore de la décote et de la réduction d'impôt proportionnelle pour les foyers modestes, ont conduit à une **concentration de plus en plus forte de l'impôt sur le revenu**. Ainsi, bien moins qu'un foyer fiscal sur deux (43,7 %) était soumis à l'impôt sur les revenus en 2017, une part stabilisée après plusieurs années de diminution. La hausse du nombre de foyers fiscaux ne se traduit pas non plus par une augmentation de la part des foyers imposables.

Évolution de la part et du nombre de foyers fiscaux imposés à l'impôt sur le revenu

(en nombre de foyers fiscaux et en pourcentage)



Note de lecture : les données disponibles pour l'imposition portant sur les revenus de 2013 à 2017 prennent pour base de référence l'imposition des revenus à la sixième émission.

Source : commission des finances du Sénat

D'après les données communiquées à votre rapporteur général, les foyers fiscaux dont le revenu imposable par tranche était supérieur à 30 000 euros en 2017 représentent 28,33 % des foyers fiscaux, 61,35 % des revenus imposables mais 91,33 % des recettes de l'impôt sur le revenu. Moins d'un tiers des foyers fiscaux supportent donc la quasi-totalité de l'impôt sur le revenu.

Quant aux foyers fiscaux dont le revenu imposable par tranche était supérieur à 50 000 euros en 2017, ils représentaient 10,8 % des foyers, 35,4 % des revenus imposables mais 72,3 % des recettes nettes d'impôt sur le revenu. Un dixième des foyers fiscaux assument presque le trois quart du rendement de l'IR en France.

2. Un bas de barème complexe et illisible à l'origine d'une entrée brutale dans l'impôt pour les classes moyennes

Ces dernières années, plusieurs réformes sont venues **amoindrir la lisibilité du bas du barème et de l'entrée dans l'impôt sur le revenu pour les foyers modestes**. Au mécanisme de la décote, le plus ancien, se sont ajoutées la réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu en 2014, la décote conjugale en 2015 et, enfin, la réduction proportionnelle d'impôt en 2017.

Ainsi, à rebours des ambitions affichées par ces dispositifs introduits pour alléger le poids de l'impôt sur le revenu sur les contribuables des premiers déciles, la sédimentation de ces mécanismes conduit à une entrée dans l'impôt particulièrement brutale pour les classes moyennes (taux marginaux d'imposition compris entre 20 % et 39 %, cf. *infra*). Cet effet est d'autant plus fort pour les ménages que ceux-ci peuvent perdre, en fonction de l'évolution de leur imposition, le bénéfice de certaines prestations sociales.

C. LE CALCUL DES TAUX DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE POUR L'APPLICATION DU BARÈME

Initiée par le précédent Gouvernement, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt, adoptée à l'article 60 de la loi de finances pour 2017¹, devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Il a néanmoins été décidé de repousser d'une année son entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2019. Depuis cette date, au terme de l'article 204 B du code général des impôts, dans sa rédaction issue de la loi de finances pour 2017 précitée, « les revenus soumis à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux salaires, aux pensions ou aux rentes viagères à titre gratuit » sont soumis à **une retenue à la source effectuée par le débiteur lors du paiement de ces revenus**. L'assiette est constituée du montant net imposable à l'impôt sur le revenu des sommes versées et avantages accordés, avant l'abattement pour frais réels et l'abattement forfaitaire de 10 % (article 204 F du même code).

Pour la mise en œuvre du prélèvement à la source, l'article 60 de la loi de finances pour 2017 a introduit la définition de deux taux : le **taux de droit commun (ou taux « individualisé »)** et le **taux « neutre »** ou « par défaut ».

1. Le calcul du taux de droit commun de prélèvement à la source

Au terme de l'article 204 H du code général des impôts, le taux de droit commun de la retenue à la source que devront appliquer les tiers collecteurs est calculé, **pour chaque foyer**, par l'administration fiscale de la façon suivante :

¹ Loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Calcul du taux de droit commun applicable

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

Source : commission des finances du Sénat

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

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

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

Ainsi, **l'incidence d'une modification du barème de l'impôt sur les revenus d'une année n ne peut être constatée qu'au moment de la liquidation et du paiement définitif de cet impôt, c'est-à-dire en $n+1$** . L'administration fiscale effectue alors un nouveau calcul du taux synthétique de chaque foyer, sur la base des éléments qui lui ont été communiqués *via* la déclaration de revenus de l'année n , effectuée au cours de l'année $n+1$.

Par ailleurs, le **calcul et les conditions de mise en œuvre du taux de prélèvement à la source peuvent être modifiés en cas de changement de situation personnelle** au sein du foyer fiscal (mariage, conclusion d'un PACS, décès, divorce, séparation, naissance, adoption ou recueil d'un enfant mineur), dans les conditions prévues à l'article 204 I du code général des impôts, dès lors que le contribuable déclare à l'administration fiscale son changement de situation.

Sur demande du contribuable, le **montant du prélèvement à la source peut également être modulé de manière contemporaine** à la hausse ou, sous certaines conditions, à la baisse, dans les conditions prévues à l'article 204 J du code général des impôts, pour tenir compte de l'évolution de ses revenus ou de sa situation (en dehors des cas mentionnés à l'article 204 I du code général des impôts). Le contribuable peut également demander que le taux de prélèvement du foyer fiscal soit individualisé, selon les modalités prévues aux 2 et 3 de l'article 204 M du CGI, pour chacun des conjoints ou partenaires liés par un PACS. Le taux est alors adapté aux revenus de chacun des conjoints, pour tenir compte notamment d'un écart de revenus.

Enfin, l'article 1729 G du code général des impôts prévoit enfin **l'application de pénalités** pour tout retard dans le paiement de l'acompte ou du complément de retenue à la source ou pour toute modulation contemporaine à la baisse abusive ou manifestation erronée.

2. L'application des grilles de taux « par défaut »

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

En outre, tout contribuable faisant l'objet d'une retenue à la source peut demander à se voir appliquer un **taux neutre**, calculé de la même manière que le taux par défaut.

En pratique, trois grilles, respectivement applicables aux contribuables domiciliés en métropole (*a* du 1 du III de l'article 204 H), en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique (*b* du 1 du III), en Guyane et à Mayotte (*c* du 1 du III), précisent le taux applicable pour chaque tranche de base mensuelle de prélèvement.

La grille de taux par défaut a été élaborée à partir du barème progressif de l'IR, c'est-à-dire sur la base des résultats obtenus par l'application à un montant de revenus imposables du barème progressif de l'IR pour une part de quotient familial, en intégrant les effets de la décote et de la réduction d'impôt sous condition de ressources (dite « réfaction foyers modestes ») afin de ne pas pénaliser les contribuables modestes.

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

Au terme du *e* du III de l'article 204 H, ces grilles sont revalorisées chaque année suivant la variation de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODIFICATION DU BARÈME ET DU TAUX

Le barème de l'impôt applicable aux revenus 2019 ne subirait pas de changement ; seules les limites des cinq tranches seraient relevées dans la même proportion que la hausse prévisible des prix hors tabac.

La baisse de l'impôt sur le revenu annoncée par le Gouvernement se traduirait en revanche par une réduction du taux de la première tranche du barème applicable aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2020.

1. L'indexation du barème de l'impôt applicable aux revenus 2019

a) Une revalorisation de 1 % des seuils du barème de l'IR

Le **a du 2° du I** du présent article prévoit **l'indexation en fonction de l'inflation** du barème de l'impôt sur le revenu défini au I de l'article 197 du code général des impôts et des autres limites et seuils applicables dans le cadre du calcul de cet impôt (alinéas 5 à 8).

Cette **revalorisation est de 1 %** pour l'impôt sur le revenu 2019. Ce taux **correspond à l'évolution prévisionnelle** de l'indice des prix hors tabac en 2019 par rapport à 2018, **qui figure dans le Rapport économique, social et financier** annexé au présent projet de loi de finances.

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 2018 (revenus 2017)	Impôt sur le revenu 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019)
<i>Pourcentage de l'indexation</i>	1 %	1,6 %	1 %
Tranche à 14 %	de 9 807 à 27 086	de 9 964 à 27 519	de 10 064 à 27 794
Tranche à 30 %	de 27 086 à 72 817	de 27 519 à 73 779	de 27 794 à 74 517
Tranche à 41 %	de 72 817 à 153 783	de 73 779 à 156 244	de 74 517 à 157 806
Tranche à 45 %	Plus de 153 783	Plus de 156 244	Plus de 157 806

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

L'indexation du barème, introduite en 1969, permet ainsi de neutraliser les effets de l'inflation sur le montant d'impôt dû. Elle entraîne pour l'État une **perte de recettes estimée, pour 2020, à 1,1 milliard d'euros.**

b) ...qui entraîne l'indexation de différentes limites et seuils associés au calcul de l'impôt

(1) L'indexation des seuils relatifs au quotient familial

Le **b du 2° du I** du présent article modifie l'article 197 du code général des impôts et procède à **l'indexation du plafonnement de l'avantage en impôt résultant de l'application du quotient familial** attribué au titre des enfants à charge principale ou exclusive. Pour les contribuables concernés par le plafonnement, cette mesure tend à diminuer l'avantage relatif résultant de l'application du quotient familial par rapport à l'impôt dû. Les montants correspondant au plafonnement de parts ou demi-parts supplémentaires accordées au titre de quatre situations particulières sont indexés dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, le **1° du I** du présent article modifie l'article 196 B du code général des impôts et procède à l'indexation du plafond de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille.

**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 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019)
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (article 197 du CGI)	1 551	1 567
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)	3 660	3 697
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)	927	936
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)	1 547	1 562
Réduction d'impôt pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (article 197 du CGI)	1 728	1 745
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 888	5 947

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

(2) Les seuils, plafonds et abattements évoluant en fonction de l'évolution du barème de l'IR

De nombreux dispositifs, fiscaux ou non, comportent des dispositions qui prévoient une évolution automatique en fonction de la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu. Le tableau ci-après présente l'ensemble des dispositifs concernés. **Seize** d'entre eux concernent le calcul de l'impôt sur le revenu, et en particulier **l'indexation des limites relatives au calcul de la réduction d'impôt pérenne prévue à l'article 2 de la loi de finances pour 2017** (b du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts).

La revalorisation de 1 % appliquée aux seuils des tranches du barème de l'IR s'applique donc à l'ensemble de ces montants.

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

<i>Dispositifs</i>	<i>Référence</i>
<i>Dans le domaine de l'impôt sur le revenu</i>	
Seuils de chiffre d'affaires du régime micro-entreprise	article 50-0 du CGI (1)
Limite d'exonération des titres-restaurant	article 81 du CGI (19°)
Déduction forfaitaire des frais professionnels du revenu brut	article 83 du CGI (3°)
Seuil de recettes annuelles du régime de la déclaration contrôlée	article 96 du CGI (I)
Seuil de recettes annuelles du régime déclaratif spécial	article 102 <i>ter</i> du CGI (1)
Régime de l'auto-entrepreneur	article 151-0 du CGI
Modalités d'imputation des déficits agricoles	article 156 du CGI (1° du I)
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable	article 156 du CGI (2° <i>ter</i> du II)
Abattement forfaitaire sur le revenu en faveur des personnes modestes invalides ou âgées de plus de 65 ans	article 157 <i>bis</i> du CGI
Abattement applicable aux pensions et retraites	article 158 du CGI (a du 5)
Évaluation forfaitaire minimale du revenu imposable d'après certains éléments du train de vie	article 168 du CGI (1)
Retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France	article 182 A du CGI
Réduction d'impôt en faveur des foyers modestes et moyens	article 197 du CGI (b du 4 du I)
Réduction d'impôt accordée au titre de certains dons faits par les particuliers	article 200 du CGI (1 <i>ter</i>)
Seuil de chiffre d'affaires pour le régime simplifié d'imposition en bénéfices industriels et commerciaux (BIC)	article 302 <i>septies</i> A <i>bis</i> du CGI
Seuil d'exigibilité des acomptes provisionnels	article 1664 du CGI (1)
<i>En matière de fiscalité directe locale</i>	
<i>Les plafonds de revenus, limites et abattements retenus pour l'application de ces dispositifs évoluent chaque année comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'IR</i>	<i>articles 1414 A et 1417 du CGI</i>
Exonération de taxe d'habitation (TH) afférente à l'habitation principale des titulaires de l'AAH, des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veufs et veuves, de ceux atteints d'une infirmité ou d'une invalidité	article 1411 du CGI (I)
Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, afférente à leur habitation principale	article 1391 du CGI
Dégrèvement de 100 € de la TFPB afférente à l'habitation principale des redevables âgés de plus de 65 ans au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition	article 1391 B du CGI
Dégrèvement de la fraction de la cotisation de TFPB afférente à l'habitation	article 1391 B <i>ter</i> du

principale supérieure à 50 % des revenus	CGI
Plafonnement (contribuables ne relevant pas de l'article 1414) de la cotisation de TH pour la fraction de cotisation qui excède 3,44 % du RFR, diminué d'un abattement variable selon le nombre de parts de quotient familial	article 1414 A du CGI (I)
<i>Autres domaines fiscaux</i>	
Barème de la taxe sur les salaires (TS)	article 231 du CGI (2 bis)
Seuil de chiffre d'affaires pour la franchise en base	article 293 B du CGI
Seuil de chiffre d'affaires pour le régime simplifié d'imposition en taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	article 302 septies A du CGI
Exigibilité de la TS pour les associations	article 1679 A du CGI

Source : commission des finances du Sénat

(3) L'indexation de la décote

Le **c du 2° du I** du présent article modifie le *a* du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts en procédant à la **revalorisation de 1 % des seuils de la décote** parallèlement à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu.

Le montant de la décote sur les revenus 2019 est ainsi porté à **1 208 euros** pour les personnes seules et **1 990 euros** pour les couples. À formule de calcul inchangée¹, le champ d'application de la décote serait ainsi élargi aux contribuables dont l'impôt brut issu du barème demeure inférieur à 1 611 euros pour une personne célibataire, divorcée ou veuve et inférieure et à 2 653 euros pour les contribuables soumis à une imposition commune.

2. Une baisse du barème applicable aux revenus 2020

a) La baisse du taux de la première tranche pour les revenus 2020

Le **a du 3° du 1** du présent article modifie l'article 197 du code général des impôts et **procède à une réduction de 3 points du taux applicable à la 1^{ère} tranche du barème applicable aux revenus perçus ou réalisés à compter de l'année 2020, qui est ramené de 14 % à 11 %.**

Ce barème demeure néanmoins en partie provisoire, dans la mesure où il pourra faire l'objet d'une revalorisation lors du prochain projet de loi de finances pour tenir compte de l'inflation – tout comme le barème applicable aux revenus 2019 dans le présent article.

¹ La réforme de la décote opérée par le présent article modifie la formule de calcul de la décote (cf. *infra*).

b) L'abaissement du seuil d'entrée dans les tranches de 30 et 41 %

Parallèlement, le **b et le c du 3° du I** du présent article procèdent à un **abaissement des seuils d'entrée dans les 2^{ème} et 3^{ème} tranches du barème (30 % et 41 %)**.

Évolution du barème applicable

(en euros)

Tranches du barème de l'IR	Impôt sur le revenu 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019) après indexation	Impôt sur le revenu 2021 (revenus 2020) après réforme
(0 %)	Jusqu'à 9 964	Jusqu'à 10 064	Jusqu'à 10 064
1 ^{ère} tranche (11 %) (14 %)	de 9 964 à 27 519	de 10 064 à 27 794	de 10 064 à 25 659
2 ^{ème} tranche (30 %)	de 27 519 à 73 779	de 27 794 à 74 517	de 25 659 à 73 369
3 ^{ème} tranche (41 %)	de 73 779 à 156 244	de 74 517 à 157 806	de 73 369 à 157 806
4 ^{ème} tranche (45 %)	Plus de 156 244	Plus de 157 806	Plus de 157 806

Source : commission des finances du Sénat

Concrètement, cela permet de **plafonner le gain** résultant de l'abaissement du taux marginal d'imposition de la 1^{ère} tranche à un montant de l'ordre de 125 euros par part pour les foyers relevant de la tranche à 30 % et de **neutraliser ce gain** pour les foyers relevant des tranches aux taux de 41 % et 45 % du barème progressif. Le gain diminue en effet progressivement à compter du nouveau seuil d'entrée dans la tranche à 41 % (73 369 euros) pour devenir nul lorsque le seuil d'entrée dans la tranche à 41 % pour l'imposition des revenus 2019 (74 517 euros) est atteint.

Plafonnement du gain résultant de la réforme de l'IR : cas-type pour un célibataire dont le revenu net imposable est de 27 794 euros

(en euros)

	Imposition avant réforme	Imposition après la baisse du taux de la deuxième tranche	Imposition après correction et abaissement du seuil d'entrée dans la troisième tranche
	2 482,2	1 950,3	2 356,0
Gain		531,9	126,3

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général

Neutralisation du gain résultant de la réforme de l'IR : cas-type pour un célibataire dont le revenu net imposable est de 74 517 euros

(en euros)

	Imposition avant réforme	Imposition après la baisse du taux de la deuxième tranche	Imposition après correction et abaissement du seuil d'entrée dans la troisième tranche
	16 499,1	15 967,2	16 499,1
Gain		531,9	0,0

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général

Le **A du IV** prévoit que **le nouveau barème s'applique à compter de l'imposition des revenus perçus ou réalisés en 2020.**

B. UN BAS DE BARÈME SIMPLIFIÉ

1. La révision du mécanisme de la décote

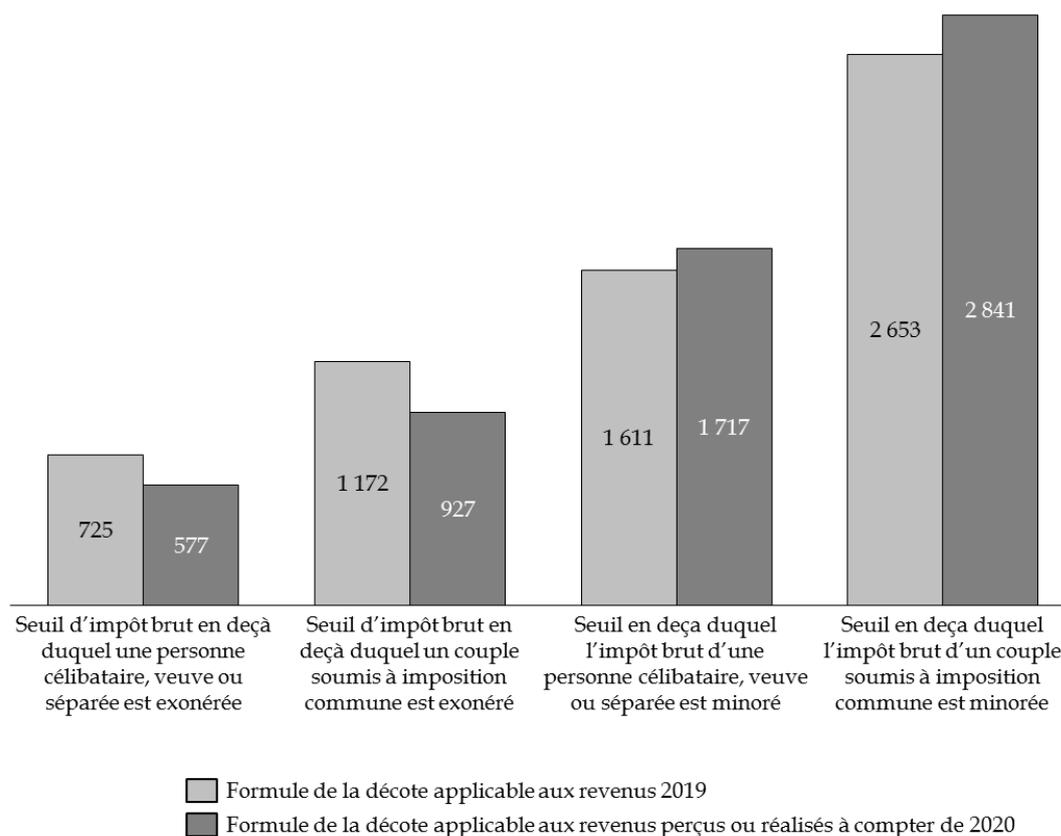
Le **b du 3° du I** du présent article **modifie le mécanisme de la décote** prévu au **a du 4 du I** de l'article 197 du code général des impôts, en redéfinissant à la fois ses plafonds et sa formule de calcul.

Selon le dispositif proposé, le montant de la décote serait désormais égal à **la différence entre 777 euros** pour une personne célibataire, veuve ou divorcée (**1 286 euros pour un couple** soumis à imposition commune) **et 45,25 % du montant de l'impôt brut**. La pente de la décote est donc adoucie.

Ainsi, la décote minorerait l'impôt des contribuables dont l'impôt brut est inférieur à **1 717 euros** pour une personne célibataire, veuve ou séparée et **2 841 euros** pour un couple soumis à imposition commune. Elle exonérerait les contribuables dont l'impôt brut n'excède pas **577 euros** pour une personne célibataire, veuve ou séparée et **927 euros** pour un couple soumis à imposition commune.

Comparaison des effets de la décote avant et après réforme

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ces effets sont, pour la minoration, bien plus importants que ceux qui auraient été constatés avec la formule de calcul de la décote actuellement en vigueur au titre de l'article 197 du code général des impôts et modifié par le c du 2° du I du présent article (indexation des seuils de la décote).

En outre, même si le seuil d'impôt brut en deçà duquel une personne célibataire, veuve ou séparée ou un couple soumis à imposition commune baisse, cela ne devrait pas avoir pour effet de faire entrer davantage de foyers fiscaux dans l'impôt sur le revenu ou d'augmenter l'impôt des contribuables les plus modestes.

En effet, les foyers éligibles à la décote, c'est-à-dire ceux dont le revenu fiscal de référence ne dépasse pas la limite inférieure de la deuxième tranche du barème de l'IR, bénéficieront de la baisse du taux applicable aux revenus de la première tranche. Leur cotisation d'impôt brut sera donc plus faible et ils continueront à bénéficier, dans des conditions similaires, de l'exonération et de la minoration du montant dû au titre de l'impôt sur le revenu.

Évolution des seuils d'application du mécanisme de la décote

Revenus imposés	2016		2017		2018		2019	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Montant du plafond de la décote	1 165	1 920	1177	1939	1 208	1 990	777	1 286
« Seuil de sortie » de la décote : montant d'IR maximum pour un allègement	1 153	2 560	1569	2585	1 611	2 653	1 717	2 841
« Seuil d'exonération » d'imposition : montant d'IR maximum pour une exonération compte tenu du seuil de 61 euros à recouvrer	666	1 097	707	1 143	725	1 172	577	927

(1) Pour un célibataire

(2) Pour un couple

Source : commission des finances du Sénat

D'après les estimations transmises à votre rapporteur général, pour l'impôt sur le revenu perçu au titre de l'année 2019, 14,3 millions de foyers fiscaux devraient bénéficier du mécanisme de la décote, dont 5,7 qui deviennent non imposables du fait de son application.

2. La suppression de la réduction d'impôt pérenne de 20 % pour les ménages modestes

Le **b du 3° du I** du présent article **supprime** le *b* du 4 du I de l'article 197 du code général des impôts, c'est-à-dire **la réduction proportionnelle d'impôt sur le revenu**, calculée après l'application de la décote.

Dans l'évaluation préalable du présent article, il est indiqué que l'abaissement du taux de la première tranche imposable du barème de l'impôt sur le revenu ainsi que la modification de la décote couvre les effets de ce mécanisme, le rendant ainsi caduque.

Par conséquent, le point d'entrée dans l'imposition, qui correspond au premier revenu net imposable, après application de la décote et avant application du seuil de recouvrement de 61 euros, est stable (+ 1 %).

Évolution du point d'entrée dans l'imposition

(en euros)

Nombre de parts	Revenus 2014	Revenus 2015	Revenus 2016	Revenus 2017	Revenus 2018	Revenus 2019
1 part	13 744 €	14 461 €	14 471 €	14 611 €	14 847 €	14 997 €
1,5 part	18 589 €	19 311 €	19 326 €	19 515 €	19 829 €	20 029 €
2 parts	26 063 €	27 240 €	27 260 €	27 532 €	27 975 €	28 253 €
3 parts	35 753 €	36 940 €	36 970 €	37 339 €	37 939 €	38 317 €
4 parts	45 443 €	46 640 €	46 680 €	47 146 €	47 903 €	48 382 €
5 parts	55 133 €	56 340 €	56 390 €	56 953 €	57 867 €	58 446 €

Source : direction de la législation fiscale

C. L'ANTICIPATION DES EFFETS DE LA BAISSÉ D'IMPÔT AUX REVENUS 2019

En théorie, le prélèvement à la source sur les revenus de 2020, réalisé à partir du 1^{er} janvier 2020, sera liquidé **d'après les éléments figurant sur le dernier avis d'imposition établi par l'administration fiscale**. En pratique, le taux applicable sera calculé à partir des revenus déclarés et de l'impôt calculé en 2018 pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 août 2020, puis à partir des revenus déclarés et de l'impôt calculé en 2019 sur la période allant du 1^{er} septembre 2020 au 31 août 2021. La nécessité de procéder à ces ajustements brouille, comme l'avait craint votre rapporteur général, le message de « contemporanéité » envoyé par le prélèvement à la source.

Mise en œuvre du prélèvement à la source

	1 ^{er} janvier - 31 août 2020	1 ^{er} septembre - 31 décembre 2020	1 ^{er} janvier - 31 août 2021	1 ^{er} septembre - 31 décembre 2021
Revenus imposés	Revenus 2020		Revenus 2021	
Calcul du taux du PAS*	$\frac{IR\ 2018}{Total\ des\ revenus\ 2018}$	$\frac{IR\ 2019}{Total\ des\ revenus\ 2019}$		$\frac{IR\ 2020}{Total\ des\ revenus\ 2020}$

* Les données ici considérées sont l'IR afférent aux revenus relevant du PAS et le total des revenus relevant du PAS

Par conséquent, sans dispositif spécifique, **l'incidence de la baisse du barème de l'impôt sur les revenus de 2020 ne pourrait être constatée qu'au moment de la liquidation et du paiement définitif de cet impôt, au 1^{er} septembre 2021**, entraînant des régularisations à la hausse ou à la baisse.

Toutefois, afin que les gains pour les contribuables soient perceptibles dès le mois de janvier 2020, **le III du présent article procède à des ajustements concernant les modalités de calcul du taux de PAS entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 août 2021.**

1. L'adaptation du taux de droit commun du prélèvement à la source pour l'année 2020

a) L'application d'un barème spécial aux revenus de 2018

Afin d'anticiper le bénéfice de la baisse de l'impôt, **le 1 et le 2 du A du III** du présent article **modifient les règles de calcul de l'impôt sur le revenu pris en compte pour l'application du prélèvement à la source** sur la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 août 2021.

Ainsi, le **1 du A du III** prévoit que l'impôt sur le revenu pris en compte pour le calcul du taux de prélèvement à la source opéré de janvier à août 2020 sera déterminé **en appliquant un barème spécifique aux revenus 2018** - et non en retenant l'impôt sur le revenu effectivement liquidé par l'administration en 2019, par l'application du barème défini à l'article 197 du code général des impôts.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, ce nouveau barème a été construit pour satisfaire trois exigences : maintenir les seuils actuels d'entrée dans l'imposition, adoucir la pente de la décote et plafonner le gain à 125 euros par part pour les contribuables relevant des tranches à 30 %. Il aurait ainsi été établi en appliquant ces paramètres aux revenus de l'année 2018 avant indexation.

Évolution du barème applicable aux revenus 2018

(en euros)

Taux	Fraction du revenu imposable (revenus 2018) avant réforme	Fraction du revenu imposable (revenus 2018) après réforme
(0 %)	Jusqu'à 9 964	Jusqu'à 9 964
1 ^{ère} tranche (11 %) (14 %)	de 9 964 à 27 519	de 9 964 à 25 405
2 ^{ème} tranche (30 %)	de 27 519 à 73 779	de 25 405 à 72 643
3 ^{ème} tranche (41 %)	de 73 779 à 156 244	de 72 643 à 156 244
4 ^{ème} tranche (45 %)	Plus de 156 244	Plus de 156 244

Source : commission des finances du Sénat

Le **b du 1 du A du III** précise que par dérogation à l'article 197 du CGI, dans sa version applicable aux revenus de 2018, **l'impôt brut issu de l'application de ce barème fera l'objet d'une décote spécifique**, égale à la différence entre 769 euros et 45,25 % de son montant pour les contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs et à la différence entre 1 273 euros et 45,25 % de son montant pour les contribuables soumis à une imposition commune. Les seuils retenus correspondent ainsi aux seuils prévus au **b du 3° du I** du présent article hors indexation sur l'inflation (1 %).

Enfin, le **c du 1 du A du III** prévoit que l'impôt brut issu de ce barème ne fera l'objet d'aucune réfaction « foyers modestes ».

b) L'application du nouveau barème aux revenus 2019

Le **2 du A du III** prévoit que l'impôt sur le revenu pris en compte pour le calcul du taux de prélèvement à la source opéré entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 août 2021 sera déterminé **en appliquant aux revenus 2019 le nouveau barème applicable aux revenus 2020**.

Modalités de calcul du taux de prélèvement à la source avant et après réforme

	1 ^{er} janvier - 31 août 2020	1 ^{er} septembre- 31 décembre 2020	1 ^{er} janvier 31 août 2021	-	1 ^{er} septembre - 31 décembre 2021
Revenus imposés	Revenus 2020		Revenus 2021		
Calcul du taux du PAS* avant réforme	$\frac{IR\ 2018}{Total\ des\ revenus\ 2018}$	$\frac{IR\ 2019}{Total\ des\ revenus\ 2019}$	$\frac{IR\ 2020}{Total\ des\ revenus\ 2020}$		
Calcul du taux du PAS après réforme	$\frac{IR = \text{barème dérogatoire appliqué aux revenus 2018}}{Total\ des\ revenus\ 2018}$	$\frac{IR = \text{nouveau barème appliqué aux revenus 2019}}{Total\ des\ revenus\ 2019}$	$\frac{IR = \text{nouveau barème appliqué aux revenus 2020}}{Total\ des\ revenus\ 2020}$		

Source : commission des finances du Sénat

Le **2 du A du III** prévoit également que, par dérogation à l'article 197 du code général des impôts, l'impôt brut issu de l'application de ce barème fera l'objet de la décote applicable à l'impôt brut afférent aux revenus perçus en 2020.

Enfin, le **B du III** précise que la prise en compte de l'impôt sur le revenu 2019, liquidé d'après le nouveau barème, s'appliquera aussi pour la détermination du taux en cas **d'actualisation** du prélèvement, de **modulation** (article 1729 G du code général des impôts) ou

d'individualisation de celui-ci (article 204 M du code général des impôts), ainsi que pour la détermination du complément de retenue à la source (article 204 H du code général des impôts).

2. L'intégration de la baisse du barème dans les grilles de taux par défaut du prélèvement à la source

Le **4° du I** du présent article modifie le III de l'article 204 H du CGI pour **intégrer la baisse du taux d'imposition de la première tranche du barème aux trois grilles de taux par défaut** applicables à compter du 1^{er} janvier 2020.

En pratique, le présent article remplace les trois grilles de taux par défaut de l'article 204 H en procédant d'une part à une **diminution des taux proportionnels** afférents aux bases mensuelles de prélèvement intermédiaires et d'autre part à une **revalorisation de ces bases mensuelles**, pour tenir compte de l'inflation.

Par conséquent, le **II** du présent article précise que le *e* du III de l'article 204 du code général des impôts, qui prévoit une indexation automatique des grilles de taux par défaut, n'est pas applicable pour 2020.

Il convient néanmoins de noter que **d'éventuelles régularisations pourront avoir lieu au printemps 2021, à la hausse ou à la baisse, lors de la liquidation définitive de l'impôt dû au titre des revenus 2020**, si les revenus déclarés ou perçus par les contribuables ont subi des fluctuations par rapport aux revenus 2019.

D. LES EFFETS DE LA RÉFORME

Coût de l'ensemble des mesures prévues par le présent article

(en millions d'euros)

Mesure	Coût (-) / gain (+)
Mesures de baisse de l'impôt sur le revenu	- 5 040
Modification du barème et des taux	- 6 795 M€
Réforme de la décote	+ 1 016 M€
<i>Baisse des seuils</i>	+ 3 333 M€
<i>Pente adoucie à 45,25 % au lieu de 75 %</i>	- 2 317 M€
Suppression de la RI sous condition de ressources	+ 739 M€

Source : direction de la législation fiscale, réponse au questionnaire du rapporteur général

1. Une baisse des recettes fiscales liées à l'IR estimée à 5 milliards d'euros

Selon l'étude d'impact réalisée par le Gouvernement, le présent article serait à l'origine d'une **baisse du rendement de l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros** dès 2020.

Pour autant, les recettes de l'impôt net sur le revenu augmenteraient de 4 % entre 2019 et 2020, passant de 72,6 milliards d'euros (estimation révisée pour 2019) à 75,5 milliards d'euros. Cette évolution proviendrait de plusieurs facteurs¹ qui produiraient leurs effets parallèlement à la baisse de l'impôt sur le revenu prévue par le présent article :

- la **croissance spontanée de l'impôt sur le revenu** ferait augmenter les recettes, selon l'évaluation préalable, de 2,4 milliards d'euros (+ 3,3 %). Cette évolution spontanée proviendrait de la croissance de la masse salariale (+ 2,7 %), des pensions (+ 2,5 %) et, dans une moindre mesure, des dividendes (+ 4,3 %). Néanmoins, pour votre rapporteur général, cette croissance n'a rien de spontanée, mais découle directement de la sous-indexation du barème de l'impôt sur le revenu dans la mise en place du prélèvement à la source.

- les **recettes de prélèvement à la source de décembre 2019 seraient perçues en janvier 2020**, pour un montant de 5,1 milliards d'euros. Ainsi, contrairement à l'année 2019, serait comptabilisé en 2020 le produit de 12 mois de prélèvement à la source et non de 11 ;

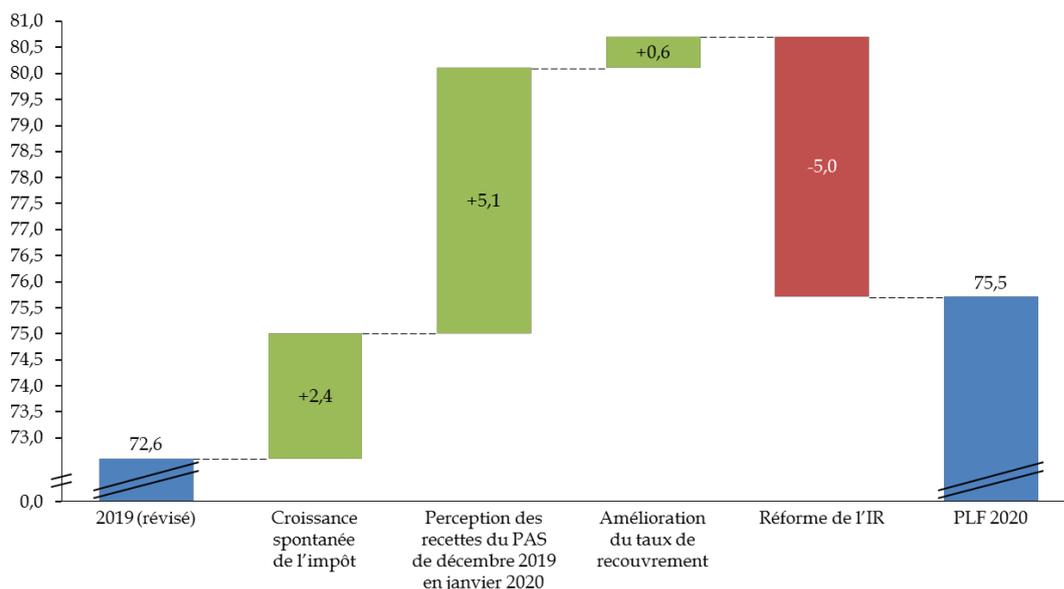
- **l'effet du prélèvement à la source**, résultant d'une amélioration du taux de recouvrement serait de **0,6 milliard d'euros**. Alors que le taux de recouvrement du prélèvement à la source avait été estimé à 97 % en loi de finances initiale pour 2019, il est désormais attendu à 98,5 % pour l'année 2019. Pour tenir compte de cette amélioration, le taux de recouvrement attendu pour 2020 a fait l'objet d'une révision de 97,5 % à 99 %².

¹ Selon l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2020, p.16.

² Selon les données disponibles dans le tome I de l'évaluation des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020, p.19.

Facteurs d'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu – 2019 à 2020

(en milliards d'euros)



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

2. Un gain pour 16,9 millions de foyers fiscaux

a) Une mesure bénéficiant principalement aux classes moyennes

Au total, environ **16,9 millions de foyers bénéficieront de cette baisse**. Parmi ces 16,9 millions de bénéficiaires figurent des foyers fiscaux non imposables, le gain provenant alors de la hausse de la restitution effectuée au titre des crédits d'impôt dont ils justifient¹.

¹ Exemple d'un cas type d'une personne célibataire dont le revenu net imposable est de 34 500 euros. Il bénéficie d'un crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile de 4 600 euros. Avant la réforme de l'impôt sur le revenu, son imposition s'élevait à 4 552 euros, il bénéficiait d'une restitution de 48 euros. Après la réforme, son imposition s'élevait à 4 427 euros, il bénéficiera d'une réduction de 173 euros.

Le **gain moyen est estimé à 303 euros**, ainsi répartis par déciles de revenu fiscal de référence (RFR) par part :

**Répartition des bénéficiaires de la mesure par déciles
selon le niveau de RFR par part**

(effectifs en milliers)

Numéro de décile	Borne inférieure de RFR par part (en €)	Borne supérieure de RFR par part (en €)	Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (gain > 1€) (en milliers)	Gain moyen des foyers (en €)
1	11 327	15 363	1 688	121
2	15 363	16 657	1 688	164
3	16 567	17 741	1 688	232
4	17 741	19 087	1 688	299
5	19 087	20 819	1 688	440
6	20 819	22 825	1 688	573
7	22 825	25 621	1 688	535
8	25 621	29 540	1 688	293
9	29 540	36 865	1 688	188
10	36 865		1 688	187
Total			16 877	303

Source : évaluation préalable du présent article

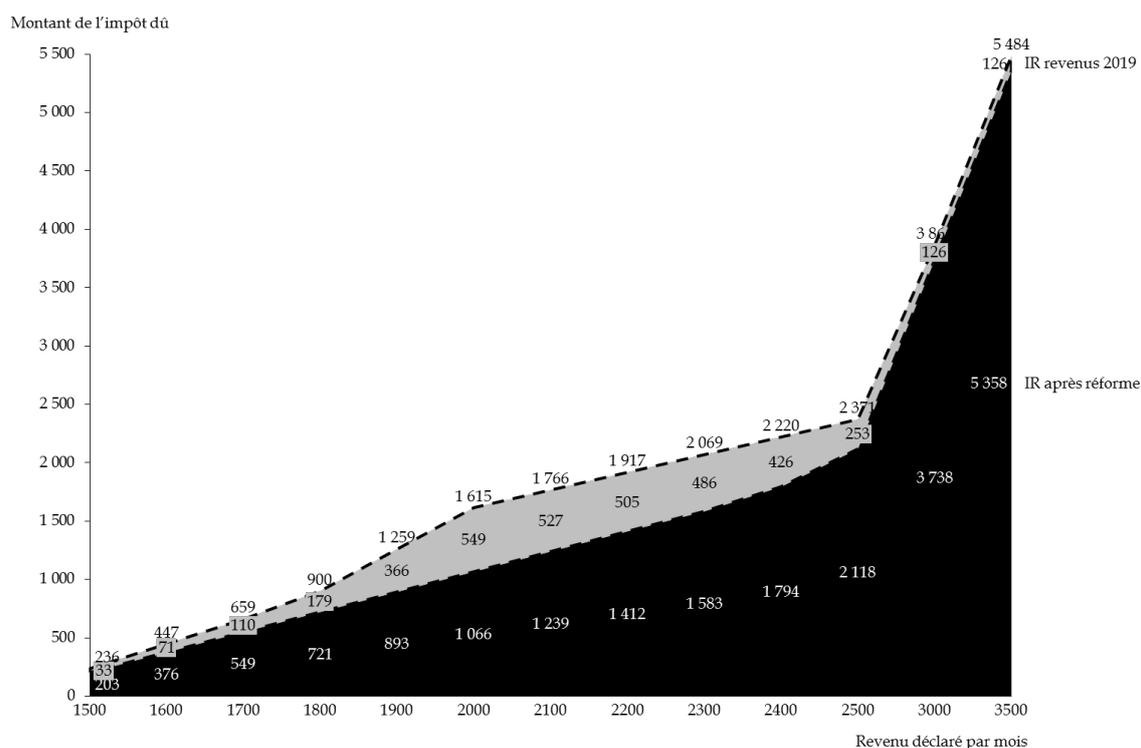
Le gain serait ainsi maximal – **de l'ordre de 573 euros** – pour les personnes situées dans le **6^{ème} décile**, à savoir celles dont le **revenu fiscal de référence se situe entre 20 819 euros et 22 825 euros par part**.

b) Analyse de plusieurs cas types

(1) Cas d'un célibataire

Impôt sur le revenu avant et après réforme pour un célibataire en fonction de ses revenus

(en euros)



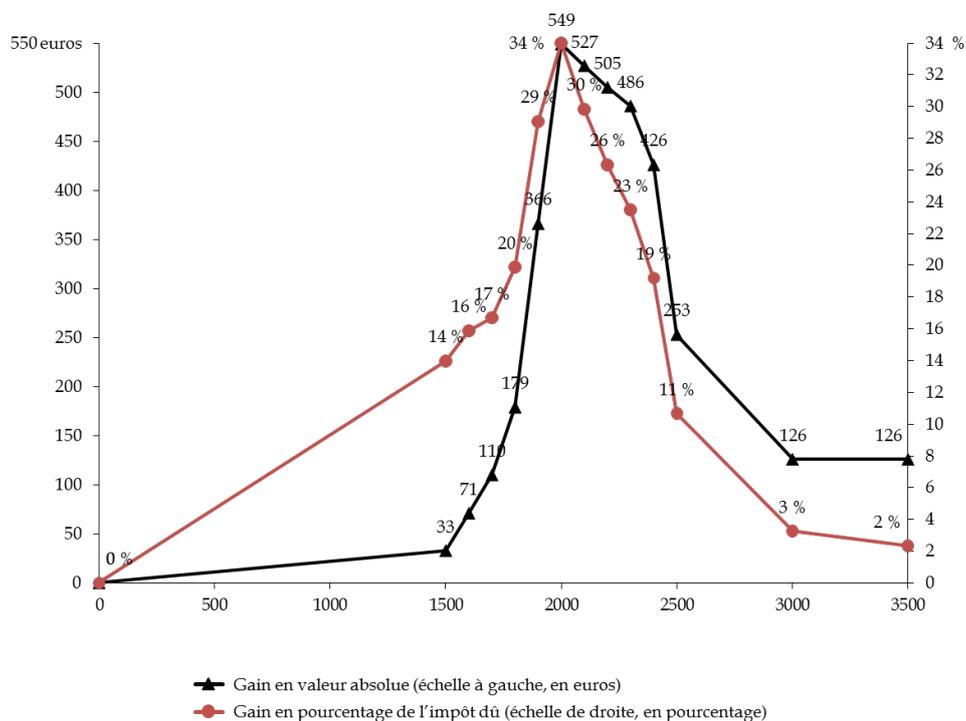
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

Pour un célibataire, le gain de la réforme sera maximal **pour un revenu mensuel déclaré se situant entre 2 000 et 2 400 euros** ; il est plafonné à 126 euros à **partir de 2 550 euros mensuels** et devient nul lorsque le revenu mensuel dépasse 6831 euros.

En valeur relative, ce sont les contribuables qui déclarent un revenu mensuel de 2 000 euros qui bénéficient le plus de la réforme, **leur impôt diminuant de 34 %**.

Gain pour un célibataire en fonction de ses revenus

(en euros et en %)



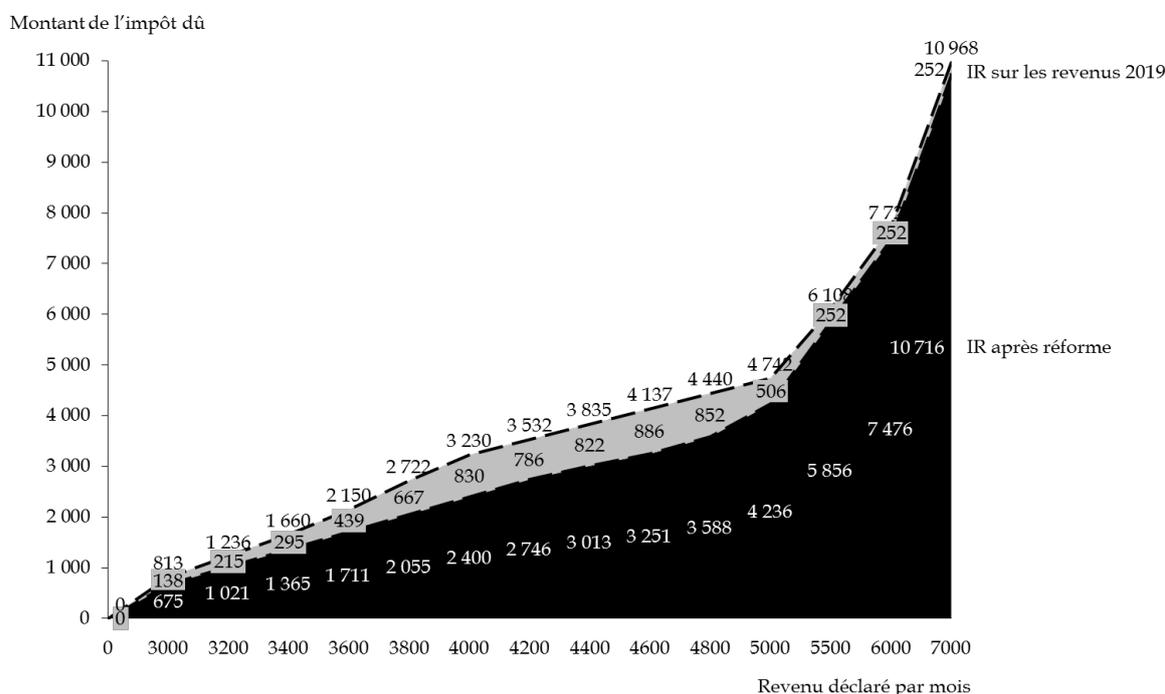
Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable

(2) Cas d'un couple sans enfant

Dans le cas d'un couple sans enfant, le gain sera maximal pour les couples dont le revenu mensuel est de 4 600 euros par mois ; ces derniers s'acquitteront d'un impôt sur le revenu de 3 251 euros au lieu de 4 137 euros, soit un gain de 886 euros.

Impôt sur le revenu pour un couple sans enfant avant et après réforme

(en euros)



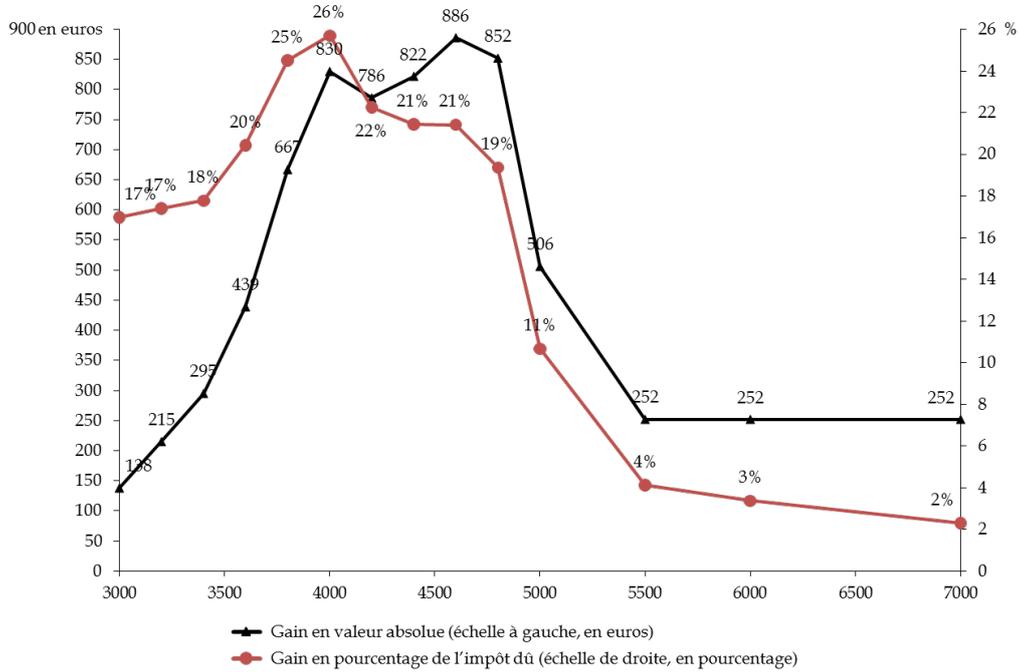
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

In fine, le gain sera supérieur à 500 euros pour les couples dont le revenu mensuel varie entre 3 800 et 4 800 euros. Il sera inférieur à 300 euros pour ceux dont le revenu mensuel est inférieur à 3 400 euros ou compris entre 5 500 euros et 7 000 euros.

En valeur relative, ce sont les contribuables qui déclarent un revenu mensuel de 4 000 euros qui bénéficient le plus de la réforme, leur impôt diminuant de 26 %.

Gain pour un couple sans enfant en fonction de ses revenus

(en euros et en %)



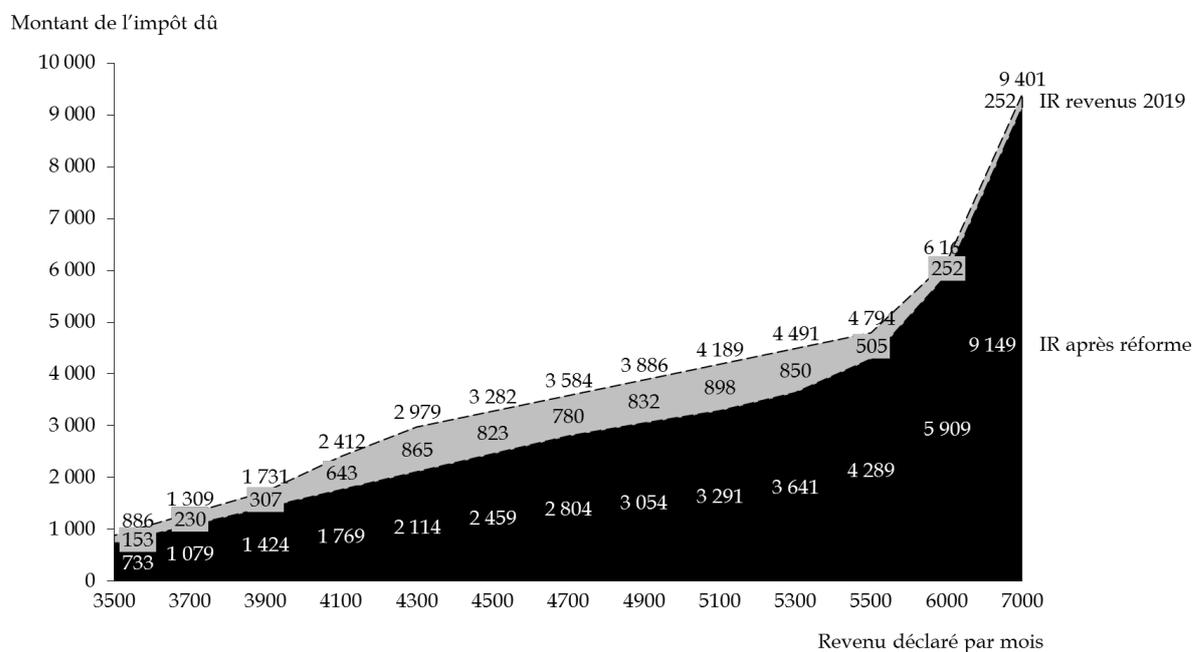
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

(3) Cas d'un couple avec enfant

Dans le cas d'un couple avec un enfant, le gain sera maximal pour les couples dont le revenu mensuel s'élève à 5 100 euros par mois ; l'impôt dû diminuera de 898 euros, passant de 4 189 à 3 291 euros.

Impôt sur le revenu avant et après réforme pour un couple avec un enfant

(en euros)



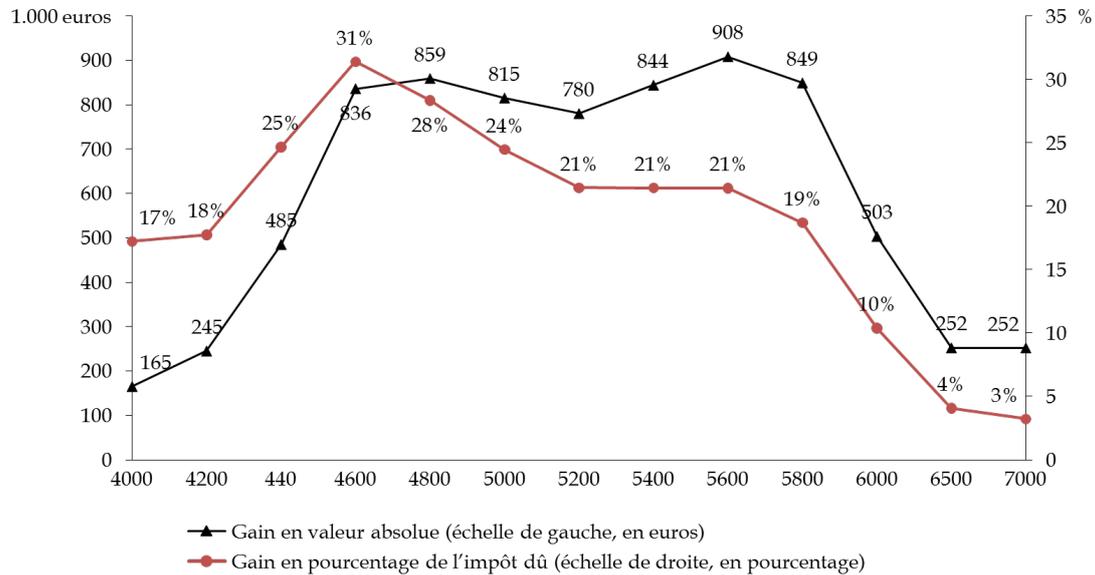
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

Pour les couples dont les revenus mensuels se situent entre 4 100 et 5 500 euros, la réduction d'impôt sera supérieure à 500 euros.

En valeur relative, ce sont les contribuables qui déclarent un revenu mensuel de 4 300 euros qui bénéficient le plus de la réforme, **leur impôt diminuant de 29 %**.

Gain pour un couple avec un enfant en fonction de ses revenus

(en euros et en %)



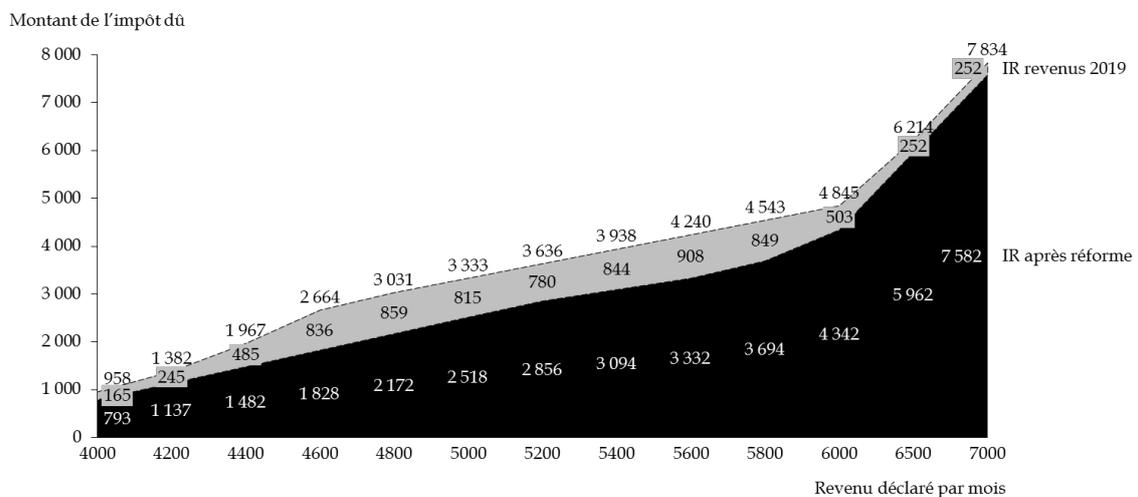
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

(4) Cas d'un couple avec deux enfants

Dans le cas d'un couple avec deux enfants, le gain sera maximal pour les couples déclarant un revenu mensuel de l'ordre de 5 600 euros, la réforme générant une baisse d'impôt de 908 euros.

Impôt sur le revenu avant et après réforme pour un couple avec deux enfants

(en euros)



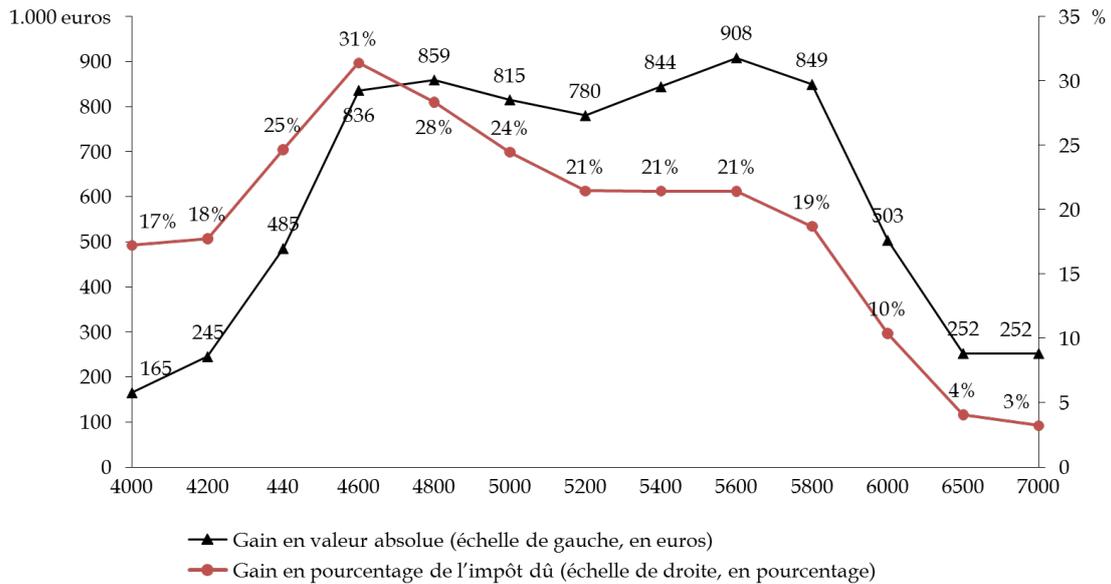
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

Pour les couples dont les revenus mensuels se situent entre 4 600 et 6 000 euros, **la réduction d'impôt sera supérieure à 800 euros.**

En valeur relative, ce sont les contribuables qui déclarent un revenu mensuel de 4 600 euros qui bénéficient le plus de la réforme, **leur impôt diminuant de 31 %.**

Gain pour un couple avec deux enfants en fonction de ses revenus

(en euros et en %)



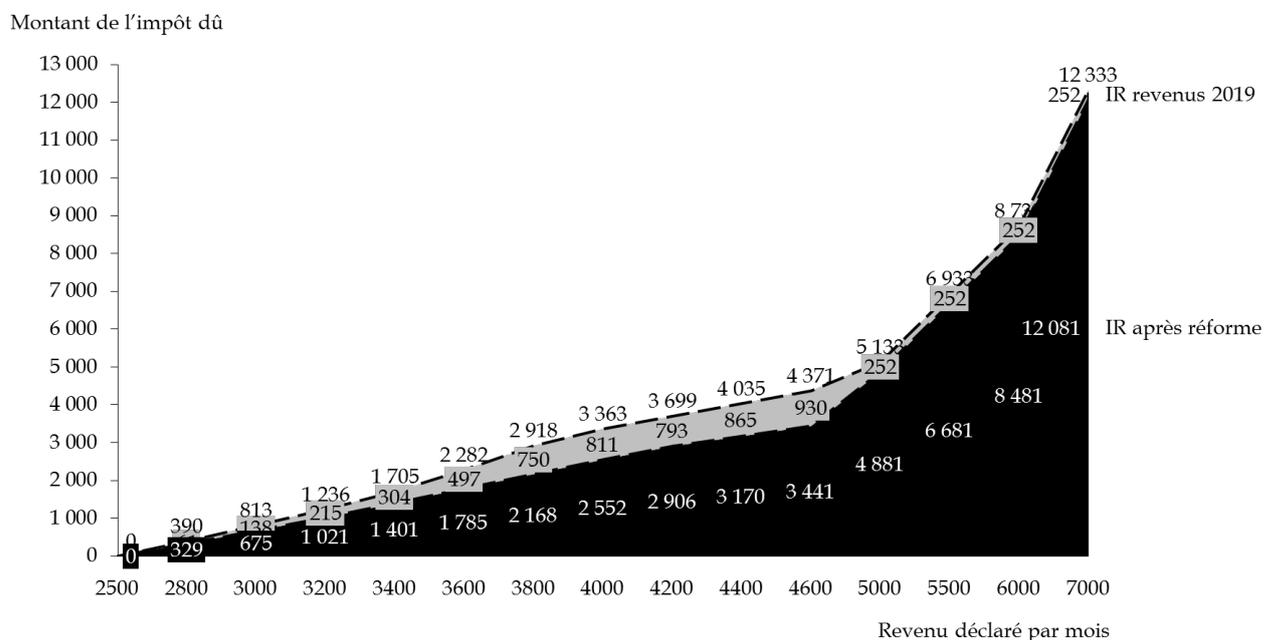
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

(5) Cas d'un couple de retraités de plus de 65 ans

Dans le cas d'un couple de retraités de plus de 65 ans, **le gain sera maximal pour les couples déclarant un revenu mensuel de l'ordre de 4 600 euros, la réforme générant une baisse d'impôt de 930 euros.**

Impôt sur le revenu avant et après réforme pour un couple de retraités de plus de 65 ans

(en euros)



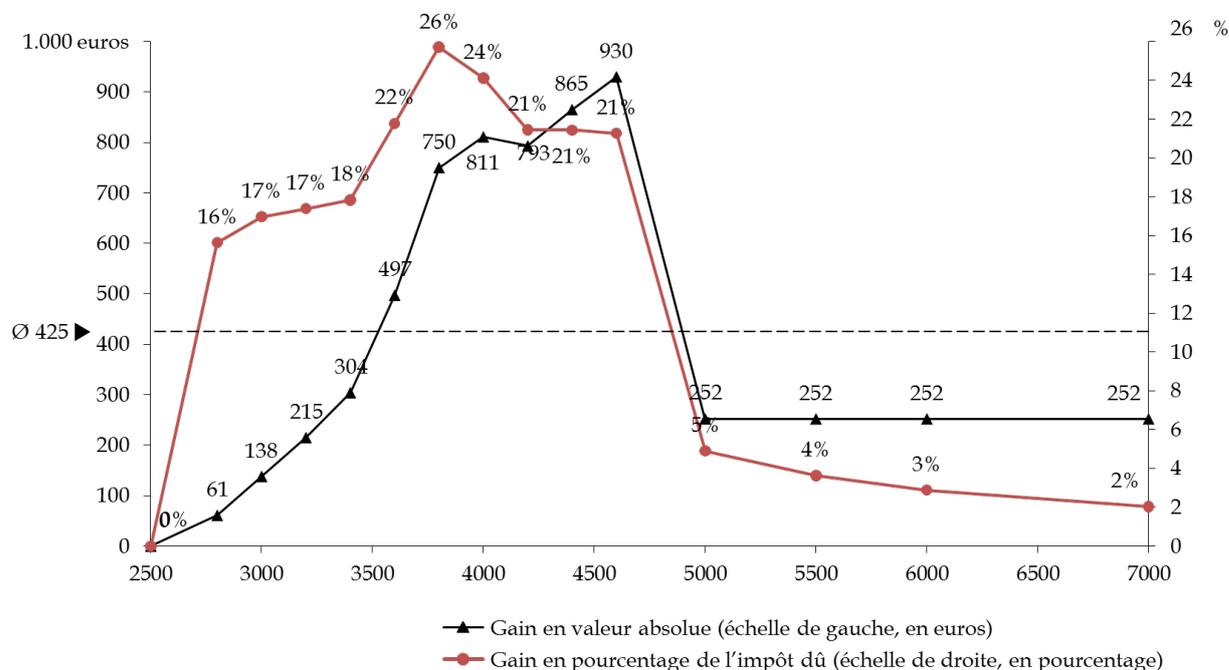
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

Pour les couples dont les revenus mensuels se situent entre 3 600 et 4600 euros, **la réduction d'impôt sera supérieure à 500 euros.**

En valeur relative, ce sont les contribuables qui déclarent un revenu mensuel de 3 800 euros qui bénéficient le plus de la réforme, **leur impôt diminuant de 26 %.**

Gain pour un couple de retraités de plus de 65 ans en fonction de ses revenus

(en euros et en %)



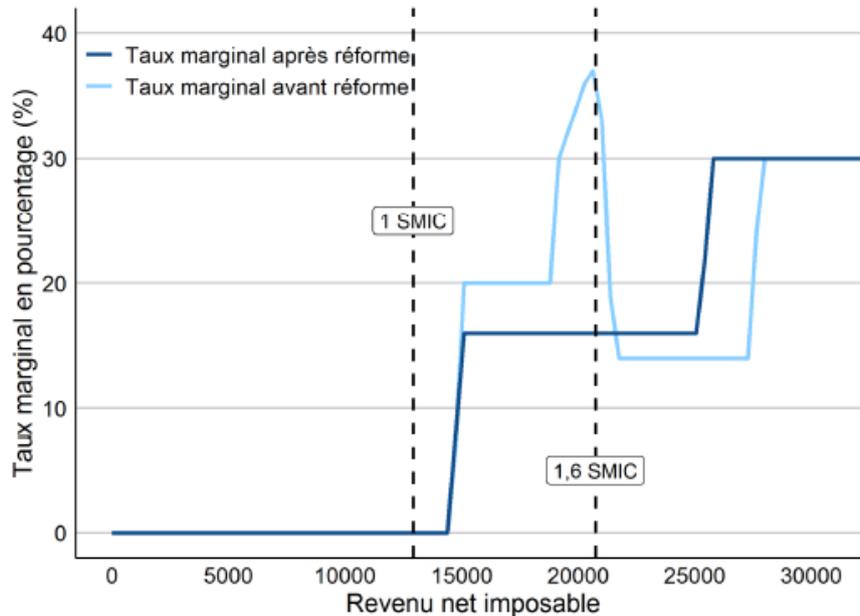
Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable

3. Une entrée dans l'impôt sur le revenu adoucie

La modification de la décote et la suppression de la réduction proportionnelle d'impôt ont pour principal avantage, d'après l'évaluation préalable du présent article, de sensiblement adoucir l'entrée dans l'impôt pour les foyers modestes. Le taux marginal d'imposition passerait ainsi de 20 % (et même 39 % dans certains cas¹) à 16 %.

¹ Selon l'évaluation préalable du présent article et l'institut des politiques publiques.

Taux marginaux du barème de l'impôt sur le revenu avant et après la réforme



Source : Institut des politiques publiques, *Les impacts du budget 2020 sur les ménages et les entreprises* (15 octobre 2019)

Pour les contribuables dont le revenu net imposable est inférieur à 25 000 euros, l'entrée dans l'impôt serait ainsi plus progressive, avec deux paliers : le premier correspond à l'entrée dans l'IR, une fois que le contribuable n'est plus totalement exonéré de l'impôt du fait de la décote ; le second à la sortie du mécanisme de la décote.

Auparavant, la trajectoire des taux marginaux d'imposition était beaucoup plus heurtée. Pour un revenu net imposable équivalent à 1,6 SMIC, le taux marginal pouvait atteindre 39 %. Cela s'expliquait tant par la sortie du mécanisme de la décote que par celle de la réduction proportionnelle d'impôt.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** modifiant le II du présent article et qui vise à rendre inapplicable en 2020 le e du 1 du III de l'article 204 H du code général des impôts, relatif à l'indexation automatique des grilles de taux par défaut.

Le présent amendement corrige donc la disposition initiale de la loi de finances pour 2019, qui prévoyait l'entrée en vigueur du e du 1 du III de l'article 204 H à compter de 2020.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE BAISSÉ DE L'IMPÔT SUR LE REVENU QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE FORTE PRESSION FISCALE SUR LES MÉNAGES

La réforme proposée par le Gouvernement s'inscrit dans un contexte très particulier, à la suite du Grand débat national, occasion pour nos concitoyens d'exprimer leur mécontentement vis-à-vis de la pression fiscale qu'ils subissent depuis sept ans et que le présent Gouvernement n'avait su encore alléger. **Elle répond pour partie aux demandes portées depuis longtemps par la majorité sénatoriale : lisibilité du bas du barème, baisse de l'impôt sur le revenu pour les classes moyennes.**

1. Un bas de barème plus lisible

La modification du dispositif de la décote introduite par le présent article a pour mérite de **simplifier les modalités d'imposition des foyers fiscaux situés dans les premiers déciles**. Du double-mécanisme de la décote et de la réfaction pour les foyers modestes, dont les modalités de calcul étaient complexes, n'est conservée que la décote. Votre rapporteur général estime que **cela ne peut que concourir à la lisibilité de l'impôt, une revendication ancienne de la commission des finances, après plusieurs années de « bricolages »**.

En outre, d'après les informations communiquées à votre rapporteur général, la nouvelle formule de la décote (modification des plafonds et des taux, cf. *supra*) a été calculée de manière à ne pas faire entrer de nouveaux foyers dans l'impôt sur le revenu et à ne pas créer de « perdants » au sein des foyers qui bénéficiaient jusqu'ici de la décote et de la réduction proportionnelle d'impôt.

Cette réforme répond ainsi à l'une des critiques du député Dominique Lefebvre et de l'inspecteur général des finances François Auvigne, co-présidents du groupe de travail sur la fiscalité des ménages, qui écrivaient dans leur rapport que *« si la décote a l'avantage de retarder l'entrée dans le barème de l'IR, elle a aussi pour corollaire une entrée plus brutale dans l'imposition à un taux marginal plus élevé »*¹.

La baisse des taux marginaux d'imposition induite par cette réforme pourrait de surcroît avoir un **effet positif sur les revenus des ménages**. En effet, si chaque euro supplémentaire gagné par le contribuable est moins taxé après la réforme, les incitations au travail sont relativement plus fortes.

¹ Dominique Lefebvre et François Auvigne, Rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014.

2. Une mesure ciblant directement les classes moyennes

Comme l'avait relevé votre rapporteur général dans un rapport d'information sur l'évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2016¹, si nombre de mesures prises sur l'impôt sur le revenu sous le quinquennat précédent avaient concerné de manière indifférenciée les ménages modestes et aisés, **les plus récentes réformes de baisse avaient contribué à accroître la concentration de l'impôt sur les classes moyennes et aisées**. Ces dernières, qui comprennent les ménages dont le revenu net imposable est supérieur à 37 000 euros par an, avaient ainsi supporté l'essentiel des hausses d'impôt.

Dans le dispositif tel qu'il est proposé par le présent article, les principaux bénéficiaires de la baisse d'impôt seront les classes moyennes, c'est-à-dire les contribuables situées dans les 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} déciles de revenu fiscal de référence.

¹ Rapport d'information n°113 (2016-2017) fait par M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat sur l'évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2017.

Contribuables bénéficiant de la baisse d'impôt maximale en valeur absolue

(en euros)

	Revenu mensuel	Montant annuel de la baisse d'impôt en valeur absolue	Montant annuel de la baisse d'impôt en valeur relative
Célibataire	2 000	549	34 %
Couple	4 600	886	21,4 %
Couple avec un enfant	5 100	898	21,4 %
Couple avec deux enfants	5 600	908	21,4 %
Retraités de plus de 65 ans	4 600	930	21,4 %

Note de lecture : un couple bénéficiera du gain absolu le plus élevé si ses revenus mensuels s'élèvent à 4 600 euros. Cela représentera 21,4 % de son imposition avant réforme.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'évaluation préalable

Contribuables bénéficiant de la baisse d'impôt maximale en valeur relative

(en euros)

	Revenu mensuel	Montant annuel de la baisse d'impôt en valeur absolue	Montant annuel de la baisse d'impôt en valeur relative
Célibataire	2 000	549	34 %
Couple	4 200	786	25,7 %
Couple avec un enfant	4 300	865	29 %
Couple avec deux enfants	4 600	836	31,4 %
Retraités de plus de 65 ans	3 800	750	25,7 %

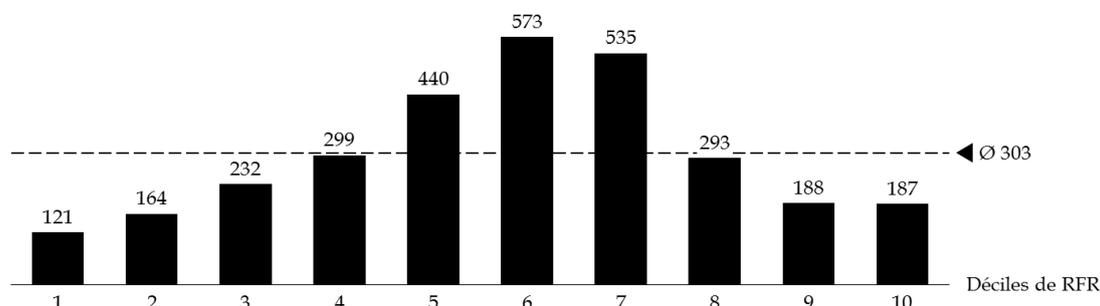
Note de lecture : un couple bénéficiera du gain relatif le plus élevé si ses revenus mensuels s'élèvent à 4 200 euros. Ce gain représentera 25,7 % de son impôt avant réforme, pour un montant de 786 euros.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'évaluation préalable

De manière plus générale, les 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} déciles de bénéficiaires (revenus fiscaux de référence compris entre 19 087 euros et 25 621 euros) auraient le gain moyen le plus élevé, avec 516 euros en moyenne.

Répartition du gain moyen de la mesure selon le niveau de RFR des bénéficiaires

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'évaluation préalable

B. UN EFFORT NÉANMOINS INABOUTI

1. Un saupoudrage finalement peu efficace pour les contribuables relevant de la tranche à 30 %

Pour les foyers fiscaux relevant de la tranche à 30 %, le gain sera plafonné à 125 euros par part, soit 250 euros par couple. Ainsi, tandis que **l'impact de la baisse d'impôt risque de se révéler marginal pour ces foyers**, le coût associé à la tranche à 30 % est estimé à 600 millions d'euros, soit un montant considérable. Votre rapporteur général rappelle que les deux derniers déciles des foyers fiscaux, classés en fonction de leur revenu imposable, représentaient, en 2017, 85,3 % de l'impôt sur le revenu, mais 50,6 % des revenus imposables.

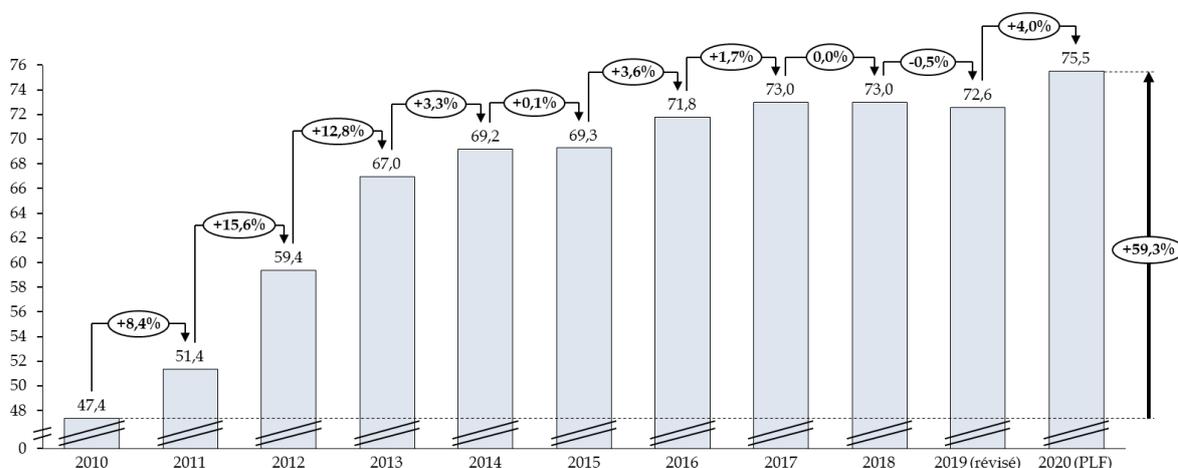
Cela pourrait donc s'apparenter à un saupoudrage relativement peu efficace comparé à son coût. Votre rapporteur général souligne également que le taux de prélèvement sur les ménages devrait rester élevé, autour de 28 %, un niveau observé en 2015-2016¹.

Votre rapporteur général relève enfin que **la baisse de l'impôt sur le revenu intervient l'année où les recettes de l'impôt sur le revenu croissent fortement**, le prélèvement à la source produisant ses pleins effets (sous-indexation du barème de l'impôt, amélioration des taux de recouvrement, perception de 12 mois de recettes en 2020). **La mesure se fait donc, d'une année sur l'autre, à « coût nul » pour le Gouvernement, qui tire profit du dynamisme de l'impôt sur le revenu**, dont les recettes augmentent fortement depuis 10 ans.

¹ Pierre Madec, Mathieu Plane et Raul Sampognaro (OFCE), Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit (janvier 2019).

Évolution des recettes de l'impôt sur le revenu ces dix dernières années

(en milliards d'euros)



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

2. Une absence de redistribution horizontale

Les effets de l'application du barème progressif de l'impôt sur le revenu sont modulés en fonction de la situation et des charges de famille du contribuable. Le caractère familial de l'IR se matérialise par la notion de « foyer fiscal », son calcul s'effectuant au niveau des ménages et non des individus qui les composent. La cotisation d'impôt tient alors compte du nombre de parts du foyer : **le système du quotient familial poursuit un but de redistribution horizontale** en permettant de tenir compte des charges supplémentaires qui pèsent sur les capacités contributives d'un foyer fiscal, en raison de la présence d'enfants.

Or la réforme de l'IR prévue au présent article permet aux célibataires d'avoir le gain relatif le plus élevé et ne vise par ailleurs aucunement à accroître la redistribution horizontale. Le plafonnement du quotient familial, qui permet de limiter l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient pour chaque demi-part supplémentaire, est simplement indexé d'1 %, comme l'ensemble des tranches du barème de l'impôt sur le revenu. Il passe ainsi de 1 551 à 1 567 euros.

Ce plafond a été plusieurs fois modifié, au détriment des familles. Les lois de finances pour 2013¹ et 2014² l'avaient respectivement abaissé de 2 336 à 2 000 euros, puis de 2 000 à 1 500 euros. À la suite de ces deux baisses, **le rendement de l'impôt sur le revenu avait, au total, augmenté de 1,55 milliard d'euros. Le surcroît d'impôt avait concerné environ**

¹ Article 4 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013.

² Article 3 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

1,26 million de foyers fiscaux, majoritairement situés dans le dernier décile.

C'est pourquoi, afin de redonner du pouvoir d'achat aux familles, oubliées du précédent comme de l'actuel gouvernement, **vo****tre commission a adopté un amendement FINC.1 visant à relever de 1 567 euros à 1 750 euros par demi-part le plafond du quotient familial.** Cette hausse du plafond, relativement modérée par rapport au niveau du plafonnement en vigueur jusqu'en 2012 (2 336 euros), apparaît d'autant plus justifiée que, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, les prestations familiales ne seraient revalorisées que de 0,3 %, un niveau bien inférieur à l'inflation qui devrait être constatée en 2019 (1 % selon le projet de loi de finances pour 2020).

Le relèvement du plafond du quotient familial à 1 750 euros par demi-part bénéficierait à environ 1,4 million de ménages. **Ce moindre rendement de l'IR permettrait tout de même à l'État de percevoir en 2020 des recettes au titre de l'IR supérieures à celles constatées en 2019,** du fait notamment de la sous-indexation du barème de l'impôt sur le revenu dans la mise en place du prélèvement à la source.

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

ARTICLE 2 bis (nouveau)
(Art 4 B du code général des impôts.)

Domiciliation fiscale des agents territoriaux exerçant leurs fonctions à l'étranger

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre aux agents territoriaux le critère de domiciliation fiscale prévu pour les agents de l'État en cas d'exercice de leurs fonctions à l'étranger.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DOMICILIATION FISCALE ET EXERCICE DE FONCTIONS À L'ÉTRANGER : LE CADRE GÉNÉRAL

Notre système fiscal est fondé sur le **principe de territorialité**. Ainsi, l'article 4 A du code général des impôts (CGI) prévoit que **les personnes fiscalement domiciliées en France sont soumises aux règles de droit commun de l'impôt sur le revenu sur l'ensemble de leurs revenus**, que ceux-ci soient de source étrangère ou française (**obligation fiscale illimitée**). À contrario, selon le deuxième alinéa du même article, **celles dont le domicile fiscal n'est pas situé en France, les « non-résidents », ne sont passibles de cet impôt que sur leurs revenus de source française¹ (obligation fiscale restreinte)**.

Le 1 de l'article 4 B du CGI énonce les **trois critères**, alternatifs, permettant de savoir si un contribuable dispose effectivement de son domicile fiscal en France. Pour cela, il doit :

- a.* avoir en France son foyer ou son lieu de séjour principal ;
- b.* exercer en France une activité professionnelle, salariée ou non, sauf à justifier que cette activité est exercée à titre accessoire ;
- c.* avoir en France le centre de ses intérêts économiques.

¹ Les revenus considérés comme étant de source française sont listés à l'article 164 B du code général des impôts.

B. LE CAS PARTICULIER DES SALARIÉS ENVOYÉS À L'ÉTRANGER MAIS CONSERVANT LEUR DOMICILE FISCAL EN FRANCE

Une dérogation à l'obligation fiscale illimitée à laquelle sont soumises les personnes fiscalement domiciliées en France est toutefois énoncée à l'**article 81 A du code général des impôts**. Si elle concerne d'abord les salariés, l'une de ses dispositions est applicable aux agents de la fonction publique. **Cet article exonère d'impôt sur le revenu, à raison des salaires perçus en rémunération d'une activité exercée à l'étranger, les salariés qui conservent leur domicile fiscal en France alors qu'ils sont envoyés par leur entreprise à l'étranger**. Pour bénéficier de cette exonération, ils doivent :

- **avoir été, sur les rémunérations en cause, imposés sur le revenu dans l'État où ils exercent leur activité**, et cet impôt doit au moins être égal aux deux tiers de celui qu'ils auraient supporté en France sur la même base d'imposition (1 du I de l'article 81 A du CGI) ;

- **ou avoir exercé certaines activités salariées précisées aux 2 du I de l'article 81 A du CGI**. Le dernier alinéa du présent article précise que cette condition ne s'applique ni aux travailleurs transfrontaliers, ni aux agents de la fonction publique.

Les agents de la fonction publique peuvent toutefois bénéficier de l'application du 1 du I de l'article 81 A du CGI. Ainsi, s'ils ont été soumis, dans le pays d'exercice de l'activité, à un impôt au moins égal aux deux tiers de celui qu'ils auraient supporté en France sur ces mêmes rémunérations, ils sont totalement exonérés d'impôt sur le revenu en France.

Ils peuvent également **se prévaloir de l'exonération partielle des suppléments de rémunération liés à l'expatriation**, également prévue au II de l'article 81 A du CGI. En effet, les personnes qui ne répondent pas au critère du I de ce même article peuvent bénéficier de l'exonération partielle¹ d'impôt sur le revenu des suppléments de rémunération s'ils respectent les conditions cumulatives suivantes :

- ces suppléments de rémunération sont versés en contrepartie de séjours effectués dans l'intérêt direct et exclusif de l'employeur ;

- ils sont justifiés par un déplacement nécessitant une résidence d'une durée effective d'au moins 24 heures dans un autre État ;

- leur montant est déterminé préalablement aux séjours et en rapport avec, d'une part, le nombre, la durée et le lieu de ces séjours et, d'autre part, la rémunération versée sans tenir compte de ces suppléments de rémunération (ce montant ne peut pas être supérieur à 40 % de la rémunération précédemment définie).

¹ Toutefois, les suppléments de rémunération des agents civils et militaires de l'État en service à l'étranger sont intégralement exonérés d'impôt sur le revenu. Source : Bofip (<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4942-PGP>).

C. LE CAS PARTICULIER DES AGENTS DE L'ÉTAT

Le 2 de l'article 4 B du code général des impôts déroge partiellement aux critères de domiciliation fiscale précédemment énumérés puisqu'il prévoit que si les agents de l'État exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger au sein duquel ils ne sont pas soumis à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus, alors ils sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France. La « charge de la preuve » incombe à l'agent : il doit prouver qu'il a été passible, dans l'État d'affectation, d'un impôt personnel sur l'ensemble des éléments entrant dans le champ d'application de l'impôt sur le revenu en France. Dans le cas contraire, il est considéré comme fiscalement domicilié en France.

Sont concernés par la dérogation prévue au 2 de l'article 4 B du CGI les agents de l'État exerçant leur activité à l'étranger et les personnels détachés ou mis à disposition au sein d'une administration de l'État à l'étranger.

La détermination de la domiciliation fiscale emporte avec elle celle des modalités d'imposition. Si l'agent de l'État a été imposé, dans l'État où il exerce ses activités, sur l'ensemble de ses revenus, hors revenus de source française autre que la rémunération, il n'est pas domicilié fiscalement en France (2 de l'article 4 B du CGI). C'est donc un non-résident. Dans ce cas, sous réserve de l'application des conventions fiscales en vigueur, il est soumis en France à une obligation fiscale restreinte, portant sur ses seuls revenus de source française. L'imposition des non-résidents est définie aux articles 182 A (retenue à la source), 197 A (taux minimal d'imposition) et 197 B du CGI (caractère partiellement libératoire de l'impôt sur le revenu).

Pour les agents de l'État qui travaillent à l'étranger mais qui sont considérés comme domiciliés fiscalement en France, ce sont **les règles de droit commun relatives à l'impôt sur le revenu qui s'appliquent** : barème progressif, application du quotient familial et de son plafonnement, détermination des charges de famille, bénéfice du mécanisme de la décote, ainsi que des crédits et réductions d'impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu de l'adoption de quatre amendements identiques, dont un présenté par le rapporteur général Joël Giraud au nom de la commission des finances et les trois autres par des députés des groupes Les Républicains, Libertés et Territoires et La République en marche. Ils ont reçu un avis de sagesse du Gouvernement qui

partage l'objectif des auteurs des amendements mais qui estime que la notion d'agent est sujette à caution¹.

Le présent article additionnel étend le 2 de l'article 4 B du CGI aux agents territoriaux. Ils pourraient ainsi conserver leur domicile fiscal en France, sous réserve de ne pas être soumis à l'impôt sur le revenu dans le pays où ils sont affectés. Par conséquent, ils pourraient bénéficier du mécanisme de la décote et des crédits et réductions d'impôt attachés à l'impôt sur le revenu, autant de dispositifs auxquels ne peuvent pas prétendre les non-résidents.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur général considère que **cet article, qui vise à étendre aux agents territoriaux le critère de domiciliation fiscale prévu pour les agents de l'État en cas d'exercice de leurs fonctions à l'étranger, va dans le bon sens.**

En l'état, l'article 4 B du CGI ne concerne en effet pas les agents territoriaux envoyés à l'étranger pour y exercer leurs fonctions ou en tant que chargés de mission. Pour autant, comme l'ont relevé nos collègues députés lors de l'examen de ces amendements, **les collectivités territoriales, et en particulier les régions, ont renforcé leur présence à l'étranger,** notamment à Bruxelles, par le biais de bureaux de représentation.

Or, le traitement de ces agents territoriaux est différent de celui qui est réservé aux agents de l'État et crée une incertitude juridique. En étendant le 2 de l'article 4 B du code général des impôts aux agents territoriaux, cet article additionnel sécurise leur situation fiscale. Comme leurs homologues de la fonction publique d'État exerçant leurs fonctions à l'étranger, ces agents pourront bénéficier des crédits et réductions d'impôt, ainsi que du dispositif de la décote.

Tant **pour répondre aux hésitations du Gouvernement en séance que pour harmoniser définitivement les critères applicables à l'ensemble des agents publics** exerçant leurs fonctions à l'étranger, votre commission a adopté **l'amendement FINC.2** afin de remplacer les notions « d'agents de l'État » et « d'agents territoriaux » par celle d'agents publics. Ce terme permet de recouvrir les trois fonctions publiques, ainsi que les agents recrutés sous contrat de droit public.

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

¹ Séance publique du 16 octobre 2019 (<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2019-2020/>).

ARTICLE 2 ter (nouveau)
(Art 80 duodecimes du code général des impôts)

Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle des agents publics

Commentaire : le présent article vise à aligner le régime fiscal applicable à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle versée aux agents publics à celui applicable à l'indemnité versée aux salariés du secteur privé à l'occasion d'une rupture conventionnelle du contrat de travail en exonérant d'impôt sur le revenu une fraction de cette indemnité.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME FISCAL ET SOCIAL APPLICABLE AUX INDEMNITÉS DE RUPTURE CONVENTIONNELLE DU CONTRAT DE TRAVAIL

La **rupture conventionnelle**, introduite par la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail¹, fait l'objet de la section 3 du chapitre VII du titre III du livre II de la première partie du code du travail et figure aux articles L. 1237-11 à L. 1237-16.

Elle permet à l'employeur et au salarié en contrat à durée indéterminée (CDI) de mettre un terme au contrat de travail de ce dernier d'un commun accord. Elle est, à ce titre, exclusive du licenciement ou de la démission et ne peut pas être imposée par l'une ou l'autre des parties (article L. 1237-11 du code du travail). Elle doit de surcroît être homologuée par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Son contenu doit au minimum comprendre la date de rupture du contrat de travail et le montant de l'indemnité, qui ne peut être inférieur à l'indemnité de licenciement².

¹ Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail.

² Soit, au minimum, un quart de mois de salaire par année d'ancienneté pour les dix premières années et un tiers de mois de salaire par année d'ancienneté à partir de la onzième année.

Le 6 du 1 de l'article 80 *duodecies* du code général des impôts dispose que **la fraction des indemnités** prévues à l'article L. 1237-13 du code du travail **versées à l'occasion de la rupture conventionnelle du contrat de travail d'un salarié ne constitue pas une rémunération imposable**, dans la limite suivante la plus favorable :

- le montant de l'indemnité de licenciement prévue par la convention collective de branche, par l'accord professionnel ou interprofessionnel ;

- deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail, ou 50 % du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur dans la limite de six fois le plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale en vigueur à la date du versement des indemnités.

Conformément à l'article 8 de la loi de finances pour 2019¹, **ces mêmes dispositions sont applicables aux indemnités versées à l'occasion de la cessation d'un commun accord de la relation de travail d'un agent d'une chambre de commerce et d'industrie**, si cet agent ne peut pas prétendre à une pension de retraite d'un régime légalement obligatoire.

Le **régime social applicable à l'indemnité de rupture conventionnelle** résulte quant à lui de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, qui exclut de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, dans la limite d'un plafond fixé à deux fois la valeur du plafond annuel de la sécurité sociale, la part des indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail qui n'est pas imposable en application de l'article 80 *duodecies* du CGI.

B. LA CRÉATION DU DISPOSITIF DE RUPTURE CONVENTIONNELLE POUR LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'article 72 de la loi du 6 août 2019 pour la transformation de la fonction publique² crée à titre expérimental une procédure dite de **rupture conventionnelle pour les agents des trois versants de la fonction publique**. Au terme du dernier alinéa du 3 du I de ce même article, l'expérimentation devrait durer six ans, du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025.

Elle vise à **encourager et à accompagner le départ d'agents, titulaires ou non, de l'administration en ouvrant une nouvelle modalité de cessation définitive des fonctions pour les agents publics**, cessation qui entraîne la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaires. Ces modalités sont définies à l'article 24 de la loi du 13 juillet 1983³ :

¹ Article 8 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

³ Article 24 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

admission à la retraite, démission régulièrement acceptée, licenciement et révocation.

L'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) vient compléter l'indemnité de départ volontaire. Cette dernière, qui existait depuis 1998 dans la fonction publique hospitalière¹, fut étendue en 2008 aux fonctionnaires et agents contractuels en CDI relevant de la fonction publique d'État², en 2009 aux fonctionnaires et agents contractuels en CDI relevant de la fonction publique territoriale³, et enfin aux ouvriers de l'État, à l'exception de ceux du ministère de la défense⁴, déjà couverts par l'article 150 de la loi de finances pour 2009⁵.

Sont exclus du dispositif de rupture conventionnelle les fonctionnaires stagiaires, les fonctionnaires ayant atteint l'âge légal de la retraite et justifiant d'une durée d'assurance suffisante pour obtenir la liquidation d'une pension au pourcentage maximum, ainsi que les fonctionnaires détachés en qualité d'agent contractuel.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale après avoir reçu un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à compléter le 6 du I de l'article 80 *duodecies* du CGI par un alinéa précisant que cette disposition est applicable aux indemnités spécifiques de rupture conventionnelle versées en application de l'article 72 de la loi de transformation de la fonction publique.

Il entend donc **étendre à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle le régime fiscal actuellement en vigueur pour les indemnités de rupture conventionnelle du contrat de travail dans le secteur privé, qui exclut une partie de ces indemnités de la définition des revenus imposables.** Il s'agit donc d'harmoniser les dispositions en vigueur pour les salariés du privé et pour les agents de la fonction publique.

Le dispositif est complété par une disposition à l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020, qui prévoit d'exclure de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, dans la limite d'un

¹ Décret n° 98-1220 du 29 décembre 1998 instituant une indemnité de départ volontaire au profit de fonctionnaires, agents stagiaires et agents contractuels en fonctions dans un établissement mentionné à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986.

² Décret n°2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire.

³ Décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale

⁴ Décret n° 2019-138 du 26 février 2019 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles.

⁵ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

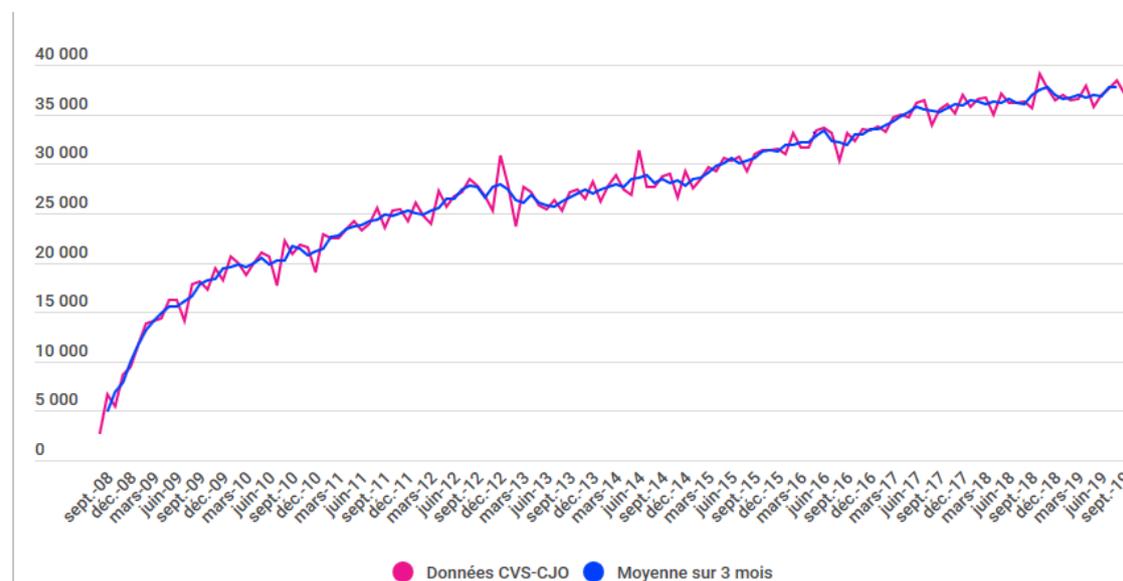
plafond fixé à deux fois la valeur du plafond annuel de la sécurité sociale, la part des ISRC qui n'est pas imposable en application de l'article 80 *duodecies* du CGI.

Le présent article et l'article 9 du PLFSS pour 2020 visent donc à harmoniser le régime fiscal et social en vigueur pour les indemnités de rupture conventionnelle, quels qu'en soient les bénéficiaires.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Le dispositif de rupture conventionnelle du contrat de travail connaît depuis son introduction en 2008 un succès croissant. Ainsi, selon les derniers chiffres publiés par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), 37 100 ruptures conventionnelles ont été homologuées en septembre 2019. En glissement annuel, cela représente une hausse de 4,1 %.

Nombre mensuel de demandes homologuées de ruptures conventionnelles



Source : Dares

Son pendant dans la fonction publique entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020. À cet égard, il paraît naturel à votre rapporteur général que ces deux dispositifs de rupture conventionnelle fassent l'objet d'un cadre fiscal et social identique. Mesure d'équité fiscale, cet article s'articule avec celui discuté dans le cadre du PLFSS pour 2020. Il est ainsi envisageable que le dispositif d'indemnité spécifique de rupture conventionnelle prévu pour les agents de la fonction publique connaisse le même succès que le mécanisme mis en place pour les salariés du secteur privé.

L'indemnité spécifique de rupture conventionnelle n'étant pas encore entrée en vigueur, **votre rapporteur général admet qu'il puisse être difficile de chiffrer l'extension du 6 du I de l'article 80 *duodecies***. Cette estimation ne peut reposer que sur des hypothèses et devra être ajustée au fil de l'expérimentation de cette mesure. Ainsi, d'après les éléments transmis dans l'évaluation préalable relative à l'article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, il pourrait y avoir 1 000, 1 500 et 2 000 bénéficiaires d'une ISRC en 2020, 2021 et 2022, pour, au total, des indemnités versées de respectivement 69, 103 et 138 millions d'euros. Cela signifie que le montant de l'exonération fiscale pourrait s'élever, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, à 21 millions d'euros en 2020, puis 31 millions d'euros en 2021 et 41 millions d'euros en 2022.

Votre rapporteur général estime que, **dans un contexte de profonde restructuration de nos services publics (réorganisation, déconcentration de certains services de l'administration centrale, suppression d'effectifs), la flexibilité accrue permise par le dispositif d'indemnité spécifique de rupture conventionnelle pour accompagner le départ des agents de la fonction publique doit être encouragée**. À ce titre, la mesure prévue dans le présent article va dans le bon sens.

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

ARTICLE 2 quater (nouveau)

(Art. 81 du code général des impôts, art. L. 3262-6 du code du travail)

Révision des modalités d'indexation des titres-restaurants

Commentaire : le présent article prévoit d'indexer le plafond d'exonération à l'impôt sur le revenu de la contribution patronale versée pour les titre-restaurants sur la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac, et non plus sur l'évolution de la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'INDEXATION SUR L'INFLATION DES SEUILS ET LIMITES DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Depuis 1969, et à l'exception du « gel » appliqué en 2012 et 2013, **les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu ont été chaque année indexés sur l'inflation.**

En pratique, la loi de finances pour l'année N+1 revalorise le barème d'imposition pour les revenus de l'année N à **hauteur de l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix hors tabac¹** de l'année N par rapport à l'année N-1, **qui figure dans le Rapport économique, social et financier** annexé au projet de loi de finances.

Cette indexation vise à maintenir le pouvoir d'achat des contribuables en ne prélevant pas davantage d'impôts en l'absence de progression réelle des traitements, salaires et revenus de remplacement.

En effet, l'absence de revalorisation du barème de l'IR aboutirait nécessairement à une hausse du poids des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages, dans la mesure où elle entraîne :

- l'imposition d'une partie des revenus au titre d'une tranche supérieure à un taux plus élevé ;

- l'assujettissement à l'impôt sur le revenu, à revenu réel inchangé, de certains foyers fiscaux non imposables ;

¹ L'indice des prix à la consommation hors tabac, publié chaque mois au Journal Officiel, est un instrument de mesure de l'inflation qui permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits consommés par les ménages.

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

La revalorisation appliquée aux seuils des tranches du barème de l'IR s'applique donc à l'ensemble de ces dispositifs.

B. LA CONTRIBUTION PATRONALE À L'ACQUISITION DE TITRES RESTAURANT, UN AVANTAGE EXONÉRÉ D'IMPÔT SUR LE REVENU POUR LE SALARIÉ

Au terme du chapitre II du titre VI du livre II de la troisième partie du code du travail, les entreprises peuvent prendre en charge, sous forme de « titres-restaurant¹ », tout ou partie du prix des repas consommés dans les restaurants par leurs salariés ou achetés auprès d'une personne ou d'un organisme « *exerçant la profession de restaurateur, d'hôtelier restaurateur ou une activité assimilée, ou la profession de détaillant en fruits et légumes* »².

En application du 19° de l'article 81 du code général des impôts et de l'article L. 3262-6 du code du travail, **le complément de rémunération qui résulte de la contribution des employeurs à l'acquisition par les salariés de titres-restaurants est, sous certaines conditions et dans une certaine limite, exonéré d'impôt sur le revenu.**

Cet avantage social constitue une **alternative aux restaurants d'entreprises**, qui n'existent pas dans un grand nombre de cas.

Selon les documents budgétaires annexés au présent projet de loi de finances³, cette dépense fiscale bénéficierait à **4 200 000 ménages, pour un impact budgétaire total évalué à de 390 millions d'euros en 2018, et 400 millions d'euros en 2019 et 2020.**

1. Une exonération sous conditions

Plusieurs conditions sont à remplir pour pouvoir bénéficier de l'exonération.

En premier lieu, au terme de l'article 39 de l'annexe II au CGI, **le salarié doit inscrire son nom sur les titres-restaurant** si cette mention n'a pas été apposée par l'employeur ou le comité d'entreprise. S'il contrevient à cette obligation, le salarié est redevable de l'impôt sur le revenu à raison de la contribution patronale.

¹ Ces titres sont connus sous le nom de tickets-repas, tickets-restaurant, chèques-restaurant, chèques-déjeuner.

² Article L. 3262-3 du code du travail.

³ Évaluation des voies et moyens, tome II, p. 58.

Par ailleurs, pour bénéficier de l'exonération, la contribution de l'employeur ne doit, pour chaque titre, **excéder 60 % de la valeur du ticket, ni être inférieure à 50 % de cette valeur**, laissant dès lors entre 40 % et 50 % de cette valeur à la charge des salariés. Lorsque la contribution patronale ne respecte pas ces limites, l'exonération ne s'applique pas et la contribution constitue alors, pour sa totalité, un avantage en argent imposable.

Enfin, au terme des articles R. 3262-4 à R. 3262-11 du code du travail, **un certain nombre de règles sont prévues pour garantir que ce moyen de paiement corresponde aux dépenses normales et ordinaires que peut avoir chaque salarié pour l'organisation de ses repas**. Ainsi :

- les titres émis ne peuvent être remis qu'à des salariés employés dans l'entreprise, à raison **d'un titre par repas compris dans l'horaire journalier de travail**, sauf mention contraire. Par conséquent, lorsque le salarié reçoit plus d'un titre par repas compris dans l'horaire journalier de travail, la contribution patronale est retenue dans les bases de l'impôt sur le revenu dû par le salarié ;

- l'utilisation des titres-restaurant est limitée à un **montant maximum de 19 euros par jour** ;

- les titres ne sont utilisables - durant leur période de validité - que **pendant les jours ouvrables** et dans le département du lieu de travail du bénéficiaire et les départements limitrophes.

Le salarié est redevable de l'impôt sur le revenu s'il contrevient à ces règles d'utilisation. Les droits exigibles sont assortis, le cas échéant, des pénalités de droit commun.

2. Une exonération limitée à un certain montant, revalorisé chaque année dans la même proportion que l'inflation

Le montant de l'exonération est limité à **un seuil par titre effectivement et régulièrement utilisé par le salarié**.

Or, ce seuil est **relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu** de l'année précédant celle de l'acquisition des titres restaurant.

En pratique, la limite d'exonération pour l'année N+1 est revalorisée dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu sur l'année N.

En 2019, le **montant de l'exonération est ainsi limité à 5,52 euros par titre**¹. Au-delà de ce seuil, **la contribution patronale est considérée comme un avantage en argent**, imposable à l'impôt sur le revenu pour le salarié dans les mêmes conditions que sa rémunération.

¹ Article 81 du code général des impôts.

Limite de l'exonération de la contribution patronale à l'achat de titres-restaurant

	2017	2018	2019	2020 (prévisions)
Revalorisation opérée en loi de finances	0,1 %	1 %	1,6 %	1 %
Plafond de l'exonération au titre de la contribution patronale	5,38 euros	5,43 euros	5,52 euros	5,58 euros

Source : commission des finances du Sénat, à partir du code général des impôts

Au terme de l'article L. 120-22 du code du service national, cette limite d'exonération sert elle-même de référence pour la détermination de la valeur libératoire des « titres-repas » qui peuvent être délivrés en franchise d'impôt sur le revenu aux **personnes effectuant un contrat de service civique** (engagement ou volontariat de service civique) en France.

3. Une limite influençant directement la valeur des titres-restaurant

Si, en principe, l'employeur détermine librement le montant de la valeur libératoire des titres-restaurant qu'il octroie à son personnel, en pratique, **la valeur des titres-restaurant est directement influencée par les limites légales imposées à la contribution financière des employeurs.**

En effet, en 2019, pour bénéficier de l'exonération, la contribution patronale doit :

- être inférieure à 5,52 euros par titre ;
- représenter entre 50 % et 60 % de la valeur du titre.

Par conséquent, **la valeur du titre-restaurant ouvrant droit à l'exonération maximale est comprise entre 9,20 euros et 11,04 euros (soit entre $\frac{5,52}{60\%}$ et $\frac{5,52}{50\%}$).**

Valeur du titre-restaurant ouvrant droit à l'exonération maximale

(en euros)

	2017	2018	2019	2020 (prévision)
Plafond de l'exonération au titre de la contribution patronale	5,38 euros	5,43 euros	5,52 euros	5,58 euros
Valeur du titre ouvrant droit à l'exonération maximale	entre 8,97 et 10,76 euros	entre 9,05 et 10,86 euros	entre 9,20 et 11,04 euros	entre 9,30 et 11,16 euros

Source : commission des finances du Sénat, à partir du code général des impôts

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 2 *quater* a été inséré à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue députée Véronique Louwagie, sous amendé par le rapporteur général du budget M. Joël Giraud. Il a reçu un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il prévoit de **modifier les modalités d'indexation de l'exonération de la contribution patronale à l'acquisition des titres-restaurant**, de telle sorte que le plafond d'exonération ne soit plus indexé sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, mais relevée chaque année **dans la même proportion que la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN CONSTAT PARTAGÉ : UNE PROGRESSION GRANDISSANTE DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION DANS L'ALIMENTATION QUI FINIT PAR PESER SUR LES SALARIÉS

Ces dernières années, **les indices de prix à la consommation dans les secteurs de l'alimentation et de la restauration ont progressé de manière plus dynamique que l'indice des prix à la consommation hors-tabac**, qui sert de base à la revalorisation annuelle du barème de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, entre 2008 et 2018, l'indice des prix à la consommation dans l'alimentation a progressé en moyenne de **1,4 %**, **contre 1,1 %** pour l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Rien ne laisse présager une inversion de cette tendance dans les années à venir puisqu'au contraire, le différentiel de progression entre les deux indices devrait s'accroître, atteignant 1,6 point en 2019 et 1,3 point en 2020.

Évolution de l'indice des prix à la consommation par grands postes

(en %)

	Moyenne 2008-2018	2018	2019 (prévision)	2020 (prévision)
Alimentation	1,4	1,9	2,6	2,3
Produits manufacturés	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5
Énergie	3,1	9,7	1,7	1,7
Services	4,8	1,2	1,1	1,3
Total hors tabac	1,1	1,6	1,0	1,0

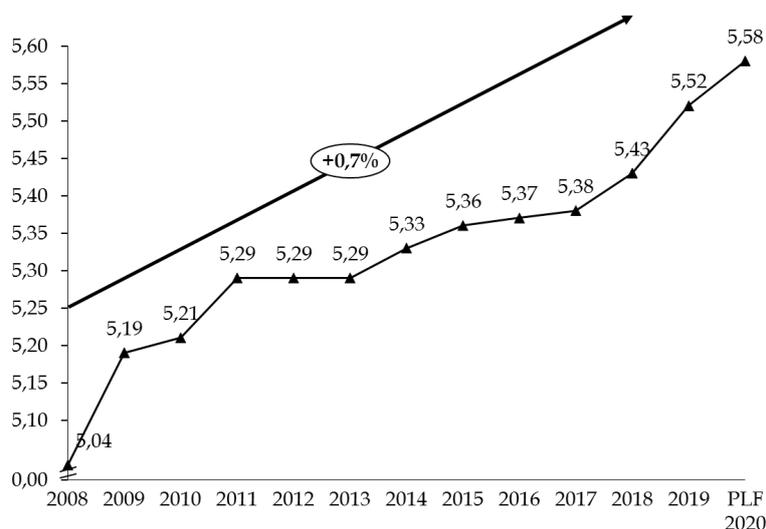
Source : rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2020

Par conséquent, au cours des dernières années, les salariés français bénéficiaires de titres-restaurant ont vu leur pouvoir d'achat dans le secteur alimentaire diminuer, **le plafond de l'exonération au titre de la contribution patronale sur les titres-restaurant, et par conséquent la valeur libératoire de ces titres, progressant plus faiblement que le coût de la restauration.**

Cela est d'autant plus vrai que **le gel du barème de l'impôt sur le revenu en 2012 et 2013 a bloqué l'évolution de tous les seuils et limites qui lui sont indexés, dont le plafond d'exonération de la contribution patronale sur les titres-restaurant.**

Évolution du plafond de l'exonération de la contribution patronale depuis 2008

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat

En tenant compte du gel du barème pendant deux années consécutives, **le plafond d'exonération de la contribution patronale a progressé en moyenne de 0,7 % sur la période 2008-2018, contre 1,4 % pour l'indice des prix à la consommation dans le secteur de l'alimentation.**

Il semble ainsi souhaitable d'adopter de nouvelles règles d'indexation du plafond d'exonération de la contribution patronale, **permettant de préserver le pouvoir d'achat des salariés.**

B. UNE SOLUTION D'ENVERGURE LIMITÉE PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INDEXATION SUR LA VARIATION DE L'INDICE DES PRIX HORS TABAC

Le dispositif proposé envisage de remplacer l'indexation sur l'évolution de la limite de la tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu par une indexation sur la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Par conséquent, le plafond d'exonération de la contribution patronale en N+1 serait indexé sur **l'inflation réelle** constatée pour l'année N et non sur **la prévision d'inflation** pour l'année N.

Votre rapporteur général relève cependant que cette modification ne sera véritablement avantageuse pour les consommateurs que dans la mesure où les prévisions d'inflation **diffèrent réellement de l'inflation constatée.**

Or, selon la direction générale du Trésor¹, depuis 2000, les prévisions d'inflation du PLF ont été sans biais, c'est-à-dire qu'en moyenne, **les écarts entre la prévision et la réalisation ont été nuls**, avec un écart absolu moyen de 0,6 point.

La solution envisagée présente cependant deux avantages :

- la formulation retenue est **plus transparente** et davantage compréhensible pour les contribuables ;

- la revalorisation annuelle du plafond d'exonération en fonction de l'inflation sera automatique et **ne pourra être remise en cause en cas de gel du barème de l'impôt sur le revenu.**

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

¹ Trésor-Eco, *Que peut-on dire des prévisions d'inflation des projets de loi de finances ?*, n° 198, mai 2017.

ARTICLE 2 quinquies (nouveau)
(Art 204 I, 204 J, 1665 bis et 87 A du code général des impôts, art. L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale)

Diverses coordinations pour des déclarations de revenus au titre de l'IR et à la suite de la mise en place du PAS

Commentaire : le présent article vise à assouplir les conditions qu'un contribuable doit respecter pour demander une modulation à la baisse du montant de son prélèvement à la source, à rendre possible une modulation à la baisse du montant de l'acompte versé au titre des réductions et crédits d'impôt et enfin à effectuer une coordination avec les dispositions adoptées en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA MODULATION À LA BAISSSE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE

Au terme de l'article 204 J du code général des impôts, le montant du prélèvement à la source peut être **modulé à la hausse ou à la baisse sur demande du contribuable**.

Cependant, aucune modulation du prélèvement ne peut être demandée dès lors qu'un changement de situation visé à l'article 204 I - mariage, rupture de PACS, décès - est intervenu et n'a pas été déclaré.

La modulation à la baisse du montant du prélèvement à la source est encadrée par le III de l'article 204 J du code général des impôts. Ainsi, cette modulation n'est possible que s'il existe un écart de plus de 10 % et 200 euros entre :

- le **montant du prélèvement estimé par le contribuable**, c'est-à-dire la somme des retenues à la source et des acomptes qui seraient dus par le contribuable, si le taux de prélèvement à la source tenant compte de sa situation à la date de la demande de modulation et de ses revenus perçus et prévisionnels de l'année en cours, s'appliquait à ces revenus ;

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

Il appartient, dans un premier temps, au contribuable de **déclarer auprès de l'administration sa situation et l'estimation de l'ensemble de ses revenus au titre de l'année en cours**. Néanmoins, lorsque l'administration fiscale n'a pas encore à sa disposition l'ensemble des éléments nécessaires à

la date de la demande de modulation, le contribuable déclare également sa situation au 31 décembre de l'année précédente, ainsi que l'ensemble des revenus réalisés ou perçus par son foyer fiscal au cours de cette année.

L'administration **vérifie ensuite le respect des conditions posées par l'article 204 J**, sur la base des éléments déclarés par le contribuable, en calculant :

- le **nouveau taux de retenue** à la source ou le **nouveau montant de l'acompte**, sur le fondement des estimations transmises par le contribuable ;

- le **montant du prélèvement que le contribuable supporterait** en l'absence de modulation.

Ce dernier calcul obéit à des modalités spécifiques. Ainsi, en l'absence de taux par défaut ou de changement de situation :

- dans le cadre de la retenue à la source, le montant du prélèvement de référence est calculé en **appliquant à l'assiette déclarée par le contribuable au titre de l'année en cours les deux tiers du taux qui s'applique entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre et le tiers du taux qui s'applique entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre** ;

- en ce qui concerne l'acompte directement versé par les contribuables, le montant pris en compte est celui des versements acquittés à la date de la demande de modulation, calculé sur la base des informations afférent aux années n-2 et n-1.

Enfin, **l'article 204 J définit le régime applicable à certaines situations spécifiques** :

- dans l'hypothèse d'une précédente modulation, il est tenu compte du taux ou du montant de l'acompte tels que résultant de cette modulation pour le calcul du prélèvement de référence.

- en cas de mariage ou de divorce, est pris en compte le taux ou l'acompte applicable aux contribuables avant le changement de situation, lorsque ce dernier est intervenu dans l'année.

- en cas de décès, le taux considéré est obtenu en retenant les revenus et bénéfices que le conjoint ou partenaire survivant a perçus ou réalisés personnellement ou en commun, réduits *pro rata temporis* à compter du décès, et en déterminant l'impôt correspondant en prenant en compte l'ensemble des parts de quotient familial dont bénéficiait le foyer fiscal au 1^{er} janvier de l'année du décès.

Le nouveau taux s'applique pour l'avenir – au plus tard le troisième mois qui suit celui de la décision de modulation et jusqu'au 31 décembre de l'année – et n'implique aucune régularisation au titre des périodes antérieures. À l'inverse, le montant du nouvel acompte modulé est diminué du montant des versements déjà acquittés depuis le 1^{er} janvier de cette

année. Ainsi, à la différence de l'acompte, la retenue à la source fait l'objet d'une **modulation non rétroactive**.

Par ailleurs, il convient de relever qu'en application de l'article L. 136-6-1 du code de la sécurité sociale, la modification de l'assiette de l'acompte d'impôt sur le revenu à la suite d'une modulation s'applique également au prélèvement au titre des contributions et prélèvements sociaux.

Enfin, l'article 1729 G du code général des impôts prévoit l'application d'une pénalité lorsqu'il s'avère que **le contribuable, même s'il était en droit de moduler son prélèvement à la baisse, s'est trompé dans l'estimation de ses revenus, conduisant à une modulation excessive**, c'est-à-dire lorsque « *le montant du dernier prélèvement estimé [...] s'avère inférieur de plus de 10 % au montant du prélèvement qui aurait été effectué selon les modalités prévues au 3° du 3 de l'article 204 J précité* ».

Dans ce cas, une majoration de 10 % est prévue, l'assiette de la pénalité étant égale à la différence entre le montant qui aurait dû être prélevé et le prélèvement effectué. Une sanction supplémentaire est prévue, lorsque l'écart entre le montant prélevé et celui qui aurait dû l'être dépasse les 30 %.

Néanmoins, cette majoration ne s'applique pas lorsque le contribuable justifie que l'estimation erronée de sa situation ou de ses revenus a été, en tout ou partie, réalisée de bonne foi à la date de sa demande de modulation ou provient d'éléments difficilement prévisibles à cette date.

B. L'ACOMPTE VERSÉ AU TITRE DES RÉDUCTIONS ET CRÉDITS D'IMPÔTS

1. Le dispositif initial

L'article 82 de la loi de finances pour 2017¹, qui a étendu à compter de l'imposition des revenus de l'année 2017 le crédit accordé pour l'emploi d'un salarié à domicile à l'ensemble des contribuables, y compris ceux n'exerçant pas d'activité professionnelle, a également prévu **le versement d'un acompte au titre des crédits d'impôt accordés pour l'emploi d'un salarié à domicile** (article 199 *sexdecies*) **ou pour la garde de jeunes enfants** (article 200 *quater* B), **au plus tard le 1^{er} mars** de l'année de liquidation de l'impôt correspondant à ces avantages.

Cette avance entendait pallier l'un des principaux défauts du prélèvement à la source², à savoir **l'absence de prise en compte des crédits et réductions d'impôt dans le calcul du taux du prélèvement à la source et partant, dans le montant des prélèvements mensuels**. Le remboursement

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, « *Le prélèvement à la source : un choc de complexité* », novembre 2016.

des trop-perçus devait intervenir en effet tardivement, en septembre de la même année, lors de la liquidation de l'impôt afférent aux revenus de l'année précédente. Il s'agissait donc de faire bénéficier les contribuables concernés d'une **avance de trésorerie dès le premier trimestre de l'année**.

Aux termes de l'article 1665 *bis* du code général des impôts, cet acompte était initialement égal à **30 % du montant des avantages accordés en N-1 au titre des dépenses réalisées en N-2**, et ne devait pas être versé lorsqu'il était inférieur à 100 euros.

2. La réforme opérée en loi de finances pour 2019

Ce dispositif d'acompte ne ciblait initialement que les dépenses afférentes aux services à la personne et à la garde de jeunes enfants en raison de leur **caractère récurrent**, c'est-à-dire reconduites en général d'une année sur l'autre.

Néanmoins, **l'article 12 de la loi de finances initiale pour 2019¹ a prévu d'élargir le champ de cette avance en y intégrant les principaux avantages fiscaux dont bénéficient les particuliers²**.

Il s'agit des réductions et crédits d'impôts suivants :

- la réduction d'impôt accordée au titre des dépenses afférentes à la dépendance (article 199 *quindecies* du CGI) ;

- la réduction d'impôt au titre des dons effectués par les particuliers (article 200 du CGI) ;

- le crédit d'impôt accordé au titre des cotisations versées aux organisations syndicales ainsi qu'aux associations nationales professionnelles de militaires (article 199 *quater C* du CGI) ;

Sont également concernés les dispositifs en faveur des investissements locatifs, en métropole et en outre-mer, à savoir :

- la réduction d'impôt au titre de certains investissements locatifs dite « Censi-Bouvard » (article 199 *sexvicies* du CGI) ;

- la réduction d'impôt au titre de certains investissements locatifs dite « Scellier » (article 199 *septvicies* du CGI) ;

- la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs intermédiaires dite « Pinel » (article 199 *novovicies* du CGI) ;

- la réduction d'impôt au titre de certains investissements réalisés outre-mer (en l'espèce, ceux visés aux b à e du 2 de l'article 199 *undecies A* du CGI).

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

Ce même article 12 a également **augmenté le taux de l'avance**, initialement de 30 %, à **60 %**.

Il a également **réduit le montant minimum de versement de l'avance de 100 euros à 8 euros** : il correspond au montant minimum correspondant aux dégrèvements et restitutions de toutes impositions ou créances fiscales, fixé à l'article 1965 L du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 2 *quinquies* a été inséré à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue députée Cendra Motin, repris par la commission des finances. Il a reçu un avis favorable du Gouvernement.

A. LA COORDINATION AVEC L'ARTICLE 87 A DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le 1 du présent article vise à **assurer la coordination des dispositions de l'article 87 A du code général des impôts (CGI)** à la suite de la modification, par l'article 78 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale.

En effet, l'article 87 A du CGI ne concerne que les revenus placés dans le champ du prélèvement à la source.

Or, cet article fait actuellement référence à l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, dont le I se réfère à la déclaration sociale nominative pour les revenus d'activité, mais dont le II *bis*, ajouté par l'article 78 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, vise l'obligation de déclaration sur la DSN de **sommes autres que les salaires**.

Par conséquent, le 1 du présent précise que la référence, à l'article 87 A, à l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale exclut ce II *bis*.

B. L'APPLICATION DE LA MODULATION CONTEMPORAINE

Le 2 du présent article modifie les conditions posées à l'article 204 J du code général des impôts concernant la modulation à la baisse du prélèvement à la source.

En pratique, le présent article **supprime la condition tenant à un écart minimum de 200 euros** entre le prélèvement estimé et le prélèvement supporté en l'absence de modulation.

Par conséquent, un écart de plus de 10 % entre ces deux prélèvements sera désormais suffisant pour justifier une modulation à la baisse du montant du prélèvement à la source ou de l'acompte contemporain.

C. LA MODULATION À LA BAISSSE DU MONTANT DE L'ACOMPTE

Le 3 du présent article prévoit que les contribuables bénéficiant de l'acompte de réductions et crédits d'impôt versé en début d'année pourront **demander une diminution du montant de cet acompte** avant le 1^{er} décembre de l'année qui précède celle au cours de laquelle l'acompte est perçu.

Cet ajustement effectué en amont éviterait aux contribuables d'avoir à acquitter d'éventuels trop-perçus lors de la liquidation définitive de l'impôt à l'été.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN ASSOUPPLISSEMENT BIENVENU DES CONDITIONS DE MODULATION DU PRÉLÈVEMENT

La faculté pour les contribuables de moduler le prélèvement opéré **permet d'adapter les montants retenus mensuellement de manière contemporaine, en fonction de leurs revenus réels.**

Néanmoins, le mécanisme de modulation proposé dans le cadre de la réforme du prélèvement à la source paraissait **particulièrement restrictif**, le contribuable s'exposant à une pénalité de 10 % en cas d'erreur dans l'estimation de son prélèvement.

Par ailleurs, l'existence d'un seuil en valeur absolue de 200 euros, initialement retenu pour limiter le nombre des modulations à effectuer pour l'administration fiscale, pouvait **conduire à désavantager les petits contribuables.**

En effet, les contribuables pour lesquels les montants prélevés demeuraient inférieurs à 2 000 euros par an **n'étaient pas en mesure de bénéficier de la modulation contemporaine de leur taux de prélèvement** – quand bien même, **au regard de leur capacité contributive**, ils étaient proportionnellement plus susceptibles que d'autres d'être intéressés par une modulation.

La modification proposée permettra donc à ces contribuables d'adapter le taux de prélèvement à la source en fonction des revenus enregistrés de manière contemporaine, si tant est que subsiste un écart de 10 % entre le prélèvement estimé et le prélèvement supporté en l'absence de modulation.

B. LA POSSIBILITÉ DE DEMANDER UNE MODULATION DU MONTANT DE L'ACOMPTE DE RÉDUCTIONS ET CRÉDITS D'IMPÔT

Si le mécanisme de l'acompte du montant des avantages fiscaux afférents aux dépenses fiscales pallie l'absence de prise en compte des crédits et réductions d'impôts dans le calcul du taux de prélèvement à la source, **l'ajustement opéré en loi de finances pour 2019 n'était pas sans poser de difficultés**, en ce qu'il aggravait le risque de régularisations massives pour les contribuables sortant des dispositifs de crédit d'impôt.

En effet, comme l'a rappelé le rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019¹, l'avance sur avantages fiscaux n'avait d'intérêt qu'en ce qui concerne les dépenses à caractère « récurrent », c'est-à-dire **reconduites d'années en années dans des conditions plus ou moins similaires** (frais de garde de jeunes enfants, emploi salarié à domicile, dépenses d'investissement locatif).

Pour rappel, en l'état actuel du droit, un contribuable qui arrête de consommer un crédit d'impôt en 2019 percevra néanmoins, au mois de janvier 2020, un acompte équivalent à 60 % du crédit d'impôt touché au titre des dépenses réalisées en 2018 – acompte qu'il devra restituer à l'été 2020, lors de la liquidation définitive de l'impôt sur le revenu 2019.

Par conséquent, en étendant le bénéfice de l'acompte à d'autres dépenses, dont le caractère « récurrent » peut davantage être sujet à caution, la modification opérée en loi de finances pour 2019 présentait **l'inconvénient d'exposer les contribuables à d'importantes régularisations en cours d'année, brouillant le message de « contemporanéité » envoyé par la réforme du prélèvement à la source.**

Par ailleurs, **le doublement du taux de l'acompte** présentait l'avantage de limiter l'avance de trésorerie des ménages, mais **augmentait le risque de régularisations massives en cas de sortie des dispositifs de crédits d'impôts.**

À la lumière du bilan réalisé sur la première année de mise en œuvre du prélèvement à la source, force est de constater que **les craintes exprimées par le rapporteur général à ce sujet se sont révélées parfaitement fondées.** Ainsi, sur les 8,8 millions de contribuables ayant perçu en janvier 2019 une avance de 60 % de leurs réductions et crédits d'impôts récurrents, pour un montant moyen de 627 euros, **1,3 million de foyers n'ont pas déclaré de réductions et crédits d'impôts sur leurs revenus 2018, tandis que pour un million de foyers, l'avance perçue s'est révélée supérieure à ce qui a été finalement déclaré au printemps.**

¹ Rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

Par conséquent, l'administration fiscale a demandé à près de 2,2 millions de contribuables de rembourser, avant le 16 septembre 2019, tout ou partie de l'avance perçue.

Dès lors, il semblait opportun d'adapter ce dispositif, de manière à ce que **le contribuable puisse se prémunir contre le risque d'être confronté à une régularisation de grande ampleur**, quand sa situation change.

Le rapporteur général note cependant que **l'administration fiscale n'a pas attendu le vote du présent article pour mettre à disposition des contribuables une option permettant de moduler, voire de refuser l'avance de 60 % au titre du crédit d'impôt.**

En effet, sur l'espace personnel des particuliers, dans la rubrique « *Gérer mon prélèvement à la source* », trois choix s'offrent désormais à l'utilisateur :

- **conserver l'avance** en l'état ;
- **modifier l'acompte versé en janvier**. Dans ce cas, le contribuable doit estimer le montant total de son avantage fiscal, en fonction de ses revenus 2019 et de ses charges, en utilisant un simulateur spécial mis à disposition par les services fiscaux ;
- **demander à ne pas bénéficier de l'avance de crédits d'impôts en janvier 2020.**

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

ARTICLE 2 sexies (nouveau)
(Art. 125-0 A et 200 A du code général des impôts)

Aménagements du régime fiscal appliqué aux produits issus des contrats d'assurance vie

Commentaire : le présent article prévoit de mettre un terme à l'exonération d'impôt sur le revenu des gains issus des primes versées à compter du 10 octobre 2019 sur les contrats d'assurance vie souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 dans le cadre de rachat total ou partiel à compter du 1^{er} janvier 2020, et il modifie des dispositions relatives à la transformation des contrats d'assurance vie sans entraîner la perte de l'antériorité fiscale.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 125-0 A du code général des impôts (CGI), les **gains issus des primes versées sur des contrats d'assurance vie sont soumis à l'impôt sur le revenu** en cas de dénouement ou de rachat.

Toutefois, **certains gains demeurent exonérés d'impôt sur le revenu**, soit en fonction de la **nature du contrat**, soit lorsque la **transformation** partielle ou totale d'un contrat d'assurance vie en un autre contrat d'assurance vie **n'entraîne pas**, sous certaines conditions, **les conséquences fiscales du dénouement**.

A. LES MODALITÉS D'IMPOSITION DES GAINS DES CONTRATS D'ASSURANCE VIE SONT AVANTAGEUSES

Les modalités d'imposition des gains issus des contrats d'assurance vie sont avantageuses à double titre.

D'une part, **l'assiette de taxation est limitée** à la seule part des revenus et plus-values réalisés dans le cadre de la gestion du contrat. Les primes initialement versées en sont donc exclues.

D'autre part, **le taux d'imposition varie selon la date de souscription du contrat, la date de versement des primes ainsi que la durée de détention du contrat**.

En outre, **certains gains sont totalement exonérés d'impôt sur le revenu**.

Il s'agit notamment :

- des gains, quelle que soit la durée du contrat, lorsque celui-ci se traduit par le versement d'une **rente viagère** lors du dénouement (1° du I de l'article 125-0 A du CGI) ;

- **les gains issus d'un contrat souscrit il y a plus de huit ans et qui sont transférés vers un plan d'épargne retraite**, sous certaines conditions, et dans la limite de 4 600 euros par an pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés, et 9 200 euros par an pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune (1° du I de l'article 125-0 A du CGI) ;

- **des gains issus des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983**, en application des modalités d'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1983¹ ;

- **des gains acquis issus des contrats souscrits il y a plus de six ans pour ceux souscrits entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989, et il y a plus de huit ans pour ceux souscrits ultérieurement**, dès lors qu'ils sont attachés à des **primes versées avant le 26 septembre 1997** (I *bis* et I *ter* de l'article 125-0 A du CGI) ;

- **des gains issus des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 2005 dits « DSK »** (I *quater* de l'article 125-0 A du CGI). Ces contrats constituent une catégorie spécifique de contrats d'assurance vie² ne pouvant plus être souscrits à compter du 1^{er} janvier 2005 ;

- **des gains issus des contrats souscrits entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2013 dits « NSK »**, dès lors que la durée du contrat est supérieure ou égale à huit ans (I *quinquies* de l'article 125-0 A du CGI). Ils ne peuvent plus être souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014³.

Le coût de l'ensemble de ces exonérations est estimé à **1,5 milliard d'euros** en 2019⁴.

¹ Le principe de l'imposition des produits issus des contrats d'assurance vie a été introduit pour la première fois par le législateur à l'article 14 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983. Or, cet article prévoit que les produits issus des contrats d'assurance vie sont imposés à l'impôt sur le revenu lors du dénouement du contrat, dès lors que celui-ci a été souscrit après le 1^{er} janvier 1983.

² Créés par l'article 21 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, ils devaient être investis à 50 % en actions et titres assimilés dans des sociétés ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, dont 5 % au moins de placements à risque.

³ Créés par l'article 39 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2006, ils devaient être investis au moins à hauteur de 30 % en actions françaises et européennes, ou titres assimilés, dont un quota de 10 % au moins en placements risqués et 5 % au moins de titres de sociétés non cotées.

⁴ Voies et moyens, tome II annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 78.

Dans le cadre de la réforme de la fiscalité du capital instaurée par la loi de finances pour 2018¹, les modalités d'imposition des gains issus des contrats d'assurance vie ont été modifiées et partiellement alignées sur l'imposition de droit commun des revenus du capital, ces derniers étant désormais soumis au **prélèvement forfaitaire unique (PFU)**, également désigné sous le terme de « *flat tax* »².

1. Le régime fiscal antérieur à la mise en place du PFU continue de s'appliquer à certains gains

Pour rappel, les gains issus des contrats d'assurance vie qui sont exonérés d'impôt sur le revenu restent néanmoins **soumis aux prélèvements sociaux**, dont le taux est de **17,2 %** depuis le 1^{er} janvier 2018.

Pour les gains issus des primées versées avant le 27 septembre 2017, le régime fiscal antérieur à l'instauration du PFU s'applique. Dans le cadre de ce régime, les gains sont imposés, selon le choix du redevable :

- soit selon le **barème progressif de l'impôt sur le revenu** ;
- soit en faisant l'objet d'un **prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)** dont le taux dépend de l'ancienneté du contrat (1 du II de l'article 125-0 A du CGI).

Taux du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) selon la durée de détention du contrat

(en %)

Durée de détention du contrat	Inférieure à 4 ans	Entre 4 et 8 ans	Supérieure à 8 ans
Taux du PLF	35 %*	15 %	7,5 %**

* pour les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1990, le taux est de 45 % lorsque la durée de détention est inférieure à deux ans, et de 25 % lorsqu'elle est comprise entre deux et quatre ans. ** le taux de 7,5 % s'applique dès que la durée de détention est supérieure à six ans pour les contrats souscrits entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989.

Source : article 125-0 A du code général des impôts

L'imposition des contrats souscrits il y a **plus de huit ans** est effectuée après l'application d'un **abattement annuel s'élevant à 4 600 euros** pour une personne seule, et **9 200 euros** pour les couples mariés ou pacsés.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Pour plus d'information, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 11 figurant aux pages 212 à 254 du rapport général n° 108 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2018 (tome II), fait au nom de la commission des finances et déposé le 13 novembre 2017.

2. Les gains issus de primes versées à compter du 27 septembre 2017 sont soumis au PFU sous certaines conditions

En principe, **les gains issus des primes versées à compter du 27 septembre 2017 sont imposés au PFU, soit au taux de 12,8 %** (2 du II de l'article 150-0 A du CGI).

Par exception, un taux de **7,5 %** s'applique si la durée du contrat est **supérieure à huit ans** et que l'encours total des contrats d'assurance vie détenus par un même titulaire est inférieur à 150 000 euros.

Lorsque l'encours total est supérieur à 150 000 euros au 31 décembre de l'année précédant le rachat, **seuls les produits attachés à des primes issues de la fraction supérieure à 150 000 euros sont imposés au PFU** (b du 2° du B du I de l'article 200 A du CGI). Ainsi, le taux préférentiel de 7,5 % s'applique encore partiellement aux gains issus de contrats lorsque l'encours total dépasse le seuil des 150 000 euros.

Pour les gains issus de contrats d'assurance vie dont la durée est supérieure à huit ans, et qui proviennent de primes versées après le 27 septembre 2017, **l'abattement annuel** d'un montant de 4 600 euros, ou de 9200 euros précité, s'applique également.

**Imposition des gains issus de contrats d'assurance vie
dans le cadre de rachat ou de dénouement**

(en %)

Date de souscription	Date de versement des primes	Durée de détention du contrat lors du rachat	Taux de PFL (sauf si barème progressif de l'impôt sur le revenu) ou PFU	Prélèvements sociaux	Taux effectif d'imposition
Avant le 1 ^{er} janvier 1983	-				17,2 %
Après le 1 ^{er} janvier 1983	Avant le 26 septembre 1997	Avant 4 ans	35 %**	17,2 %	52,2 %
		Entre 4 et 8 ans	15 %		32,2 %
		Après 8 ans*	0 %		17,2 %
	Entre le 1 ^{er} janvier 1998 et le 26 septembre 2017	Avant 4 ans	35 %		52,2 %
		Entre 4 et 8 ans	15 %		32,2 %
		Après 8 ans	7,5 %		24,7 %
	Après le 26 septembre 2017	Avant 8 ans	12,8 % (PFU)		30 %
		Après 8 ans	7,5 % si l'encours total est inférieur à 150 000 euros		24,7 %
			12,8 % (PFU) au prorata de l'encours supérieur à 150 000 euros		30 %

* ou après six ans dans le cas des contrats souscrits entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989. ** Pour les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1990, le taux est de 45 % lorsque la durée de détention est inférieure à deux ans, et de 25 % lorsqu'elle est comprise entre deux et quatre ans.

Source : commission des finances du Sénat

B. LA TRANSFORMATION D'UN CONTRAT D'ASSURANCE VIE PEUT NE PAS ENTRAÎNER LES CONSÉQUENCES FISCALES DU DÉNOUEMENT SOUS CERTAINES CONDITIONS

Les contrats d'assurance vie permettent aux souscripteurs de placer leur épargne sur **trois types de support** :

- les supports dits en « **unités de compte** », pour lesquels l'assureur garantit le nombre de parts souscrits, mais pas la valeur de ces parts ;

- les supports dits en « **euros** », pour lesquels l'assureur garantit le capital apporté par l'assuré, les revalorisations successives et, éventuellement, un taux minimal de revalorisation ;

- les contrats dit « **eurocroissance** » qui prévoient une garantie du capital à terme, généralement au bout de huit ans, et non plus à tout moment. Ce type de contrat, créé en 2014¹, vise à réduire la contrainte de liquidités pesant sur les assureurs en raison des obligations de rendement à satisfaire, et à offrir à l'épargnant un profil de risque intermédiaire.

En outre, les contrats d'assurance vie ne peuvent proposer qu'un seul support, unités de compte ou euros (**contrats monosupport**), ou ils peuvent combiner plusieurs supports (**contrats multisupports**).

Dès 2005, **la transformation de contrats en euros en contrats en unités de compte, ou multi-supports a été encouragée** afin d'orienter la préférence des épargnants vers des supports plus risqués, investis dans les fonds propres des entreprises.

Dans cette perspective, **l'amendement dit « Fourgous »**² visait à ce que la transformation d'un contrat monosupport vers un contrat multisupport n'entraîne pas les conséquences fiscales du dénouement. Ainsi, les gains issus de ce contrat ne sont pas imposés, et l'antériorité fiscale, c'est-à-dire la durée de souscription du contrat, est conservée.

Ce dispositif a ensuite été modifié en 2013³ afin d'intégrer les futurs contrats eurocroissance. Une condition supplémentaire a également été prévue afin de pouvoir bénéficier de l'antériorité fiscale en cas de transformation du contrat : **il est désormais nécessaire qu'au moins 10 % des engagements en fonds euros convertis donnent lieu à la constitution d'une provision de diversification**, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas garantis à terme. Cette clause anti-abus évite les comportements d'aubaine consistant à transformer une part marginale du contrat d'assurance vie pour en optimiser le rendement, tout en conservant l'antériorité fiscale.

Plus récemment, **la loi « PACTE »**⁴ a **élargi la portée de ce dispositif.** À l'initiative de notre collègue député Jean-Noël Barrot, l'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture un amendement visant à **permettre de transférer tout contrat d'assurance vie, monosupport ou multisupport, sans perte de l'antériorité fiscale, dès lors que les engagements convertis sont en partie investis en unités de compte ou en eurocroissance et que la transformation du contrat est effectuée auprès du même assureur.**

¹ Ordonnance n° 2014-696 du 26 juin 2014 favorisant la contribution de l'assurance vie au financement de l'économie, prise en application de l'article 17 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises.

² Article 1^{er} de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

³ Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁴ Article 72 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Cette disposition constitue **un compromis par rapport à celle adoptée par le Sénat en première lecture**, à l'initiative de notre collègue Christine Lavarde, qui généralisait la possibilité de transférer son contrat d'assurance vie vers un autre contrat souscrit auprès d'un assureur différent.

Par ailleurs, **la loi « PACTE » a créé un nouveau régime des contrats eurocroissance**, en complément du régime institué en 2014. Afin d'en faciliter le développement, l'article 125-0 A du CGI a été modifié pour prévoir **une conversion des contrats eurocroissance** relevant de l'ancien régime vers des contrats relevant du nouveau régime, sans entraîner les conséquences fiscales d'un dénouement (c du 2° du I de l'article 125-0 A du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue Jean-Noël Barrot, après un avis favorable de la commission et du Gouvernement, vise à supprimer l'exonération **d'impôt sur le revenu des gains issus des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983** d'une part, et à **apporter des corrections au dispositif issu de la loi « PACTE »** relatif à la transférabilité des contrats d'assurance vie d'autre part.

Le I du présent article modifie l'article 125-0 A du CGI afin de préciser que **les gains issus des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 sont soumis à l'impôt sur le revenu, au taux de 7,5 %** (alinéas 5, 6, 14). Par coordination, il modifie également l'article 200 A du CGI qui prévoit les modalités d'imposition au PFU (alinéa 15).

Seuls les gains issus des primes versées à compter du 10 octobre 2019 sont soumis à ce taux. Les gains issus des primes versées antérieurement sur des contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983 restent exonérés d'impôt sur le revenu (alinéa 13).

Le II du présent article prévoit que ces modalités d'imposition s'appliquent aux **rachats et dénouement de contrat d'assurance vie effectués à compter du 1^{er} janvier 2020.**

Par ailleurs, **le présent article procède à des corrections rédactionnelles issues de la loi « PACTE »** (alinéa 8 à 11). En effet, les modifications législatives mises en œuvre depuis 2013 sont venues complexifier la rédaction du 2° du I de l'article 125-0 A du CGI. Elles se sont traduites par une juxtaposition des dispositions issues de l'amendement dit « Fourgous », modifiées en 2013, et des dispositions issues de la loi « PACTE » relatives à la conversion des engagements vers les nouveaux contrats eurocroissance, et la transférabilité des contrats d'assurance vie au sein d'un même assureur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article vise à supprimer l'exonération d'impôt sur le revenu appliquée aux gains issus des contrats d'assurance vie souscrits avant le 1^{er} janvier 1983. **Historiquement, cette exonération résultait des modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la loi de finances pour 1983¹** qui imposait pour la première fois les produits des contrats d'assurance vie lors du dénouement.

Depuis lors, les évolutions législatives relatives à la fiscalité des gains issus des contrats d'assurance vie n'ont pas remis en question le principe d'une imposition des gains issus des contrats d'assurance vie, à l'exception de contrats d'assurance vie spécifiques, tels que les contrats dits « DSK » ou « NSK » (*cf. supra*), pour lesquels l'exonération d'impôt sur le revenu constitue la contrepartie d'un investissement plus risqué dans l'économie, justifié par la composition des unités de compte de ces contrats.

Par ailleurs, la direction de la législation fiscale a attiré l'attention de votre rapporteur général sur le fait que les mécanismes de co-souscription des contrats d'assurance vie permettent d'élargir le nombre de souscripteurs susceptibles de bénéficier de cette exonération d'impôt sur le revenu, **limitant ainsi la réduction du stock de contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983.**

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale n'a fait l'objet d'aucun chiffrage. En tout état de cause, étant donné que le dispositif ne s'applique qu'aux gains issus des primes versées à compter du 10 octobre 2019 sur les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1983, les conséquences sur les finances publiques restent difficiles à prévoir.

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

¹ Article 14 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 de finances pour 1983.

ARTICLE 2 septies (nouveau)
(Art. 163 bis G du code général des impôts)

Aménagement des modalités de détermination du prix d'acquisition des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise

Commentaire : le présent article vise à préciser les modalités de détermination du prix d'acquisition des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE).

I. LE DROIT EXISTANT

A. CERTAINES ENTREPRISES PEUVENT ATTRIBUER DES BONS DE SOUSCRIPTION DE PARTS DE CRÉATEUR D'ENTREPRISE

L'attribution de BSPCE ouvre le droit de souscrire des titres représentatifs du capital de l'entreprise à un prix fixe. L'ampleur du gain réalisé lors de la cession dépend ainsi du prix d'acquisition fixé initialement et de l'évolution de la valeur des titres depuis la date d'attribution des BSPCE.

Aux termes du II de l'article 163 *bis* G du code général des impôts, une société doit en principe remplir **cinq conditions** pour pouvoir attribuer des BSPCE :

- avoir **moins de quinze ans** ;
- être une société **non cotée ou de petite capitalisation boursière** (jusqu'à 150 millions d'euros) ;
- être détenue directement et de manière continue pour 25 % au moins par des personnes physiques ou par des personnes morales elles-mêmes directement détenues pour 75 % au moins de leur capital par des personnes physiques ;
- être passible en France de l'impôt sur les sociétés ;
- ne pas avoir été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes.

B. LE GAIN RÉALISÉ LORS DE LA CESSION DES TITRES SOUSCRITS EN EXERCICE DES BONS ATTRIBUÉS BÉNÉFICIE D'UN RÉGIME D'IMPOSITION FAVORABLE

Si les BSPCE constituent des titres proches des options sur titre (ou *stock-options*), ils bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable.

En effet, le gain net réalisé lors de la cession des titres souscrits en exercice des bons attribués est **soumis au prélèvement forfaitaire unique** dans les conditions prévues à l'article 150-0 A et aux 1 ou 2 de l'article 200 A du code général des impôts.

Le taux global d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux s'élève ainsi à **30 %**, sauf si le redevable a choisi d'opter pour l'imposition au barème, lorsque celle-ci est plus favorable.

À titre de comparaison, la plus-value d'acquisition réalisée lors de la levée de *stock-options* est imposée dans la catégorie des traitements et salaires, conformément au I de l'article 80 *bis* du code général des impôts. En complément, le gain d'acquisition est également soumis :

- aux prélèvements sociaux sur les revenus d'activité, au taux de 9,7 % (article L. 136-2 du code de la sécurité sociale) ;

- à une contribution salariale spécifique, dont le taux est de 10 % (article L. 137-14 du code de la sécurité sociale).

C. LA DÉTERMINATION DU PRIX D'ACQUISITION EST ENCADRÉE EN CAS D'AUGMENTATION DE CAPITAL RÉCENTE

Aux termes du III de l'article 163 *bis* G du code général des impôts, le prix d'acquisition du titre souscrit en exercice du bon est **fixé au jour de l'attribution par l'assemblée générale extraordinaire.**

Lorsque la société émettrice a procédé dans les six mois précédant l'attribution du bon à une augmentation de capital par émission de titres conférant des droits équivalents à ceux résultant de l'exercice du bon, **le prix d'acquisition ne peut être inférieur au prix des titres émis à l'occasion de l'augmentation de capital.**

Dans ce cas, une dérogation a toutefois été introduite en 2019¹ pour permettre d'**appliquer une décote** lors de la fixation du prix d'acquisition, dont le montant est toutefois limité à la **perte de valeur économique** des titres depuis l'augmentation de capital.

¹ Article 103 de loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Olivia Grégoire et Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, propose de compléter le premier alinéa du III de l'article 163 bis G précité afin de préciser que « *lorsque les droits des titres résultant de l'exercice du bon ne sont pas au moins équivalents à ceux des titres émis lors d'une telle augmentation de capital* », **le prix d'émission** « *peut également, pour déterminer le prix d'acquisition du titre souscrit en exercice du bon, être diminué le cas échéant d'une décote correspondant à cette différence* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dispositions proposées sont superfétatoires, dès lors qu'aucune disposition légale n'empêche aujourd'hui les entreprises d'appliquer une décote lorsque les droits des titres liés aux BSPCE diffèrent de ceux émis lors de l'augmentation de capital.

Elles pourraient même **pénaliser certaines entreprises**, qui auraient choisi de bonne foi d'appliquer une décote d'un montant supérieur à la différence de droits entre les titres liés aux BSPCE et ceux émis lors de l'augmentation de capital.

Il semble donc préférable de supprimer l'article et de **renvoyer à la doctrine le soin de « sécuriser » les entreprises**. Un **amendement FINC.3** est adopté en ce sens.

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

ARTICLE 2 octies (nouveau)

(Art. 182 A, 182 A ter, 197 A, 197 B et 1671 A du code général des impôts)

**Aménagements à la réforme de l'imposition des revenus des non-résidents
issue de la loi de finances initiale pour 2019**

Commentaire : le présent article reporte d'un à trois ans les modifications du régime d'imposition des revenus de source française des non-résidents introduites par l'article 13 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, tout en y apportant de nouveaux aménagements. Il prévoit également qu'un rapport sur les effets de la fiscalité des revenus de source française des non-résidents soit remis par le Gouvernement au Parlement avant le 1^{er} juin 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

À titre liminaire, il est rappelé que pour qu'une personne soit considérée comme fiscalement domiciliée en France, elle doit satisfaire l'un des trois critères, non-cumulatifs, fixés par l'article 4 B du code général des impôts (CGI) :

a. disposer en France de son foyer ou de son lieu de séjour principal ;

b. exercer en France une activité professionnelle, sauf à prouver que cette activité n'est exercée qu'à titre accessoire ;

c. avoir en France le centre de ses intérêts économiques.

Au terme du 2 de l'article 4 A du CGI, **les personnes domiciliées fiscalement hors de France** (les « non-résidents ») sont soumises à une **obligation fiscale « restreinte »** dès lors qu'elles sont imposables à raison de leurs seuls revenus ou plus-values de source française. Ces revenus sont listés à l'article 164 B du code général des impôts.

Les conventions fiscales internationales, qui fixent les règles régissant la répartition de l'imposition des revenus ou des capitaux, peuvent toutefois déroger aux dispositions inscrites en droit français¹. Ces conventions visent à éviter les phénomènes de **double-imposition juridique** éventuellement supportée par une même personne en raison de l'imposition d'un même revenu dans l'État de résidence et dans l'État contractant. Elles règlent également les situations dans lesquelles un même

¹ Conformément à l'article 55 de la Constitution, le droit international prévaut sur la loi nationale ordinaire.

contribuable aurait pu être considéré comme fiscalement domicilié dans chacun des États contractants en vertu du droit interne de chacun de ces États, ainsi que les cas dans lesquels la double imposition provient d'un conflit relatif à l'imposition dans l'État de résidence d'un contribuable et dans l'État de la source du revenu.

A. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE AUX REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE DES NON-RÉSIDENTS JUSQU'EN 2019

1. Les revenus de source française perçus par un non-résident sont soumis aux règles de droit commun de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'à un taux minimum d'imposition

L'article 197 A du CGI dispose que **les règles de droit commun relatives à l'impôt sur le revenu dû par les contribuables domiciliés en France et définies aux 1 et 2 de l'article 197 du CGI, s'appliquent aux non-résidents sur leurs revenus de source française** (le quotient familial et son plafonnement, le barème progressif), à l'exclusion des réductions et crédits d'impôt¹, sauf exception.

Toutefois, en étant imposés à raison de leurs seuls revenus de source française, les non-résidents risquaient de bénéficier d'un avantage indu vis-à-vis des résidents, imposés suivant les mêmes règles sur l'ensemble de leurs revenus. C'est pour cette raison que l'article 197 A du CGI introduit un taux minimum d'imposition.

Depuis la loi de finances initiale pour 2006², **ce taux est fixé à 20 % du revenu net imposable (14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer)**. Il s'applique dans les cas où le taux moyen d'imposition qui résulte de l'application du barème de droit commun et du système du quotient familial (y compris le plafonnement) aux revenus de source française est inférieur à 20 %.

Une exception à l'application de ce taux minimum d'imposition est toutefois prévue au *a* de l'article 197 A du CGI. Si le contribuable justifie que **le taux moyen résultant de l'application du barème progressif à l'ensemble de ses revenus**, qu'ils soient de source française ou étrangère (« revenu-monde »), **serait inférieur à ce taux minimum**, c'est ce taux moyen inférieur qui est appliqué à ses revenus de source française.

¹ Cette disposition tient au fait que les revenus imposables en France ne représentent qu'une partie de ceux dont ils disposent.

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

2. Une retenue à la source spécifique sur les traitements, pensions, salaires et rentes viagères à titre gratuit de source française

a) Le champ d'application et la base de la retenue à la source

Au terme du I de l'article 182 A du CGI, **les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France sont soumis à une retenue à la source.**

Cette retenue à la source n'est toutefois pas applicable aux salaires entrant dans le champ d'application de l'article 182 A *bis* et du *d* du I de l'article 182 B du CGI. Cela concerne respectivement **les salaires payés en contrepartie de prestations artistiques** fournies ou utilisées en France et **les salaires payés en contrepartie de prestations sportives** fournies ou utilisées en France, **qui font chacun l'objet d'une retenue à la source spécifique.**

Le II de l'article 182 A du CGI précise les revenus pris en compte pour déterminer la base de cette retenue à la source : il s'agit du **montant net des sommes versées après application des règles applicables à l'impôt sur le revenu, à l'exception de celles prévoyant la déduction des frais professionnels réels.**

En effet, compte tenu de l'impossibilité législative de se placer sous le régime de déduction des frais réels, il est fait application, pour déterminer la base de la retenue, de la **déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels.**

Pour les pensions et les rentes viagères à titre gratuit, la base de la retenue correspond au montant des sommes versées après application de l'abattement de 10 % prévu au second alinéa du *a* du 5 de l'article 158 du CGI.

b) Le barème spécifique de la retenue à la source

Le III de l'article 182 A du CGI définit **le montant de la retenue à la source applicable aux traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française.** Il est déterminé par **l'application d'un tarif progressif** au montant net des traitements, salaires, pensions et rentes viagères, en fonction de la durée d'activité ou de la période correspondant au paiement.

**Tarif de la retenue à la source prévue à l'article 182 A du CGI
applicable en 2019**

Année 2019	Limites des tranches selon la période à laquelle se rapportent les paiements				
	Année (en euros)	Trimestre (en euros)	Mois (en euros)	Semaine (en euros)	Jour ou fraction de jour (en euros)
0 % en-deçà de	14 839	3 710	1 237	285	48
12 % ⁽¹⁾ de	14 839	3 710	1 237	285	48
à	43 047	10 762	3 587	828	138
20 % ⁽¹⁾ au-delà de	43 047	10 762	3 587	828	138

⁽¹⁾ Respectivement 8 % et 14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer.

Source : BOFIP

Si le III du même article prévoit qu'un décret fixe chaque année les limites de chaque tranche du barème de retenue à la source, celles-ci doivent varier dans la même proportion que la limite la plus proche des tranches du barème de l'impôt sur le revenu (IV du même article).

c) Le calcul et le versement de la retenue à la source

Au terme de l'article 1671 A du CGI, **la retenue à la source applicable aux traitements et salaires est calculée et versée par l'employeur au plus tard le 15 du mois suivant le trimestre civil au cours duquel a eu lieu le paiement.**

Chaque employeur applique ainsi le tarif correspondant à la durée pendant laquelle la personne concernée a travaillé pour son compte. Si le salarié n'a pas travaillé à temps plein ou n'est pas rémunéré au mois ou à la semaine, c'est le barème journalier qui est appliqué au montant de la rémunération, divisé par le nombre de jours.

Toutefois, le deuxième alinéa de l'article 1671 A du CGI dispose que **cette retenue à la source n'est ni opérée ni versée au Trésor lorsque son montant n'excède pas huit euros par mois** pour deux catégories de contribuables non-résidents :

- un même salarié, pensionné ou crédentier dans le cas de la retenue à la source prévue à l'article 182 A ou un même bénéficiaire dans le cas de la retenue à la source prévue à l'article 182 A *ter* (cf. *infra*) ;

- un même bénéficiaire des versements donnant lieu au prélèvement de la retenue à la source au titre de l'article 182 A *bis*¹.

d) L'imputation de la retenue à la source sur le montant d'impôt sur le revenu

La retenue à la source exercée sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française des non-résidents a pour particularité d'être partiellement libératoire.

Ainsi, l'article 197 B du CGI prévoit que la retenue à la source prélevée au taux de 12 % (8 % pour les DOM) est libératoire de l'impôt sur le revenu pour la fraction n'excédant pas la limite au-delà de laquelle s'applique le taux de 20 % (14,4 % dans les DOM). Cette fraction n'est donc pas imposée au barème et la retenue n'est pas imputable.

Seule la fraction soumise à la retenue à la source au taux de 20 % (14,4 % dans les DOM) est imposée au barème progressif, dans les conditions prévues à l'article 197 A du CGI, c'est-à-dire avec application d'un taux minimum égal à 20 %. La retenue prélevée au taux de 20 % est alors déduite du montant de l'impôt ainsi déterminé.

Toutefois, **le contribuable peut demander le remboursement de l'excédent de retenue à la source si cette retenue excède le montant de l'impôt résultant de l'application du *a* de l'article 197 A du CGI (cf. *supra*).** L'excédent de retenue à la source remboursable est alors égal à la différence entre le montant de la retenue à la source prélevée sur la totalité des revenus de source française et le montant de l'impôt afférent à ce montant total des revenus de source française calculé dans les conditions prévues au *a* de l'article 197 A du CGI.

Le caractère libératoire de la retenue à la source sur les salaires versés en contrepartie de prestations artistiques (article 182 A *bis* du CGI) et sportives (*d* du I de l'article 182 B du CGI) est lui-même spécifique à ces deux types de revenus. Pour les prestations artistiques, la retenue à la source applicable sur la fraction des salaires n'excédant pas la limite au-delà de laquelle le taux de 20 % du barème spécifique est applicable est libératoire de l'impôt sur le revenu. Pour les prestations sportives, la retenue s'impute sur le montant total de l'impôt sur le revenu établi dans les conditions prévues à l'article 197 A du CGI.

¹ Selon le I de l'article 182 A *bis* du code général des impôts « donnent lieu à l'application d'une retenue à la source les sommes payées, y compris les salaires, en contrepartie de prestations artistiques fournies ou utilisées en France, par un débiteur qui exerce une activité en France à des personnes ou des sociétés, relevant de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, qui n'ont pas dans ce pays d'installation professionnelle permanente. »

Cas-type pour un Français résidant de l'étranger dont les revenus se composent d'une pension de source française de 50 000 euros, et de revenus fonciers français de 10 000 euros.

Calcul de la retenue à la source applicable		
Limites des tranches	Taux de retenue à la source	Retenue opérée
De 0 à 14 605 euros	Taux de 0 %	0
De 14 605 à 42 370 euros	Taux de 12 %	3 331,8
Au-delà de 42 370 euros	Taux de 20 %	526,0
Total de la retenue à la source (1)		3 857,6

Calcul du montant des revenus imposables	
Pension	50 000
Abattement forfaitaire de 10 % plafonné	- 3 812
Revenus fonciers nets	10 000
Revenu brut global	56 188
Fraction du revenu non soumis à l'impôt sur le revenu (retenue à la source libératoire pour les tranches à 0 et 12 %)	- 42 370
Revenu net imposable (2)	13 818

Calcul du montant de l'impôt à payer sur le revenu imposable		
De 0 à 27 519 euros	Taux de 20 %	2 763,6
Déduction de la tranche de la retenue à la source à 20 %		- 526,0
Impôt net à payer (3)		2 237,6
Impôt total à payer (= 1 + 3)		6 095,4 euros

* Les limites des tranches sont celles qui sont applicables aux revenus réalisés ou perçus en 2018.

Source : Anne Genetet, *Fiscalité des Français de l'étranger : quelle imposition de vos revenus français cette année ?*, 2019

Le montant total de l'impôt sur le revenu est égal à la somme du montant de la retenue à la source (3 857,6 euros) et de l'impôt net à payer (2 237,6 euros), soit 6 095,4 euros.

3. La retenue à la source applicable aux revenus tirés de l'actionnariat salarié

L'article 182 A *ter* du CGI énonce **les règles relatives au champ d'application et au calcul de la retenue à la source applicable aux gains issus de l'actionnariat salarié** et réalisés par des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France.

**Les avantages soumis aux dispositions de l'article 182 A *ter*
du code général des impôts**

- la différence entre la valeur réelle de l'action à la date de levée d'une option et le prix de souscription ou d'achat de cette action (I de l'article 80 *bis* du CGI) ;
- l'avantage résultant de la différence entre le prix d'acquisition des actions offertes et la valeur réelle de l'action, si ce prix est inférieur à 95 % de la moyenne des cours ou du cours moyen d'achat (II de l'article 80 *bis* du CGI) ;
- l'avantage salarial correspondant à la valeur, à date d'acquisition, des actions attribuées gratuitement (I de l'article 80 *quaterdecies* du CGI) ;
- les gains nets de cession de titres souscrits en exercice de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (II de l'article 163 *bis* G du CGI) ;
- les avantages salariés résultant de l'attribution de titres à des conditions préférentielles, notamment d'options sur titres ou d'attributions d'actions gratuites lorsque celles-ci ne répondent pas aux conditions respectivement prévues aux articles L. 225-177 à L. 225-186 et L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce. La retenue à la source est alors due lors de la souscription ou de l'acquisition des titres (2 du I de l'article 182 A *ter* du CGI).

Conformément au II et au III de l'article 182 A *ter* du CGI, **la base et le calcul de la retenue à la source se déterminent de la façon suivante :**

- si le gain est issu de la cession de titres souscrits en exercice de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) et qu'il bénéficie du régime prévu au I de l'article 163 *bis* G, la base de la retenue à la source est constituée par ce gain net. Le taux de retenue à la source est alors de 12,8 % si ce gain est réalisé par une personne exerçant son activité dans la société dans laquelle elle a bénéficié de l'attribution de ces bons depuis au moins trois ans à la date de la cession et de 30 % dans le cas contraire ;

- pour toutes les autres situations, la base de la retenue à la source est constituée par le montant net des avantages accordés, déterminé conformément aux règles de droit commun applicables aux traitements et salaires, à l'exclusion de celles qui prévoient la déduction des frais professionnels réels. La retenue à la source est alors calculée conformément au III de l'article 182 A du CGI et régularisée dans les conditions mentionnées aux articles 197 A (taux minimal d'imposition) et 197 B (imputation de la retenue à la source sur l'impôt sur le revenu) du code général des impôts.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2019

L'article 13 de la loi de finances pour 2019¹ rapproche, **à compter des revenus perçus ou réalisés au 1^{er} janvier 2020**, sauf exception, le régime d'imposition des salaires, traitements, pensions et rentes viagères à titre

¹ Article 13 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

gratuits de source française des non-résidents au régime applicable aux résidents.

1. La modification du taux minimum d'imposition pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2018

Le 3 du I de l'article 13 de la loi de finances pour 2019 modifie les taux minimum d'imposition inscrits au *a* de l'article 197 A du CGI.

Taux minimum d'imposition prévus à l'article 197 A du CGI

	Revenus perçus avant le 1 ^{er} janvier 2018	À compter des revenus perçus ou réalisés à partir du 1 ^{er} janvier 2018
Fraction du revenu net imposable inférieure ou égale à la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'IR	20 % (14,4 % ²)	20 % (14,4 % ²)
Fraction supérieure à la limite supérieure de la deuxième tranche ⁽¹⁾ du barème de l'IR	20 % (14,4 % ²)	30 % (20 % ²)

⁽¹⁾ 27 519 euros pour l'impôt perçu sur les revenus 2018

⁽²⁾ Taux applicable pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer.

Source : commission des finances du Sénat

L'exception à l'application de ce taux minimum d'imposition, prévue au *a* de l'article 197 A du CGI, est maintenue. Si le contribuable justifie que le **taux moyen résultant de l'application du barème progressif à l'ensemble de ses revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère (« revenu-monde »), **serait inférieur à ce taux minimum**, c'est ce taux moyen inférieur qui est appliqué à ses revenus de source française.**

Par ailleurs, le *b* de l'article 197 A prévoit que **les pensions alimentaires prévues au 2 du II de l'article 156 du CGI, par dérogation à l'article 164 A, puissent être déduites lors du calcul du taux moyen applicable à l'ensemble des revenus mondiaux**. Deux conditions sont toutefois posées par cet alinéa : ces pensions doivent être imposables en France et elles ne peuvent pas avoir déjà donné lieu à un avantage fiscal dans l'État de résidence.

Contrairement aux dispositions suivantes, le *A* du II de l'article 13 de la loi de finances pour 2019 prévoit que **cette hausse des taux minimum d'imposition entre en vigueur à compter des revenus perçus ou réalisés au 1^{er} janvier 2018**.

2. La modification de la retenue à la source sur les traitements, pensions, salaires et rentes viagères à titre gratuit de source française applicable aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2020

a) La base et le barème de la retenue à la source

L'article 13 de la loi de finances pour 2019 a modifié, **à compter des revenus perçus ou réalisés au 1^{er} janvier 2020**, le II et le III de l'article 182 A du CGI.

Le champ d'application de la retenue à la source, prévu au II de l'article 182 A, portera sur le montant net imposable à l'impôt sur le revenu des sommes versées et des avantages accordés, déterminé conformément aux dispositions de l'article 204 F du CGI¹. **C'est le même mode de calcul qui est retenu pour la définition des revenus imposables à l'impôt sur le revenu pour les résidents.**

Au terme du III de l'article 182 du CGI, le taux prévu à l'article 204 H sera utilisé pour calculer la retenue à la source. Les modalités de définition du tarif spécifique à la retenue à la source ont donc été supprimées. Concrètement, **c'est la grille de taux par défaut du prélèvement à la source prévue à l'article 204 H pour les résidents qui sera ainsi appliquée.**

L'article 13 de la loi de finances pour 2019 a néanmoins prévu le **maintien du régime spécifique de retenue à la source défini à l'article 182 bis du CGI pour les salaires versés en contrepartie des sommes artistiques**. Le taux de la retenue est ainsi de 15 % et son caractère est libératoire pour la fraction des sommes n'excédant pas un montant annuel de 43 047 euros pour les revenus perçus ou réalisés en 2019. Ce montant sera révisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

b) La modification du caractère libératoire de la retenue à la source

L'article 13 de la loi de finances pour 2019 a **supprimé le caractère partiellement libératoire de la retenue à la source prévu à l'article 197 B du CGI**, pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2020.

Cependant, les non-résidents conservent la possibilité de demander le remboursement de l'excédent de retenue à la source, lorsque la totalité de cette retenue excède le montant de l'impôt qui résulterait de l'application des dispositions du *a* de l'article 197 A du CGI à la totalité de ses revenus (cf. *supra*).

¹ II de l'article 182 A du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel a été inséré à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement de notre collègue député Frédéric Petit, sous-amendé par le Gouvernement et adopté avec un avis favorable de la commission des finances.

A. LE DÉCALAGE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU MODE DE CALCUL DE LA RETENUE À LA SOURCE

1. L'application d'un régime transitoire pour les revenus réalisés ou perçus entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2023

a) Le maintien, à titre transitoire, pour les revenus salariaux et assimilés perçus en 2020, 2021 et 2022, de la base et du barème actuellement en vigueur pour la retenue spécifique

Le **1 du II** du présent article abroge le 1 du I de l'article 13 de la loi de finances pour 2019¹, qui modifiait l'article 182 A du CGI à compter du 1^{er} janvier 2020. Il vise ainsi à empêcher l'entrée en vigueur de plusieurs des modifications induites par l'article 13 de la loi de finances pour 2019, de telle sorte que **le précédent mode de calcul de la retenue à la source - tant pour la détermination de l'assiette que pour l'application des taux de retenue à la source - continue à s'appliquer pour les revenus réalisés ou perçus à compter du 1^{er} janvier 2020.**

¹ Article 13 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Ainsi, pour les revenus 2020, le tarif de la retenue serait le suivant :

Tarif de retenue à la source applicable pour les revenus réalisés ou perçus à compter du 1^{er} janvier 2020

(en euros et en pourcentage)

Fraction des sommes soumises à retenue	Taux
Inférieure à 14 988 euros	0 %
De 14 988 à 43 477 euros	12 %
Supérieure à 43 477 euros	20 %

Source : commission des finances du Sénat

b) Le report d'un an de la suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source pour les revenus salariaux et assimilés, ainsi que pour les revenus issus de l'actionnariat salarié

Le **2 du II** du présent article, inséré à l'initiative du Gouvernement, reporte l'application des 2, 4 et 5 du I de l'article 13 de la loi de finances pour 2019¹ aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2021.

La **suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source**, prévue à l'article 197 B du CGI **est donc reportée d'un an**, tout comme l'application du nouveau plafond de 43 047 euros pour l'imputation de la retenue à la source sur l'imposition des salaires versés en contrepartie de prestations artistiques (article 182 *bis* du CGI).

Afin de ne pas pénaliser les contribuables, la modification du c du 1 du IV de l'article 1417 du CGI est également reportée d'un an. En effet, sans ce décalage, le montant des revenus pris en compte pour bénéficier de diverses réductions d'impôts locaux ne prendrait plus en compte le montant des revenus soumis à la retenue à la source.

2. La modification du régime applicable aux non-résidents à compter des revenus réalisés ou perçus au 1^{er} janvier 2023

Par ailleurs, le présent article opère des changements dans le régime élaboré dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019.

¹ Article 13 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

a) L'application du régime de droit commun du prélèvement à la source pour les salaires et pensions

(1) La suppression de la retenue à la source spécifique pour les revenus de source française des non-résidents

Tout d'abord, le **1 du I** du présent article prévoit l'**abrogation, à compter du 1^{er} janvier 2023, de l'article 182 A du code général des impôts**, ce qui revient à supprimer le dispositif de retenue spécifique applicable aux non-résidents. Par conséquent, le **4 du I** supprime la mention de l'article 182 A à l'article 204 D, qui liste les revenus qui ne sont pas soumis au prélèvement à la source prévu à l'article 204 A du CGI.

Ainsi, **le présent article prévoit que les revenus des non-résidents soient imposés selon les modalités de prélèvement à la source de droit commun**. En pratique, l'administration fiscale calculera, pour chaque contribuable, un taux personnalisé de prélèvement à la source, sur la base des revenus et de l'impôt établis pour les années 2021 et 2022.

Mise en œuvre du prélèvement à la source pour les non-résidents

	1 ^{er} janvier – 31 août 2023	1 ^{er} septembre– 31 décembre 2023
Revenus imposés	Revenus 2023	
Calcul du taux du PAS*	$\frac{IR\ 2021}{Total\ des\ revenus\ 2021}$	$\frac{IR\ 2022}{Total\ des\ revenus\ 2022}$

* Les données ici considérées sont l'impôt sur le revenu et le total des revenus relevant du prélèvement à la source.

Source : commission des finances du Sénat

Le dispositif initial prévoyait une abrogation de l'article 182 A du CGI à compter des revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2022. Un sous-amendement du Gouvernement a néanmoins reporté d'un an supplémentaire l'entrée en vigueur de la réforme, **pour tenir compte des modalités d'établissements du taux personnalisé de prélèvement à la source, qui nécessitent de disposer du revenu imposable et de l'impôt acquitté en N-2**.

En effet, **la suppression du caractère libératoire de la retenue à la source à compter des revenus réalisés ou perçus au 1^{er} janvier 2021 se traduira par une harmonisation de l'assiette des revenus imposables** entre les résidents et les non-résidents. Elle permettra ainsi à l'administration fiscale de définir le montant des revenus de source française imposables en 2021, ainsi que l'impôt sur le revenu correspondant, et donc *in fine* de

calculer le taux de prélèvement personnalisé qui s'appliquera au contribuable non-résident entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2023.

Deux options seront dès lors envisageables pour les non-résidents :

- s'ils choisissent de **déclarer uniquement leurs revenus de source française, leur taux d'imposition ne pourra être inférieur au taux minimum** défini à l'article 197 A. Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, le taux personnalisé de prélèvement à la source tiendra compte de ce taux minimum ;

- **s'ils choisissent de déclarer leurs revenus mondiaux** (revenus de source française ou étrangère), et que le taux moyen résultant de l'application du barème de droit commun à l'ensemble de ces revenus est inférieur au taux minimum, **c'est ce taux moyen qui s'appliquera à leurs revenus de source française.**

Les non-résidents seront donc incités à déclarer des revenus mondiaux pour bénéficier d'un taux moyen inférieur au taux minimum.

(2) Les coordinations nécessaires à la mise en œuvre du prélèvement à la source

Le 3 et le 4 du présent article opèrent plusieurs coordinations, tirant les conséquences de l'abrogation de l'article 182 A à compter du 1^{er} janvier 2023.

Le 3 du I du présent article supprime la mention de l'article 182 A au *d* du I de l'article 182 B. Il était en effet prévu que la retenue à la source applicable aux sommes versées en rémunération d'une prestation sportive fournie ou utilisée en France conserve son caractère spécifique, en dépit de l'article 182 A. Son abrogation rend caduque cette précision.

Le 4 du I du présent article supprime la mention de l'article 182 A à l'article 193 du CGI, qui liste les retenues à la source, prélèvements et crédits d'impôts pouvant être déduits de l'impôt brut pour déterminer l'impôt dû par le contribuable. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2023, **la retenue à la source s'imputera sur l'impôt sur le revenu dû dans les conditions de droit commun, définies au 3 de l'article 204 A.**

Le 4 du I du présent article supprime également la mention de l'article 182 A à l'article 197 B du CGI, dans sa version issue de la loi de finances pour 2019, au terme duquel le contribuable peut demander le remboursement de l'excédent de retenue à la source lorsque son montant excède celui de l'impôt qui résulterait de l'application du *a* de l'article 197 A. L'application d'un taux personnalisé de prélèvement à la source rend inutile cette précision.

Par ailleurs, le **a du 5 du I** supprime la référence à l'article 182 A du CGI dans l'article 1671 A, du fait de son abrogation. En effet, les bénéficiaires de salaires, traitements et pensions seront désormais imposés selon les

modalités de prélèvement à la source de droit commun, qui ne prévoient pas de seuil minimal de recouvrement.

Les **b et c du 5 du I** tirent les conséquences de cette abrogation en prévoyant que seuls les bénéficiaires des versements donnant lieu aux retenues prévues aux articles 182 A *bis* (prestations artistiques), 182 B (prestations sportives¹) et 182 A *ter* (actionnariat salarié) seront éligibles au seuil de non-recouvrement prévu par l'article 1671 A, à savoir huit euros par mois.

b) Le maintien d'une retenue à la source spécifique pour les revenus issus de l'actionnariat salarié

Le 2 du I du présent article modifie les règles régissant le calcul de la retenue à la source applicable aux revenus issus de l'actionnariat salarié. En effet, le **2 du III** de l'article 182 *ter* ne trouvera plus à s'appliquer du fait de l'abrogation de l'article 182 A, auquel il fait référence.

En pratique, le présent article prévoit le maintien d'une retenue à la source spécifique pour les revenus issus de l'actionnariat salarié, mais modifie l'assiette et le taux applicables pour cette retenue.

Ainsi, afin de conserver une harmonisation entre la détermination de la retenue à la source pour les revenus issus de l'actionnariat salarié et pour les revenus issus de salaires, traitement ou pensions, le **2 du I** du présent article précise que **la retenue sera calculée par application du taux proportionnel fixé dans les conditions du a et d du 1 du III de l'article 204 H** (taux neutre du prélèvement à la source).

La détermination de l'assiette de la retenue à la source, définie au 2 du II de l'article 182 *ter*, est également modifiée puisque ne sont plus exclus de la détermination du montant net les frais professionnels réels mais les frais professionnels. Cette modification est destinée à **harmoniser le calcul de cette retenue à la source avec les conditions applicables dans le cas du prélèvement à la source.**

En effet, selon l'article 204 F du CGI, l'assiette de la retenue à la source est constituée du montant net imposable à l'impôt sur le revenu avant application du 3 de l'article 83 du CGI, qui prévoit que le montant net du revenu imposable est déterminé en déduisant les frais professionnels du montant brut des sommes payées et des avantages accordés. La déduction est calculée forfaitairement et fixée à 10 % du revenu brut après défalcation des cotisations, contributions et intérêts divers. Les contribuables peuvent

¹ Cet article couvre également la retenue à la source sur les rémunérations d'une activité déployée en France dans l'une des professions mentionnées à l'article 92 du CGI (bénéfices tirés d'une profession non-commerciale), les produits définis et perçus par les inventeurs ou au titre de droits d'auteurs, ceux perçus par les obtenteurs de nouvelles variétés végétales, les sommes payées en rémunération des prestations de toute nature fournies ou utilisées en France.

également, par l'intermédiaire d'une déclaration spécifique, déclarer leurs frais professionnels réels.

À l'instar de celles introduites par le 1 du I du présent article, **ces modifications s'appliqueraient, d'après le III du présent article, aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1er janvier 2023.**

3. Le refus d'étendre le bénéfice du mécanisme de la décote aux non-résidents

Un sous-amendement du Gouvernement a supprimé l'alinéa 9 de l'amendement initial déposé par notre collègue député Frédéric Petit. Celui-ci prévoyait d'étendre le bénéfice du mécanisme de la décote, prévu au *a* du 4 de l'article 197 du CGI, aux personnes percevant des revenus de source française mais n'ayant pas leur domicile fiscal en France. La décote aurait ainsi été appliquée à la cotisation d'impôt brut due par les non-résidents.

Le Gouvernement souhaite en effet attendre les conclusions du rapport demandé au IV du présent article pour se prononcer sur l'extension du mécanisme de la décote.

B. LA REMISE D'UN RAPPORT AU 1^{ER} JUIN 2020

Le IV du présent article prévoit que **le Gouvernement remette au Parlement un rapport relatif à la fiscalité des revenus de source française des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France.**

Ce rapport, qui devra être remis avant le 1^{er} juin 2020, devra servir de base à une modification éventuellement plus pérenne des dispositions ayant trait à l'imposition des revenus de source française des non-résidents. Il devra inclure une étude d'impact des évolutions récentes sur les non-résidents ainsi que sur les recettes de l'État.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN REPORT INÉVITABLE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA SUPPRESSION DU CARACTÈRE LIBÉRATOIRE DE LA RETENUE SPÉCIFIQUE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019¹, votre commission des finances avait mis en garde le Gouvernement contre **des effets de bord et distorsions d'autant plus prévisibles que la réforme,**

¹ Article 13 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

introduite par voie d'amendement, ne se fondait sur aucune évaluation préalable¹.

Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas davantage tenu compte des réserves exprimées par votre commission des finances : **les derniers mois ont vu se lever une véritable opposition contre l'entrée en vigueur de cette réforme**, les conséquences de son adoption n'ayant pas été correctement anticipées.

La suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source spécifique ne pouvait manquer, en effet, de **pénaliser grandement les non-résidents n'ayant aucune charge de famille ou les jeunes travailleurs transfrontaliers.**

En effet, **pour tous les non-résidents déclarant uniquement des revenus de source française**, la suppression du caractère libératoire de la retenue - qui sera effective au 1^{er} janvier 2021 - entraîne automatiquement une **augmentation considérable du revenu imposable, et donc de l'impôt exigible**, comme en atteste le cas-type ici reproduit.

¹ Rapport général n° 147, tome II (2018-2019) sur le projet de loi de finances pour 2019 de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018, p. 90, <https://www.senat.fr/rap/l18-147-21-1/l18-147-21-11.pdf>.

**Cas-type pour un Français résidant de l'étranger dont les revenus se composent
d'une pension de source française de 50 000 euros,
et de revenus fonciers français de 10 000 euros.**

<i>Calcul de la retenue à la source applicable</i>		
<i>Limites des tranches</i>	<i>Taux de retenue à la source</i>	<i>Retenue opérée</i>
<i>De 0 à 14 839 euros</i>	<i>Taux de 0 %</i>	0
<i>De 14 839 à 43 047 euros</i>	<i>Taux de 12 %</i>	3384,96
<i>Au-delà de 43 047 euros</i>	<i>Taux de 20 %</i>	390,6
Total de la retenue à la source (1)		3775,56

Calcul du montant des revenus imposable

	2020	2021*
<i>Pension</i>	50 000	50 000
<i>Abattement forfaitaire de 10 % plafonné</i>	- 3 812	- 3 812
<i>Revenus fonciers nets</i>	10 000	10 000
<i>Revenu brut global</i>	56 188	56 188
<i>Fraction du revenu non soumis à l'impôt sur le revenu (retenue à la source libératoire pour les tranches à 0 et 12 %)</i>	- 43 047	<i>Pas applicable</i>
Revenu net imposable (2)	13 141	56 188

* si la réforme entre en vigueur

Calcul du montant de l'impôt à payer

		2020	2021
<i>De 0 à 27 519 euros</i>	<i>Taux de 20 %</i>	2 628,20	5 503,8
<i>Au-delà de 27 519 euros</i>	<i>Taux de 30 %</i>		8 600,7
<i>Imputation de la retenue</i>			
<i>Déduction de la tranche de la retenue à la source à 20 %</i>		- 390,60	
<i>Déduction de l'ensemble de la retenue à la source</i>			- 3 775,56
Impôt net à payer (3)		1 867,60	10 328,94
Impôt total à payer (= 1 + 3)		5 643,16	14 104,50¹

Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport d'Anne Genetet, Fiscalité des Français de l'étranger : quelle imposition de vos revenus français cette année ?, 2019

¹ Si ce contribuable prouvait que ce sont ses seuls revenus, il pourrait demander à se voir appliquer le taux moyen d'imposition prévu au a de l'article 197 A du CGI sur l'ensemble de ces revenus. Ce taux serait alors de 19,65 % et le montant de son imposition s'élèverait à 11 044 euros.

Dès lors, le moratoire proposé par le présent article s'avérait d'autant plus indispensable que le présent article ne revient pas sur la hausse du taux minimum d'imposition opérée en loi de finances pour 2019 et que le Sénat avait refusée.

B. LE MAINTIEN DE LA HAUSSE DU TAUX MINIMUM D'IMPOSITION : UN CHOIX PRÉJUDICIALE AUX NON-RÉSIDENTS DISPOSANT DE FAIBLES REVENUS

Votre rapporteur général regrette que le présent article ne revienne pas sur la hausse du taux minimum d'imposition, passé de 20 % à 30 % pour la fraction des revenus supérieure à la deuxième tranche du barème.

Le maintien d'un taux d'imposition minimum élevé est indubitablement cohérent avec l'objectif poursuivi par la réforme, à savoir inciter les non-résidents à déclarer à l'administration fiscale française l'ensemble de leurs revenus, qu'ils soient de source française ou étrangère. Concrètement, plus le taux minimum sera élevé, plus il se révélera avantageux pour les contribuables de demander l'application du barème de l'impôt sur le revenu à l'ensemble de leurs revenus, pour bénéficier d'un taux moyen potentiellement inférieur au taux minimum.

Cependant, comme votre rapporteur général l'avait déjà relevé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, la hausse du taux minimum constitue une mesure fortement préjudiciable aux non-résidents ayant de faibles revenus et, en particulier, ceux ne disposant pas de revenus de source étrangère leur permettant de demander l'application d'un taux moyen inférieur à leur « revenu-monde ».

Pour ces derniers, il demeure en outre particulièrement difficile de prouver l'absence de revenus de source étrangère et, partant, de demander l'application de ce taux moyen.

En tout état de cause, les effets de cette hausse ne se feront pleinement sentir qu'à compter de 2021, avec l'augmentation du revenu imposable découlant de la suppression du caractère libérateur de la retenue à la source. Les années 2021 et 2022, avant que les non-résidents ne soient imposés selon les modalités de prélèvement à la source de droit commun, seront des années de transition extrêmement désavantageuses. Dans le cas type d'un retraité non-résident dont les revenus se composent d'une pension de 50 000 euros et de revenus fonciers de 10 000 euros, tous deux de source française, l'impôt dû passera de 5 643 euros à 14 104 euros, soit une progression de plus de 150 %¹. D'inférieur de 50,5 % au montant de la retenue à la source, le montant d'impôt net à payer en plus sera 2,7 fois plus élevé que le total de la retenue à la source, astreignant ce contribuable à un effort de trésorerie considérable.

¹ Avec l'application du taux moyen, son impôt serait quasiment multiplié par deux (+ 96 %).

Le présent article se contente pourtant de repousser d'un an les effets de la réforme, sans en corriger réellement ni la portée ni les conséquences. C'est pourquoi votre commission a adopté l'amendement FINC.4 afin de revenir au taux minimum de 20 % à compter des revenus réalisés ou perçus en 2019.

C. LA REMISE D'UN RAPPORT EN 2020 : UN EFFET D'ANNONCE PLUS QU'UNE VÉRITABLE AVANCÉE

Votre rapporteur général regrette vivement que, cette année encore, la réforme de l'imposition des non-résidents prenne la forme d'un amendement parlementaire, inséré dans le projet de loi de finances.

En effet, étant donné le nombre de contribuables concernés – environ 30 000, soit 0,6 % des contribuables – et l'impact considérable des mesures envisagées, il eut été plus convenable de soumettre au vote des parlementaires un projet d'article assorti d'une évaluation préalable permettant d'en mesurer les effets.

Le Gouvernement, visiblement conscient des limites de la méthode employée et désireux d'en pallier les carences, s'est engagé à remettre au Parlement un rapport relatif à la fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France. S'il convient de saluer cette démarche, votre rapporteur général demeure néanmoins circonspect quant aux informations qui pourront réellement être données à la représentation nationale.

En effet, à l'heure actuelle, l'administration fiscale ne dispose que du montant des revenus de source française déclarés par les non-résidents, et non de leurs « revenus-monde » ; il ne lui est donc pas possible d'établir l'impact global de la réforme, tant sur la fiscalité des non-résidents que sur les recettes de l'État.

Il ne fait cependant aucun doute que l'application du prélèvement à la source de droit commun pour les non-résidents constitue une mesure très défavorable.

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

ARTICLE 2 nonies (nouveau)
(Art. 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts)

**Prorogation d'une année du taux renforcé
de la réduction d'impôt « Madelin »**

Commentaire : le présent article vise à proroger d'un an le taux bonifié de la réduction d'impôt « Madelin » dont l'application est aujourd'hui limitée aux versements effectués jusqu'au 31 décembre 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

Le dispositif « Madelin », créé en 1994¹ et codifié à l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu en cas de **souscription au capital de certaines petites et moyennes entreprises (PME)**.

Pour être éligible au dispositif, le contribuable doit investir au sein d'une société remplissant les différentes conditions prévues au 1 *bis* de l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2017, au premier rang desquelles figurent :

- **une condition de taille** : l'entreprise doit répondre à la définition européenne des PME² ;

- **une condition de maturité** : l'entreprise ne doit pas avoir encore effectué de vente commerciale, exercer ses activités sur un marché depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale ou avoir besoin d'un investissement initial qui, en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de son chiffre d'affaires annuel moyen des cinq dernières années ;

- **une condition d'activité** : l'entreprise doit exercer une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier, des activités de promotion immobilière et des activités immobilières.

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

² Il s'agit des entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros.

Le taux de la réduction d'impôt est de 18 %. Il s'applique aux versements effectués au titre de la souscription en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des entreprises entrant dans le champ d'application du dispositif.

En cas d'investissement direct ou réalisé par l'intermédiaire d'une société holding, les versements sont retenus dans la limite annuelle de **50 000 euros** pour une personne seule et de **100 000 euros** pour des contribuables mariés soumis à imposition commune.

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

Des dispositifs spécifiques pour les investissements réalisés dans les entreprises solidaires, en Corse et en outre-mer

1) Entreprises solidaires :

L'article 199 *terdecies-0* AA du code général des impôts étend le dispositif « Madelin » aux investissements réalisés dans les **entreprises solidaires**, qui bénéficient notamment d'une **dérogation** à la condition de maturité et à l'exclusion des activités financières et immobilières.

2) « FIP Corse » :

Selon les dispositions du VI *ter* de l'article 199 *terdecies-0* A du même code, les contribuables peuvent bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à **38 % des versements effectués au titre de souscriptions de parts FIP** dont l'actif est constitué pour 70 % au moins de valeurs mobilières, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des **sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements situés en Corse.**

3) « FIP outre-mer » :

Selon les dispositions du VI *ter* A de l'article 199 *terdecies-0* A du même code, les contribuables peuvent bénéficier d'une **réduction de leur impôt sur le revenu égale à 38 % des souscriptions de FIP** dont l'actif est constitué pour 70 % au moins de titres financiers, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant émises par des sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans des établissements **situés outre-mer et dans les secteurs retenus pour l'application de la réduction d'impôt dite « Girardin »** industriel prévue au I de l'article 199 *undecies* B du même code.

¹ Une entreprise est considérée comme innovante lorsque ses dépenses de recherche représentent au moins de 10 % de ses charges d'exploitation ou qu'elle a obtenu la qualification « entreprise innovante » de Bpifrance.

² La zone géographique choisie par le fonds est limitée à quatre régions limitrophes.

Si le taux de l'avantage fiscal est en principe de 18 %, un **taux bonifié de 25 %** est prévu pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2019, afin de contrebalancer la disparition de la réduction d'impôt « ISF-PME ». Ce taux bonifié, initialement applicable aux seuls versements effectués en 2018, a été **prolongé d'un an** dans le cadre de la loi de finances pour 2019¹.

Son entrée en vigueur est néanmoins subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin » comme étant conforme au droit de l'Union européenne.

L'avantage fiscal « Madelin » fait partie de ceux dont le cumul **ne peut aboutir à une réduction d'impôt supérieure à 10 000 euros** (article 200-0 A du code général des impôts). L'éventuel excédent peut toutefois être reporté sur l'impôt sur le revenu dû au titre des années suivantes **jusqu'à la cinquième année inclusivement**.

D'après le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du présent projet de loi de finances, **le coût total du dispositif est évalué à 123 millions d'euros en 2019**, dont :

- 50 millions d'euros au titre de l'investissement direct ;
- 31 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FCPI ;
- 15 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP généralistes ;
- 21 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises corses ;
- 6 millions d'euros au titre de la souscription de parts de FIP investis dans les entreprises d'outre-mer.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Noël Barrot, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, propose de **proroger d'un an le taux bonifié de 25 %**, qui resterait applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

Comme l'an passé, le taux bonifié ne s'appliquerait toutefois qu'aux versements effectués « *à compter d'une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne* ».

¹ Article 118 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans un contexte marqué par l'extinction de la réduction d'impôt « ISF-PME » dans le cadre de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), votre rapporteur général a **soutenu le renforcement temporaire du dispositif « Madelin », afin de ne pas fragiliser l'industrie française du capital-risque.**

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'application de ce taux bonifié était néanmoins **subordonnée à la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif « Madelin » comme étant conforme au droit de l'Union européenne.**

En effet, cette réduction d'impôt n'avait jamais été notifiée à la Commission européenne, **en dépit des demandes répétées** en ce sens de la commission des finances du Sénat¹.

Cette décision n'étant toujours pas intervenue, aucun versement n'a pu à ce jour bénéficier du taux bonifié.

Dès lors, loin d'encourager les redevables à utiliser la réduction d'impôt « Madelin », **le taux bonifié transitoire a au contraire suscité des comportements attentistes de la part des redevables**, qui ont préféré reporter leurs investissements, ainsi que cela a été souligné dans le cadre du rapport d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI².

Les données relatives aux levées de fonds des FCPI et des FIP sont de ce point de vue révélatrices : alors que la collecte au titre de la réduction d'impôt « Madelin » était en augmentation tendancielle au cours des derniers exercices, celle-ci a **fortement chuté en 2018 (- 29 %).**

Levées de fonds des FCPI et des FIP créés en année N-1 et N

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018
Au titre du « Madelin »	363	378	416	451	502	355	- 147
Au titre de l'« ISF-PME »	336	395	445	516	581	0	- 581
Total	699	773	861	967	1083	355	- 728

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par France Invest)

¹ Voir par exemple le commentaire de l'article 13 ter figurant dans le rapport n° 229 (2015-2016) relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2015 d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 décembre 2015.

² Rapport d'information n° 42 (2019-2020) de Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier (tome I) relatif à la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et à la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 octobre 2019, pp. 106-108.

Interrogé sur l'absence de décision de la Commission européenne, le Gouvernement a indiqué que **certains éléments du dispositif « Madelin » devraient être adaptés par amendement dans le cadre de la seconde partie du présent projet de loi de finances, afin de le rendre pleinement compatible avec les règles européennes en matière d'aides d'État.** Seraient notamment concernés les taux bonifiés dont bénéficient les investissements réalisés en Corse et outre-mer, ainsi que certaines dérogations prévues pour les investissements solidaires.

Le présent article relève également de la seconde partie, dès lors qu'il modifie le traitement fiscal des versements effectués en 2020, avec un effet sur le solde de l'État à compter de 2021.

Aussi, votre rapporteur général propose de **supprimer le présent article,** dont les dispositions pourront éventuellement être reprises en seconde partie. Un **amendement FINC.5** est adopté en ce sens.

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

*ARTICLE additionnel après l'article 2 nonies
(Art. 790 B du code général des impôts)*

**Augmentation du taux de l'abattement applicable aux
donations vers les petits-enfants**

Commentaire : le présent article vise à porter de 31 865 euros à 70 000 euros le montant de l'abattement sur les donations vers les petits-enfants.

I. LE DROIT EXISTANT

Les transmissions à titre gratuit dont le montant dépasse un certain seuil font l'objet d'une taxation au bénéfice de l'État, selon un **barème progressif** défini à l'article 777 du code général des impôts dépendant du **lien de parenté** entre le donateur ou le défunt et le donataire ou l'héritier.

Concernant les donations, **un abattement spécifique à celles consenties entre grands-parents et petits-enfants est applicable**. Ainsi, l'article 790 B dispose que « *pour la perception des droits de mutation à titre gratuit entre vifs, il est effectué un abattement de 31 865 € sur la part de chacun des petits-enfants* »¹. Cet abattement est renouvelable tous les quinze ans, compte tenu du délai de rappel fiscal des donations antérieures (article 784 du code général des impôts).

Le coût de cet abattement au titre de l'année 2019 était estimé l'an dernier à **190 millions d'euros**² mais n'a pas été chiffré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

L'abattement est **cumulable avec l'exonération des dons familiaux de sommes d'argent consentis en pleine propriété**, dont le montant s'élève également à 31 865 euros, renouvelable tous les quinze ans (article 790 G du code général des impôts).

Ainsi, en cumulant l'abattement spécifique aux petits-enfants de 31 865 euros et l'exonération des dons familiaux de même montant, deux grands-parents de 75 ans peuvent d'ores et déjà donner tous les quinze ans à chacun de leurs quatre petits-enfants jusqu'à $2 * (31\ 865 + 31\ 865) = 127\ 460$ euros en franchise totale d'impôt, soit 509 840 euros au total.

¹ Article 790 B du CGI.

² Tome 2 de l'annexe « Voies et Moyens » du projet de loi de finances pour 2019, p. 244.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, issu de l'amendement **FINC.6** du rapporteur général, **porte de 31 865 euros à 70 000 euros** le montant de l'abattement spécifique aux donations vers les petits-enfants.

Directement inspiré d'un rapport sur la « rente immobilière » daté de novembre 2017¹, il reprend un dispositif adopté par le Sénat lors de l'examen, en première lecture, de la proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI^e siècle.

Dans un contexte de forte hausse des prix des logements et d'allongement de la durée des études, la solidarité familiale doit permettre d'aider les jeunes à financer leurs études et à se constituer un premier apport pour devenir propriétaire. L'héritage intervenant désormais à un âge trop tardif – 50 ans en moyenne – pour jouer ce rôle, il apparaît nécessaire **d'encourager fiscalement les donations vers les petits-enfants.**

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

¹ « La "rente immobilière" : mythe et réalités », rapport d'information n° 75 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 8 novembre 2017.

ARTICLE 3
(art. 4 B du code général des impôts)

Domiciliation fiscale en France des dirigeants des grandes entreprises françaises

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les critères de domiciliation fiscale afin qu'y soient inclus de droit les dirigeants d'entreprises dont le siège social est situé en France et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 250 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DOMICILIATION FISCALE DÉTERMINE LES MODALITÉS D'IMPOSITION DES PERSONNES PERCEVANT DES REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE

1. Obligation fiscale « illimitée » ou « restreinte »

Notre système fiscal est fondé sur le **principe de territorialité**. Ainsi, l'article 4 A du code général des impôts (CGI) prévoit que **les personnes fiscalement domiciliées en France sont soumises à l'impôt sur le revenu sur l'ensemble de leurs revenus, que ceux-ci soient de source étrangère ou française** (obligation fiscale illimitée). *A contrario*, selon le deuxième alinéa du même article, celles dont le domicile fiscal n'est pas situé en France, **les « non-résidents », ne sont passibles de cet impôt que sur leurs revenus de source française**¹ (obligation fiscale restreinte).

Si l'assiette des revenus pris en compte diffère entre résidents et non-résidents, c'est également le cas de leurs modalités d'imposition. Les résidents relèvent du barème énoncé à l'article 197 du CGI, tandis que les non-résidents se voient appliquer un taux minimum d'imposition, prévu à l'article 197 A du CGI, ainsi qu'une retenue à la source sur le revenu, dont le caractère est partiellement libératoire de l'impôt sur le revenu (articles 182 A et 197 B du CGI).

¹ Les revenus considérés comme étant de source française sont listés à l'article 164 B du code général des impôts.

2. L'appréciation de la domiciliation fiscale

a) Les critères juridiques

L'article 4 B du CGI énonce trois critères, alternatifs, permettant de déterminer si un individu est fiscalement domicilié en France. Pour cela, cette personne doit :

a. avoir en France son **foyer ou son lieu de séjour principal** ;

b. exercer en France une **activité professionnelle**, salariée ou non, sauf à justifier que cette activité est exercée à titre accessoire ;

c. avoir en France le **centre de ses intérêts économiques**.

Ces conditions, d'abord issues de la jurisprudence du Conseil d'État, sont par ailleurs conformes aux critères retenus par l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) dans ses modèles de convention fiscale concernant le revenu et la fortune. Dans ces derniers, l'article 4 définit la notion de « résident d'un État » en s'appuyant d'abord sur le critère du foyer d'habitation permanent, puis sur l'intensité des liens personnels et économiques et, enfin, sur la détermination du lieu de séjour habituel¹.

b) Les précisions de la jurisprudence

La jurisprudence administrative, et notamment celle du Conseil d'État, a précédé et précisé les critères énoncés à l'article 4 B du CGI.

(1) Critères d'ordre personnel

Le foyer s'entend comme le lieu d'habitation habituel, à la condition que cette résidence en France ait un **caractère permanent**. Pour que ce critère soit satisfait, il importe peu que le contribuable ait séjourné ailleurs temporairement ou y ait même passé la plus grande partie de l'année ; le fait que la famille du contribuable continue d'y habiter normalement suffit à considérer ce lieu d'habitation comme un foyer².

La **condition de séjour principal** est réputée remplie quand le contribuable y est présent à titre principal, **plus de six mois au cours d'une année donnée**³ et ce quel que soit le type de logement (location, chambre d'hôtel, logement mis à disposition à titre gratuit, etc.)⁴ ou le lieu de séjour de la famille⁵. Ce seuil de six mois n'est pas impératif, le Conseil d'État ayant

¹ OCDE, Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune : version abrégée 2017 (6 décembre 2018).

² CE, arrêt du 23 avril 1958, n° 37792.

³ CE, arrêt du 20 février 1961, n° 50475.

⁴ CE, arrêt du 17 juin 1946, n° 59353 ; CE, arrêt du 5 juillet 1961, n° 37182.

⁵ CE, arrêt du 16 juillet 1976, n° 94488.

déjà accepté de s'en écarter si d'autres circonstances montraient que le contribuable disposait bien en France de son lieu de séjour principal¹.

(2) Critères d'ordre professionnel

L'appréciation de l'exercice d'une activité professionnelle en France varie selon la situation du contribuable. Ainsi, les salariés sont réputés avoir leur domicile fiscal dans le pays où ils exercent régulièrement leur activité. Pour les indépendants, l'administration et la justice s'appuient sur un faisceau d'indices (établissement stable en France, point d'attache fixe, majorité des profits tirés de l'établissement stable)². Enfin, **pour les mandataires sociaux, si la société dispose de son siège social ou de son siège effectif de direction en France, alors leur mandat est présumé s'exercer en France** (cf. *infra*).

Pour déterminer **si cette activité professionnelle est exercée à « titre principal » en France**, la doctrine retient **moins le niveau des revenus que le temps effectif qui y est consacré**. C'est seulement si ce dernier ne peut être évalué qu'est considérée comme activité principale celle qui procure la plus grande part des revenus mondiaux.

(3) Critères d'ordre économique

Les intérêts économiques sont extrêmement divers et couvrent, par exemple, les opérations d'investissement, le siège des activités professionnelles procurant la majorité des revenus, le siège de l'administration des biens, *etc.* Dans le cas où le contribuable exercerait de multiples activités et bénéficierait de plusieurs sources de revenus, **le centre de ses intérêts économiques correspond au pays d'où la personne intéressée tire la majeure partie de ses revenus**³.

c) Les conséquences de la domiciliation fiscale française

Un dirigeant d'entreprise domicilié fiscalement en France est soumis à une obligation fiscale illimitée : **l'ensemble de ses revenus d'activité et de patrimoine est soumis au régime fiscal français** (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière, impôts fonciers, droits de succession, contribution à l'audiovisuel public). À titre d'exemple, cela signifie que le dirigeant d'entreprise se voit appliquer l'IFI sur l'ensemble de son patrimoine, que ses biens soient situés en France ou à l'étranger (article 964 du code général des impôts), et qu'il doit payer des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur l'ensemble des actifs qui lui ont été transmis, y compris ceux situés à l'étranger.

¹ CE, arrêt du 19 mars 1958, n° 38090 ; CE, arrêt du 24 mars 1972, n° 75492.

² CE, arrêt du 3 mai 1968, n° 67951.

³ CE, arrêt du 27 janvier 1971, n° 74995.

Or, les conventions fiscales internationales couvrent plus fréquemment l'impôt sur le revenu que l'imposition du patrimoine. En effet, à ce jour, seules 56 conventions fiscales sont applicables à l'IFI et n'y sont pas inclus des pays tels que la Belgique ou la Chine. La doctrine administrative précise toutefois que les principes guidant l'interprétation des dispositions des conventions fiscales utilisées en matière d'impôt de solidarité sur la fortune s'appliquent également en matière d'IFI¹. La protection conventionnelle est encore plus faible pour les DMTG².

Un dirigeant d'entreprise dont le domicile fiscal n'est pas situé en France n'y est imposable qu'au titre de ses revenus de source française et sur les biens détenus en France. Sa rémunération fera l'objet d'une retenue à la source dont le montant est défini par l'application du barème de l'article 182 A du CGI, ainsi que d'une imposition aux taux minimums prévus à l'article 197 A du CGI.

Tarif de la retenue à la source prévue à l'article 182 A du CGI applicable en 2019

Année 2019	Limites des tranches selon la période à laquelle se rapportent les paiements				
	Année (en euros)	Trimestre (en euros)	Mois (en euros)	Semaine (en euros)	Jour ou fraction de jour (en euros)
0 % en-deçà de	14 839	3 710	1 237	285	48
12 % ⁽¹⁾ de	14 839	3 710	1 237	285	48
à	43 047	10 762	3 587	828	138
20 % ⁽¹⁾ au-delà de	43 047	10 762	3 587	828	138

⁽¹⁾ Respectivement 8 % et 14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer.

Source : bulletin officiel des finances publiques

Cette retenue à la source n'est pas libératoire de l'impôt sur le revenu pour la fraction des revenus supérieure à 43 047 euros, soit le seuil au-delà duquel s'applique le taux de retenue à la source de 20 % (article 197 B du CGI). Cette fraction est alors imposée au barème progressif de l'impôt sur le revenu, avec application d'un taux minimum de 20 % pour le revenu imposable inférieur à 27 519 euros et de 30 % au-delà (article 197 A du CGI).

¹ Bulletin officiel des finances publiques, <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/11289-PGP.html>

² Dans leur rapport de juin 2017 réalisé pour le Conseil des prélèvements obligatoires sur le cadre juridique des prélèvements sur le capital, Ophélie Champeaux et Lucile Poivert notaient que 10 conventions concernaient spécifiquement les successions et donations tandis que cinq d'entre elles assuraient la réciprocité en matière d'octroi d'exonérations de DMTG (annexe 22 du rapport).

Pour ses revenus autres que de source française, c'est le régime fiscal du pays de résidence du dirigeant d'entreprise qui s'applique. Il n'est pas imposé sur ses revenus de source étrangère en France.

B. L'INCIDENCE DES CONVENTIONS FISCALES INTERNATIONALES

Si la domiciliation fiscale en France implique une obligation fiscale illimitée, cette dernière peut être partiellement remise en cause par les conventions fiscales bilatérales, le droit international prévalant en effet sur la loi nationale ordinaire¹. Afin d'éviter les phénomènes de double-imposition, ces conventions fiscales fixent les règles régissant la répartition de l'imposition des revenus ou des capitaux et peuvent ainsi déroger aux dispositions inscrites en droit français.

Par exemple, au profit de la France et conformément à l'article 4 *bis* du CGI, sont passibles de l'impôt sur le revenu les personnes de nationalité française ou étrangère, ayant ou non leur domicile fiscal en France et percevant des bénéfices ou revenus dont l'imposition a été attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions.

Sont de même passibles d'impôt sur le revenu, au terme de l'article 165 *bis* du CGI, **tous revenus dont l'imposition est attribuée à la France au titre de ces mêmes conventions**. En revanche, **si l'application d'une convention fiscale aboutit à qualifier de non-résident une personne qui aurait pu, au regard des critères de l'article 4 B du CGI, disposer de son domicile fiscal en France, la convention prime sur le droit français**. Ce contribuable est alors considéré comme un non-résident et n'est pas soumis à une obligation fiscale illimitée. Cette dernière est également mise en échec si une convention fiscale conduit à exclusion du champ d'application de l'article 4 A du CGI certains revenus, même si ce revenu est perçu par une personne fiscalement domiciliée en France.

En cas de conflit, ce sont généralement les critères d'ordre personnel, puis économique, qui sont pris en compte pour apprécier la localisation du domicile fiscal d'un individu.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à étendre par défaut le critère de l'activité professionnelle aux dirigeants des grandes entreprises françaises

Le présent article propose en effet de modifier, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de l'article 2 de la loi n° 76-1234 du 29 décembre 1976 modifiant les règles de territorialité et les conditions d'imposition des Français de l'étranger ainsi que des autres personnes

¹ Article 55 de la constitution du 4 octobre 1958.

non-domiciliées en France, **les critères permettant de savoir si une personne dispose ou non de son domicile fiscal en France.**

Le *b* du 1 de l'article 4 B du code général des impôts est ainsi complété d'une disposition prévoyant que **les dirigeants des grandes entreprises françaises sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France.** Ainsi, ce nouveau critère « fonction » serait suffisant pour déterminer la domiciliation fiscale d'un dirigeant d'entreprise, peu importe l'importance de cette activité, et ce même s'il exerce une partie de son activité à l'étranger ou s'il détient plusieurs mandats sociaux.

Quant au champ d'application de cet article, sont concernés les dirigeants des entreprises qui satisfont à deux conditions :

- **disposer de leur siège social en France.**

- **réaliser en France un chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros.** Pour les entreprises qui en contrôlent d'autres dans les conditions définies à l'article L. 233-161 du code de commerce, ce seuil d'un milliard d'euros correspond à la somme de leur chiffre d'affaires et de celui des entreprises qu'elles contrôlent. Ce seuil d'un milliard d'euros figure déjà dans plusieurs dispositifs du code général des impôts, par exemple pour déterminer le montant minimal du dernier acompte versé au titre de l'impôt sur les sociétés (article 1668 du CGI), le montant du versement anticipé au titre de la contribution exceptionnelle² (article 1668 B du CGI) ou encore le montant de l'intérêt de retard (article 1731 A du CGI).

Aux termes du troisième alinéa du présent article, **les dirigeants des grandes entreprises s'entendent comme le président du conseil d'administration, le directeur général, les directeurs généraux délégués, le président du conseil de surveillance, le président et les membres du directoire, les gérants et autres dirigeants avec des fonctions analogues.**

¹ Le II de l'article L. 233-16 du code de commerce précise que le contrôle exclusif d'une société par une autre résulte soit de la détention directe ou indirecte de la majorité des droits de vote ; soit de la désignation de la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance pendant deux exercices successifs ; soit du droit d'exercer une influence dominante en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires.

²La contribution exceptionnelle prévue à l'article 1^{er} de la loi n° 2017-1640 du 1er décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 ne trouvent plus à s'appliquer aux exercices clos à compter du 31 décembre 2018.

**Personnes susceptibles d'être concernées par la modification
du critère de domiciliation fiscale**

- les gérants, minoritaires ou majoritaires, dans les sociétés en nom collectif, les sociétés en commandite par actions et les sociétés à responsabilité limitée ;
- le président du conseil d'administration, le directeur général et les directeurs généraux délégués dans les sociétés anonymes « monistes » ;
- le président du conseil de surveillance, le président et les membres du directoire, le directeur général unique (ou le cas échéant les directeurs généraux) dans les sociétés anonymes ayant opté pour le système dualiste d'administration ;
- le président, les directeurs généraux délégués auxquels les statuts ont conféré ce pouvoir dans les sociétés par actions simplifiées ;
- les autres dirigeants ayant des fonctions analogues soumis au régime fiscal des salariés dans les autres sociétés ou établissements à forme particulière.

Source : évaluation préalable du présent article

Cette mesure s'appliquera aux **revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2019** et déclarés en 2020. Elle n'aura d'effet, pour les personnes concernées, que **sous réserve des conventions fiscales internationales en vigueur**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Six amendements identiques, déposés par des députés des groupes Socialistes et apparentés, Modem, la France insoumise, la Gauche démocrate et républicaine et la République en marche ont été adoptés à l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement.

Ces amendements abaissent le seuil du chiffre d'affaires des entreprises dont les dirigeants sont concernés par le dispositif proposé au présent article d'un milliard d'euros à 250 millions d'euros. Ce seuil est également utilisé comme seuil de référence dans le code général des impôts pour la détermination du montant du dernier acompte, de l'intérêt de retard et du versement anticipé de la contribution exceptionnelle (cf. *supra*), ainsi que pour l'aménagement de la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises, prévu à l'article 11 du présent projet de loi.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT D'ADAPTER LE DROIT AUX ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

1. S'adapter aux transformations du monde économique

Dans l'évaluation préalable du présent article, le Gouvernement justifie la nécessité de légiférer par les évolutions constatées dans le monde économique. **Les dirigeants de grandes entreprises mondialisées peuvent ainsi être titulaires de plusieurs mandats sociaux, dans plusieurs pays.** Il devient alors d'autant **plus difficile d'apprécier le lieu d'exercice de l'activité principale** que la **dématérialisation des procédures et des tâches** rend moins contraignante la présence sur un lieu donné.

Afin de pallier les défauts des critères traditionnels, le Gouvernement estime que le critère de l'activité professionnelle doit être complété, en intégrant les clarifications issues de la jurisprudence administrative.

2. Se rapprocher de la jurisprudence

Dans son **arrêt dit « USG France »**¹, le Conseil d'État a validé la condamnation de l'entreprise mise en cause au motif qu'elle n'avait pas opéré de retenue à la source sur la rémunération versée à son président directeur général (PDG), domicilié au Luxembourg. Considérant qu'**il était effectivement le dirigeant d'USG France et qu'il exerçait donc un mandat social en France**, le Conseil d'État a ainsi jugé que cette rémunération constituait bien un revenu de source française versé en contrepartie d'une activité professionnelle exercée en France. Partant, le mandataire social d'une entreprise dont le siège social est situé en France doit normalement être considéré comme exerçant son activité en France.

Pour les titulaires de mandats sociaux de plusieurs sociétés dont les sièges sociaux ou sièges de direction effective sont situés dans plusieurs pays, la justice administrative tient compte, pour définir le centre des intérêts économiques, des **circonstances particulières à chaque situation, des conditions effectives d'exercice de l'activité, ainsi que des liens entre ces mandats sociaux**. Dans son **arrêt dit « Tedesco »**², le Conseil d'État avait ainsi estimé que la personne dont la domiciliation fiscale était questionnée entretenait des liens plus étroits avec la France que la Belgique. Il s'était pour cela appuyé sur un faisceau d'indices qui lui avait

¹ CE, arrêt du 10 août 2007, n° 292577.

² CE, arrêt du 26 septembre 2012, n° 34556.

permis d'établir que les revenus versés au défendeur par une holding de droit belge provenaient en réalité de deux sociétés françaises.

Le Gouvernement estime ainsi que **la domiciliation fiscale des dirigeants d'entreprises françaises d'une certaine taille est de facto considérée comme étant située en France**, en vertu des critères dégagés par la jurisprudence administrative¹. **Le présent article ne viserait donc qu'à retranscrire cet état de fait dans notre droit.**

B. SI L'OBJECTIF DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE EST LOUABLE, LE CHAMP D'APPLICATION DE CET ARTICLE EST INADAPTÉ

1. Une mesure destinée à lutter contre l'évasion fiscale des grands dirigeants...

Lors de son allocution du 10 décembre 2018, le Président de la République avait déclaré « *que le Gouvernement et le Parlement dev[aient] aller plus loin pour mettre fin aux avantages indus et aux évasions fiscales. Le dirigeant d'une entreprise française doit payer ses impôts en France* ». Le ministre de l'économie et des finances avait abondé en ce sens après les révélations de *Libération* sur la domiciliation fiscale de Carlos Ghosn aux Pays-Bas : « *nous renforcerons par la loi les règles de domiciliation fiscale dans les prochains mois de façon à nous assurer que les dirigeants des grandes entreprises dont le siège social est en France payent bien leurs impôts en France* » .

Cet article vise donc à inscrire dans le droit cette promesse, en s'appuyant sur la jurisprudence administrative.

2. ...mais qui ne concernerait que peu d'individus, conférant à cette mesure un caractère symbolique

Dans l'évaluation préalable du présent article, **aucune donnée sur le nombre de personnes affectées par cette modification ou sur son impact budgétaire n'est disponible**. Aux demandes plus précises de chiffrage de la mesure, le Gouvernement oppose le respect du secret fiscal. Peu d'entreprises étant concernées, il serait trop aisé d'identifier les dirigeants ne disposant pas de leur domicile fiscal en France.

¹ « Il résulte de ces règles que la domiciliation fiscale en France est très souvent établie au regard du droit interne français par l'application des critères professionnel ou économique pour les dirigeants d'entreprises françaises d'une certaine importance, quand bien même ils auraient à l'étranger leur foyer ou leur lieu de séjour principal » (*évaluation préalable de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2020*).

Lors de l'examen du présent article en séance publique à l'Assemblée nationale¹, le ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, a toutefois déclaré que **le seuil d'un milliard d'euros pourrait concerner 233 entreprises, en prenant en compte les groupes, soit de 440 à 450 personnes**. Parmi elles, la plupart serait d'ores et déjà fiscalement domiciliée en France ou assujetties à l'application d'une convention fiscale bilatérale. Le ministre a estimé que **si une petite partie des dirigeants ne disposait pas de son domicile fiscal en France, cette fraction demeurait « non-négligeable »**. Il a également ajouté que **l'abaissement du seuil à 250 millions d'euros conduirait à inclure 765 entreprises, soit environ 1 500 dirigeants**.

Votre rapporteur général considère toutefois que **ces chiffres sont à prendre avec prudence**. En effet, cela voudrait dire qu'il n'y aurait que deux dirigeants par entreprise, ce qui n'est pas le cas pour la plupart d'entre elles. En outre, quel que soit le nombre de dirigeants, seule une petite partie d'entre eux seraient concernés, après retranchement de ceux qui disposent déjà de leur domicile fiscal en France et de ceux qui sont couverts par une convention fiscale internationale.

3. Une mesure à l'impact limité mais au périmètre inadapté

Si le but de cette mesure peut être soutenu, le dispositif proposé par le Gouvernement crée un certain nombre de difficultés. La domiciliation fiscale n'opérant par exemple aucune discrimination entre impôt sur le revenu et impôts sur le patrimoine, il s'agit là d'un vrai risque pour l'attractivité de nos entreprises et leur capacité à attirer et fidéliser les talents. Dans son actuelle rédaction, **cet article va à l'encontre de tous les discours du Gouvernement et du Président de la République sur la nécessité de renforcer l'attractivité de notre territoire**. Alors que le Royaume-Uni s'apprête à sortir de l'Union européenne et que nombre d'entreprises s'interrogent sur la pertinence de disposer d'un siège social dans un État membre de l'Union, **l'article tel qu'il est proposé constitue un inconvénient majeur dans la compétition que se livrent les pays membres pour attirer ces nouveaux sièges sociaux**.

a) Sur son champ d'application

Le premier point d'alerte concerne le champ d'application de l'article 3. Tel qu'il a été adopté à l'Assemblée nationale, **il inclut les personnes exerçant, au sein des entreprises concernées, des fonctions non-exécutives**. Or, **ces fonctions ne sont pas toujours rémunérées et sont parfois exercées à titre accessoire par les personnes concernées**. Les inclure d'office dans le champ du *b* de l'article 4 B du code général des impôts

¹ *Compte-rendu de la 2^{ème} séance du jeudi 17 octobre 2019* (<http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2019-2020/20200028.asp#P1867906>)

contredirait l'objectif même du Gouvernement : inscrire dans le droit les principes énoncés par la jurisprudence administrative. Cette dernière tient en effet compte des critères de temps effectif consacré à une activité et, de manière secondaire, de la rémunération.

Par conséquent, afin d'éviter de nuire outre-mesure à l'attractivité de nos entreprises et de créer des conflits juridiques inutiles, votre commission a adopté **l'amendement FINC.7** visant à **réduire le champ d'application du présent article aux seuls dirigeants exerçant des fonctions exécutives**. Cela couvrirait ainsi le président du directoire, le directeur général, le directeur général unique, ainsi que les gérants dans les sociétés en commandite par action ou autres dirigeants exerçant des fonctions analogues.

b) *Sur son entrée en vigueur*

Tel que l'article est présenté, le nouveau critère de domiciliation fiscale et, partant l'obligation fiscale illimitée qui en découle, entrerait en vigueur sur les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2019. **Si la « petite rétroactivité » est communément acceptée pour l'impôt sur le revenu, la qualification de résident fiscal français emporte avec elle l'application de l'ensemble des impôts et taxes français au titre de la totalité des revenus perçus en France ou à l'étranger, y compris donc sur des donations ou des successions.**

Votre rapporteur général considère qu'**il serait dommageable et injuste d'imposer les dirigeants d'entreprise sur des décisions prises bien avant que les pleines conséquences de ce nouveau critère soient envisagées**. En effet, chaque donation ou succession constitue un fait générateur particulier pour l'application des règles d'imposition. Ne pas tenir compte de ce principe poserait un sérieux problème de garantie des droits pour les personnes concernées. Dans sa **décision du 9 décembre 2016¹**, qui portait sur l'imposition des donations et des successions, le Conseil constitutionnel avait ainsi émis une réserve d'interprétation en considérant que *« les dispositions contestées ne sauraient, sans porter atteinte aux situations légalement acquises, avoir pour objet ou pour effet de conduire à appliquer des règles d'assiette ou de liquidation autres que celles qui étaient applicables à la date de chaque fait générateur d'imposition »*.

C'est pourquoi votre commission a adopté **l'amendement FINC.8** afin que **cet article s'applique aux successions ouvertes et aux donations consenties à compter de la date de publication de la présente loi**, ainsi qu'au titre de l'impôt sur la fortune immobilière dû à compter du 1^{er} janvier 2020 et aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2020.

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

¹ Décision n° 2016-603 QPC du 9 décembre 2016.

ARTICLE 4

(Article 200 quater du code général des impôts)

Mise sous condition de ressources du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avant sa suppression en 2021 (et remplacement par une prime pour les ménages modestes)

Commentaire : le présent article instaure une prime, versée par l'Agence nationale de l'habitat, au titre des dépenses de rénovation énergétique des logements engagées à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les ménages aux revenus modestes et très modestes ; il proroge le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) jusqu'au 31 décembre 2020 pour les ménages aux revenus dits « intermédiaires » (excluant du bénéfice du crédit d'impôt les ménages des 9^{ème} et 10^{ème} déciles), tout en modifiant le champ des dépenses éligibles et en instaurant un barème forfaitaire.

I. LE DROIT EXISTANT

Le **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, qui a succédé le 1^{er} septembre 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**.

Alors qu'en France **27 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) et 45 % de la consommation finale d'énergie** sont dus au **manque de performance énergétique du bâtiment¹**, cette dépense fiscale entend **subventionner massivement la rénovation énergétique du parc de logements existants**.

Le CITE poursuit également **d'autres objectifs** : soutien au secteur de la **rénovation thermique des bâtiments et des énergies renouvelables**, développement de **l'emploi local** non délocalisable, structuration de **filières vertes innovantes** produisant des équipements à haute performance énergétique, **réduction de la facture énergétique** des ménages, en particulier celle des ménages modestes en situation de **précarité énergétique**, etc.

¹ Plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB) du 26 avril 2018.

Ce dispositif, qui a fait l'objet de **multiples ajustements** lors des exercices budgétaires précédents, a été **prorogé jusqu'au 31 décembre 2019** par l'article 182 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

A. LE CITE, UN INSTRUMENT FISCAL AU RÔLE MAJEUR DANS LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

1. Les conditions d'application et les dépenses éligibles 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 occupants à titre gratuit** et qu'ils affectent à **leur habitation principale**. Seuls les logements achevés depuis plus de deux ans sont éligibles.

Le 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI) dresse la **liste des dépenses éligibles au CITE**¹. Le tableau ci-après synthétise le champ des dépenses payées en 2019 éligibles au CITE.

La main d'œuvre correspondant à la pose des équipements, matériaux et appareils est en principe exclue de la base du crédit d'impôt. Néanmoins, **à compter du 1^{er} janvier 2019, les dépenses payées au titre de la pose des équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ou au titre de la dépose d'une cuve à fioul sont éligibles au CITE sous condition de ressources**².

Le décret n° 2019-88 du 11 février 2019³ est venu préciser les plafonds de ressources applicables⁴, correspondent au revenu fiscal de référence au titre de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense.

¹ L'article 18 bis de l'annexe IV du CGI précise quant à lui la liste des critères de performance que les équipements, matériaux et appareils doivent respecter pour être éligibles au crédit d'impôt.

² Signalées par une étoile (*) au sein du tableau ci-dessus.

³ Décret n° 2019-88 du 11 février 2019 fixant les conditions de ressources pour le bénéfice du crédit d'impôt pour la transition énergétique au titre des coûts de dépose de cuve à fioul et de pose d'équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire utilisant des énergies renouvelables

⁴ Il s'agit des plafonds fixés en application du dernier alinéa du II de l'article R. 321-12 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les plafonds applicables à certains bénéficiaires des subventions de l'Agence nationale de l'habitat. Ils ont été fixés par l'arrêté du 21 décembre 2017 modifiant l'arrêté du 24 mai 2013 relatif aux plafonds de ressources applicables à certains bénéficiaires des subventions de l'Agence nationale de l'habitat et sont revalorisés chaque année.

Champ de dépenses et conditions d'éligibilité au CITE

	Taux applicable	Conditions (plafond, mise sous condition de ressources)
Chaudières à très haute performance énergétique, à l'exception de celles utilisant le fioul comme source d'énergie	30 %	Dans la limite d'un plafond de dépenses fixé par arrêté à - 3 350 euros ¹
Dépose d'une cuve à fioul	50 %	* Les dépenses de pose sont éligibles si les revenus du foyer fiscal sont inférieurs à un plafond fixé par décret
Appareil de régulation de chauffage	30 %	
Chaudières à micro-cogénération gaz d'une puissance de production électrique inférieure ou égale à 3 kilovolt-ampères par logement	30 %	Dans la limite d'un plafond de dépenses fixé par arrêté à - 3 350 euros ²
Appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans les copropriétés	30 %	
Matériaux de calorifugeage de tout ou partie d'une installation de production ou de distribution de chaleur ou d'eau chaude sanitaire	30 %	
Équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable	30 %	- Dans la limite d'un plafond de dépenses par mètre carré de capteurs solaires pour les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant l'énergie solaire thermique, fixé par arrêté * Les dépenses de pose sont éligibles si les revenus du foyer fiscal sont inférieurs à un plafond fixé par décret
Systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou à partir de la biomasse	30 %	* Les dépenses de pose sont éligibles si les revenus du foyer fiscal sont inférieurs à un plafond fixé par décret

¹ Arrêté du 1^{er} mars 2019 pris pour l'application de l'article 200 quater du code général des impôts relatif au crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique.

² id.

Pompes à chaleur, autres que air/ air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire	30 %	- Pour les dépenses payées au titre de l'acquisition et de la pose de pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire, dans la limite d'un plafond de dépenses fixé par arrêté * Les dépenses de pose sont éligibles si les revenus du foyer fiscal sont inférieurs à un plafond fixé par décret
Pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques	30 %	
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération	30 %	
Droits et frais de raccordement à un réseau de chaleur pour la seule part représentative du coût des équipements éligibles au crédit d'impôt	30 %	
Système de charge pour véhicule électrique	30 %	
Diagnostic de performance, en dehors des cas où la réglementation le rend obligatoire	30 %	
Audit énergétique comprenant des propositions de travaux dont au moins une permet d'atteindre un très haut niveau de performance énergétique, en dehors des cas où la réglementation le rend obligatoire	30 %	
Isolation thermique		
Matériaux d'isolation thermique des parois vitrées ¹	15 %	à la condition que ces mêmes matériaux viennent en remplacement de parois en simple vitrage ; dans la limite d'un plafond de dépenses fixé par arrêté à 670 euros ¹

¹ La loi de finances pour 2018 a prévu qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, le CITE ne s'applique plus aux dépenses d'isolation thermique de volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur. Il s'applique encore aux dépenses, payées entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2018, au titre de l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, à la condition que ces mêmes matériaux viennent en remplacement de parois en simple vitrage, et au taux de 15 %. Il ne s'applique plus pour ces dépenses effectuées après le 30 juin 2018. Néanmoins, à l'initiative du Sénat, l'article 182 de la loi de finances pour 2019, a réintroduit les matériaux d'isolation thermique des parois vitrées dans le champ des dépenses éligibles au CITE, lorsque ces mêmes matériaux viennent en remplacement de parois en simple vitrage tout en prévoyant un plafond de dépenses éligibles fixé par arrêté.

Matériaux d'isolation thermique des parois opaques (et pose)	30 %	dans la limite d'un plafond de dépenses par mètre carré, fixé par arrêté
Équipements spécifiques aux départements et régions d'outre-mer		
Équipements de raccordement à un réseau de froid d'origine renouvelable ou de récupération	30 %	
Droits et frais de raccordement à un réseau de froid pour la seule part représentative du coût des équipements éligibles au crédit d'impôt	30 %	
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires	30 %	
Équipements permettant d'optimiser la ventilation naturelle	30 %	

Source : commission des finances du Sénat

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 travaux² 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 conclu une convention avec l'État.

2. Un crédit d'impôt dont le coût avait quasiment doublé depuis 2014, mais qui diminue en 2019 à la suite de recentrages récemment opérés

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 charge³.**

À noter par ailleurs que les travaux éligibles au CITE bénéficient **d'un régime de TVA au taux réduit de 5,5 %.**

La dépense associée au CITE a connu une évolution contrastée depuis sa mise en place.

¹ Arrêté précité du 1^{er} mars 2019 pris pour l'application de l'article 200 quater du code général des impôts relatif au crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique.

² 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.

³ 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.

Si les réformes réalisées en 2009 et en 2013 avaient réduit l'assiette des dépenses éligibles et eu pour conséquence de faire baisser le coût budgétaire du crédit d'impôt, les modifications apportées par la loi de finances pour 2015, en particulier la mise en place d'un taux unique à 30 %, ont provoqué, au contraire, **un quasi-doublement de la dépense fiscale** : celle-ci est passée de **900 millions d'euros** en 2015 à **1,67 milliard d'euros** en 2016.

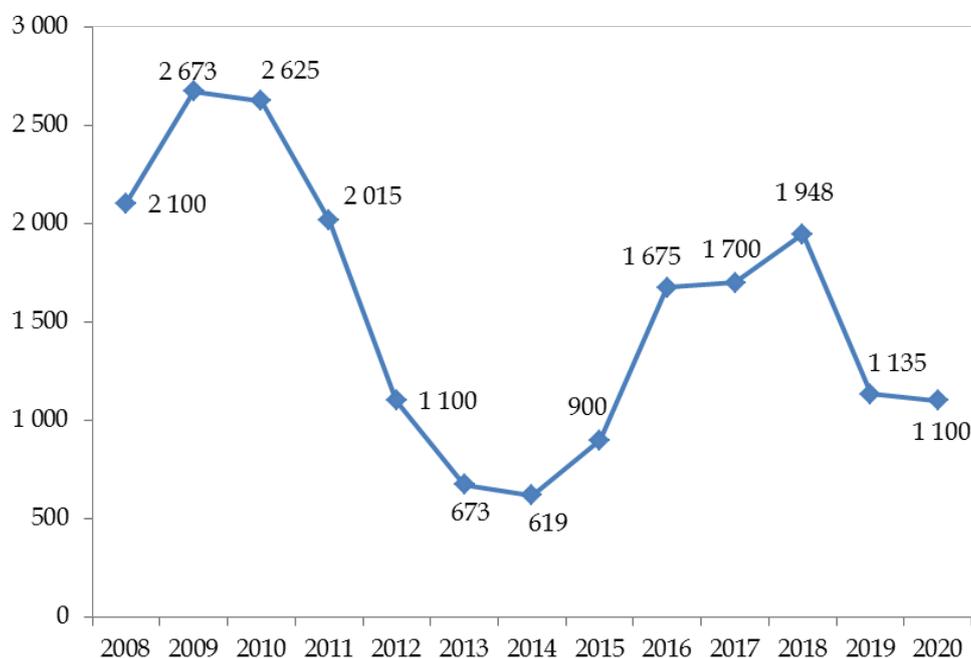
Pour l'année 2018, la dépense fiscale, qui correspond aux travaux réalisés en 2017, s'élève à 1,948 milliard d'euros, soit un niveau sans précédent pour ce dispositif.

La réduction du champ du CITE votée dans le cadre de la loi de finances pour 2018 (exclusion des volets isolants et des portes donnant sur l'extérieur, maintien pour six mois seulement et à un taux de 15 % des parois vitrées en remplacement de parois en simple vitrage) a permis de réduire le **montant de la dépense fiscale**, puisque celle-ci est désormais estimée à **1,135 milliard d'euros** pour l'année 2019 (travaux de l'année 2018) par le tome II du rapport sur les Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020.

Il devrait **continuer à se réduire en 2020** pour atteindre **1,1 milliard d'euros** (travaux de 2019, tome II du rapport sur les Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020).

Évolution du coût du CITE de 2008 à 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires (N.B : pour 2019 et 2020, il s'agit de prévisions)

B. LE PROGRAMME « HABITER MIEUX » PROPOSE DES AIDES À LA RÉALISATION DE TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Dans le cadre des missions qui lui sont confiées par l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), établissement public administratif, peut attribuer des aides participant à la réalisation de travaux de rénovation énergétique afin de promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés, de participer à la lutte contre l'habitat indigne et à l'amélioration des structures d'hébergement.

L'Agence est chargée de réaliser 50 % de l'objectif fixé par le gouvernement de 150 000 logements occupés par des ménages aux revenus modestes et très modestes rénovés par an, soit 75 000 logements¹.

¹ Cet objectif est réparti de manière indicative entre les différentes catégories de demandeurs - propriétaires occupants (58.000), propriétaires bailleurs (4.000) et syndicats de copropriétés en difficulté ou fragiles (13.000) - et décliné chaque année dans les territoires.

Elle pilote le programme « Habiter mieux », créé en 2010 dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), qui permet d'accorder des aides à la réalisation de travaux de rénovation énergétique, en particulier aux propriétaires occupants¹.

Fondé sur une convention conclue entre l'État et l'ANAH le 14 juillet 2010, ce programme répond à trois priorités : l'accompagnement social des plus défavorisés, les enjeux de rénovation du parc de logements privés et les engagements pris par la France en matière de baisse de consommation d'énergie et de transition énergétique.

Ces aides sont accordées sous conditions de ressources : l'Agence applique deux types de plafonds de ressources, fixés par voie réglementaire et revalorisés chaque année².

**Plafonds de ressources applicables à partir du 1^{er} janvier 2019
pour les aides aux ménages dont les revenus sont très modestes**

(en euros)

Nombre de personnes au sein du foyer	Ile-de-France	Autres régions
1	20 470	14 790
2	30 044	21 630
3	36 080	26 013
4	42 128	30 389
5	48 198	34 784
Majoration par personne supplémentaire	+ 6 059	+ 4 385

Source : commission des finances

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2017, le programme « Habiter Mieux » est aussi ouvert aux syndicats de copropriétaires des copropriétés fragiles lorsque les travaux financés par l'Anah permettent un gain énergétique supérieur ou égal à 35 %. Une copropriété est considérée comme fragile lorsque son budget prévisionnel annuel affiche un taux d'impayés de charges compris entre 8 % et 25 %, selon la taille de la copropriété ; son étiquette énergétique doit être évaluée entre D et G.

² Arrêté du 21 décembre 2017 modifiant l'arrêté du 24 mai 2013 relatif aux plafonds de ressources applicables à certains bénéficiaires des subventions de l'Agence nationale de l'habitat.

**Plafonds de ressources applicables à partir du 1^{er} janvier 2019
pour les aides aux ménages dont les revenus sont modestes**

(en euros)

Nombre de personnes au sein du foyer	Ile-de-France	Autres régions
1	24 918	18 960
2	36 572	27 729
3	43 924	33 346
4	51 289	38 958
5	58 674	44 592
Majoration par personne supplémentaire	+ 7 377	+ 5 617

Source : commission des finances

Les aides accordées dans le cadre du programme « Habiter mieux » ont évolué au 1^{er} janvier 2018 afin de répondre aux objectifs du Gouvernement fixés dans le Plan Climat et dans le Plan Rénovation Énergétique des Bâtiments (PREB) – cf. *infra*.

1. L'offre « Habiter mieux sérénité »

L'offre « Habiter mieux sérénité » propose un accompagnement-conseil¹ et une aide financière visant à réaliser un bouquet de travaux de rénovation énergétique pouvant apporter un **gain énergétique d'au moins 25 %**.

Le taux et le plafond de subvention varie en fonction des ressources du ménage :

- pour les ménages aux ressources très modestes, l'aide est de 50 % du montant total des travaux (hors taxes), dans la limite d'un plafond de 10 000 euros ;

- pour les ménages aux ressources modestes, l'aide est de 35 % du montant total des travaux (hors taxes), dans la limite d'un plafond de 7 000 euros.

Cette aide peut être **complétée d'une prime** représentant 10 % du montant des travaux, dont le plafond s'élève à 2 000 euros pour les ménages aux ressources très modestes et à 1 600 euros pour les ménages aux ressources modestes.

¹ En secteur diffus, aide forfaitaire de l'ANAH à hauteur de 573 euros.

Exemple de l'aide accordée par l'ANAH pour des travaux d'un montant total de 17 000 euros, en fonction des ressources du ménage

(en euros)

Revenus	Aide aux travaux	Prime	Total aide	Part de l'aide dans le montant total des travaux
Ressources modestes	5 950	1 600	7 550	45 %
Ressources très modestes	8 500	1 700	10 200	60 %

Source : commission des finances

2. L'offre « Habiter mieux agilité »

Créée en 2018, l'offre « Habiter mieux agilité » est destinée aux propriétaires occupants de maison individuelles réalisant l'un des trois types de travaux suivants : changement de chaudière ou de mode de chauffage, isolation des murs extérieurs et/ou intérieurs, isolation des combles aménagés et aménageables. Pour cette offre, l'accompagnement des ménages par un opérateur-conseil est facultatif.

D'après la direction générale de l'ANAH, entendue par la commission des finances du Sénat à l'occasion de la remise d'une enquête de la cour des comptes, cette offre « vise à permettre à des ménages en difficulté ou dans une situation d'urgence de s'engager dans un programme de travaux « à la carte », puis d'aller progressivement vers un confort thermique, jusqu'à atteindre le plafond de travaux définitifs auquel ils peuvent prétendre »¹.

Le taux et le plafond de subvention varie en fonction des ressources du ménage :

- pour les ménages aux ressources très modestes, l'aide est de 50 % du montant total des travaux (hors taxes), dans la limite d'un plafond de 4 000 euros ;

- pour les ménages aux ressources modestes, l'aide est de 35 % du montant total des travaux (hors taxes), dans la limite d'un plafond de 2 800 euros.

Pour le changement de chaudière ou le remplacement de système de chauffage par une chaudière à gaz, le plafond de travaux est de 2 400 euros.

Il s'agit d'une **offre simplifiée, sans obligation de gain énergétique minimal, qui peut être complémentaire d'autres offres de financement puisqu'elle ne subventionne qu'un poste de travaux**. D'après l'ANAH,

¹ Audition du 4 avril 2018 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le programme « Habiter mieux ».

cette offre, notamment destinée au secteur hors opération programmée (« diffus »), doit permettre aux propriétaires de s'engager dans un **parcours de rénovation par étape**.

3. L'offre « Habiter mieux copropriété »

L'ANAH propose enfin une aide collective pour financer les travaux de rénovation énergétique des copropriétés fragiles, pouvant s'élever jusqu'à 5 250 euros par logement.

C. DES OBJECTIFS CLIMATIQUES AMBITIEUX RÉCEMMENT RENFORCÉS QUE LES DISPOSITIFS NE PERMETTRONT PAS D'ATTEINDRE EN L'ÉTAT ACTUEL

1. Des objectifs en matière de rénovation énergétique des logements ambitieux

Par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015¹, la France s'est engagée à :

- réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990 ;
- diminuer sa consommation énergétique finale de 20 % d'ici 2030 et de 50 % d'ici 2050 par rapport à 2012 ;
- rénover 500 000 logements par an.

Le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, adopté définitivement à l'Assemblée nationale le 11 septembre 2019 et au Sénat le 26 septembre 2019, poursuit des objectifs encore plus ambitieux, fixant un objectif de neutralité carbone en 2050.

L'un des axes du « Plan climat » présenté le 6 juillet 2017 par le ministre de la transition écologique et solidaire prévoit notamment de « *faire de la rénovation thermique une priorité nationale* » et d'éradiquer la précarité énergétique dans les dix prochaines années, en faisant disparaître les « passoires thermiques ».

Le plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB), présenté le 26 avril 2018 par les ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, entend **massifier et accélérer la rénovation énergétique des bâtiments**. Il y est ainsi affirmé que « *la politique de rénovation énergétique des bâtiments s'inscrit dans la politique énergétique et climatique de la France* » et qu'elle « *poursuit un objectif social de lutte contre la précarité énergétique* ».

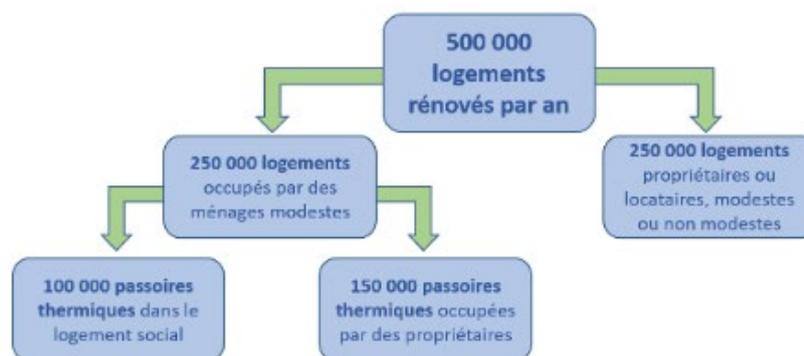
¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Pour ce faire, la politique de rénovation énergétique doit poursuivre deux objectifs prioritaires :

- la **diminution de 15 % de la consommation d'énergie finale des bâtiments en 2023** par rapport à l'année de référence 2010, afin d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050 (objectif climatique) ;

- la **rénovation de 1,5 million de logements énergivores habités par des ménages propriétaires à faible revenus dans les dix ans**, soit 150 000 par an (objectif social), dont 50 % au titre des objectifs fixés à l'ANAH.

Décomposition de l'objectif de rénovation de 500 000 logements par an fixé par la loi de transition énergétique pour la croissance verte



Source : plan de rénovation énergétique des bâtiments (PREB)

2. Un bilan positif s'agissant des aides de l'ANAH

Dans une enquête remise à la commission des finances du Sénat¹, la Cour des comptes a souligné les résultats encourageants du programme « Habiter mieux » de l'ANAH.

Comme l'a indiqué Philippe Dallier², ce programme « a rempli son **objectif social**, en permettant d'aider les ménages modestes, et même principalement les ménages très modestes, à rénover leurs logements ». En effet, sur les 162 282 logements rénovés concernant des propriétaires occupants entre 2012 et 2016, 83 % appartenaient à des ménages « très modestes » et 17 % à des ménages « modestes ».

¹ Le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat, communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, février 2018.

² Rapport d'information n° 399 (2017-2018) de Philippe Dallier : Le programme « Habiter mieux », fait au nom de la commission des finances - 4 avril 2018.

En outre, le programme a atteint son **objectif écologique** : alors que le gain énergétique attendu devait être de 30 % en moyenne, il aura finalement été de 42 % en 2015 et de 43 % en 2016.

L'ANAH indique qu'en 2019, l'objectif de 75 000 logements rénovés énergétiquement devrait pour la première fois être atteint, voire dépassé.

D'après le rapport d'activité de l'année pour l'année 2018, l'amélioration de l'habitat privé incluant des travaux de lutte contre la précarité énergétique a représenté **75 % des aides aux travaux en 2018, soit environ 527,1 millions d'euros**¹.

Bilan du programme « Habiter mieux » s'agissant des propriétaires occupants (2018)

	Nombre de logements aidés	Montant des aides (millions d'euros)	Aide moyenne par logement (euros)
Habiter mieux sérénité	42 060	384,8	9 150
Habiter mieux agilité	9 047 ²	29,2	3 223
Total	51 107	414	8 101

Source : rapport d'activité 2018 de l'ANAH

¹ Dont 414 millions d'euros à destination des propriétaires occupants, 75,8 millions d'euros à destination des propriétaires bailleurs et 37,3 millions d'euros vers les syndicats de copropriétaires.

² 86,4 % des travaux ont porté sur l'amélioration de l'installation de chauffage, 9,4 % sur l'isolation thermique des murs et 4,2 % sur l'isolation de combles aménagés ou aménageables.

Évolution du nombre de logements rénovés et du montant des aides versées dans le cadre du programme « Habiter mieux » de l'ANAH

(en nombre et en millions d'euros)



Source : rapport d'activité 2018 de l'ANAH

3. Le CITE, une dépense fiscale aux résultats en demi-teinte

De nombreux rapports ont démontré ces dernières années les résultats en demi-teinte du principal instrument fiscal à disposition des ménages souhaitant engager des travaux de rénovation énergétique de leur logement.

De manière générale, la Cour des comptes a ainsi noté, dans une enquête réalisée pour la commission des finances du Sénat en 2016¹, que le CITE et d'autres instruments concourant aux mêmes objectifs² « sont finalement peu performants d'un point de vue énergétique car ils ne prennent pas en compte la qualité énergétique globale du logement ».

Dans leur évaluation des « aides à la rénovation énergétique des logements privés »³, comprenant le CITE, conduite en 2017 dans le cadre d'une revue de dépenses, l'Inspection des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) soulignent que ces

¹ L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, septembre 2016.

² Mais aussi d'autres outils tels que l'éco-PTZ ou la TVA réduite pour les travaux d'économies d'énergie et d'autres mesures soutenant les travaux de rénovation des logements (dégrèvements au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties propres au secteur social)

³ Qui comprend également le taux réduit de TVA à 5,5 % pour travaux énergétiques et l'éco-PTZ.

dispositifs sont peu efficaces au regard de leur objectif énergétique et de l'effort financier consenti.

Pour y remédier, les auteurs du rapport préconisaient notamment « de réduire le taux du CITE à 20 %, de relever le plafond afin de mieux prendre en compte le coût des travaux de rénovation global ».

Dans un récent rapport portant sur les dépenses fiscales en faveur du logement¹, la Cour des comptes indique que la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a relevé en 2018 que le CITE ne « permettait pas d'atteindre les objectifs prévus en termes de rénovation énergétique malgré un coût de 7,5 milliards d'euros entre 2012 et 2019 ».

Il est également avancé que la dépense fiscale serait concentrée sur les déciles de ménages les plus aisés (d'après le PREB, 50 % de la dépense fiscale est concentrée sur le premier quintile de revenus) et bénéficierait surtout aux propriétaires occupants (94 %), de maisons individuelles (88 %).

En outre, le dispositif ne tenait pas compte de l'efficacité des différents types d'équipements bénéficiant du crédit d'impôt – ce n'est que récemment qu'ont été apportés au dispositif des taux différenciés (15 %, 30 % voire 50 %), des plafonnements et des mises sous condition de ressources.

Enfin, le CITE présente l'inconvénient intrinsèque d'être versé l'année suivant l'engagement des dépenses de rénovation énergétique, ce qui nécessite une avance de trésorerie parfois conséquente de la part des ménages et peut constituer un frein aux travaux, en particulier pour les ménages aux revenus modestes.

Au total, en dépit des recentrages du périmètre des dépenses entrant dans le champ du CITE récemment opérés, **le principal outil fiscal à disposition des ménages engageant des travaux de rénovation énergétique est apparu insuffisant pour le Gouvernement dans sa forme actuelle pour atteindre les objectifs fixés.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UNE PRIME DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE SOUS CONDITIONS DE RESSOURCES, RÉSERVÉE AUX MÉNAGES MODESTES EN 2020

Le II du présent article prévoit la création d'une **prime de transition énergétique destinée à financer, sous conditions de ressources, des travaux et dépenses en faveur de la rénovation énergétique des logements réalisés à compter de 2020.**

¹ La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Cour des comptes, mars 2019.

La dernière phrase du premier alinéa du II précise que les **conditions et caractéristiques d'attribution de la prime seront définies par voie réglementaire**. Il est néanmoins précisé que les caractéristiques et conditions d'octroi de cette prime ne peuvent être moins favorables que celles régissant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) dans sa rédaction proposée par le présent article applicable jusqu'au 31 décembre 2020.

Le présent article prévoit ensuite les **modalités de versement de la prime** créée :

- **l'attribution de la prime pour le compte de l'État est confiée à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans des conditions et suivant des modalités qui seront également définies par voie réglementaire** (deuxième alinéa du II) ;

- aux termes du troisième alinéa du II, **l'ANAH peut, dans des conditions définies par décret, habiliter des mandataires proposant aux bénéficiaires de cette prime « un accès simplifié à cette dernière »** ;

Enfin, le quatrième alinéa du II prévoit un **régime de sanctions** :

- l'ANAH pourra prononcer des **sanctions pécuniaires à l'encontre des bénéficiaires de la prime ou de leurs mandataires** en cas de manquement aux règles applicables ;

- le montant de ces sanctions (dont les conditions sont fixées par décret) ne peut dépasser dix fois le montant de la prime accordée par dossier pour des personnes morales et 50 % du montant de la prime pour les personnes physiques ;

- les personnes ou les organismes concernés seront mis en mesure de présenter leurs observations avant le prononcé des sanctions.

Cette prime s'applique aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2020 (III du présent article).

B. UNE PROLONGATION TEMPORAIRE DU CITE POUR LES MÉNAGES AUX REVENUS INTERMÉDIAIRES EN 2020, AVANT GÉNÉRALISATION DE LA PRIME

1. Une prolongation d'un an du CITE avant le déploiement total de la prime de transition énergétique

Le présent article propose la **prolongation du CITE pour une année supplémentaire** pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2020 (III du présent article), tout en **prévoyant plusieurs aménagements importants au dispositif tel qu'il existe actuellement** :

- d'une part, s'agissant du **champ de dépenses éligibles au CITE** ;
- d'autre part, s'agissant du **champ des bénéficiaires du CITE** : le présent article propose une mise sous conditions de ressources du crédit d'impôt, dont ne pourraient dès lors plus bénéficier que les ménages dont les ressources sont supérieures au plafond permettant de bénéficier de la prime de transition énergétique créée ; **20 % des ménages, appartenant aux deux derniers déciles de revenus seraient par ailleurs exclus du bénéfice du CITE.**

Cette prolongation doit permettre d'assurer la **transition entre le CITE et le nouveau système de prime**, notamment afin de prendre en compte les « *contraintes techniques et organisationnelles de l'ANAH* ».

2. Une modification du champ des dépenses éligibles au CITE

Le périmètre des dépenses éligibles au CITE serait substantiellement refondu aux termes du présent article.

En premier lieu, **plusieurs équipements ne seraient plus éligibles au CITE** pour les dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2020 :

- les chaudières à très haute performance énergétique (**ii du b du 1^o du A du I**) ;
- les matériaux de calorifugeage de tout ou partie d'une installation de production ou de distribution de chaleur ou d'eau chaude sanitaire (**iv du b du 1^o du A du I**) ;
- les appareils de régulation de chauffage (**v du b du 1^o du A du I**) ;
- les systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou à partir de la biomasse (**iii du c du 1^o du A du I**) ;
- le diagnostic de performance énergétique, les chaudières à micro-cogénération gaz, les appareils permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans les copropriétés (**e du 1^o du A du I**) ;
- les équipements ou matériaux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle pour un immeuble situé à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte (**g du 1^o du A du I**).

Les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire actuellement éligible au CITE lorsqu'ils utilisent une source d'énergie renouvelable ne le seraient plus que lorsqu'ils fonctionnent au bois

ou à d'autres biomasses ou à l'énergie solaire thermique **(ii du c du 1° du A du I)**¹.

Il est précisé que pour les dépenses d'acquisition et de pose de foyers fermés et d'inserts de cheminées intérieures fonctionnant au bois ou aux biomasses, le CITE s'applique à condition que l'appareil vienne en équipement d'un foyer ouvert ou en renouvellement d'un foyer fermé ou d'un insert.

Une seule nouvelle dépense serait nouvellement **intégrée dans le périmètre du CITE**, celle engagée au titre de **l'acquisition et de la pose d'un équipement de ventilation mécanique contrôlée à double flux (j du 1° du A du I)**. Une autre serait élargie à tout le territoire national, alors qu'elle est actuellement éligible au CITE uniquement lorsqu'elle est afférente à un immeuble situé dans un département d'outre-mer (acquisition d'équipements de raccordement et droits et frais de raccordement à un réseau de froid – **iv du d du 1° du A du I**).

Enfin, s'agissant des dépenses pour lesquelles seule l'acquisition de l'équipement ou de l'appareil entraine dans le champ du CITE, le présent article propose d'étendre le périmètre du dispositif fiscal **à la pose de ces mêmes équipements et appareils**² (par exemple pour les matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, ou pour le système de charge pour véhicule électrique).

Le **7° du A du I** procède à des mesures de coordination au sein de l'article 200 *quater* du CGI s'agissant de ces évolutions de périmètre.

3. Une modification du champ des bénéficiaires du CITE

Le présent article **limite le champ d'application du CITE aux seules dépenses supportées par les propriétaires des logements** dans lesquels sont effectués des travaux de rénovation énergétique, proposant **d'exclure les locataires ou occupants à titre gratuit** actuellement mentionnés par le 1 de l'article 200 *quater* du code général des impôts **(a du 1° du A du I)**.

Le **3° du A du I** du présent article restreint le champ des bénéficiaires du CITE. Ainsi, pour bénéficier du CITE au titre des dépenses engagées en 2020, les **revenus du ménage doivent remplir deux conditions** :

- être supérieurs aux plafonds de ressources appliqués par l'ANAH **(3^{ème} et 4^{ème} alinéa du 3° du A du I)** ; sont retenus les revenus de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense (N-2) ou,

¹ Il est par ailleurs précisé que pour les dépenses d'acquisition et de pose de foyers fermés et d'inserts de cheminées intérieures fonctionnant au bois ou autres biomasses, le CITE s'applique uniquement si l'appareil équipe un foyer ouvert ou renouvelle un foyer fermé ou un insert.

² iii du b, ii du c, ii, iii du d, f du 1° du A du I.

lorsqu'ils sont inférieurs aux seuils appliqués par l'ANAH, ceux de la dernière année précédant le paiement de la dépense (N-1)¹ ;

- être inférieurs à 27 706 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 8 209 euros pour chacune des deux demi-parts suivantes et de 6 157 euros pour chaque demi-part supplémentaire à compter de la troisième (**5^{ème} alinéa du 3^o du A du I**)² ; sont retenus les revenus de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense (N-2) ou, lorsqu'ils sont supérieurs aux seuils appliqués par l'ANAH, ceux de la dernière année précédant le paiement de la dépense (N-1)³.

Il est à noter que les plafonds retenus correspondent à ceux mentionnés au II *bis* de l'article 1417 du code général des impôts, inséré par l'article 5 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, ayant permis d'identifier les 80 % de contribuables éligibles au dégrèvement de taxe d'habitation, revalorisés par le présent article afin de tenir compte de l'inflation.

Ces plafonds permettent donc d'inclure 80 % des ménages dans le champ des bénéficiaires du CITE en 2020 - et, partant, d'en exclure 20 % des ménages, appartenant aux deux derniers déciles de revenus.

**Plancher et plafond de ressources ouvrant droit au CITE
pour les dépenses payées à partir du 1^{er} janvier 2020**

(en euros)

Nombre de personnes composant le ménage	Plancher		Plafond
	Ile-de-France	Autres régions	
1	24 918	18 960	27 706
2	36 572	27 729	44 124
3	43 924	33 346	50 281
4	51 289	38 958	56 438
5	58 674	44 592	62 595
Majoration par personne supplémentaire	+ 7 377	+ 5 617	+ 6 157

Source : commission des finances d'après le présent article

Néanmoins, le **12^{ème} alinéa du 3^o du A du I** du présent article prévoit expressément que ces conditions de ressources ne sont pas applicables pour les dépenses au titre de l'acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique. Autrement dit, **seuls ces équipements**

¹ Dans les collectivités d'outre-mer, les revenus du ménage doivent être au moins égaux à un seuil défini par décret (8^{ème} et 9^{ème} alinéa du 3^o du A du I).

² Ces seuils sont également retenus pour les ménages domiciliés en outre-mer.

³ Aux termes du 2^{ème} alinéa du 3^o du A du I, ces revenus sont appréciés dans les conditions des IV des articles 1391 B ter et 1417 du code général des impôts.

restent éligibles au CITE pour les ménages des deux derniers déciles de revenus.

4. Un nouveau plafonnement du CITE

Le présent article propose de définir un **plafond de l'avantage fiscal dont peut bénéficier le contribuable pour les dépenses de rénovation énergétique effectuées au titre d'une période de cinq années consécutives comprises entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2020 (2° du A du I)**. Actuellement, c'est le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt qui est plafonné.

Le **montant de crédit d'impôt** ne pourrait excéder au cours de cette période un **plafond de 2 400 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée** et de **4 800 euros pour un couple soumis à imposition commune**.

Le montant de la majoration du plafond par personne à charge serait de 400 euros.

Ces modifications ne seraient toutefois pas d'application rétroactive, et concerneraient les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2020.

5. Une forfaitisation du CITE

Le 4° du A du I du présent article propose une forfaitisation du crédit d'impôt : **un montant d'aide différent est prévu pour chaque équipement éligible au CITE, constituant ainsi un « barème », détaillé dans le tableau ci-dessous.**

Le 5° du A du I prévoit quant à lui un **barème spécifique pour les dépenses portant sur les parties communes d'un immeuble collectif**. Le crédit d'impôt pour chaque dépense est détaillé dans le deuxième tableau ci-dessous, où « q » représente la quote-part correspondant au logement dans lequel sont effectués les travaux.

Aux termes du 6° du A du I du présent article, **le montant du crédit d'impôt accordé au titre des dépenses engagées pour un logement individuel ou collectif ne peut dépasser 75 % de la dépense éligible effectivement supportée par le contribuable.**

Barème applicable pour les dépenses engagées à partir du 1^{er} janvier 2020

Nature de la dépense	Montant
Matériaux d'isolation thermique des parois vitrées à la condition que ces mêmes matériaux viennent en remplacement de parois en simple vitrage mentionnés au 2° du b du 1	40 € / équipement
Matériaux d'isolation thermique des parois opaques mentionnés au 3° du b du 1	15 € / m ² pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et plafonds de combles aménagés ou aménageables et 50 € / m ² pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur, des toitures- terrasses
Équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autres biomasses ou à l'énergie solaire thermique mentionnés au 1° du c du 1	4 000 € pour les chaudières à alimentation automatique fonctionnant au bois ou autres biomasse 3 000 € pour les systèmes solaires combinés 3 000 € pour les chaudières à alimentation manuelle fonctionnant au bois ou autres biomasses 1 500 € pour les poêles à granulés et cuisinières à granulés 2 000 € pour les chauffe-eau solaires individuels 1 000 € pour les poêles à bûches et cuisinières à bûches 600 € pour les foyers fermés et inserts à bûches ou granulés 1 000 € pour les équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant avec des capteurs solaires hybrides thermiques et électriques à circulation de liquide
Pompes à chaleur, autres que air / air, dont la finalité essentielle est la production d'eau chaude sanitaire mentionnées au 3° du c du 1	4 000 € pour les pompes à chaleur géothermiques 2 000 € pour les pompes à chaleur air/eau 400 € pour les pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur et/ou de froid, et droits et frais de raccordement mentionnés au d du 1	400 €
Système de charge pour véhicule électrique mentionné au i du 1	300 €
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires mentionnés au j du 1	15 € / m ²
Audit énergétique mentionné au l du 1	300 €
Dépose de cuve à fioul mentionnée au m du 1	400 €
Équipements de ventilation mécanique contrôlée à double flux mentionnés au n du 1	2 000 €

Source : présent article

**Barème applicable pour les dépenses engagées à partir du 1^{er} janvier 2020
lorsqu'elles portent sur les parties communes d'un immeuble collectif**

Nature de la dépense	Montant
Matériaux d'isolation thermique des parois opaques mentionnés au 3° du b du 1	15*q € / m ² pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'intérieur, des rampants de toiture et plafonds de combles aménagés ou aménageables et 50*q € / m ² pour l'isolation des murs en façade ou pignon par l'extérieur, des toitures-terrasses
Équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant au bois ou autres biomasses ou à l'énergie solaire thermique mentionnés au 1° du c du 1	1 000 € par logement pour les chaudières fonctionnant au bois ou autres biomasses 350 € par logement pour les équipements de fourniture d'eau chaude sanitaire seule fonctionnant à l'énergie solaire thermique
Pompes à chaleur, autres que air / air, dont la finalité essentielle est la production d'eau chaude sanitaire mentionnées au 3° du c du 1	1 000 € par logement pour les pompes à chaleur géothermiques et les pompes à chaleur air/eau 150 € par logement pour les pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur et/ou de froid, et droits et frais de raccordement mentionnés au d du 1	150 € par logement
Système de charge pour véhicule électrique mentionné au i du 1	300 €
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires mentionnés au j du 1	15*q € / m ²
Audit énergétique mentionné au l du 1	150 € par logement
Dépose de cuve à fioul mentionnée au m du 1	150 € par logement
Équipements de ventilation mécanique contrôlée à double flux mentionnés au n du 1	1 000 € par logement

* « q » représente la quote-part correspondant au logement dans lequel sont effectués les travaux.

Source : présent article

6. Interdiction de cumul du CITE et de la prime de transition énergétique

Le 8° du A du I précise que certains dispositifs fiscaux ne peuvent, pour une même dépense, être appliqués de façon cumulée avec le CITE. Il s'agit :

- du crédit d'impôt accordé au titre des sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile, à une association agréée ou à un organisme habilité ou conventionné ayant le même objet (article 166 *sexdecies* du CGI) ;

- d'une déduction de charge pour la détermination des revenus catégoriels ;

- de la prime de transition énergétique créée par le présent article.

Par ailleurs, le **B du I** de l'article insère un article 1761 *bis* au sein du code général des impôts précisant les sanctions applicables en cas de manquement aux dispositions interdisant le cumul des aides. Ainsi, lorsque le contribuable a bénéficié du CITE et de la prime de transition énergétique pour une même dépense, il est redevable d'une amende égale à 50 % de l'avantage fiscal indûment obtenu, sans pouvoir être inférieure à 1 500 euros.

C. DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Les dispositions de l'article 200 *quater* du code général des impôts, dans sa rédaction applicable aux dépenses payées en 2019 peuvent, sur demande du contribuable, s'appliquer aux dépenses payées en 2020 pour lesquelles le contribuable justifie de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2019. Le contribuable ne pourra bénéficier pour ces mêmes dépenses de la prime créée par le présent article (**B du III** du présent article).

Enfin, le **C du III** précise que si, en application des dispositions de l'article 200 *quater* dans sa rédaction antérieure à celle proposée par le présent article, le contribuable a bénéficié au titre des dépenses réalisées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2019, d'un montant de crédit d'impôt supérieur au plafond de l'avantage fiscal proposé par le présent article, il ne fera pas l'objet d'une reprise au titre de ces années.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **plusieurs amendements** :

- un amendement, **présenté par le Gouvernement** et ayant reçu un avis favorable de la commission des finances, **étend le champ des bénéficiaires du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2020 aux ménages des 9^{ème} et 10^{ème} déciles de revenus uniquement au titre des dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques¹** ;

¹ Pour ces dépenses, le montant du CITE sera de 10 euros par m² pour l'isolation des murs par l'intérieur, des rampants de toiture et plafond de combles et de 25 euros par m² pour l'isolation des murs par l'extérieur, des toitures-terrasses (contre respectivement 15 et 50 euros par m² pour les ménages éligibles au CITE en 2020 aux termes du texte proposé par le Gouvernement). Le même barème s'appliquerait pour les dépenses portant sur les parties communes d'un immeuble collectif.

- un amendement, présenté par le Gouvernement et adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, **étend le champ d'application du CITE aux dépenses payées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2020 pour une maison individuelle, au titre d'un bouquet de travaux, pour les ménages éligibles au CITE en 2020** ; il est précisé que seuls pourront être éligibles à ce soutien les propriétaires de logements dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 331 kWh/m² avant travaux (soit les étiquettes F et suivantes du DPE) et inférieure à 150 kWh/m² après travaux (A, B ou C ; soit un gain d'efficacité énergétique de 55 % en énergie primaire) ; le soutien serait de 150 euros par m² de surface habitable ;

- un amendement adopté à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de plusieurs collègues députés, adopté avec un avis de sagesse du Gouvernement, prévoyant la **remise d'un rapport au Parlement sur l'opportunité d'élargir la prime de transition énergétique aux propriétaires bailleurs**, dans les trois mois suivant la promulgation de la présente loi de finances ;

- deux amendements à l'initiative de Jean-Marc Zulesi, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, **élargissant le champ du CITE aux dépenses relatives aux pompes à chaleur**, afin d'inclure l'utilisation à des fins de chauffage (y compris lorsque celle-ci porte sur les parties communes d'un immeuble collectif) ;

- deux amendements identiques, à l'initiative de Lise Magnier et plusieurs de ses collègues et de Jean-Marc Zulesi, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, supprimant la condition selon laquelle pour bénéficier du CITE, les dépenses d'acquisition et de pose de foyers fermés et d'inserts de cheminées intérieures fonctionnant au bois ou aux biomasses doivent venir en équipement d'un foyer ouvert ou de renouvellement d'un foyer fermé ou d'un insert. Il s'agit **d'inclure dans le champ du dispositif les dépenses relatives au premier achat d'un appareil de chauffage au bois performant** ;

- un amendement présenté par le Gouvernement et adopté avec l'avis favorable de la commission des finances renforçant les mesures en cas de fraude au dispositif, en précisant que :

- l'ANAH peut, pour une durée maximale de 5 ans, refuser toute nouvelle demande de prime émanant d'un bénéficiaire ou d'un mandataire ayant contrevenu aux règles (sanction administrative) ;

- des garanties notamment financières, de compétences, de probité et de moyens appropriés peuvent être exigées pour les mandataires, en particulier lorsqu'ils font l'objet d'une habilitation ;

- le montant des sanctions pécuniaires, plafonné à dix fois le montant de la prime, ne peut dépasser 4 % du chiffre d'affaires du dernier exercice clos (6 % en cas de récidive) du bénéficiaire ou mandataire lorsqu'ils ont la qualité de personne morale¹.

- un amendement à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, adopté avec un avis favorable du Gouvernement, fixant les planchers de revenus du ménage permettant de bénéficier du CITE pour les dépenses réalisées en 2020 dans les collectivités d'outre-mer (légèrement inférieurs aux plafonds applicables en métropole).

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a enfin adopté neuf amendements rédactionnels au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA CRÉATION D'UNE PRIME DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : UNE ÉVOLUTION ATTENDUE DONT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE RESTENT FLOUES

1. Le versement d'une prime contemporaine de la réalisation de travaux énergétiques constitue une avancée intéressante...

La transformation du CITE en prime de rénovation énergétique, versée de façon contemporaine à la réalisation des travaux, résulte d'un engagement du Président de la République pendant sa campagne, confirmé par le ministre de la transition écologique et solidaire lors de la présentation du « Paquet solidarité climatique », le 19 septembre 2017 et dans le Plan de rénovation énergétique du bâtiment présenté en avril 2018.

Après deux prolongations du CITE (en lois de finances pour 2018 et 2019), cette avancée, qui ne concernera que les ménages aux revenus modestes et très modestes en 2020, est intéressante pour plusieurs raisons.

D'abord, elle permettra **aux ménages modestes de pouvoir financer les travaux de rénovation énergétique de leur logement sans avancer la totalité des frais afférents à ces travaux et sans attendre l'année suivante pour se voir restituer le montant de l'avantage fiscal** qu'est le CITE. Cette mesure constitue donc un atout certain pour la trésorerie des ménages : l'évaluation préalable précise que les ménages aux ressources très modestes bénéficieraient même d'une « **avance de subvention** », le solde devant être versé sur présentation d'une facture.

¹ Ces seuils sont similaires aux montants des sanctions pécuniaires prononcées en matière de certificats d'économie d'énergie.

Cette prime, assurant la contemporanéité du versement de l'aide avec la réalisation des travaux, permettra aux ménages de réaliser plus facilement ces rénovations énergétiques, les montants importants qu'elles impliquent freinant bien souvent leur engagement. Or, on estime que **3,8 millions de « passoires thermiques » sont aujourd'hui occupées par des ménages en situation de précarité énergétique** - dont 1,5 million sont propriétaires de leur logement.

Enfin, le versement d'une prime unifiée constitue indéniablement une simplification administrative bienvenue, dès lors qu'elle viendra en remplacement de deux dispositifs : le CITE et l'aide du programme « Habiter mieux agilité » (sous réserve des dispositions qui seront prises par voie réglementaire, cf. *infra*).

Votre rapporteur général apprécie de façon positive la diminution de la charge des dépenses de rénovation énergétique pour les ménages, dans un premier temps aux revenus modestes et très modestes, et partant, la transformation du CITE en prime unifiée.

2. ...Mais les conditions d'octroi de cette prime restent inconnues

Au cours de l'examen des précédents projets de loi de finances, votre rapporteur général a avalisé les prolongations du CITE, tout en considérant que **le Parlement devait être étroitement associé à la transformation du CITE en prime.**

Or, un **rapport devait être remis au Parlement** au 1^{er} septembre 2019, en application de l'article 182 de la loi de finances initiale pour 2019, **sur la transformation du CITE en prime** : il y a lieu de regretter que celui-ci ne l'ait pas été, car il aurait été utile pour éclairer les débats.

Au surplus, **les caractéristiques et conditions d'octroi de cette prime sont renvoyées à la voie réglementaire**, et restent donc, à ce stade, inconnues.

Les **plafonds de revenus** permettant de bénéficier de cette prime dès le 1^{er} janvier 2020 seraient fixés par décret ; mais l'on peut supposer que ces plafonds de revenus correspondront aux « plancher » fixés par le présent article permettant aux ménages « intermédiaires » de bénéficier du CITE pour les dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2020. Ainsi, les revenus en-deçà desquels les ménages pourront bénéficier de la prime correspondraient aux plafonds de ressources actuellement applicables aux aides versées par l'ANAH aux ménages aux revenus modestes.

De même, le Gouvernement a annoncé que cette prime « unifiée » fusionnerait le CITE et l'aide du programme habiter mieux « agilité », afin de simplifier les démarches administratives et que l'ANAH devienne l'unique interlocuteur lors de l'engagement de travaux de rénovation énergétique.

Enfin, le présent article précise que *« les caractéristiques et conditions d'octroi de la prime ne peuvent être moins favorables que celles régissant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) dans sa rédaction proposée par le présent article applicable jusqu'au 31 décembre 2020 »*.

L'évaluation préalable de l'article mentionne à ce titre que **les montants de primes seraient bonifiés « pour l'essentiel des gestes » réalisés par les ménages modestes et très modestes par rapport aux montants inscrits dans le barème forfaitaire proposé par le présent article pour les ménages aux revenus dits « intermédiaires » qui bénéficieront du CITE selon les nouvelles modalités proposées (cf. *infra*). Un barème distinct s'appliquera pour la prime unifiée, mais reste inconnu à ce stade, dès lors qu'il sera fixé par décret.**

3. L'ANAH est-elle suffisamment armée pour assurer le versement de cette prime ?

Le Gouvernement a indiqué que la transformation du CITE en prime ne pouvait être réalisée dès le 1^{er} janvier 2020 pour l'ensemble des ménages *« eu égard aux contraintes techniques et organisationnelles de l'ANAH »* (évaluation préalable du présent article). Il y a donc lieu de **s'interroger sur la capacité de l'Agence à verser la prime aux ménages modestes et très modestes dans un premier temps en 2020, et, à terme, à tous les ménages qui y seraient éligibles.**

Dès lors que la prime constitue une dépense budgétaire, elle fait l'objet d'une **nouvelle enveloppe de crédits** prévue dans le projet de loi de finances, de **450 millions d'euros**, labellisée au titre du Grand plan d'investissement :

- **390 millions d'euros sont inscrits sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », **crédits qui seront versés sur un compte de tiers géré par l'ANAH, afin de pouvoir isoler le financement de la prime des autres aides versées par l'ANAH** ; cette dotation permettra, d'après l'évaluation préalable du présent article, de financer **210 000 primes unifiées qui seraient distribuées à 170 000 ménages modestes et très modestes en 2020.**

- **60 millions d'euros**, inscrits sur le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires », afin que l'ANAH puisse bonifier le programme Habiter mieux « sérénité », qui finance les opérations de rénovation énergétique globales, afin de maintenir son attractivité.

En outre, la distribution de la prime devrait nécessiter des moyens de fonctionnement et d'investissement supplémentaires pour l'ANAH, justifiant, d'après l'évaluation préalable du présent article, une modification de son schéma d'emplois en 2020 : l'ANAH bénéficierait ainsi de **34 ETPT**

supplémentaires pour mettre en place et assurer la gestion de la prime unifiée.

L'habilitation de certains mandataires permettra de réduire les coûts de gestion de la prime « *en offrant un accès massifié et simplifié à la prime* » (modalités d'habilitation qui seront définies par décret), ce qui entraînerait des économies de gestion pour l'ANAH.

En pratique, **il s'agit d'un changement d'échelle et d'approche pour l'ANAH : elle estime avoir à traiter en 2020 entre 200 000 et 250 000 dossiers, soit plus du double du nombre de dossiers traités aujourd'hui.** D'après l'ANAH, auditionnée par le rapporteur spécial des crédits de la mission « Cohésion des territoires », Philippe Dallier, le coût de traitement de 250 000 dossiers pourrait attendre entre 12 et 13 millions d'euros. Le mandataire habilité assurerait un premier contrôle de la demande de prime et signalerait le cas échéant le dossier à l'ANAH pour un contrôle approfondi.

Ainsi, **votre rapporteur général s'interroge sur la capacité de l'ANAH à assurer le versement d'une prime qui a aussi vocation à bénéficier dès 2021 aux ménages aux revenus intermédiaires, soit un public beaucoup plus large qu'actuellement pour l'agence.**

B. UNE ÉNIÈME PROLONGATION D'UN CITE AU RECENTRAGE DÉPOURVU D'OBJECTIFS CLAIRS

1. Un recentrage du CITE garant d'une meilleure efficience de la dépense fiscale ?

L'article propose de restreindre le périmètre des dépenses éligibles au CITE : l'objectif affiché est en effet d'exclure les gestes et dépenses les moins performants ou déjà couverts par d'autres dispositifs d'aides (dispositifs de régulation ou de programmation du chauffage, isolation des combles, DPE, etc.), et d'inclure de nouveaux gestes performants, afin d'accroître l'efficacité de la dépense fiscale.

Toutefois, votre rapporteur général est surpris de constater que le caractère « efficace » de la dépense varie selon les revenus du ménage ; ainsi, les ménages aux revenus intermédiaires ne pourront plus bénéficier du CITE pour l'installation d'une chaudière à gaz à très haute performance énergétique, afin qu'ils se tournent vers la chaleur renouvelable. En revanche, les ménages modestes et très modestes pourraient bénéficier de la prime de rénovation énergétique – sous réserve du décret qui sera publié – pour l'acquisition de ces mêmes chaudières. Le Gouvernement justifie ce choix alambiqué par les contraintes de financement plus fortes pesant sur les ménages modestes.

L'exclusion de certaines dépenses au motif qu'elles sont peu efficaces d'un point de vue environnemental se justifie, mais le message est brouillé lorsque ces mêmes dépenses sont par ailleurs éligibles à une prime de rénovation énergétique : au total, **le dispositif proposé devient illisible, alors même que le Gouvernement vante l'objectif de simplification poursuivi par cette réforme.**

L'objectif « social » de la réforme semble prendre le pas sur son objectif « écologique ». Surtout, votre rapporteur général estime que l'objectif principal de cette réforme consiste à raboter une dépense fiscale devenue trop coûteuse.

2. Une réduction du champ des bénéficiaires qui vise le simple « rabotage » d'une dépense fiscale

En premier lieu, seuls les ménages engageant des dépenses de rénovation énergétique de logement dont ils sont propriétaires conserveraient en 2020 le bénéfice du CITE. **Les locataires et les occupants à titre gratuit de logements ne seraient en effet plus éligibles au CITE.** Le Gouvernement avance que les propriétaires occupants représentent près de 94 % des bénéficiaires du CITE et sont principalement propriétaires de logements individuels : 88 % des montants déclarés en 2015 concernent ce type de logements¹.

De même, le présent article exclut du CITE la personne célibataire dont les revenus sont supérieurs à 27 706 euros, et le couple dont les revenus dépassent 44 124 euros. Ces ménages ne pourront bénéficier, à compter du 1^{er} janvier 2020, ni de la prime, ni du CITE, et ce pour tous les gestes de rénovation énergétique - à l'exception des dépenses liées aux systèmes de charge pour véhicule électrique.

D'une part, l'occupation par des locataires représente 39,5 % du parc logement en France². La surreprésentation des propriétaires occupants dans les montants déclarés au CITE démontre donc qu'« *une part importante du parc de logements, constituée des logements occupés par les locataires, reste en marge des efforts de rénovation énergétique* ».

Le rapport de l'IGF estime d'ailleurs que « *la large sous-représentation des logements occupés par les locataires parmi les rénovations pose d'autant plus problème au regard des objectifs environnementaux que ces logements sont surreprésentés parmi les passoires thermiques : plus de 45 % des locataires du secteur privé occupent des logements aux performances énergétiques très basses correspondant aux étiquettes F et G, contre 20 à 25 % des locataires du parc social ou des propriétaires occupants* ».

¹ Rapport IGF sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés, avril 2017

² Id.

Il apparaît donc nécessaire d'étendre le bénéfice du CITE aux propriétaires bailleurs afin de les inciter à réaliser ces travaux, d'autant plus que le coût de cette mesure est limité (15 millions d'euros).

En conséquence, votre commission a adopté un **amendement FINC.9**, visant à inclure les propriétaires bailleurs dans le champ des bénéficiaires du CITE en 2020.

D'autre part, les ménages des deux derniers déciles de revenus représentent aujourd'hui près de 50 % de la dépense fiscale. **Votre rapporteur général considère donc que le recentrage du CITE proposé par le présent article poursuit donc avant tout un objectif de rendement budgétaire.**

Présentation des bénéficiaires et de la part du crédit d'impôt par décile de revenu fiscal de référence pour les travaux de rénovation énergétique effectués en 2017

Déciles de revenu fiscal de référence	Nombre de bénéficiaires		Montant	
1 ^{er} décile	11 137	0,8%	15 320 032	0,8%
2 ^{ème} décile	25 827	1,8%	30 715 514	1,6%
3 ^{ème} décile	46 564	3,3%	54 135 076	2,8%
4 ^{ème} décile	61 428	4,4%	74 270 629	3,8%
5 ^{ème} décile	94 716	6,8%	112 779 156	5,8%
6 ^{ème} décile	126 417	9,1%	153 685 748	7,9%
7 ^{ème} décile	172 642	12,4%	221 100 358	11,3%
8 ^{ème} décile	232 164	16,6%	317 387 968	16,2%
9 ^{ème} décile	293 713	21,0%	423 683 198	21,7%
10 ^{ème} décile	331 664	23,8%	550 182 924	28,2%
TOTAL	1 396 272	100 %	1 953 260 603	100 %

Source : direction générale de l'énergie et du climat

Afin de ne pas décourager ces ménages d'entreprendre des travaux de rénovation énergétique, il apparaît opportun de **prévoir a minima l'éligibilité au CITE des dépenses dites de « rénovation globale »** (bouquet de travaux) qu'ils réaliseront en 2020 pour une maison individuelle. Comme

pour les ménages aux revenus « intermédiaires », seuls pourront être éligibles à ce soutien les propriétaires de logements réalisant un bouquet de travaux permettant un gain d'efficacité énergétique de 55 % en énergie primaire. Le soutien proposé est de 150 euros par mètre carré de surface habitable.

Le plafonnement du bénéficiaire du crédit d'impôt prévu par le présent article permettra de contenir le coût de cette mesure, estimée à moins de 10 millions d'euros. La commission a donc adopté un amendement FINC.10 en ce sens.

3. Un barème forfaitaire fonction de l'efficacité énergétique, qui limitera l'effet inflationniste du CITE

Le CITE « nouvelle formule », réservé aux ménages aux revenus intermédiaires, **ne serait plus déterminé en fonction du prix des travaux, par l'application d'un taux uniforme de soutien (30 %) indépendant de leurs performances énergétiques et environnementales mais en fonction des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid des matériels installés dans les logements.**

Des montants d'aides forfaitaires sous forme de barème sont ainsi proposés par le présent article, par type d'équipement, en fonction de leur efficacité en matière d'économies d'énergie. Ils ont été déterminés en concertation avec les acteurs des filières de la rénovation énergétique.

Cette **forfaitisation** de l'avantage fiscal est **positive**, et permettra notamment de **réduire l'effet inflationniste du CITE.**

C. UNE MISE EN ŒUVRE ÉCHELONNÉE QUI ENTRAÎNE DES DIFFICULTÉS À ÉVALUER CLAIREMENT LE COÛT DU DISPOSITIF POUR L'ÉTAT

En 2020, **le coût de l'ensemble du dispositif serait de 1,55 milliard d'euros pour l'État**, décomposé comme suit :

- pour les dépenses payées en 2019, le CITE versé par l'État en 2020 s'élèverait à 1,1 milliard d'euros ;

- 450 millions d'euros sont prévus au titre de la prime de rénovation énergétique pour les ménages modestes et très modestes.

En 2021, le coût pour l'État de cette réforme diminuerait, pour s'établir à **1,15 milliard d'euros** :

- d'après l'évaluation préalable du présent article, le coût de la dépense fiscale au titre du CITE pour les dépenses réalisées en 2020 est estimé à 350 millions d'euros ;

- ce coût s'ajoutera au coût budgétaire de la prime unifiée versée par l'ANAH en 2020, soit 450 millions d'euros pour les ménages modestes (comme en 2020) ;

- les ménages intermédiaires bénéficieront également de la prime de rénovation énergétique, pour un coût de 350 millions d'euros, d'après les hypothèses du Gouvernement, qui estime que la transformation du CITE en prime n'aurait pas d'effet inflationniste sur le nombre de ménages bénéficiaires du dispositif.

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

ARTICLE 5

(Diverses dispositions du code général des impôts, du code général des collectivités territoriales, du code de la construction et de l'habitat, du code de la défense, du code l'action sociale et des familles et du livre des procédures fiscales)

Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article prévoit la suppression, en 2023, de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale ainsi que la mise en œuvre d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales.

Principales dispositions et mesures

La suppression de la taxe d'habitation en 2023

En 2023, la taxe d'habitation sur les résidences principales serait supprimée, laissant place à une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les autres locaux non affectés à la résidence principale. Cette suppression entraîne une perte de recettes fiscales de l'ordre de 17,6 milliards d'euros principalement pour le bloc communal.

Il est proposé que le produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales soit nationalisé et qu'une exonération générale en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés remplace le dégrèvement actuel. Elle serait progressivement étendue aux 20 % des ménages les plus aisés.

Pour accompagner cette suppression jusqu'en 2023, diverses dispositions de gel sont proposées pour stabiliser la situation des contribuables et réduire le coût de la réforme pour l'État : gel des taux, gel des abattements, gel de l'effet des délibérations instituant une taxe d'habitation sur les logements vacants ou, encore, gel des dispositifs d'intégration fiscale.

Enfin, à compter de 2020, les ménages faisant partie des 80 % les moins favorisés seraient entièrement dégrévés de taxe d'habitation, même pour la part qui découle d'une augmentation des taux depuis 2017. En revanche, l'État n'assumerait pas ce coût supplémentaire puisqu'il est proposé de le remettre à la charge des collectivités territoriales au travers d'un dispositif de reprise.

Le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties départementale aux communes

En 2021, la part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) affectée jusqu'alors aux départements est affectée aux communes. Ce transfert vise à compenser, en majeure partie, aux communes la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et à renforcer la spécialisation de la TFPB en supprimant un échelon de collectivité bénéficiaire - le département.

Le montant de TFPB départementale transféré aux communes (15,1 milliards d'euros) est inférieur à la totalité du montant de TH supprimé (16 milliards d'euros). La compensation faite aux communes de la suppression de la TH sur les résidences principales repose donc également sur une part des frais de gestion aujourd'hui perçus par l'État.

Afin que la redescende de la part départementale de la TFPB aux communes ne conduise ni à un ressaut d'imposition pour les contribuables ni à une perte de ressources pour les communes, des ajustements sont mis en œuvre : une situation communale de référence est reconstituée, qui servira de point de départ pour l'établissement de la nouvelle TFPB communale ; les taux communaux et départementaux sont additionnés et une base communale, intégrant les exonérations et abattements applicables au niveau départemental, est élaborée.

Parallèlement, le pouvoir d'exonération et d'abattement des communes en matière de TFPB est suspendu au titre de l'année 2021.

Afin de neutraliser les effets de ce transfert de la TFPB départementale sur la répartition des taxes additionnelles à la TFPB (TSE et taxe GEMAPI notamment), le produit de TFPB pris en compte pour la répartition de ces taxes est diminué du montant de TFPB départementale redescendu en 2021.

L'adaptation des règles de lien et de plafonnement des taux des impositions directes locales

La TFPB remplace la TH comme impôt pivot : la cotisation foncière des entreprises (dès 2020) et la TH sur les résidences secondaires (dès 2023) ne pourront donc augmenter dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de TFPB ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières. Corrélativement, le taux de cotisation foncière des entreprises (CFE) ou de TH sur les résidences secondaires devra être diminué dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de TFPB, soit à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières, soit à la plus importante de ces deux diminutions lorsque les deux taux sont en baisse.

L'instauration d'un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation liés au transfert de la TFPB départementale aux communes

Le présent article met en place un mécanisme de coefficient correcteur visant à neutraliser les surcompensations et les sous-compensations, *via* le compte d'avances aux collectivités territoriales.

Il prévoit que la différence entre la perte du produit de la TH sur les résidences principales et le produit de TFPB départementale transféré soit calculée à partir des bases d'imposition 2020 et des taux de TH appliqués en 2017.

Le coefficient correcteur, qui est fixe, doit s'appliquer chaque année aux recettes de TFPB de la commune et le complément ou la minoration qui en résulte a vocation à évoluer dans le temps comme la base d'imposition à la TFPB. Les hausses de taux bénéficient entièrement aux communes qui les ont votées.

Le présent article prévoit toutefois que les communes pour lesquelles la surcompensation est inférieure ou égale à 10 000 € ne soient pas concernées, et conservent donc leur gain de TFPB.

Ce coefficient correcteur se traduira chaque année par une retenue sur le versement des recettes de TFPB pour les communes surcompensées ou par le versement d'un complément pour les communes sous-compensées.

Afin de garantir l'équilibre financier du dispositif, le dispositif est complété par un abondement de l'État constitué d'une fraction des frais de gestion prélevés sur les impositions locales, qui sera reversé à partir du compte d'avances aux collectivités territoriales.

Des mesures de compensation pour les EPCI, les départements et les régions

Pour compenser les départements et les EPCI, il est proposé de leur affecter une fraction du produit de la TVA à compter de 2021 déterminée par rapport aux recettes perdues en 2020. Un mécanisme de garantie est proposé. Il implique que si les recettes à verser pour une année sont inférieures au montant des recettes perdues en 2020, l'État finance cette différence.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté une mesure créant un fonds au profit des départements doté de 250 millions d'euros à répartir entre eux selon des critères de ressources et de charge. La dynamique de la TVA sur cette enveloppe constituera un fonds à mobiliser en cas d'urgence.

Les régions - qui perdent 300 millions d'euros de frais de gestion - seraient compensées par voie de dotation.

Le présent commentaire d'article suit l'ordre des dispositions de l'article et traite donc en premier lieu de la **nationalisation et de la suppression de la taxe d'habitation (I)**, puis du **transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes (II)**, de la **réforme des règles de lien de plafonnement des taux (III)**, de **l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée aux EPCI, aux départements et aux collectivités à statut particulier (IV)**, de l'adaptation des **règles relatives aux compensations d'exonérations de fiscalité locale (V)** et, enfin, de la **position de votre commission des finances (VI)**

I. LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION

A. LE DROIT EXISTANT

1. La taxe d'habitation est un impôt local sur lequel sont assis plusieurs autres dispositifs fiscaux

a) Une taxe sur la « disposition ou la jouissance » d'un local d'habitation correspondant au produit des bases d'impositions et des taux délibérés par les collectivités territoriales

La taxe d'habitation (TH) est **une imposition relevant de la fiscalité directe locale** et régie par les articles 1407 à 1417 du code général des impôts (CGI).

Aux termes de l'article 1407 du CGI, elle est « *établie au nom des personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance des locaux imposables* » énumérés à l'article 1407 du même code, notamment :

- **les locaux meublés affectés à l'habitation ;**
- **les locaux meublés** conformément à leur destination **et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes** qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises ;
- **les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'État, des départements ou des communes** autres que ceux visés au 1° du II de l'article 1408 ».

La **taxe d'habitation pèse, ainsi, aussi bien sur les résidences principales que secondaires**. Pour ces dernières, **une majoration de cotisation peut même être prévue** dès lors qu'elles sont situées dans une commune particulièrement dense relevant du champ de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée à l'article 232 du code général des impôts¹.

En outre, **les logements vacants depuis plus de deux ans peuvent être imposés à la taxe d'habitation** aux termes de l'article 1407 *bis* du CGI sous réserve que la taxe annuelle sur les logements vacants ne soit pas applicable.

Nonobstant les mécanismes d'abattement, dégrèvement et exonération pouvant s'appliquer, **la cotisation de taxe d'habitation**

¹ *Soit les « Communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ».*

correspond au produit de la base et du taux d'imposition en vigueur sur le territoire où se situe le bien.

À ce titre, l'article 1409 du CGI, prévoit que **la base d'imposition de la taxe d'habitation est calculée « d'après les valeurs locatives des habitations et de leurs dépendances »**, dont les règles de détermination ressortissent des articles 1494 à 1508, 1516 à 1518 A *ter* et 1518 A *quinquies* du même code.

Aux termes de l'article 1518 *bis* du code général des impôts, **les valeurs locatives d'une année N font l'objet d'une revalorisation** par l'application d'un coefficient déterminé selon la formule suivante faisant intervenir l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) :

$$1 + \frac{(IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 2) - (IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 1)}{IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 2}$$

Le coefficient ainsi déterminé ne peut être inférieur à 1 de sorte à ce qu'une déflation n'entraîne une baisse des valeurs locatives.

Les taux sont, eux, délibérés par les communes et les établissements de coopération intercommunale dans les conditions prévues à l'article 1636 B *sexies* et suivant du CGI.

En particulier, **des règles encadrant l'évolution du taux de la taxe d'habitation sont prévues** en référence à ses valeurs historiques et aux taux d'autres impositions locales.

Enfin, **des règles d'intégration fiscale sont, également, prévues** pour contenir les conséquences qui pourraient résulter d'une restructuration territoriale sur l'imposition des contribuables.

Ainsi, les articles 1638 (création d'une commune nouvelle), 1638-0 *bis* (fusion d'EPCI) et 1638 *quater* (rattachement d'une commune à un EPCI) du code général des impôts prévoient **un mécanisme de rapprochement progressif des taux de la taxe d'habitation** pouvant être précédé d'une homogénéisation des abattements en vigueur.

- b) *Une taxe revenant essentiellement au bloc communal nonobstant la retenue de frais de gestion au profit de l'État ainsi que divers transferts en faveurs d'autres bénéficiaires*

Par combinaison des articles 1379 et 1379-0 *bis* du code général des impôts, **la taxe d'habitation est perçue par les collectivités et établissements appartenant au bloc communal, dont les communes à titre principal.**

**Bénéficiaires de la taxe d'habitation et part
de celle-ci dans l'ensemble de leurs recettes fiscales**

(en milliard d'euros et en pourcentage)

	Montant de taxe d'habitation perçu en 2018	Proportion moyenne de la taxe d'habitation dans les recettes de fiscalité directe locale en 2018¹
Communes	15,4 Md€	37,1 %
Communautés urbaines	0,3 Md€	30,0 %
Communautés d'agglomération	2,8 Md€	29,2 %
Communauté de communes	2,2 Md€	34,0 %
Métropoles	1,8 Md€	27,6 %
Total	22,8 Md€	-

Source : commission des finances du Sénat d'après le Recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) 2018

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre et les syndicats de communes peuvent, également, bénéficier d'une recette de taxe d'habitation.

Conformément aux dispositions de l'article 1609 *quater*, le comité d'un syndicat peut décider de lever la taxe d'habitation, ainsi que d'autres impositions, en remplacement des contributions budgétaires jusqu'alors versées par les communes associées. Ne disposant d'aucun pouvoir fiscal, le comité arrête un produit fiscal global et non un taux.

Aux termes du III de l'article 1636 B *octies* du code général des impôts « **le produit fiscal à recouvrer dans chacune des communes membres au profit d'un syndicat de communes est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises [...]** ».

Les taux syndicaux sont calculés en proportion des produits constatés de chacune de ces taxes, l'année précédente, sur les territoires des communes membres.

¹ Les recettes de fiscalité directe locale retenues pour les calculs sont, le cas échéant : les taxes foncières et additionnelles sur les propriétés bâties et non-bâties (TFNB, TFPB, TAFNB), la taxe et la taxe incitative d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM TIEOM), la taxe d'habitation (TH), la contribution foncière des entreprises (CFE), les impositions forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

En 2018, le montant de taxe d'habitation perçu par les EPCI sans fiscalité propre s'élevait à 90 millions d'euros.

En outre, en application de l'article 1641 du code général des impôts, une fraction du produit de la taxe d'habitation est perçue par l'État sous la forme de frais de gestion.

**Répartition des frais de gestion relatifs
à la taxe d'habitation en 2018**

Frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation sur les résidences principales (THP) et exceptionnelles (THE)	224,1 M€
Frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THS)	75,4 M€
Frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation sur les logements vacants	5,7 M€
Total	305,2 M€

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du REI 2018

Ce montant - qui représentait 1,3 % du total du produit de la taxe d'habitation en 2018 - s'entend comme la contrepartie des frais de dégrèvements, de non-valeurs, d'établissement de l'assiette et de recouvrement assumés par l'État.

**Synthèse des frais de gestion relatifs à la taxe d'habitation
prévus par l'article 1641 du code général des impôts**

Motifs de la perception de frais de gestion	Montant (en pourcentage)	Assise du prélèvement
Contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeurs	2 %	Montant de l'imposition due au titre des locaux <u>non-affectés</u> à l'habitation principale
Contrepartie des dégrèvements prévus à l'article 1414 A du code général des impôts	<i>- Pour les locaux non-affectés à l'habitation principale :</i> 1,7 % pour une valeur locative cadastrale (VLC) supérieure à 7 622 € 1,2 % pour une VLC supérieure à 4 573 € <i>- Pour les autres locaux :</i> 0,2 % pour une VLC supérieure à 4 573 €	Valeur locative des biens imposables diminués, le cas échéant, des abattements prévus à l'article 1411 du code général des impôts
	1,5 %	Montant de l'imposition due au titre des locaux non-affectés à l'habitation principale
Contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement	1 %	Montant de l'imposition due au titre des locaux <u>non-affectés</u> à l'habitation principale
	1 %	Montant de l'imposition due au titre des locaux <u>affectés</u> à l'habitation principale

Source : commission des finances du Sénat

Au travers, notamment, de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de ses implantations territoriales, **l'État intervient, en effet, dans l'établissement, le recouvrement et le versement du produit de la taxe d'habitation.**

**Le rôle de l'État dans la chaîne d'établissement,
de recouvrement et de versement de la taxe d'habitation ou de son produit**

L'État intervient, en premier lieu, pour **établir la taxe d'habitation** due par les contribuables.

« Pour asseoir la TH, les services des impôts des particuliers (SIP) de la direction générale des finances publiques (DGFIP) doivent, en l'absence d'obligation déclaratives spécifique, rechercher les modifications affectant chaque année la situation des personnes et des locaux imposables. La déclaration de revenus (n°2042) souscrite lors de l'année d'imposition à la TH constitue la source privilégiée de mise à jour de l'assiette de la TH pour les contribuables imposés à l'impôt sur le revenu (IR) et à la TH dès lors qu'elle précise l'adresse fiscale de taxation au 1er janvier de l'année N, à savoir l'adresse de l'habitation principale.

Pour les contribuables imposables à la TH ne souscrivant pas de déclaration n°2042 (personnes morales, étudiants rattachés à l'IR au foyer fiscal de leurs parents, etc.) ou pour les locaux meublés non affectés à l'habitation principale (résidences secondaires et dépendances), le SIP utilise les autres sources d'information dont il dispose, notamment les demandes d'information adressées aux propriétaires. Les bailleurs sociaux, quant à eux, transmettent à l'administration fiscale des informations relatives à leurs occupants.»

L'État intervient en, second lieu, pour **collecter la taxe d'habitation et en verser le produit** aux collectivités.

« L'État, à travers la DGFIP, assure la fonction de collecteur de la fiscalité directe locale. Il lui incombe de tenir à jour les bases foncières, d'identifier les redevables, de réaliser les croisements nécessaires pour établir les rôles puis de procéder au recouvrement, au traitement du contentieux et au contrôle fiscal. Corrélativement, l'État verse aux collectivités le produit des impôts sous forme d'avances avec une régularisation a posteriori. Celles-ci sont calculées par anticipation sur la mise en recouvrement en fonction des rôles émis. Le compte d'avances correspond au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » de la mission « Avances aux collectivités territoriales ». Le compte d'avances retrace l'avance faite mensuellement par l'État aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80% de leurs impositions. »

Source : évaluation préalable du présent article

Enfin, d'autres collectivités ou organisme ne relevant ni de l'État ni du bloc communal perçoivent aujourd'hui des transferts liés à la taxe d'habitation :

- les **régions bénéficient d'une fraction des frais de gestion** de la taxe d'habitation en vertu de l'article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 ;

- certains **établissements publics, notamment fonciers, perçoivent**, le cas échéant, le produit de la **taxe spéciale d'équipement (TSE)** dont une fraction est établie et recouvrée en tant que taxe additionnelle à la taxe d'habitation.

c) *Une taxe qui soutient ou sert de référence à plusieurs autres impositions*

La taxe d'habitation constitue l'un des vecteurs fiscaux par lesquels les produits de certaines taxes additionnelles – la taxe spéciale d'équipement (TSE) et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) – sont recouverts.

En outre, **les dispositions relatives à la taxe d'habitation peuvent constituer des références pour l'application d'autres dispositifs** telle que la contribution à l'audiovisuel public (CAP).

(1) La taxe spéciale d'équipement

Plusieurs dispositions du code général des impôts prévoient qu'**une taxe spéciale d'équipement peut être perçue au profit de certains établissements**, le cas échéant, pour leur « *permettre de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation* » ou, encore, des missions « *de régularisation des occupations sans titre* » de certains terrains. Il en est, notamment, ainsi :

- de l'article 1607 *bis* s'agissant des **établissements publics fonciers locaux** mentionnés à l'article L. 324-1 du code de l'urbanisme et de l'**office foncier de Corse** mentionné à l'article L. 4424-26-1 du code général des collectivités territoriales ;

- de l'article 1607 *ter* s'agissant des **établissements publics fonciers d'État** mentionnés à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme ;

- de l'article 1609 B s'agissant des **établissements publics fonciers d'aménagement de Guyane et de Mayotte** mentionnés à l'article L. 321-36-1 du code de l'urbanisme ;

- des articles 1609 C et 1609 D du même code s'agissant des **agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique** créées par la loi du 30 décembre 1996¹ relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, dont la dissolution devrait intervenir le 1er janvier 2021 au plus tard ;

- l'article 1609 G s'agissant de la **Société du Grand Paris (SGP)** mentionnée à l'article 7 de la loi du 3 juin 2010² relative au Grand Paris.

Aux termes des dispositions précitées, **le produit de la taxe spéciale d'équipement est arrêté chaque année par l'établissement** et – selon une terminologie concordante – **réparti « entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non**

¹ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

² Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises » dans le ressort territorial de l'établissement.

Les modalités de répartition de ce produit sont précisées par plusieurs dispositions du code général des impôts applicables selon la nature de l'établissement considéré.

Ainsi, les produits votés par les établissements publics fonciers d'État, locaux et d'aménagement de Guyane et de Mayotte, l'office foncier de la Corse ainsi que par les agences prévues aux articles 1609 C et 1609 D du CGI en Guadeloupe et en Martinique sont répartis dans les conditions prévues à l'article 1636 B *octies* du même code.

Cet article prévoit que les produits votés par les établissements « *sont répartis entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale situés dans le ressort de ces établissements.* »

Il doit être relevé que le troisième alinéa du II de l'article 1636 B *octies* prévoit que **le montant des recettes de taxe d'habitation retenu pour déterminer la répartition du produit de la taxe spéciale d'équipement est minoré** conformément aux dispositions introduites en loi de finances initiale pour 2011¹ afin de neutraliser certains effets induits par la réforme de la fiscalité locale.

Le montant de cette minoration correspond à la différence entre, d'une part, le produit de la taxe d'habitation des communes et groupements situés dans le ressort de l'établissement constaté en 2011 et, d'autre part, le produit qui aurait été constaté si les taux de l'année 2010 avaient été appliqués.

À l'exception de cette minoration, les dispositions relatives à la répartition du produit de la taxe spéciale d'équipement arrêté par la Société du Grand Paris sont analogues à celles présentées précédemment.

Pour la SGP, une minoration du montant des recettes de la taxe d'habitation retenu est, néanmoins, prévue par l'article 1609 G du CGI et porte sur la part des recettes afférentes à la majoration de taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à l'habitation principales mentionnée à l'article 1407 *ter* du CGI.

Enfin, les établissements percevant la taxe spéciale d'équipement ne disposant pas d'un pouvoir fiscal, **il revient à l'administration fiscale de déterminer le niveau des taux additionnels à chacune des impositions concernées** conformément aux règles de répartition du produit arrêté.

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

(2) La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

L'article 1530 *bis* du code général des impôts prévoit que **les communes ou, le cas échéant les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, qui exercent la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations** définie à l'article L. 211-7 du code de l'environnement, peuvent **percevoir une taxe en vue d'en financer l'exercice**.

Aux termes du III du même article, le produit arrêté par la commune ou l'établissement est **réparti « entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente »**.

Le niveau des taux additionnels à chacune des impositions concernées est déterminé par l'administration.

(3) La contribution à l'audiovisuel public (CAP)

Aux termes de l'article 1605 du code général des impôts, **une contribution à l'audiovisuel public (CAP) est perçue au profit des sociétés et établissements France Télévision, Radio France, ARTE-France et de l'Institut national de l'audiovisuel (INA)**.

Le II du même article prévoit que la contribution est **due par « toutes les personnes physiques imposables à la taxe d'habitation »**.

En outre, l'article 1605 *bis* du CGI dispose que **peuvent bénéficier d'un dégrèvement de contributions, les personnes qui sont exonérées ou dégrévées de taxe d'habitation** en application des dispositions :

- des 2° et 3° du II de l'article 1408 du CGI, soit certains établissements publics et les personnes reconnues indigentes ;

- des I, I *bis* et IV de l'article 1414 du CGI, soit les personnes âgées, veuves, handicapées et de condition modeste ;

- de l'article 1414 B du CGI, soit les personnes hébergées pour une longue période dans un établissement de soin ou d'accueil spécialisé et qui continuent à jouir à titre exclusif de la résidence qui constituait leur habitation principale ;

- du I de l'article 1414 C du CGI prévoyant un dégrèvement à 65 % de la part de la cotisation de taxe d'habitation afférente à la résidence principale lorsque les revenus retenus pour déterminer si un contribuable peut bénéficier de l'allégement sont nuls

En outre, l'article 75 de loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a introduit, à compter de 2017, le principe du maintien d'une exonération de la contribution à l'audiovisuel public au profit des

redevables visés par l'article 28 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

Il s'agit, en l'espèce, des contribuables qui bénéficiaient – avant sa suppression progressive aux termes de la loi de finances pour 2009 – d'une **demi-part supplémentaire dite « veuve » ou « vieux parents »**.

Cet avantage fiscal conduisait à augmenter le niveau du seuil du revenu fiscal de référence (RFR) en-dessous duquel un contribuable pouvait, le cas échéant, bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation visée au 2° du I de l'article 1414 du code général des impôts et – conséquemment – de contribution à l'audiovisuel public.

Or, la loi de finances pour 2009 avait prévu d'introduire – à compter des impositions établies en 2014 – des conditions d'octroi plus restrictives de cet avantage fiscal. Il en aurait résulté la sortie de quelques 236 000 foyers fiscaux du champ de l'exonération¹.

En conséquence, l'article 28 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 avait prévu que les contribuables qui avaient bénéficié de cette exonération en 2013 continueraient d'en bénéficier en 2014. L'article prévoyait, également, le maintien de l'exonération de contribution à l'audiovisuel public.

2) Un impôt qui fait l'objet de nombreux allègements

La taxe d'habitation fait l'objet **de plusieurs dispositifs qui visent à alléger l'imposition des redevables.**

Prenant la forme de dégrèvements, d'abattements ou d'exonérations, ces dispositions **peuvent relever d'une initiative législative ou d'une délibération des collectivités.**

Une part de ces allègements implique que les contribuables satisfassent des **conditions de ressource.**

À ce titre, l'article 1413 du code général des impôts prévoit que les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ne peuvent bénéficier de certaines mesures d'exonérations et de dégrèvements.

S'agissant des autres exonérations ou redevables, l'éligibilité aux dispositifs d'allègements est soumise, dans de nombreux cas, à des **conditions afférentes au revenu de référence des contribuables.**

¹ *Commentaire de l'article 33 octies figurant au Tome III du rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2016.*

Qu'est-ce que le revenu fiscal de référence et comment intervient-il dans le calcul des allègements de taxe d'habitation ?

La notion de revenu fiscal de référence (RFR) a été introduite par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 qui a créé une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus.

Aux termes des dispositions combinées du IV de l'article 1417 et de l'article 163-0 A du code général des impôts, il correspond au **montant net des revenus et plus-values retenues pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, majoré de certaines charges déductibles, revenus, profits exonérés et abattement.**

Conformément au même article, **il concerne toutes les mesures d'allègements de taxe d'habitation impliquant une condition de ressources.** Le RFR sert, ainsi, à apprécier l'éligibilité d'un contribuable aux dispositifs :

- d'abattement spécial à la base ;
- d'exonération en faveur des personnes âgées, veuves, infirmes, invalides, titulaires de l'AAH ;
- de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation ;
- de dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste ;
- de maintien des allègements en faveur des personnes âgées nécessitant des soins de longue durée dans certains établissements.

Pour bénéficier des allègements décrits ci-avant, les revenus des contribuables ne doivent pas excéder les seuils prévus, pour chaque dispositif d'allègement, à l'article 1417 du code général des impôts.

Ils sont fixés et appréciés par part de quotient familial et diffèrent selon l'allègement concernés et le lieu d'imposition.

Source : commission des finances du Sénat d'après le Bulletin officiel des finances publiques

L'évolution des seuils de revenu fiscal de référence ou du périmètre des revenus fiscalisés peut, ainsi, conduire à ce que des contribuables ne bénéficient plus d'un allègement auxquels ils avaient droit auparavant.

Une telle situation a conduit le législateur à prévoir successivement **plusieurs mécanismes tendant à protéger les droits acquis ou à lisser la perte du bénéfice d'un allègement pour le contribuable.**

Par exemple, pour pallier les conséquences des dispositions cumulées de suppression de la demi-part supplémentaire accordées à certains contribuables veufs¹ ou la fiscalisation des majorations de pensions de retraites², **le législateur a prévu un dispositif de « sortie en sifflet »³.**

Introduit au I *bis* de l'article 1414 du code général des impôts pour une entrée en vigueur au titre des impositions établies dès l'année 2015, ce dispositif **lisse sur deux périodes consécutives de deux ans les conséquences de la perte du bénéfice des exonérations de taxe d'habitation prévues au I de l'article 1414 du code général des impôts.**

¹ Article 92 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

² Article 5 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

³ Article 75 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Ces exonérations font l'objet d'une présentation plus exhaustive dans la partie du commentaire qui leur est dédiée.

Présentation du dispositif de sortie en sifflet prévu au I bis de l'article 1414 du code général des impôts en cas de perte du bénéfice d'une exonération prévue au I du même article

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Situation du contribuable	Bénéfice de l'une des exonérations prévu au I de l'article 1414	Maintien de l'exonération		Bénéfice d'un abattement sur la valeur locative du bien équivalent à 2/3 du montant de l'exonération antérieure	Bénéfice d'un abattement sur la valeur locative du bien équivalent à 1/3 du montant de l'exonération antérieure	Perte de l'allègement

Source : commission des finances du Sénat

a) Les abattements de taxe d'habitation

L'assiette de la taxe d'habitation est réduite de **plusieurs abattements obligatoires ou facultatifs**.

Abattements sur la valeur locative des biens imposables à la taxe d'habitation

Référence juridique	Abattement	Effet(s)	Nature de l'abattement et rôle des collectivités locales
Article 1411 du CGI	Abattement pour charges de famille	- Pour les deux premières personnes à charge : Réduction de la valeur locative (VL) du local affecté à l'habitation principale à hauteur de 10 % de la valeur locative moyenne (VLM) des logements sur le territoire de la collectivité - À compter de la troisième personne à charge : Réduction de la VL du local affecté à l'habitation principale à hauteur de 15 % de la VLM sur le territoire de la commune	Obligatoire ; Faculté laissée aux collectivités d'augmenter du taux de l'abattement dans une limite de 10 points
	Abattement général à la base	Réduction de la VL du local affecté à l'habitation principale dans la limite de 15 % de la VLM des habitations de la commune	
	Abattement spécial sur condition de revenu à l'année antérieure	- Pour les personnes dont les revenus de l'année N-1 n'excèdent pas les seuils prévus à l'article 1417 du CGI et dont la VL du local est inférieure à 130 % de la VLM constatée sur le territoire de la commune : Réduction de la VL du local affecté à l'habitation principale dans la limite de 15 % de la VLM des habitations de la commune	Facultatif sur délibération de la collectivité
	Abattement de prise en compte de la situation de handicap du redevable	- Pour le fait d'être ou de résider avec une personne bénéficiant de l'AAH ou de l'ASI, ou atteinte d'une invalidité empêchant de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ou titulaire de la carte mobilité inclusion : Réduction de la VL de la VL du local affecté à l'habitation principale d'un montant équivalent et compris entre 10 et 20 % de la VLM sur le territoire de la collectivité.	
Article 1414 du CGI	Abattement relais à la sortie du dispositif de « sifflet »	- Pour les contribuables arrivant à l'échéance du bénéfice du dispositif de sortie en « sifflet » prévu au I bis de l'article 1414 du CGI : Réduction de deux tiers de la VL de l'habitation principale la première année, puis d'un tiers la seconde année.	Obligatoire.
Article 1414 B du CGI	Maintien des abattements sur les résidences principales en cas d'hébergement de longue durée en service spécialisé	Pour les personnes hébergées durablement dans un établissement ou service social et médico-social ou dans un établissement détenant des soins de longue durée conservant la jouissance exclusive de l'habitation qui constituait leur résidence principale : Bénéfice des abattements normalement applicables si la personne résidait encore dans son logement	Obligatoire

Source : commission des finances du Sénat

b) Les exonérations de taxes d'habitation

Plusieurs **exonérations peuvent s'appliquer à la taxe d'habitation** et conduire, le cas échéant, à **réduire le champ des locaux imposables**, d'une part, **et des personnes imposables**, d'autre part.

En premier lieu, le II de l'article 1407 du code général des impôts précité précise que **plusieurs locaux ne sont pas imposables à la taxe d'habitation de plein droit** :

- les locaux passibles de la CFE lorsqu'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables ;
- les bâtiments servant aux exploitations rurales ;
- les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats ;
- les bureaux des fonctionnaires publics ;
- les locaux affectés au logement des étudiants en résidence universitaire sous réserve qu'elles soient gérées par un centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;

Le III du même article prévoit, également, que dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), **les communes peuvent prendre une délibération tendant à exonérer certains biens**, à savoir :

- les locaux classés meublés de tourisme ;
- les chambres d'hôtes.

En deuxième lieu, plusieurs dispositions prévoient **des exonérations à la taxe d'habitation à raison de la qualité des personnes ou du fait qu'elles satisfont certaines conditions**, notamment de ressources.

Ainsi, l'article 1408 du code général des impôts prévoit que **sont exonérés de plein droit** :

- les établissements publics scientifiques ;
- les habitants reconnus indigents par la commission communale des impôts directs ;
- les ambassadeurs et autres agents diplomatiques de nationalité étrangère dans la mesure où des avantages analogues sont accordés par le pays qu'il représente aux ambassadeurs et agents diplomatiques français.

Enfin, **plusieurs exonérations sous conditions** sont prévues par les articles 1414 et 1414 B du code général des impôts.

**Exonérations de taxe d'habitation prévues
par les articles 1414 et 1414 B du code général des impôts**

Référence juridique	Contribuables visés	Portée de l'exonération	Nombre de bénéficiaires et coûts prévus en 2018 ¹
I de l'article 1414 du code général des impôts	Titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées	Exonération de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale	4 213 000 ménages - 1,8 milliards d'euros
	Titulaires de l'allocation aux adultes handicapés		
	Contribuables âgés de plus de 60 ans dont les revenus de l'année précédente sont inférieurs au seuil fixé au I de l'article 1417 du CGI		
	Veuves et veufs dont les revenus de l'année précédente sont inférieurs au seuil fixé au I de l'article 1417 du CGI		
	Contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence et dont les revenus de l'année précédente sont inférieurs au seuil fixé au I de l'article 1417 du CGI		
I bis de l'article 1414 du code général des impôts	Contribuables ne bénéficiant plus de l'une des exonérations prévues au I de l'article 1414 du CGI (dispositif de sortie en « sifflet »)	Exonération de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale pendant 2 ans	
Article 1414 B du code général des impôts	Personnes hébergées durablement dans un établissement ou service social et médico-social ou dans un établissement délivrant des soins de longue durée conservant la jouissance exclusive de l'habitation qui constituait leur résidence principale	Bénéfice des exonérations prévues à l'article 1414 du CGI normalement applicables si la personne y résidait encore	

Source : commission des finances du Sénat

¹ D'après les données du Tome II de l'évaluation des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020.

c) *Les dégrèvements de taxe d'habitation*

En troisième lieu, **plusieurs dégrèvements s'appliquent à la taxe d'habitation.**

Le II de l'article 1414 du code général des impôts prévoit que **certaines personnes morales sont dégrévées d'office** de la taxe d'habitation, à savoir :

- les **gestionnaires de foyers** de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants et des logements-foyers à raison des logements situés dans ces foyers ;

- les **organismes ne conduisant pas d'activités lucratives intervenant en faveur de l'insertion des personnes** à raison des logements qu'ils louent en vue de les mettre à disposition d'une personne défavorisée.

D'après les données du Tome II de l'évaluation des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances, ces deux dispositifs – qui concerneraient 39 000 entreprises en 2018 pour un coût estimé à 71 millions d'euros – sont complétés par **plusieurs autres dégrèvements visant les ménages.**

Ainsi, le IV de l'article 1414 du code général des impôts prévoit un dégrèvement au profit des contribuables visés par le dispositif d'exonération établi au 2° du I du même article.

Cette disposition permet de **résoudre une difficulté née de la cohabitation avec un enfant majeur¹**, inscrit comme demandeur d'emploi, d'une personne âgée ou veuve dont les revenus n'excèdent pas les seuils fixés à l'article 1417 du CGI.

Ensuite, le V de l'article 1414 du code général des impôts prévoit que **les contribuables relogés en raison de la démolition de leur logement dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (PNRU)** bénéficient d'un dégrèvement spécifique pendant trois ans.

Son montant correspond à la différence entre l'imposition due lors de la dernière année d'occupation du logement et celle due au titre du nouveau logement. En 2018, d'après les données de l'évaluation des voies et moyens, il aurait concerné 121 000 bénéficiaires pour un coût estimé à 40 millions d'euros.

En troisième lieu, un dégrèvement est prévu à l'article 1681 *ter* « en cas de **décès du fait d'actes 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**. En 2018, ce dispositif n'aurait concerné qu'une dizaine de personnes.

¹ Une condition de « cohabitation » prévue par l'article 1390 du code général des impôts limite, en effet, le bénéfice d'une exonération de taxe foncière ou de taxe d'habitation aux personnes vivant seules, avec un conjoint ou une personne à charge.

Enfin, l'article 1414 A du code général des impôts introduit un mécanisme de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation.

Il permet aux contribuables dont les revenus de l'année précédente n'excèdent pas les seuils prévus au II de l'article 1417 du CGI de bénéficier d'un dégrèvement correspondant à la fraction de leur cotisation qui excède 3,44 % de leur revenu fiscal de référence.

Pour les cas-types présentés ci-après, le niveau de revenu annuel à ne pas excéder pour bénéficier du dispositif s'établit, en métropole, à :

- 25 839 euros pour une personne seule ;
- 36 628 euros pour un couple ;
- 41 380 euros pour un couple avec un enfant à charge ;
- 46 132 euros pour un couple avec deux enfants à charge.

Pour bénéficier de ce dégrèvement, les contribuables ne doivent pas relever des cas énumérés au I de l'article 1414 du CGI ouvrant droit à une exonération ou un dégrèvement total de taxe d'habitation.

La loi de finances pour 2018 a prévu la suppression de ce dispositif de plafonnement au 1^{er} janvier 2020 pour tenir compte de l'instauration d'un dégrèvement élargi dont les caractéristiques sont présentées ci-après.

3) Depuis 2018, la taxe d'habitation se caractérise par la mise en œuvre d'un dégrèvement en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés dont la nature a fait l'objet de précisions de la part du Conseil constitutionnel

a) La loi de finances initiale pour 2018 a prévu la mise en œuvre progressive d'un dégrèvement élargi sous condition de ressources

L'article 5 de la loi du 30 décembre 2017 de finances initiale pour 2018¹ a rétabli au code général des impôts un article 1414 C prévoyant la mise en œuvre progressive d'un nouveau dégrèvement de taxe d'habitation largement applicable puisque concernant 80 % des ménages.

Celui-ci concerne les contribuables qui :

- ne bénéficient pas déjà d'une exonération ou d'un dégrèvement en totalité de leur taxe d'habitation ;

- disposent d'un revenu fiscal de référence n'excédant pas les seuils indiqués au 1 du II bis de l'article 1417 du CGI ;

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Compte-tenu des revalorisations des seuils intervenus depuis la promulgation de la loi de finances pour 2018, les plafonds de revenu fiscal de référence en vigueur permettant de bénéficier du dégrèvement sont, en métropole :

Pour les cas-types présentés ci-après, le niveau de revenu annuel à ne pas excéder pour bénéficier du dispositif s'établit, en métropole, à :

- 27 432 euros pour une personne seule ;
- 43 688 euros pour un couple sans enfant ;
- 49 784 euros pour un couple avec un enfant ;
- 55 880 euros pour un couple avec deux enfants.

Pour les contribuables éligibles, la disposition fiscale – dans sa version en vigueur – permet de **bénéficier d'un dégrèvement d'office de la taxe afférente à l'habitation principale qui s'impute sur la cotisation de taxe d'habitation** déterminée en retenant :

- le taux de la taxe d'habitation et les taux des taxes additionnelles, de l'année d'imposition s'ils sont inférieurs à ceux constatés en 2017 et, dans le cas contraire, ceux constatés en 2017 ;

- les taux ou montant des abattements de l'année d'imposition s'ils sont supérieurs à ceux constatés en 2017 et, dans le cas contraire, ceux constatés en 2017 ;

- l'effet sur la cotisation de l'application du plafonnement prévu à l'article 1414 A.

En conséquence de ces dispositions, **les hausses de taux ou les réductions d'abattements intervenues après l'entrée en vigueur de la réforme ne peuvent venir accroître le montant du dégrèvement** et se trouvent, dès lors, à la charge du contribuable.

Par application des dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 2018, **le montant du dégrèvement a été fixé à 30 % de la cotisation de taxe d'habitation** afférente à la résidence principale, pour 2018, **avant d'être élevé à 65 % à compter du 1^{er} janvier 2019 puis à 100 % de la cotisation à la au 1^{er} janvier 2020.**

En outre, un mécanisme de lissage a été mis en œuvre par le même article. Il permet de **réduire les effets de seuil** subis par les contribuables pour lesquels le revenu fiscal de référence est supérieur d'approximativement 1 000 euros à celui prévu pour l'application du dégrèvement.

Un coefficient est, ainsi, appliqué au montant du dégrèvement. Il correspond au rapport entre :

- au numérateur, la différence entre le montant maximum des revenus ouvrant droit au dégrèvement dégressif et le montant des revenus (a du 3° du I de l'article 1414 C) ;

- au dénominateur, la différence entre le montant maximum des revenus ouvrant droit au dégrèvement dégressif et celui ouvrant droit au dégrèvement total (b du 3° du I de l'article 1414 C).

b) Un dégrèvement dont le cadre constitutionnel a été précisé par le juge

La loi de finances pour 2018 a été déférée au Conseil constitutionnel par trois recours dont le troisième était signé par soixante sénateurs.

Dans sa décision n°2017-758 DC du 28 décembre 2017, **le Conseil a déclaré conforme à la Constitution les dispositions** prévues à l'article 5 de la loi de finances relative au dégrèvement élargi de taxe d'habitation sur les résidences principales.

Toutefois, **il a assorti son raisonnement de considérations** – relevées et analysées au commentaire de la décision¹ – qui révèlent le cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit le dégrèvement.

En premier lieu, **le juge constitutionnel était saisi d'un grief tiré de la méconnaissance alléguée du dispositif au principe d'égalité** devant les charges publiques.

Les sénateurs et députés requérants estimaient, en effet, la disposition contraire à ce principe en ce qu'elle conduirait « *à ce que 80 % des redevables de la taxe d'habitation soient dispensés de l'acquitter, cette dernière taxe ne pesant plus alors que sur une minorité de contribuables* ».

Tout en estimant que le dégrèvement prévu par la loi ne portait pas atteinte au principe d'égalité devant l'impôt, **il a indiqué pouvoir porter une appréciation différente à l'avenir compte tenu** « *de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale* ».

Le Président de la République, lors du 100^e Congrès des maires du 23 novembre 2017, avait, en effet, déclaré **que la réforme de la taxe d'habitation constituait** « *un début nécessaire* » vers « *une refonte en profondeur de la fiscalité locale* ».

En second lieu, **le juge constitutionnel a considéré que le dispositif ne méconnaissait pas le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales** en observant que « *les communes demeurent libres de fixer un*

¹ Conseil constitutionnel, commentaire à la décision n° 2017-758 du 28 décembre 2017.

taux de taxe d'habitation différent, auquel les bénéficiaires du dégrèvement contesté seront d'ailleurs assujettis, pour la part supérieure au taux appliqué en 2017 ».

4) La taxe d'habitation implique à divers titre plusieurs transferts entre l'État et les collectivités territoriales

a) Les transferts correspondant au reversement de la taxe d'habitation collectée au profit des collectivités territoriales

L'État intervient au profit des collectivités territoriales comme un « *fermier général* »¹ **chargé d'établir, recouvrer et reverser l'impôt** ou son produit.

Comme pour l'ensemble des recettes de fiscalité directe locale, **les versements du produit de la taxe d'habitation aux collectivités s'effectuent par l'intermédiaire du programme 833 du compte financier « Avances aux collectivités territoriales »** prévu au II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Pour un exercice donné, **le produit définitif de taxe d'habitation n'est connu qu'au mois d'octobre**. Un état récapitulatif des produits est adressé aux collectivités en décembre.

Le versement des recettes est, toutefois, effectué dès le mois de janvier sous la forme de « douzièmes » dont le montant cumulé représente 90 % du produit constaté l'année antérieure.

Le vote des taux à la fin du mois d'avril permet d'ajuster les prévisions de recettes et de procéder à des régularisations. L'émission de rôles supplémentaires se traduit par un versement ponctuel.

b) Les transferts correspondant à la compensation des dispositifs d'allègement de taxe d'habitation

Sans revenir sur la présentation des mesures d'allègement de taxe d'habitation en vigueur, il convient de distinguer celles qui constituent :

- des **dégrèvements accordés par décision législative et pour lesquels l'État se substitue au contribuable** (*exemple* : plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu) ;

- les **réductions de bases considérées comme des éléments de l'assiette normale** qui ne font pas l'objet d'une compensation (*exemple* : abattement pour charge de famille) ;

- les **allègements laissés à l'initiative des collectivités** et qui ne font pas l'objet d'une compensation (*exemple* : abattement général à la base) ;

¹ Rapport d'information du sénateur Paul Loridant fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le compte d'avances aux collectivités locales, 2003.

- les **exonérations obligatoires dont la non-compensation entrainerait un déséquilibre pour les comptes des collectivités** et qui justifient, de ce fait, le versement d'une compensation (*exemple* : exonération des personnes de condition modeste).

Ainsi, **les exonérations obligatoires font l'objet d'un mécanisme de compensation** au profit des collectivités sous la forme d'allocations compensatrices dont les règles de calcul sont prévues par la loi.

Elles sont financées par un prélèvement sur recettes et, afin de respecter les objectifs par l'État d'évolution de l'enveloppe normée des concours financiers, peut entrer dans le **périmètre des variables d'ajustement**.

Ces éléments font l'objet d'un plus ample développement au commentaire de l'article 21 du projet de loi de finances.

L'exonération au profit des personnes de conditions modestes prévue à l'article 1414 du code général des impôts fait, ainsi, l'objet d'une compensation dont le montant correspond au produit des bases exonérées lors de l'année précédente et du taux applicable sur le territoire de la commune ou de l'EPCI en 1991 ou, le cas échéant, en 1992.

Enfin, **les montants des dégrèvements de taxe d'habitation pour lesquels l'État se substitue au contribuable sont doublement retracés**, d'une part au tome II du rapport sur les Voies et moyens annexé à la loi de finances et, d'autre part, aux projets et rapports annuels de performance de la mission « Remboursement et dégrèvements ».

B. LE DROIT PROPOSÉ

Tirant les conséquences des engagements du Président de la République et de la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2017, le Gouvernement propose de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales pour l'ensemble des ménages en 2023.

Plusieurs dispositions transitoires sont proposées pour entrer en vigueur à compter de 2020, notamment :

- l'aménagement, en 2020, du dégrèvement existant en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés ;

- la transformation de ce dégrèvement, en 2021, en exonération de taxe d'habitation au profit des 80 % des ménages les moins favorisés et - de manière progressive - au profit des 20 % des ménage les plus favorisés ;

- la nationalisation du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales, en 2021, permettant au Gouvernement de mettre en œuvre le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales qu'il projette.

Les références aux alinéas de l'article étudié ci-après s'entendent de ceux résultant de la rédaction initiale proposée par le Gouvernement.

1) L'aménagement du dégrèvement initié en loi de finances pour 2018

Il résulte des dispositions de l'article 5 de la loi de finances pour 2018, que **le dégrèvement prévu à l'article 1414 C du code général des impôts s'élèvera à 100 % de la cotisation de taxe d'habitation afférente à l'habitation principale pour les impositions établies en 2020.**

Le présent article modifie certaines de ces dispositions appelées à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

a) Une modification du périmètre de la cotisation sur laquelle le dégrèvement s'imputera en 2020

Le 1.1.2.1.1 du présent article propose de **réécrire le 2 du I de l'article 1414 C du code général des impôts définissant la cotisation sur laquelle le dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences principale s'impute.**

En effet, celle-ci serait désormais comprise comme « *la somme de la cotisation de taxe d'habitation de l'année d'imposition ainsi que des cotisations de taxes spéciales d'équipement et de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations additionnelles à cette taxe d'habitation* ».

Cette disposition est inspirée par la volonté du Gouvernement d'assurer une imposition nulle pour les 80 % des ménages les moins favorisés.

En effet, comme indiqué dans la description du droit existant, **le dégrèvement ne comprend pas à ce jour la part supplémentaire d'imposition résultant d'une augmentation des taux de taxe d'habitation ou additionnelle, d'une part, ou de réduction des abattements en vigueur, d'autre part.**

En l'état, **cette nouvelle définition pourrait impliquer que les hausses de taux et les réductions d'abattements** survenues à l'initiative des collectivités depuis le 1^{er} janvier 2018 **soient - contrairement au droit en vigueur - prises en charge par l'État.**

Néanmoins, **il ressort des dispositions du 6.10 du présent article, que ces montants supplémentaires mis à la charge de l'État feraient l'objet, le cas échéant, d'un prélèvement sur les douzièmes de fiscalité locale versés aux communes et aux EPCI en 2020.**

Ces dispositions font l'objet d'un plus ample développement au 2 du B du V du présent commentaire.

Le **1.1.2.2** du présent article tire les conséquences de cette nouvelle définition en supprimant celle qui figure, dans le droit en vigueur, au 2°, 3° et 4° du II de l'article 1414 C du code général des impôts.

b) La revalorisation à l'inflation des seuils de revenus applicables pour bénéficiaire du dégrèvement en faveur des personnes âgées vivant avec un enfant majeur en recherche d'emploi

La loi de finances pour 2018 a prévu la suppression du dispositif de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation prévu à l'article 1414 A du code général des impôts.

Cette mesure était justifiée par le fait que les redevables relevant jusqu'alors des effets de ce dispositif se trouverait, à compter du 1^{er} janvier 2020, bénéficiaire du dégrèvement de taxe d'habitation afférente à la résidence principale prévue à l'article 1414 C du CGI.

Le législateur a, toutefois, du **tenir compte des conséquences de la suppression de l'article 1414 A au 1^{er} janvier 2020.**

En effet, **les dispositions du IV de l'article 1414 du CGI** ouvrant droit à un dégrèvement au profit des personnes âgées vivant avec un enfant majeur en recherche d'emploi **font référence - s'agissant des conditions de ressources - aux seuils de revenu prévus à l'article 1414 A du CGI**

Ainsi, **le législateur a procédé à l'inscription de ces seuils de revenu directement dans le corps du IV de l'article 1414** du code général des impôts, en retenant les montants prévus, en 2017, à l'article 1414 A.

Depuis, il n'est pas intervenu pour revaloriser les montants prévu par le texte de la loi de finances pour 2018 qui restent ceux qui étaient en vigueur en 2017 alors, que dans le même temps, ceux prévus à l'article 1414 A ont été revalorisés en loi de finances pour 2019.

Dans ces conditions, **la stricte application du texte de la loi de finances pour 2018 conduirait à mettre en vigueur une disposition prévoyant des seuils de revenu inférieur à ceux qui s'appliquaient l'année précédente.**

Les **1.1.1 à 1.1.1.4** du présent article procèdent, dès lors, à cette revalorisation.

2) La transformation du dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences principales en exonération, son élargissement aux 20 % des ménages n'en bénéficiant pas depuis 2018 et les mesures de gel d'évolution des taux et des bases

Le présent article propose de **mettre en œuvre une exonération générale de taxe d'habitation sur les résidences principales dont le produit restant à percevoir entre 2021 et 2023 reviendrait à l'État.**

a) La transformation du dégrèvement en exonération, ses conséquences sur les allègements catégoriels, son extension progressive au 20 % des ménages demeurant redevables, depuis 2018, de la totalité de la taxe d'habitation sur les résidences principales

(1) La transformation du dégrèvement en exonération

À compter de 2021, **les 1.2.1.4 à 1.2.4.1.3 de l'article transforme le dégrèvement visé au 1414 C du code général des impôts en exonération** de la part de la cotisation de taxe d'habitation afférente à la résidence principale.

Les ménages visés au 2 du I de l'article 1414 C ainsi modifié et dont les revenus en 2020 n'excéderaient pas les seuils prévus au 1 du II *bis* de l'article 1417 bénéficieraient d'une **exonération totale**.

Pour les cas-types présentés ci-après, le niveau de revenu annuel à ne pas excéder pour bénéficier du dispositif s'établirait, en métropole, à :

- 27 432 euros pour une personne seule ;
- 43 688 euros pour un couple sans enfant ;
- 49 784 euros pour un couple avec un enfant ;
- 55 880 euros pour un couple avec deux enfants.

Les ménages visés au 1 du I de l'article 1414 C, ainsi modifié, et dont les revenus en 2020 n'excéderaient pas les seuils prévus au 2 du II *bis* de l'article 1417 bénéficieraient d'une **exonération partielle**.

Il s'agit **des ménages dont le revenu fiscal de référence est, pour une personne seule, supérieur d'approximativement 1 000 euros à ceux visés précédemment.**

Aux termes des dispositions du 1.2.1.4.1.3 de présent article, le **montant de l'exonération dont bénéficieraient ces ménages serait d'autant plus faible que leurs revenus s'éloigneraient des seuils prévus au 2 du I de l'article 1414 C du CGI.**

L'exonération partielle dont ils bénéficieraient correspond, ainsi, à un **dispositif de lissage permettant de réduire les effets de seuils.**

Pour les cas-types présentés ci-après, le niveau de revenu annuel à ne pas excéder pour bénéficier du dispositif s'établirait, en métropole, à :

- 28 448 euros pour une personne seule ;
- 45 720 euros pour un couple ;
- 51 816 euros pour un couple avec un enfant à charge ;
- 57 912 euros pour un couple avec deux enfants à charge.

Évolution de l'exonération proposée en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés bénéficiant à une personne seule en fonction de son revenu fiscal de référence annuel

(en euros – en pourcentage)

Montant du revenu :	< 27 432 €	27 750 €	28 100 €	> 28 448 €
Montant de l'exonération en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés (en pourcentage de la cotisation de taxe d'habitation afférente à la résidence principale)	100 %	69 %	34 %	0 %

Note de lecture : une personne seule disposant d'un revenu fiscal de référence inférieur à 27 432 euros en 2021 bénéficiera de l'exonération totale de taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés ; une personne seule disposant d'un revenu fiscal égal à 28 100 euros en 2021 bénéficiera de l'exonération partielle de taxe d'habitation sur les résidences principales en faveur des personnes dont le revenu fiscal n'excède pas les seuils prévus au 2 du I de l'article 1414 du CGI.

Source : commission des finances du Sénat

(2) L'extension progressive de l'exonération aux 20 % des ménages les plus favorisés

À compter de 2021, le **1.2.2.1** du présent article modifierait l'article 1414 C du code général des impôts pour prévoir que **les contribuables faisant partie des 20 % des ménages les plus favorisés pourront bénéficier d'une exonération s'élevant à 30 % de leur contribution.**

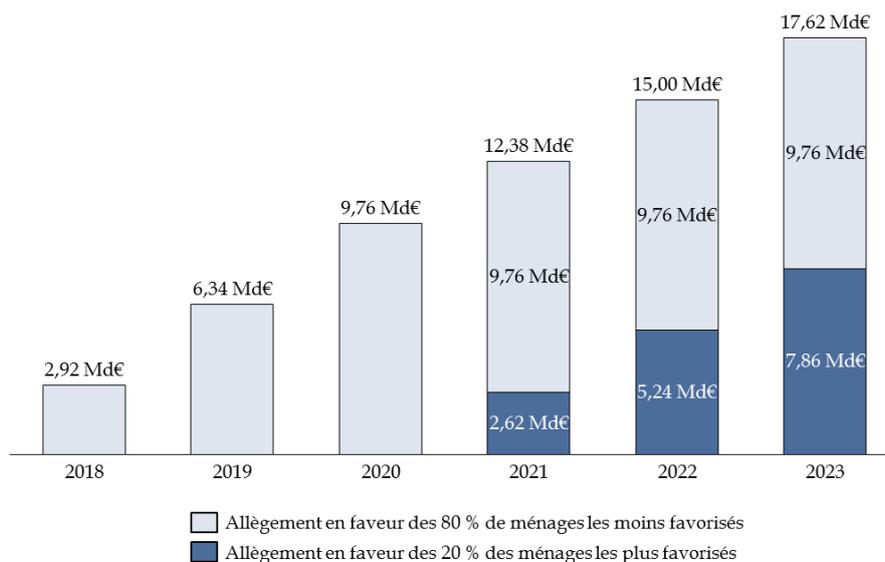
Le 1.2.2.2 modifierait ce taux à compter de 2022 pour porter l'exonération à 65 % de la cotisation.

Il n'est pas prévu de porter ce taux à 100 % puisqu'en 2023 la taxe d'habitation sur les résidences principales serait supprimée.

En outre, il convient de noter que **cette exonération** en faveur des 20 % des ménages les plus **aisés pourrait être cumulée avec le dispositif de lissage exposé ci-avant.**

Compte tenu des simulations publiées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) **cette extension progressive de l'allègement de taxe d'habitation sur les résidences principales correspondrait à un gain de pouvoir d'achat des contribuables de 17,6 milliards d'euros en 2023.**

Évolution annuelle du montant de l'allègement progressif de taxe d'habitation entre 2018 et 2023



Note de lecture : en 2021, le gain de pouvoir d'achat pour les contribuables redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales résultant de la mise en œuvre d'un allègement progressif à cette taxe correspondrait à 12,4 milliards d'euros comparativement à une situation où la taxe d'habitation n'aurait pas été réformée en 2018 et à l'occasion du présent article.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des finances publiques

- (3) La suppression des allègements catégoriels et des dispositions qui excluent les redevables de l'IFI du champ des contribuables pouvant bénéficier des allègements de taxe d'habitation

Le champ des contribuables couverts par **cette nouvelle exonération rendant sans objet plusieurs dispositifs d'allègements catégoriels** qui ne concernent que la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale, le 1.2.1.2.1 du présent article **prévoit la suppression**, en 2021, notamment :

- de l'exonération en faveur des personnes âgées, veuves, handicapées ou de condition modeste prévue au I de l'article 1414 du CGI ;
- du dispositif de sortie « *en sifflet* » décrit dans l'analyse du droit existant et prévu au I bis de l'article 1414 du CGI.

En outre, il est proposé de supprimer le dégrèvement en faveur des personnes relogées après la destruction de leur logement dans le cadre d'un projet relevant du programme national de rénovation urbaine (PNRU) prévu au V de l'article 1414 du CGI.

Il s'agirait d'une simple mesure de coordination rendue nécessaire par l'abrogation, en 2014, de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 prévoyant les opérations de destruction et de relogement visées par la disposition.

Enfin, pour permettre à l'ensemble des contribuables de bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales, le **1.2.1.1** du présent article propose une réécriture, applicable dès 2021, des dispositions de l'article 1413 *bis* du CGI.

Ainsi, **les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière pourraient bénéficier de l'exonération progressive prévue au III de l'article 1414 C** dans sa rédaction issue des **1.2.2.1** et **1.2.2.2** du présent article.

- (4) L'autonomisation des critères ouvrant droit à un dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public

Afin de tenir compte de la suppression des allègements de taxe d'habitation sur lesquels le dispositif prévoyant le dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public (CAP) s'appuyait, le **1.2.1.7** de l'article procède à **l'autonomisation des critères que les contribuables doivent satisfaire pour en bénéficier.**

En effet, et comme cela a été rappelé dans la présentation du droit existant, **les redevables concernés par ce dégrèvement de CAP sont ceux qui, aujourd'hui, bénéficient d'une exonération ou d'un dégrèvement de taxe d'habitation.**

La suppression des dispositions prévoyant ces allègements de taxe d'habitation impose donc de modifier la rédaction de l'article 1605 du CGI.

Toutefois, **le choix du Gouvernement n'a pas été de permettre à l'ensemble des contribuables concernés par l'exonération de taxe d'habitation qui résulterait de la nouvelle rédaction de l'article 1414 C du CGI de bénéficier d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.**

Ainsi, le **1.2.1.7** du présent article n'intègre-t-il au dispositif de l'article 1605 *bis* du CGI – qui définit le **champ des contribuables dégrévés de CAP** – que **les critères d'allègements de taxe d'habitation qui préexistaient à l'introduction, en loi de finances pour 2018, du dégrèvement prévu à l'article 1414 C** en vigueur, soit :

- les personnes exonérées de droit en vertu des 2° et 3° du II de l'article 1408 du CGI ;
- les contribuables âgés, veufs, handicapés ou de condition modeste ;

- les contribuables âgés qui vivent avec un enfant majeur en recherche d'emploi sous réserve de satisfaire à des conditions de ressources ;

- les contribuables qui tout en conservant la jouissance exclusive du logement qui constituait leur habitation principale, sont hébergés durablement dans un établissement ou service social et médico-social ou dans un établissement délivrant des soins de longue durée.

b) Les mesures de gel des taux de taxe d'habitation, d'évolution des bases imposables et d'intégration fiscale

(1) Un gel des taux

Le Gouvernement annonce qu'il souhaite **stabiliser la situation fiscale des redevables de la taxe d'habitation sur les résidences principales d'ici à 2023**.

À cette fin, **il propose plusieurs mesures de gel des taux** de taxe d'imposition, applicables dès 2020.

Pour les impositions à la taxe d'habitation établies **au titre de l'année 2020**, le 1° du 1.6.2 du présent article prévoit que **les taux applicables seraient ceux constatés en 2019**.

Le 1° du 1.8.4 procède **de même s'agissant des impositions établies au titre des années 2021 et 2022** en indiquant que les taux applicables seraient, également, ceux constatés en 2019.

Ces alinéas introduiraient, ainsi, **une dérogation aux dispositions des articles suivants** du code général des impôts :

- 1609 *quater* prévoyant la possibilité pour un syndicat de commune de déterminer un produit fiscal dont une part peut être répartie sur le produit de la taxe d'habitation des communes membres ;

- 1636 B *sexies* prévoyant les règles d'évolution proportionnelle des taux des impositions locales applicables aux communes et aux EPCI à fiscalité propre ;

- 1636 B *septies* prévoyant les règles d'évolution annuelle des taux des impositions locales applicables aux communes ;

- 1636 B *decies* prévoyant les règles d'évolution annuelles des taux des impositions locales applicables aux EPCI à fiscalité propre ;

- 1639 A prévoyant les règles de transmission des décisions prises quant aux taux applicables des impositions locales par les collectivités aux services fiscaux.

(2) Un gel des bases imposables

Pour stabiliser – là encore – **la situation fiscale des redevables de la taxe d’habitation sur les résidences principales d’ici à 2023**, le Gouvernement propose plusieurs mesures tendant à **geler l’évolution des bases imposables**.

Pour les impositions à la taxe d’habitation établies au titre des années 2020, **les 1^o, 2^o et 3^o du 1.6.1** du présent article prévoient, respectivement, que :

- par dérogation aux dispositions du dernier alinéa de l’article 1518 *bis* du CGI, **les valeurs locatives moyennes retenues pour l’établissement de la base imposable à la taxe d’habitation sur les résidences principales en application des dispositions de l’article 1411 du CGI ne seraient pas revalorisées à l’inflation** ;

- les dispositions du IV de l’article 1411 prévoyant une majoration des valeurs locatives moyennes servant de base au calcul des abattements obligatoires et facultatifs dans les conditions prévues aux articles 1518 et 1518 bis du CGI demeurerait inappliquées ;

- **les décisions prises en matière de taux ou de montant d’abattement par les collectivités ne s’appliqueraient pas en 2020** puisqu’ils seraient égaux à ceux constatés en 2019 ;

Les **1^o, 2^o et 3^o du 1.8.3** du présent article proposent, également, qu’en 2021 et 2022, les bases d’imposition ainsi que le montants d’abattement ne soient pas revalorisées et que les taux applicables soient ceux constatés en 2019.

Enfin, le 1.6.3 du présent article prévoit que par dérogation aux dispositions de l’article 1407 *bis* du CGI, **les délibérations prises entre 2020 et 2022 par les collectivités pour appliquer la taxe d’habitation aux logements vacants ne produiront leurs effets qu’à compter des impositions établies au titre de l’année 2023**.

(3) Un gel des effets des dispositifs d’intégration fiscale en cours ou rendu nécessaire par une restructuration territoriale

Comme cela a été présenté dans l’analyse du droit existant, les restructurations territoriales (création d’une commune nouvelle, fusion d’EPCI ou rattachement d’une commune à un EPCI) sont susceptibles de provoquer des ressauts d’imposition.

Pour cette raison, des dispositifs d’intégration fiscale permettent de lisser l’harmonisation des taux dans les conditions prévues aux articles 1638, 1638-0 et 1638 *quater* du code général des impôts et peuvent être précédées d’une harmonisation des abattements.

Le 2° du 1.6.2 et le 2° du 1.8.4 du présent article prévoient – pour l’année 2020 et les années 2021 et 2022, respectivement – que **les dispositifs de lissages, d’intégrations fiscales et d’harmonisation des taux de la taxe d’habitation en cours ou débutant en 2020, sont suspendus.**

Le 1.9 du présent article prévoit que les délibérations mentionnées par les articles 1638, 1638-0 *bis* et 1638 *quater* du CGI prises par les établissements ou communes concernées par une restructuration territoriale en vue de mettre en œuvre un dispositif d’intégration fiscale, ne produiraient leurs effets qu’à compter de 2023.

c) *La nationalisation du produit de la taxe d’habitation et l’affectation du produit des rôles supplémentaires*

(1) *L’affectation du produit de la taxe d’habitation à l’État*

Pour les impositions de taxe d’habitation établies au titre des années 2021 et 2022, le 1.8.1 du présent article propose que le produit afférent à l’habitation principale soit perçu par l’État.

La part du produit de la taxe d’habitation devant revenir, le cas échéant, à un syndicat de communes en application des dispositions de l’article 1609 *quater* du CGI ne serait, toutefois, pas perçue par l’État.

Compte tenu des modifications proposées tendant à créer une exonération totale des 80 % des ménages les moins favorisés dès 2021, la part du produit de la taxe d’habitation sur les résidences principales perçue par l’État correspondrait à celle versée par les 20 % des ménages restant.

Elle se réduirait, dès lors, en 2022 à raison de l’élévation proposée du taux d’exonération de 30 % à 65 %.

Il résulte de ces dispositions, qu’à compter de 2021, les collectivités et établissements relevant du bloc ne percevront plus de recettes de taxe d’habitation sur les résidences principales.

Pour les seules communes et d’après les simulations réalisées par la DGFIP, **les recettes de taxe d’habitation sur les résidences principales s’élevaient, en 2018, à 14,4 milliards d’euros** – hors Ville de Paris¹ – en incluant les allocations compensatrices.

¹ *Le statut particulier de la Ville de Paris a conduit le Gouvernement à ne pas proposer de lui appliquer le même schéma de compensation de la perte des ressources de taxe d’habitation sur les résidences principales qu’il propose – et que le commentaire du présent article analyse ultérieurement – pour les autres communes. Ainsi, les simulations qui ont été adressées au Président et au Rapporteur général de la commission des finances du Sénat – en ce qu’elles portent sur le schéma de compensation des communes – ne retracent pas les montants de taxe d’habitation sur les résidences principales perçus par la Ville de Paris en 2018.*

- (2) Le dispositif prévu pour la prise en compte des rôles supplémentaires établis avant 2021

Le **1.8.2** du présent article prévoit que **le produit de taxe d'habitation sur les résidences principales issu des rôles supplémentaires émis avant 2021 serait perçu par les collectivités**. Les produits issus des rôles supplémentaires émis à partir de 2021 reviendraient à l'État.

- 3) La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et le maintien d'une imposition sur les autres locaux**

Le présent article propose **la suppression de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale à partir du 1^{er} janvier 2023**.

Celle-ci s'accompagnerait du **maintien d'une imposition sur les résidences secondaires et sur les locaux non affectés à l'habitation principale**.

Par ailleurs, **l'existence d'une taxe d'habitation sur les logements vacants ne serait pas remise en cause**.

- (1) La suppression de la taxe d'habitation afférente aux résidences principales et les coordinations qu'elle implique

Les **1.3.1 à 1.3.25** du présent article **prévoient et organisent les modalités d'une suppression de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale à partir du 1^{er} janvier 2023**.

En particulier, les articles 1379 et 1379-0 du code général des impôts – qui prévoient que les communes et les EPCI à fiscalité propre perçoivent la taxe d'habitation – verraient les termes « *taxe d'habitation* » remplacés par les termes « *taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale* », en application du **1.3.24** du présent article.

De la même manière, l'article 1407 du code général des impôts, qui énumère la liste des locaux imposables à la taxe d'habitation, ferait l'objet d'une modification aux termes du **1.3.2** tendant à préciser que « *la taxe d'habitation est due sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale* ».

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales implique plusieurs mesures de coordination.

En premier lieu, plusieurs coordinations consistent à **substituer à la simple référence de « taxe d'habitation » celle de taxe d'habitation « sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principales »**, notamment :

- les coordinations prévues au **1.3.24** du présent article qui n'ont qu'une portée rédactionnelle ;

- la coordination prévue au **1.3.11** du présent article s'agissant de la répartition du produit de la taxe spéciale d'équipement des établissements publics fonciers, du calcul des minorations du produit de taxe d'habitation de référence prévus à l'article 1636 B *octies* du CGI et de la répartition du produit voté par les syndicats de communes ;

- la coordination prévue au **1.3.14** du présent article s'agissant du vote du taux de la taxe d'habitation et de la mise en œuvre d'une procédure de lissage prévus par l'article 1638 *quater* du CGI lorsqu'une commune est rattachée à un EPCI ;

- la coordination prévue au **1.3.19** du présent article s'agissant des règles de minoration du taux de taxe d'habitation de référence retenu pour le vote du taux de taxe d'habitation applicable dans un EPCI à fiscalité additionnelle prévues à l'article 1640 D du CGI ;

- la coordination prévue au **1.3.20** s'agissant de l'établissement des frais de gestion perçu par l'État en vertu des dispositions de l'article 1641 du CGI ;

- les coordinations prévues aux **1.3.6** et **1.3.8** du présent article s'agissant des exonérations dont bénéficient les personnes hébergées dans un établissement de soin de longue durée et les établissements accueillants des personnes âgées aux termes, respectivement, des articles 1414 B et 1414 D du CGI.

En deuxième lieu, **plusieurs coordinations consistent à abroger des dispositions que la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales rend sans objet**, notamment :

- la règle qui exclue les redevables de l'IFI du bénéfice de certaines exonérations de taxe d'habitation sur les résidences principales prévue par l'article 1413 *bis* du CGI, en application du **1.3.4** du présent article ;

- les abattements pour charges de famille, général à la base, spécial à la base et pour prise en compte de la situation de handicap prévus par l'article 1411 du CGI, en application du **1.3.4** du présent article ;

- les dégrèvements au profit des personnes âgées ou veuves vivant avec un enfant majeur en recherche d'emploi sous condition de ressources prévu au IV de l'article 1414, en application du **1.3.5** du présent article ;

- l'exonération résultant de la rédaction de l'article 1414 C du CGI proposée par le présent article, en application de son **1.3.7** ;

- les règles d'harmonisation des abattements de taxe d'habitation dans le cadre des procédures d'intégration fiscale des communes nouvelles ou des EPCI prévues aux articles 1638 et 1638-0 du CGI, en application des **1.3.12** et **1.3.13** du présent article.

En troisième lieu, **plusieurs coordinations tirent les conséquences des suppressions de dispositions précédemment exposées :**

- l'article 1417 du CGI est modifié de sorte à supprimer les références aux articles 1411 et 1414 C et à procéder aux coordinations internes à l'article nécessaires, en application du **1.3.9** du présent article ;

- l'article 1522 du CGI est modifié afin d'y intégrer les règles de détermination des valeurs locatives moyennes jusqu'ici exprimées en référence à l'article 1411 du CGI, en application du **1.3.10** du présent article.

Enfin, **certaines coordinations vont au-delà de la seule nécessité de tirer les conséquences de la suppression de la taxe d'habitation.**

Ainsi, des coordinations proposées aux **1.3.15** et **1.3.16** du présent article ne présentent aucun lien avec la réforme de la taxe d'habitation et modifient la liste des délibérations des EPCI ou des communes qui - en l'absence de délibérations nouvelles - peuvent continuer de produire leurs effets aux termes des dispositions des articles 1639 A et 1640 du CGI.

- (2) Le maintien d'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et le maintien de la taxe sur les logements vacants

Comme indiqué précédemment, des coordinations prévues au présent article modifieraient les articles 1379 et 1379-0 du CGI afin de poser le **principe même du maintien d'une taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.**

En outre, le **1.4.1** du présent article introduirait lui **une nouvelle section au code général des impôts portant « dispositions communes à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale et à la taxe annuelle sur les locaux vacants ».**

Ces dispositions prendraient effet en 2023 et concernent essentiellement la **création d'une obligation de déclaration relative à l'affectation des locaux.**

Elles introduiraient au code général des impôts un article 1418 dont le I établirait l'obligation de déclaration d'affectation d'un local d'habitation par les propriétaires auprès de l'administration fiscale avant le 1^{er} juillet de chaque année.

Les détenteurs des biens seraient toutefois exemptés de l'obligation de déclaration dès lors qu'aucun changement d'affectation ne serait intervenu au cours de l'année écoulée.

Le II de l'article ainsi introduit disposerait des modalités techniques de cette déclaration. En l'espèce, **il s'agirait d'une déclaration préférablement effectuée par voie électronique** mais pouvant être effectuée, le cas échéant, par « *les autres moyens mis à [...] disposition par l'administration* ».

En vertu d'un article 1770 *terdecies* également introduit au code, **le non-respect de cette obligation serait sanctionné par le prononcé d'une amende de 150 euros** par local pour lesquels la déclaration serait manquante, incomplète ou inexacte.

Nonobstant le gel, entre 2020 et 2022, des effets des délibérations prises pour l'appliquer prévu par le 1.6.3 du présent article, celui-ci ne revient pas sur la faculté laissée aux communes et aux EPCI, aux termes des dispositions de l'article 1407 bis du code général des impôts, d'assujettir les logements vacants à la taxe d'habitation.

4) Les mesures réformant la taxe spéciale d'équipement et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

Comme cela a été présenté dans la présentation du droit existant, la **taxe spéciale d'équipement (TSE) et la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) constituent des impôts de répartition.**

À ce titre, **leur produit est recouvré comme une taxe additionnelle à la taxe d'habitation.** Dès lors, la réforme puis la suppression de la **taxe d'habitation sur les résidences principales imposent d'adapter le fonctionnement de ces taxes.**

a) Les règles applicables à la taxe spéciale d'équipement

En premier lieu et par dérogation aux articles 1609 G – relatif à l'établissement public Société du Grand Paris (SGP) – et 1636 B *octies* – relatif aux autres établissements publics percevant la taxe spéciale d'équipement – du code général des impôts, **le 1.6.4 du présent article propose le gel, en 2020, du taux additionnel à la taxe d'habitation résultant de la répartition du produit de TSE voté par l'établissement.**

Le niveau du taux serait, ainsi, égal en 2021 à celui constaté en 2020. En conséquence, les hausses des produits votés par les établissements publics en 2020 se répartiraient sur les taxes et contributions foncières.

En deuxième lieu, le **1.7.2** du présent article propose que, par dérogation aux articles 1609 G et 1636 B *octies* du code général des impôts, le produit de la taxe d'habitation de référence retenu, en 2021, pour déterminer **la répartition du produit voté par l'établissement entre les différentes**

taxes soit minoré du montant des dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences principales accordés en 2020.

En effet, la mise en œuvre d'une exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 conduirait à constater un écart important entre le niveau des recettes de taxe d'habitation constaté en 2020, d'une part, et le niveau des recettes potentielles de cette même taxe en 2021, d'autre part.

Dans ce contexte, **l'application des règles de répartition** du produit au prorata des recettes d'imposition constatées l'année antérieure **pourrait conduire à faire peser un effort contributif trop important sur la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants**, d'une part, et sur les contribuables qui lui seront assujettis, d'autre part.

En troisième lieu, les **1.2.3.1.1** et **1.2.3.4** du présent article proposent de modifier, respectivement, les articles 1607 *bis* et 1609 G du code général des impôts afin d'introduire **le principe d'une prise en charge par l'État, pour les impositions établies à compter de 2021, de la part des recettes qui, en 2020, correspondait à la taxe d'habitation sur les résidences principales.**

Le Gouvernement considère, en effet, que la part du produit de la TSE qui est recouvré sur les contribuables assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences principales est très importante et que, dans ces conditions, il y aurait un risque à ce que ce montant ne se reporte sur les autres impositions.

D'après les données figurant au fichier de recensement des éléments d'imposition à la fiscalité directe locale (REI) en 2018, **le produit de la TSE recouvré sur les contribuables assujettis à la taxe d'habitation dans son ensemble s'élevait à 142 millions d'euros sur un total de 674 millions d'euros de recettes en 2018.**

Le 5.4 du présent article propose d'indiquer que cette prise en charge prendrait la forme d'une dotation versée par l'État aux établissements mentionnés :

- à l'article 1607 *bis* du CGI, soit les établissements publics fonciers locaux et l'office foncier de Corse ;

- à l'article 1607 *ter* du CGI, soit les établissements publics fonciers d'État ;

- à l'article 1609 B du CGI, soit les établissements publics fonciers d'aménagement de Guyane et de Mayotte ;

- aux articles 1609 C et D du CGI, soit les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique ;

- à l'article 1609 G du CGI, soit la Société du Grand Paris.

En dernier lieu, le **1.2.3.5** du présent article **modifierait les dispositions** introduites à l'article 1636 B *octies* du CGI aux termes de l'article 36 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances

pour 2011 **qui prévoient une minoration du produit de la taxe d'habitation retenue pour la répartition de la TSE** et de la contribution foncière majorée des entreprises, **afin de neutraliser certains effets de la réforme de la fiscalité locale intervenue en loi de finances initiale pour 2010.**

Ainsi, la disposition du présent article propose qu'à compter de 2021, le montant de référence retenu soit multiplié par le rapport entre le montant des recettes de taxe d'habitation afférente aux locaux non-affectés à la résidence principale et le montant de l'ensemble des recettes de la taxe en 2020.

La mesure conduirait, ainsi, à mettre en cohérence la recette visée – qui ne serait plus constituée que du seul produit de la taxe d'habitation sur les locaux non affectés à l'habitation principale – et la minoration appliquée.

b) Les règles applicables à la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

En premier lieu, par dérogation à l'article 1530 *bis* du code général des impôts, le **1.6.4** du présent article propose que pour les impositions établies **au titre de l'année 2021, le niveau du taux de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) additionnel au taux de la taxe d'habitation soit égal à celui constaté en 2020.**

En second lieu – et pour les mêmes considérations que celles évoquées à propos du 1.7.2 du présent article –, le **1.7.1** du présent article propose qu'**en 2021** le montant des recettes de taxe d'habitation pris en **référence pour la répartition du produit de la taxe GEMAPI** voté par les communes où les groupements à fiscalité propre **soit minoré du montant des dégrèvements accordés, en 2020**, aux termes des dispositions de l'article 1414 C du code général des impôts.

Néanmoins, et à l'inverse du dispositif proposé concernant la taxe spéciale d'équipement, **le présent article ne prévoit pas que l'État prenne en charge, à l'avenir, la part du produit réparti, pour le recouvrement de la taxe GEMAPI en 2020, sur les contribuables assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences principales.**

Le Gouvernement considèrerait, en effet, que le montant du produit recouvré au titre de la taxe GEMAPI sur les contribuables assujettis à la taxe d'habitation sur les résidences principales serait d'une ampleur ne justifiant pas de prévoir le versement d'une dotation comme dans le cas de la TSE.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les références aux alinéas de l'article étudié ci-après s'entendent de ceux résultant de la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

1) La suppression de la mesure de gel des revalorisations à l'inflation des valeurs locatives cadastrales en 2020

Par deux amendements identiques, présentés par la rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et notre collègue députée Émilie Cariou, l'Assemblée nationale a modifié la rédaction du 1° du F du I du présent article¹, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le dispositif initial proposait que les valeurs locatives retenues pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences principales et les abattements qui leur sont applicables ne soient pas majorées en 2020 du coefficient prévu à l'article 1518 *bis* du code général des impôts permettant leur appréciation à l'évolution annuelle de l'indice des prix harmonisé à la consommation (IPCH).

L'Assemblée nationale est revenue sur cette disposition en précisant à l'alinéa 159 du présent article que lesdits locaux imposables et leurs abattements feraient l'objet d'une revalorisation, en 2020, équivalente à une croissance de + 0,9 %.

2) Des amendements rédactionnels sans incidence sur le dispositif proposé

L'ensemble des autres amendements adoptés à l'Assemblée nationale concernant le I du présent article n'ont qu'une portée rédactionnelle.

¹ Correspondant au 1° du 1.6.1 du présent article dans sa rédaction résultant du projet du Gouvernement.

II. EN COMPENSATION DE L'EXONÉRATION DE TAXE D'HABITATION, LE TRANSFERT DE LA PART DÉPARTEMENTALE DE LA TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES AUX COMMUNES

A. LE DROIT EXISTANT

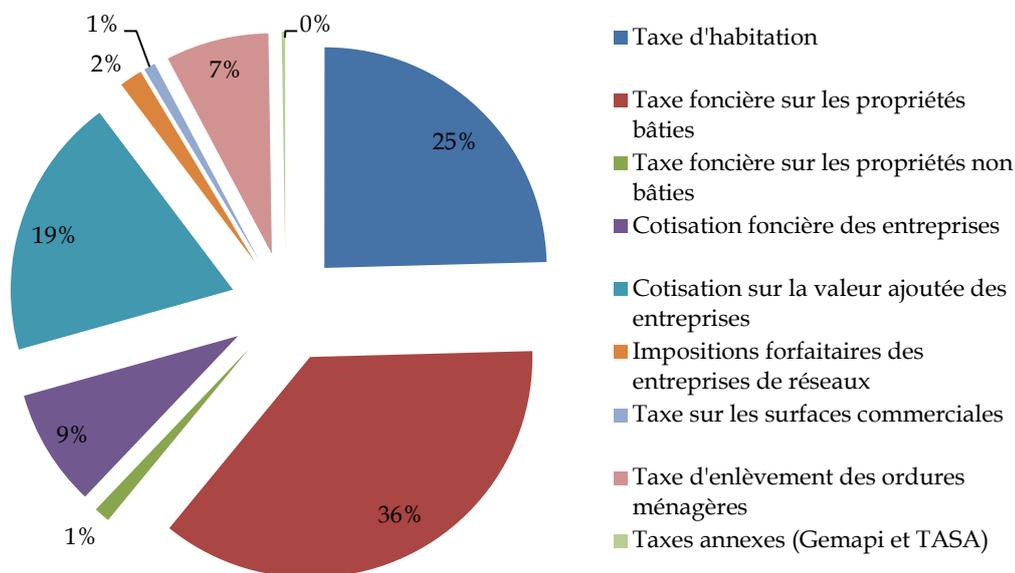
1) La taxe foncière sur les propriétés bâties : une recette importante pour les communes, les EPCI et les départements

a) *Une ressource dynamique, qui représente une part importante du panier fiscal local*

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

Elle bénéficie actuellement aux communes (52 %), aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (5 %) et aux départements (43 %)¹.

Recettes de fiscalité directe locale perçues par les collectivités en 2018



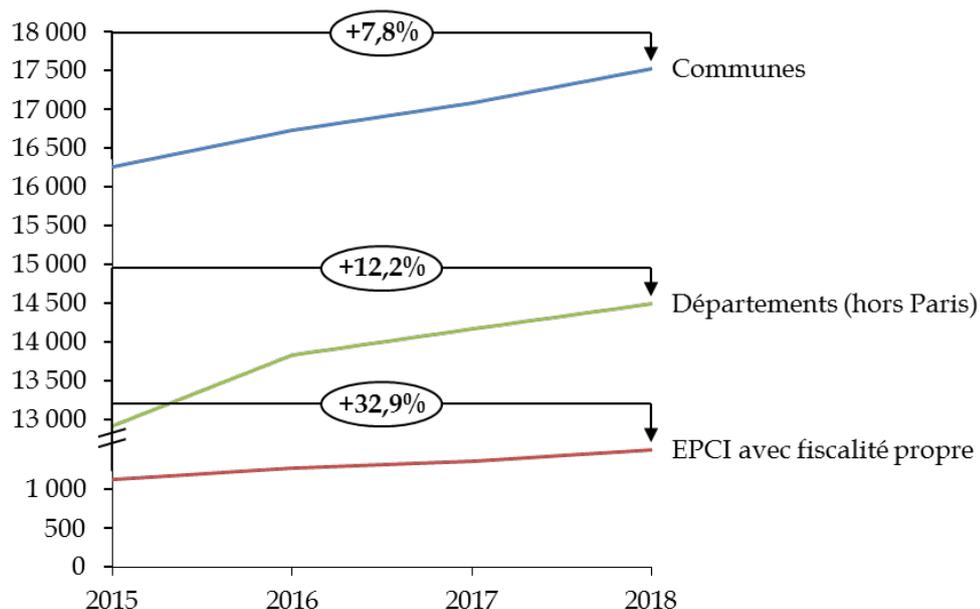
Source : rapport de l'OFGL – 2019

¹ Hors Ville de Paris.

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

Évolution du produit de TFPB

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données du rapport 2019 de l'OFGL

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

Évolution des bases de TFPB

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
Bloc communal	85 331	86 871	88 373	90 299
Départements	84 226	85 746	87 230	89 146

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du rapport 2019 de l'OFGL

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

² Hors Paris.

Les taux d'imposition moyens ont progressé de + 1,7 % entre les années 2015 et 2018 pour les communes, de + 5,1 % pour les EPCI à fiscalité propre et de + 5,9 % pour les départements.

Évolution des taux d'imposition moyens de TFPB

(en pourcentage)

	2015	2016	2017	2018
Communes	19,06	19,26	19,34	19,39
EPCI à fiscalité propre	2,72	2,88	2,73	2,86
Départements (hors Paris)	15,34	16,13	16,24	16,24

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du rapport 2019 de l'OFGL

L'évolution des bases explique la majeure partie de l'évolution du produit entre 2015 et 2018, tant pour les communes que pour les départements.

Évolution du produit de TFPB en fonction de l'effet taux ou de l'effet bases

(en pourcentage)

	2016	2017	2018
	Effet taux		
Communes	1,05%	0,42%	0,26%
Départements (hors Paris)	5,15%	0,68%	0,00%
	Effet bases		
Communes	1,80%	1,73%	2,18%
Départements (hors Paris)	1,80%	1,73%	2,20%
	Évolution du produit de TFPB		
Communes	2,90%	2,14%	2,55%
Départements (hors Paris)	7,02%	2,43%	2,32%

Source : commission des finances du Sénat

b) Les modalités d'imposition

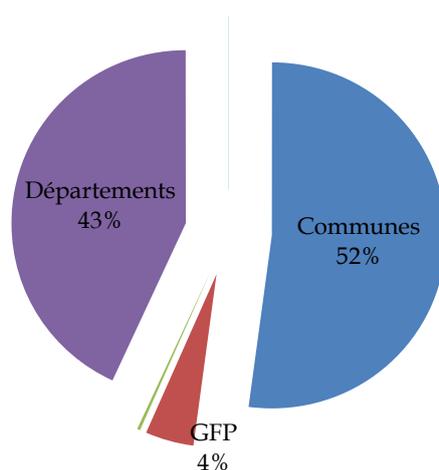
L'article 1379 du code général des impôts (CGI) dispose que **les communes perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**.

Parallèlement, l'article 1586 du même code dispose que **les départements la perçoivent également**. Pour les **établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹**, deux situations coexistent :

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

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

Répartition du produit de TFPB en 2018



Source : rapport de l'OFGL - 2019

La TFPB, établie depuis le 1^{er} janvier 1974, est **assise annuellement sur les propriétés bâties et biens assimilés en France**. La base d'imposition correspond à **50 % de la valeur locative cadastrale²**, afin de tenir compte des frais de gestion, d'assurance, d'amortissement, d'entretien et de réparation du bien.

¹ Article 1379-0 bis, I à III du code général des impôts.

² Article 1388 du code général des impôts

Assujettissement à la TFPB

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

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

Source : code général des impôts

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

c) Les valeurs locatives des propriétés bâties

Les **méthodes d'évaluation de la valeur locative cadastrale** diffèrent en fonction de la **catégorie de locaux** : locaux d'habitation, établissements industriels et locaux professionnels.

Pour les **locaux d'habitation**, la valeur locative cadastrale des propriétés bâties est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence choisis, dans la commune, pour chaque nature et catégorie de locaux.

Pour les **établissements industriels**, elle est déterminée en appliquant des taux d'intérêt au prix de revient de leurs différents éléments, revalorisé à l'aide de coefficients.

Les valeurs locatives des **locaux professionnels** ont été réévaluées en 2017 dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP). Ces nouvelles évaluations sont prises en compte dans la valeur locative cadastrale et dans les cotisations de fiscalité locale de manière progressive sur dix ans, par application du coefficient de neutralisation et de mécanismes de planchonnement et de lissage.

La révision des valeurs locatives des locaux professionnels

La révision des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels, lancée par l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, a été **réalisée en 2017**. Elle **concerne 22 % de la masse des valeurs locatives**.

Le dispositif repose sur une révision initiale, remettant à plat l'ensemble des évaluations des locaux professionnels du territoire, et une mise à jour permanente des évaluations, permettant de prendre en compte annuellement les évolutions du marché.

La révision initiale des bases d'imposition des locaux professionnels a visé à les recalculer sur les valeurs de marché au 1^{er} janvier 2013. Dans chaque département ont été constitués des secteurs d'évaluation regroupant les communes ou, le cas échéant, les portions de communes qui présentent un marché locatif homogène. La valeur locative est fondée sur l'état du marché, défini sur la base des déclarations des propriétaires qui transmettent le montant du loyer annuel, la catégorie à laquelle le local se rattache ainsi que sa surface. Une grille tarifaire est établie par secteur. La nouvelle valeur locative d'un local est obtenue par l'application à sa surface pondérée du tarif par mètre carré selon son secteur et sa catégorie. Les années suivantes, les mises à jour reposent sur les déclarations des locataires.

La transition entre les anciennes valeurs locatives et celles issues de la révision est progressive : un **coefficient de neutralisation** est appliqué à la valeur révisée afin d'éviter une sur-imposition des locaux dont les valeurs ont été révisées ; un **mécanisme de « planchonnement »** atténue de moitié la variation de valeur d'un local constatée après application du coefficient de neutralisation ; **le lissage** échelonne sur dix ans les variations de cotisations.

Le « planchonnement » appliqué aux locaux professionnels

Dans son rapport transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'automne 2015, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a analysé, sur un ensemble de 2,5 millions de locaux professionnels dont les données étaient disponibles, les variations de cotisations qui, **s'agissant notamment de la taxe foncière**, devraient résulter de la réforme. **Ces simulations ont fait apparaître une proportion importante de « grands gagnants » et surtout de « grands perdants » : 14 % des locaux voyaient leur taxe foncière augmenter de plus de 100 %**. Des résultats analogues ont été obtenus pour la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ce constat a poussé l'administration à préconiser un **système dit de « planchonnement »**, adopté par le Parlement¹, qui consiste à rabattre de moitié, tant à la hausse qu'à la baisse, l'écart entre l'ancienne valeur locative et la nouvelle valeur « neutralisée ».

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport sur les finances publiques locales 2016 de la Cour des comptes

¹ Article 48 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

d) Les exonérations et abattements existants

Certains immeubles font l'objet d'abattements sur la base d'imposition, d'exonérations et de dégrèvements de la cotisation de TFPB, **applicables de plein droit ou sur délibération des collectivités.**

Les exonérations de TFPB

Deux types d'exonérations de TFPB coexistent : **les exonérations permanentes et les exonérations temporaires.**

Parmi les exonérations permanentes, certaines sont applicables de plein droit (article 1382 du code général des impôts) : les immeubles publics par exemple, qu'ils appartiennent à l'État ou aux collectivités, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus. **D'autres sont applicables sur délibération** et sont donc décidées par les collectivités pour la part de TFPB qui leur revient (article 1382 B à 1382 G et 1383 G à 1383 G *ter* du même code) : les bâtiments à usage médical par exemple.

De nombreuses exonérations sont temporaires et peuvent être de plein droit ou soumises à délibération : l'exonération de deux ans des constructions nouvelles (article 1383 du même code), les exonérations de TFPB liées à une exonération de CFE et destinées à encourager l'activité économique dans certaines zones du territoire (articles 1383 B à 1383 J du même code), les exonérations destinées à encourager les économies d'énergie (articles 1383-0 B à 1383-0 B *bis* du même code) et les exonérations des logements sociaux (articles 1384 à 1384 G du même code).

Source : commission des finances du Sénat d'après le code général des impôts

Certains dispositifs d'exonération ou d'abattement font l'objet d'une compensation de l'État *via* un mécanisme budgétaire. Par exemple, les pertes de TFPB liées à l'allongement de 15 à 25 ans de la durée d'exonération pour les logements sociaux sont compensées selon des modalités prévues par l'article L. 3334-17 du code général des collectivités territoriales.

e) Les dégrèvements existants

Les dégrèvements constituent une **prise en charge directe par l'État en lieu et place des contribuables.**

L'État prend à sa charge les cotisations de TFPB :

- au titre des logements vacants ou inexploités (article 1389 du CGI) ;
- des redevables qui remplissent certaines conditions de revenus, au travers notamment d'un plafonnement des cotisations de TFPB prévus aux articles 1391 B et 1391 B *ter* du CGI ;
- en contrepartie d'investissements dans les logements sociaux prévus aux articles 1391 C à 1391 E du CGI.

f) Les frais de gestion perçus par l'État

En contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeurs, d'une part, et des frais d'assiette et de recouvrement, d'autre part, qu'il prend à sa charge, **l'État perçoit des frais de gestion** sur les différentes impositions qu'il recouvre. En 2018, les frais de gestion perçus par l'État au titre des impôts directs locaux se sont élevés à **3,4 milliards d'euros**.

Pour la TFPB, l'article 1641 du code général des impôts fixe leur montant à 2 % du montant de la taxe pour les frais de dégrèvement et de non-valeurs et à 1 % pour les frais d'assiette et de recouvrement, soit un total de **3 % du montant de la cotisation**.

2) Les taxes additionnelles aux impositions directes locales : des impôts de répartition, notamment assis sur la TH et la TFPB

La taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties servent également à établir les **impôts de répartition**, que sont notamment la **taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (dite taxe GEMAPI)** et les **taxes spéciales d'équipement (TSE)** perçues au profit des établissements publics fonciers¹.

Le **produit de la taxe additionnelle spéciale au profit de la région Île-de-France** (article 1599 *quater* D du CGI) répond à la même logique de répartition, à l'exclusion d'une répartition en fonction des recettes de TH.

3) Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », vecteur par lequel transite le produit de TFPB

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » comporte deux sections qui retracent en dépenses et en recettes le versement et le remboursement, d'une part, des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer (programme 832) et, d'autre part, des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes (programme 833).

L'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que **les taxes et impositions perçues par voie de rôle, pour le compte des communes et des établissements locaux, sont attribuées mensuellement, à raison d'un douzième de leur montant total**.

¹ Cf. le c du 1 du A du I du présent commentaire d'article.

4) Le principe constitutionnel d'autonomie financière

Instauré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, **le principe d'autonomie financière (article 72-2 de la Constitution) repose sur deux piliers :**

- les **recettes fiscales et les autres ressources propres** des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une **part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ;**

- les collectivités territoriales peuvent **recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures** et la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales **explique la notion de « ressources propres »** des collectivités territoriales.

L'article 3 de cette loi organique, codifié à l'article LO. 1114-2 du code général des collectivités territoriales, précise ainsi que ces ressources *« sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».*

L'article 4 prévoit que la part des ressources propres est calculée en rapportant ces ressources à l'ensemble des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts entre collectivités d'une même catégorie.

La loi organique précise également que **la part de leurs ressources propres ne peut être inférieure aux niveaux constatés en 2003.**

Ratios de ressources propres de référence (2003)

(en pourcentage)

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %

Source : rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique du 29 juillet 2004

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

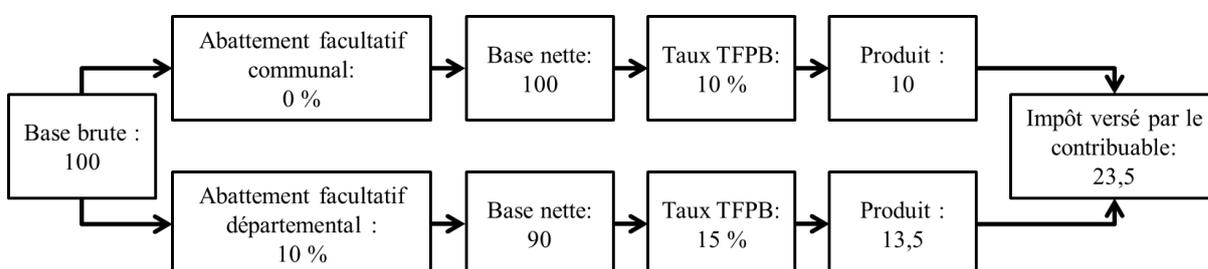
1) Une redescende de la TFPB départementale sans ressaut d'imposition pour le contribuable

a) *La reconstitution d'une situation communale de référence en neutralisant les effets induits*

Compte tenu de la diversité des politiques d'abattement et d'exonération mises en œuvre par les différents niveaux de collectivités sur le territoire, **les bases d'imposition à la TFPB départementale et communale diffèrent, bien qu'elles soient toutes deux déterminées à partir de la valeur locative cadastrale des locaux présents sur le territoire.**

À l'échelle nationale, la somme des **bases nettes imposables de foncier bâti en 2018 s'établissait ainsi à 90,3 milliards d'euros pour les communes et à 89,1 milliards d'euros pour les départements**, soit une différence de plus d'un milliard d'euros. Ce montant national masque en outre **des écarts de base qui peuvent être très marqués localement.**

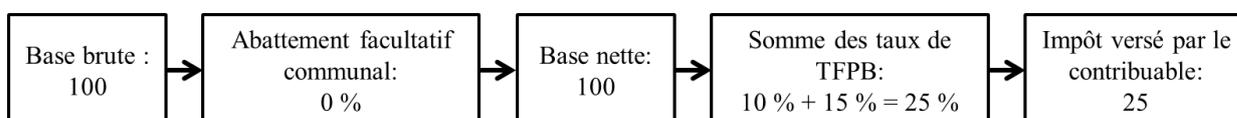
Exemple fictif du fonctionnement actuel du calcul de la TFPB du point de vue du contribuable



Source : commission des finances du Sénat

Dès lors, l'hypothèse d'une simple redescende du produit de la part départementale sans mécanisme d'alignement des bases conduirait à modifier l'impôt versé par le contribuable.

Effet sur le contribuable d'une addition des taux de la TFPB départementale et communale sans ajustement des bases



Source : commission des finances du Sénat

Le **2.3.1** et le **2.3.2** du présent article prévoient, pour éviter des ressauts d'imposition pour les contribuables, **d'articuler l'affectation de la TFPB départementale aux communes en 2021 autour de deux axes** :

- **le taux de TFPB de référence de la commune** correspond à la somme des taux départemental et communal en 2020 (insertion d'un article 1640 G dans le code général des impôts) ;

- **une base communale de référence au titre de l'année 2020 est calculée** *via* l'ajustement des quotités d'abattement et d'exonération communales en fonction de la politique d'abattement et d'exonération mise en œuvre par le département. Pour chaque abattement ou exonération communal de TFPB, **une variable d'ajustement est appliquée, calculée en fonction des abattements ou exonérations départementaux** (modification des articles 1518 A *quinquies* et 1518 A *sexies* du code général des impôts ; insertion d'un article 1518 *quater*, 1382-0 et 1388-0 dans le même code).

**La formule de correction du taux d'abattement ou d'exonération
prévue par le 2.3.2 du présent article**

$$+ \left[\begin{array}{l} \text{Taux d'abattement ou d'exonération communal 2020} \\ X \quad \text{Taux de TFPB communal 2020} \end{array} \right] + \left[\begin{array}{l} \text{Taux d'abattement ou d'exonération départemental 2020} \\ X \quad \text{Taux de TFPB départemental 2020} \end{array} \right]$$

Taux de TFPB communal 2020 + taux de TFPB départemental 2020

Source : article 5 du projet de loi de finances pour 2020

Pour les locaux professionnels, le transfert de la TFPB départementale aux communes nécessite **d'annuler les effets du coefficient de neutralisation et du « planchonnement » à proportion du taux d'imposition départemental**. Cette neutralisation intervient avant l'ajustement des quotités d'abattement et d'exonération.

Exemple d'application

Soit un local professionnel dont la valeur locative avant la révision de 2017 s'élevait à 3 500 et qui s'élève désormais, après révision, à 15 000. À cette valeur locative s'applique un coefficient de neutralisation (ici, 0,3 pour la TFPB communale et la TFPB départementale) visant à garantir le maintien de la proportion contributive des locaux professionnels par rapport aux locaux d'habitation. L'application de ce coefficient de neutralisation se traduit par la définition d'une base neutralisée à 4 500. Un dispositif de « planchonnement » s'applique ensuite à cette valeur locative neutralisée pour réduire les fortes variations entre la valeur locative actuelle et la valeur locative révisée et neutralisée. L'application de ce dispositif¹ permet de fixer une valeur locative après planchonnement de 4 000.

La base d'imposition ainsi déterminée fait l'objet d'un abattement de 50 %². En l'espèce, le local bénéficie également de deux abattements décidés respectivement par la commune et le département. Le taux du premier, décidé par la commune, s'élève à 25 % ; le taux du second, décidé par le département, s'élève à 50 %. La base d'imposition à la TFPB communale s'élève donc à 1 500 et la base départementale à 1 000.

Les taux d'imposition de TFPB de la commune et du département diffèrent : 10 % dans le premier cas ; 15 % dans le second. Le montant de chacune des impositions s'élève donc, avant la réforme de la fiscalité locale proposée dans le présent projet de loi de finances, à 150 euros au titre de la TFPB communale et 150 euros au titre de la TFPB départementale. **Le propriétaire du local paye donc 300 euros.**

À l'issue de la réforme proposée par le présent projet de loi de finances, soit en 2021, la redescende de la TFPB départementale à la commune nécessite des ajustements. Un nouveau coefficient de neutralisation est calculé, à proportion du taux d'imposition départemental. Il s'élève dans le cas d'espèce à 0,3 et s'applique à la valeur locative avant révision (15 000). La valeur locative neutralisée s'élève donc à 4 500. Un nouveau planchonnement est également calculé, qui s'élève ici à -500. La nouvelle valeur locative neutralisée et planchonnée s'élève par conséquent à 4 000.

L'abattement mis en place par la commune est ensuite corrigé d'une variable destinée à intégrer le niveau d'abattement antérieurement appliqué par le département. La base d'imposition du local sera donc d'abord diminuée de 50 % (abattement pour l'imposition à la TFPB) puis de 40 % (abattement communal de 25 % corrigé de l'abattement départemental de 50 %). La base d'imposition sera donc de 1 200. Le taux d'imposition applicable à cette base en 2021 correspond à la somme du taux communal de TFPB et du taux départemental de TFPB, soit 25 % dans le cas d'espèce. **Le montant de la cotisation s'élèvera donc à 300 euros, soit le montant antérieurement payé par le propriétaire du local.**

Source : commission des finances du Sénat

Sur la base de cette situation initiale de référence reconstituée au titre de l'année 2020, les **communes pourront exercer, à compter de 2021, leur pouvoir de taux et, à compter de 2022, leur pouvoir d'exonération et d'abattement dans les conditions de droit commun.**

¹ $(35\,00 - 4\,500) / 2 = -500$. C'est le montant du « planchonnement » appliqué à la valeur locative neutralisée.

² Cf. « modalités d'imposition » dans la partie « droit existant » du II du présent commentaire d'article.

b) Le cas particulier des exonérations de TFPB pour les bâtiments publics et pour les constructions nouvelles

(1) Les exonérations de TFPB pour les bâtiments publics

**Le cas particulier des exonérations de TFPB des articles 1382 du CGI
(immeubles départementaux et communaux)**

Les immeubles départementaux sont jusqu'à présent exonérés de la TFPB perçue par les communes et le département auquel ils appartiennent. Les immeubles communaux le sont de la TFPB perçue par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent.

Le maintien de cette rédaction du 1° de l'article 1382 du code général des impôts **aurait conduit à modifier les exonérations applicables aux immeubles départementaux et communaux** : les premiers auraient été exonérés de TFPB quelle que soit la localisation du bâtiment, tandis que les seconds n'auraient été exonérés de TFPB que lorsqu'ils sont situés sur le territoire de la commune à laquelle ils appartiennent.

Pour éviter de modifier les exonérations existantes, **l'article 5 du PLF 2020 prévoit que :**

- les **immeubles départementaux situés sur le territoire d'un autre département** sont exonérés uniquement à hauteur du taux communal appliqué en 2020 ;
- les **immeubles communaux situés sur le territoire d'une autre commune** sont exonérés à hauteur du taux départemental appliqué en 2020.

Les dispositions du **2.2.1** du présent article tentent donc de reconstituer la situation antérieure au transfert de la TFPB départementale pour ce qui concerne les exonérations de TFPB des immeubles publics, en particulier départementaux et communaux.

La situation antérieure n'est toutefois pas tout à fait reconstituée dans la mesure où l'exonération de TFPB pour ces immeubles **fait référence au taux communal et au taux départemental appliqués en 2020**. En cas de hausse du taux de TFPB dans les années qui suivent la réforme, les immeubles départementaux situés dans un autre département et les immeubles communaux situés sur le territoire d'une autre commune seront par conséquent moins exonérés qu'auparavant. L'inverse sera vrai en cas de baisse des taux par rapport à la situation 2020.

Les dispositions de l'article 5 du PLF 2020 ont donc pour conséquence de prendre une photo de la situation 2020 et de geler cette situation à compter de 2021.

(2) Les exonérations de TFPB pour les constructions nouvelles

**Le cas particulier des exonérations de TFPB des articles 1383 du CGI
(constructions nouvelles)**

Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction sont exonérées de la TFPB durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement.

Toutefois, pour les immeubles autres que ceux à usage d'habitation, ces exonérations sont supprimées depuis 1992 pour la part de TFPB communale et intercommunale. Les communes et EPCI peuvent également supprimer ces exonérations pour les immeubles à usage d'habitation, pour la part de TFPB qui leur revient.

Au total, **les locaux d'habitation sont donc exonérés de droit de la TFPB départementale et peuvent l'être de la TFPB communale et intercommunale. Les locaux autres sont exonérés de droit de la TFPB départementale et ne sont pas exonérés de la part de TFPB communale et intercommunale.**

Les dispositions du 2.2.2 du présent article **créent un nouveau régime d'exonération de TFPB pour les constructions nouvelles, censé se rapprocher le plus possible de la situation antérieure à la réforme.**

Jusqu'à présent, conformément aux dispositions de l'article 1383 du code général des impôts, les constructions nouvelles à usage d'habitation sont exonérées de droit de la part départementale de la TFPB et sont exonérées de manière facultative de la TFPB communale et intercommunale durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement. Les constructions nouvelles autres sont également exonérées de droit de la part départementale de la TFPB mais ne sont pas exonérées de la TFPB communale et intercommunale durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement.

Le transfert de la TFPB départementale aux communes nécessite de redéfinir ce régime d'exonérations, qui différait jusqu'à présent selon l'affectataire de TFPB. Le présent article crée un nouveau régime d'exonération en essayant de dessiner une solution à mi-chemin entre les deux régimes actuels¹ :

- Pour les **constructions nouvelles à usage d'habitation, l'exonération est de droit mais peut être limitée, par la commune ou l'EPCI**, dans une fourchette allant de 50 % à 90 % de la base imposable durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement ;

- Pour les **autres constructions nouvelles, l'exonération de 50 % de la base imposable est de droit** durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement.

¹ Il maintient toutefois les droits acquis pour les constructions achevées en 2020.

Ces dispositions, qui sont nécessaires pour les communes et les départements dont les régimes d'exonérations antérieurs ne peuvent plus s'appliquer tels quels, **modifient également le régime d'exonérations applicable à la TFPB perçue par les EPCI, alors que la TFPB de ceux-ci n'est pas modifiée par la réforme. L'amendement de notre collègue Joël Giraud adopté à l'Assemblée nationale a réintroduit la possibilité, pour les EPCI de supprimer l'exonération des constructions nouvelles à usage d'habitation et limité à 40 % l'exonération pour les communes des autres constructions nouvelles.**

c) La correction du calcul des taux de taxes additionnelles

Afin de neutraliser les effets du transfert de la TFPB départementale sur la répartition des taxes additionnelles à la TFPB et des contributions fiscalisées des syndicats, et d'éviter que celle-ci se fasse essentiellement en fonction de la TFPB, le **2.3.3** du présent article prévoit que le **produit de TFPB pris en compte pour la répartition de ces taxes est diminué du montant de TFPB départementale redescendu en 2021, c'est-à-dire perçu par le département en 2020.**

2) La prise en compte des spécificités de la métropole de Lyon et de la Ville de Paris

Enfin, le présent article **effectue au 2.4 les coordinations et les adaptations nécessaires des dispositifs précédemment évoqués pour la métropole de Lyon** (en particulier, la référence au taux départemental appliqué en 2020 est remplacée par la référence au taux appliqué en 2014 au profit du département du Rhône) en modifiant l'article 1656 du code général des impôts. Il effectue également les **coordinations et les adaptations nécessaires pour la Ville de Paris** en modifiant l'article 1656 *quater* du même code, afin de ne pas appliquer les mécanismes précédemment évoqués. En effet, les ajustements nécessaires en matière de TFPB ont déjà été réalisés lors de la création de cette collectivité territoriale à statut particulier¹.

3) Une correction pour les communes des écarts de compensation de la suppression de la TH sur l'habitation principale

La suppression de la TH sur les résidences principales se traduit par une perte de ressources pour les communes à compter de 2021. À compter de la même date, **le présent article prévoit de leur affecter la part départementale de TFPB afin de compenser la perte de TH.**

¹ Ordonnance n° 2018-75 du 8 février 2018 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la Ville de Paris.

Ce transfert de la TFPB départementale aux communes présente toutefois **deux difficultés** :

- à l'échelle de chaque commune, la part de TFPB départementale transférée ne correspond pas exactement au montant de la TH sur les résidences principales supprimé. Ainsi, selon les estimations transmises par le Gouvernement, dans 24 656 communes¹ dites « surcompensées », le produit de TFPB départementale correspondant au territoire de la commune est supérieur au produit de TH communale supprimé. À l'inverse, dans 10 722 communes (hors Paris) dites « sous-compensées », le produit de TFPB départementale est inférieur au produit de TH supprimé ;

- à l'échelle nationale, la perte de TH sur les résidences principales (16 milliards d'euros) est supérieure à la ressource de TFPB départementale transférée (15,1 milliards d'euros).

En conséquence, le présent article instaure donc un **mécanisme de correction des écarts de compensation à compter de 2021** par application d'un **coefficient correcteur** aux recettes communales de TFPB issues de la réforme.

Le coefficient correcteur prévu par le présent article est appliqué en **trois étapes** :

- le calcul de la perte ou du gain initial issu du remplacement de la TH par la TFPB départementale ;

- le calcul du coefficient correcteur proprement dit ;

- l'application de ce coefficient correcteur au produit de TFPB issu de la réforme.

a) Le calcul de la différence de produit entre la TH supprimée et la TFPB transférée

À partir des données 2020 (dernières données connues), la **sous-compensation ou surcompensation initiale de chaque commune est déterminée**. Il s'agit de la différence entre :

- la **ressource de TH sur les résidences principales supprimée**, constituée de la somme du produit communal de TH sur les résidences principales calculé à partir des **bases d'imposition de 2020 et des taux de 2017**, des compensations d'exonération de TH versées à la commune et de la moyenne des rôles supplémentaires de TH sur les résidences principales émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de la commune ;

- la **ressource de TFPB départementale transférée** à la commune, correspondant au produit de TFPB départementale sur le territoire de la commune calculé à partir du **produit de TFPB départemental de 2020**, des compensations d'exonération de TFPB versées au département et de la

¹ Données 2018.

moyenne des rôles supplémentaires de TFPB émis en 2018, 2019 et 2020 au profit du département.

Formule de calcul de la compensation

$$\left[\begin{array}{l} \text{Bases TH résidences principales 2020} \times \text{Taux TH 2017} \\ + \text{Compensations d'exonérations de TH versées en 2020 à la commune} \\ + \text{Moyenne annuelle des rôles supplémentaires de TH sur les résidences} \\ \text{principales 2018-2019-2020} \end{array} \right] - \left[\begin{array}{l} \text{Produit net des rôles généraux TFPB 2020 départementale sur le territoire de la} \\ \text{commune} \\ + \text{Compensations d'exonérations de TFPB versées en 2020 au département sur le} \\ \text{territoire de la commune} \\ + \text{Moyenne annuelle des rôles supplémentaires de TFPB 2018-2019-2020.} \end{array} \right]$$

Source : article 5 du présent projet de loi de finances

b) Le calcul du coefficient correcteur

Le coefficient correcteur est calculé en ajoutant la compensation calculée dans un premier temps au produit de TFPB communal et départemental en 2020 et en rapportant cette somme à ce même produit de TFPB communal et départemental en 2020.

Formule de calcul du coefficient correcteur

$$\left[\begin{array}{l} \text{Produit net des rôles généraux TFPB 2020 de la commune} \\ + \text{Produit net des rôles généraux TFPB 2020 départementale sur le territoire de la} \\ \text{commune} \\ + \text{Compensation précédemment calculée} \end{array} \right] \div \left[\begin{array}{l} \text{Produit net des rôles généraux TFPB 2020 de la commune} \\ + \text{Produit net des rôles généraux TFPB 2020 départementale sur le territoire de la} \\ \text{commune} \end{array} \right]$$

Source : article 5 du présent projet de loi de finances

Le coefficient correcteur **est fixe** et calculé de manière définitive.

Le présent article prévoit néanmoins qu'il ne soit pas appliqué aux communes dont la surcompensation est inférieure à 10 000 euros.

c) L'application du coefficient correcteur

Une fois le coefficient correcteur calculé, il est **appliqué au produit de TFPB versé à la commune**, conformément à la formule suivante.

Il permet de **laisser à la commune le bénéfice total de ses hausses de taux et de faire évoluer le produit de TFPB perçu de la même manière que les bases.**

Pour une commune surcompensée, le produit de TFPB redescendu du département est supérieur au produit perdu de TH. S'il bénéficiait chaque année de 100 % de la dynamique des bases de TFPB, la commune en tirerait un gain par rapport au produit de TH perdu, dès l'année suivant l'entrée en vigueur de la réforme. **C'est la raison pour laquelle le coefficient correcteur - inférieur à 1 - d'une commune surcompensée est appliqué au produit de TFPB tel qu'il a évolué et « capte » donc une partie de l'évolution du produit résultant de l'évolution des bases pour assurer une stricte compensation** (cf. simulations ci-dessous).

À l'inverse, pour une commune sous-compensée, le produit de TFPB redescendu du département est inférieur au produit perdu de TH. S'il bénéficiait chaque année uniquement de 100 % de la dynamique des bases de TFPB, la commune perdrait chaque année des recettes par rapport au produit de TH perdu, dès l'année suivant l'entrée en vigueur de la réforme. **C'est la raison pour laquelle le coefficient correcteur - supérieur à 1 - d'une commune sous-compensée est appliqué au produit de TFPB tel qu'il a évolué et fait donc évoluer le produit de TFPB de la commune plus favorablement que s'il avait seulement évoluer en fonction de la dynamique des bases, pour assurer une stricte compensation** (cf. simulations ci-dessous).

Application du coefficient correcteur aux communes surcompensées

Le produit de TFPB versé aux communes est égal à :

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Produit net des rôles généraux TFPB de la commune de l'année N} \\ X \frac{[(\text{taux TFPB commune 2020} + \text{taux TFPB département 2020})]}{\text{taux TFPB commune année N}} \\ X \text{ Coefficient correcteur} \end{array} \right\} \left\{ \begin{array}{l} \text{Produit net des rôles généraux TFPB de la commune de l'année N} \\ X \frac{[(\text{taux TFPB commune année N} \\ - \text{somme taux TFPB département 2020 et taux TFPB commune 2020})]}{\text{taux TFPB commune année N}} \end{array} \right.$$

Source : article 5 du présent projet de loi de finances

Pour les **communes sous-compensées**, le produit de TFPB versé est **majoré d'un complément**.

Pour les communes surcompensées, la **part du produit de TFPB qui ne leur est pas reversée est affectée au financement de ce complément** versé aux communes sous-compensées.

Application du coefficient correcteur aux communes sous-compensées

Le complément versé est égal à :

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Produit net de TFPB issu des rôles généraux de l'année N} \\ X \frac{(\text{somme taux TFPB département 2020 et taux TFPB commune 2020})}{\text{taux TFPB commune année N}} \\ X \text{ (coefficient correcteur -1)} \end{array} \right.$$

Source : article 5 du présent projet de loi de finances

Simulation des effets de l'application du coefficient correcteur

Communes pour lesquelles le produit de TFPB est > de plus de 10 000 € au produit de TH : communes surcompensées										
		Produit net issu des rôles généraux de TFPB année N (avant correction)	Taux de TFPB communal 2020	Taux de TFPB départemental 1 2020	Taux TFPB année N	Coefficient correcteur	Produit de TFPB versé en année N (après correction)	Gain espéré (avant correction)	Gain espéré (après correction)	
Bases stables	Cas 1 : Taux stable	300 000 €	10,00%	5%	15%	0,8	236 821 €	0 €	0 €	
	Cas 2 : Augmentation de taux d'1 point	320 000 €	10,00%	5%	16%	0,8	256 821 €	20 000 €	20 000 €	
Bases en progression (+ 1%)	Cas 1 : Taux stable	330 000 €	10,00%	5%	15%	0,8	260 503 €	30 000 €	23 682 €	
	Cas 2 : Augmentation de taux d'1 point	352 000 €	10,00%	5%	16%	0,8	282 503 €	52 000 €	45 682 €	

Communes pour lesquelles le produit de TFPB est < au produit de TH : communes sous-compensées										
		Produit net issu des rôles généraux de TFPB année N (avant correction)	Taux de TFPB communal 2020	Taux de TFPB départemental 1 2020	Taux TFPB année N	Coefficient correcteur	Produit de TFPB versé en année N	Gain espéré (avant correction)	Gain espéré (après correction)	
Bases stables	Cas 1 : Taux stable	300 000 €	10,00%	5%	15%	1,2	360 000 €	0 €	0 €	
	Cas 2 : Augmentation de taux d'1 point	320 000 €	10,00%	5%	16%	1,2	380 000 €	20 000 €	20 000 €	
Bases en progression (+ 1%)	Cas 1 : Taux stable	330 000 €	10,00%	5%	15%	1,2	396 000 €	30 000 €	36 000 €	
	Cas 2 : Augmentation de taux d'1 point	352 000 €	10,00%	5%	16%	1,2	418 000 €	52 000 €	58 000 €	

Source : commission des finances du Sénat

Simulations de l'évolution du produit de TFPB issu de l' « effet bases »

Commune sous-compensée (avec "coco" de 1,1 et évolution des bases de 3% par an)		Année N	N+1	N+2	N+3
Avant réforme	Produit de TH	154 341	158 971	163 740	168 653
	Produit de TFPB communale	144 926	149 274	153 752	158 365
	Somme des 2	299 267	308 245	317 492	327 017
Après réforme	Produit de TFPB départementale	127 001	130 811	134 735	138 777
	Produit de TFPB communale	144 926	149 274	153 752	158 365
	Somme TFPB communale et départementale sans "coco"	271 927	280 085	288 487	297 142
	Somme TFPB communale et départementale avec "coco"	299 267	308 245	317 492	327 017
Commune surcompensée (avec "coco" de 0,8 et évolution des bases de 3% par an)		Année N	N+1	N+2	N+3
Avant réforme	Produit de TH	186 133	191 717	197 468	203 393
	Produit de TFPB communale	272 654	280 834	289 259	297 936
	Somme des 2	458 787	472 551	486 727	501 329
Après réforme	Produit de TFPB départementale	280 596	289 014	297 684	306 615
	Produit de TFPB communale	272 654	280 834	289 259	297 936
	Somme TFPB communale et départementale sans "coco"	553 250	569 848	586 943	604 551
	Somme TFPB communale et départementale avec "coco"	458 787	472 551	486 727	501 329

Source : commission des finances du Sénat

d) Un abondement de l'État prélevé sur les frais de gestion pour compléter le transfert de TFPB départementale

Le 4.2 du présent article prévoit un **abondement de l'État visant à équilibrer le dispositif de compensation prévu**. Il est constitué, dans l'ordre de priorité suivant :

- d'une fraction des frais de gestion perçus sur les taxes additionnelles à la TFPB ;

- d'une fraction des frais de gestion perçus sur la cotisation foncière des entreprises ;

- d'une fraction des frais de gestion perçus sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

D'après les chiffres fournis par le Gouvernement, **il devrait s'élever à 375 millions d'euros**.

Les versements aux communes sous-compensées d'une fraction des frais de gestion devraient être retracés dans le compte d'avances aux collectivités territoriales.

e) Une évaluation du dispositif prévue en 2024

Une évaluation du dispositif est prévue, en vue de son réexamen, au cours de la troisième année suivant son entrée en vigueur, dont les résultats seront présentés dans un rapport remis au Parlement. Il présentera notamment les effets du dispositif sur :

- les ressources financières des communes ;
- l'évolution de la fiscalité directe locale et, le cas échéant, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ;
- l'impact sur le budget de l'État.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1) Le régime d'exonérations de TFPB pour les constructions neuves, tel qu'il existe actuellement, est rétabli pour les EPCI

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, avec l'avis favorable du Gouvernement, visant à **maintenir, pour les EPCI, la possibilité de supprimer l'exonération de la TFPB applicable aux constructions nouvelles à usage d'habitation**, dans la mesure où ces établissements ne bénéficient pas de la redescende de la part départementale de TFPB, qui nécessite des ajustements pour les exonérations applicables aux communes. **Il limite également l'exonération de TFPB pour les constructions neuves qui ne sont pas à usage d'habitation à 40 %, au lieu de 50 % dans le dispositif proposé, durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement.**

2) L'évaluation du dispositif à mener en 2024 est précisée et complétée

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, avec avis favorable de la commission et du Gouvernement, visant à préciser et compléter l'évaluation de la réforme prévue aux alinéas 419 à 424 du présent projet de loi de finances. Plusieurs amendements identiques de nos collègues députés Charles de Courson, Joël Giraud, Christine Pires Beaune, précisent que l'évaluation des conséquences sur les ressources financières devra distinguer « les communes surcompensées et sous compensées » et porter également sur « leurs capacités d'investissement ».

Un autre amendement déposé par notre collègue députée Stella Dupont a été adopté avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement. Il précise que les conséquences sur les ressources financières consacrées par les communes à la construction de logements sociaux devront être évaluées. Le calendrier de présentation de l'évaluation du dispositif a par ailleurs été précisé par des amendements identiques.

Un amendement déposé par notre collègue Stella Dupont a également été adopté avec demande de retrait de la commission et avis de sagesse du Gouvernement. Il a introduit deux alinéas prévoyant la nécessité de réformer les indicateurs financiers de péréquation et précisant que ce travail sera réalisé au cours de l'année 2020 en associant, selon des modalités à définir conjointement, les commissions et délégations compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

III. LA RÉFORME DES RÈGLES DE LIEN ET DE PLAFONNEMENT DES TAUX

A. LE DROIT EXISTANT

1) Des règles de lien des taux qui font actuellement de la TH l'impôt pivot

Les dispositions de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts relatives aux **règles de lien entre les taux ont pour objectif d'encadrer le pouvoir de taux des communes et des EPCI à fiscalité propre** sur les impôts qu'ils perçoivent afin, d'une part, d'éviter une concentration progressive de la charge fiscale sur les contribuables non électeurs, notamment les entreprises et, d'autre part, de modérer l'augmentation des taux de fiscalité directe locale en s'assurant que toute augmentation générale de la fiscalité locale affecterait le contribuable électeur.

Pour ce faire, les règles de lien des taux sont conçues autour d'un **double mécanisme de variation des taux** :

- la **variation proportionnelle**, qui consiste à faire varier les taux des impôts directs locaux dans une même proportion ;

- la **variation différenciée**, qui implique que le **taux de CFE ne peut, par rapport à l'année précédente, augmenter plus ou diminuer moins que le taux de taxe d'habitation ou le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.**

En outre, pour l'ensemble des communes et EPCI, le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la TH.

De nombreuses dérogations permettent néanmoins de tenir compte de situations particulières et de faire converger les taux d'une imposition vers la moyenne nationale. C'est le cas des **mécanismes de majoration de CFE et des mécanismes de « déliaison à la baisse »**.

2) Les mécanismes de plafonnement des taux des impositions locales

Outre les règles de lien, les taux des impositions locales perçues par les communes et les EPCI à fiscalité propre sont **encadrés par un mécanisme de plafonnement**. Les taux de chaque taxe ne doivent pas dépasser les taux plafonds fixés par l'article 1636 B *septies* du code général des impôts pour chaque imposition.

Ainsi, **les taux de taxe d'habitation et des deux taxes foncières votés par les communes ne peuvent dépasser :**

- **deux fois et demie le taux moyen** de la taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des **communes du département** ;

- ou, s'il est plus élevé, **deux fois et demie le taux moyen** de la taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes au niveau national.

Par ailleurs, **le taux de TFPB voté par les départements ne peut excéder deux fois et demie le taux moyen** constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des départements.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1) Des règles de lien des taux qui font désormais de la TFPB l'impôt pivot et qui incluent à partir de 2023 la TH sur les résidences secondaires

La suppression de la TH sur les résidences principales nécessite une refonte globale des règles de lien dans la mesure où celles-ci utilisent cet impôt comme référence. Sans aménagement, les deux mécanismes d'encadrement des variations de taux seraient inopérants, de même que les mécanismes dérogatoires qui utilisent la TH comme variable.

Par ailleurs, **la somme des taux communal et départemental de TFPB** appliqués en 2020 sur le territoire de la commune qui doit être, comme l'article le prévoit au **2.3.1**, le taux de référence communal de TFPB, **risquerait d'être supérieure au taux-plafond défini par l'article 1636 B *septies* du code général des impôts.**

Afin de ne pas entraver les communes et les EPCI qui souhaiteraient modifier leurs taux de cotisation foncière des entreprises à compter de 2020, **les règles de lien entre les taux sont redéfinies en faisant de la TFPB l'imposition pivot à la place de la TH.**

Deux phases de réforme des règles de lien entre les taux sont prévues : la première ne fait que remplacer la TH par la TFPB comme impôt pivot, la seconde lie l'évolution du taux de la TH sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale à celle des taux de taxes foncières :

- à compter de 2020, les communes et EPCI à fiscalité propre votent annuellement les taux des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises. Ils peuvent soit faire varier dans une même proportion les taux des trois taxes (TFPB, TFPNB, CFE) appliqués l'année précédente, soit faire varier librement entre eux les taux des trois taxes, en liant le taux de CFE à l'évolution du taux de la TFPB. Le taux de CFE ne peut dès lors être augmenté dans une proportion supérieure à celle du taux de TFPB ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré des taxes foncières. Il ne peut par ailleurs pas être diminué dans une proportion inférieure soit à la diminution du taux de TFPB ou à celle du taux moyen pondéré des taxes foncières, soit à la plus importante de ces diminutions. Le taux de TFPB ou de TFPNB peut être diminué jusqu'au niveau du taux moyen national de la taxe constaté l'année précédente ou, s'il est plus élevé, jusqu'au niveau du taux de la CFE ;

- à compter de 2023, les communes et EPCI à fiscalité propre votent **annuellement, en outre, les taux de TH sur les résidences secondaires** et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale. Ils peuvent soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes (TFPB, TFPNB, THRS et CFE) appliqués l'année précédente, soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes, en liant les taux de THRS et de CFE à l'évolution du taux de la TFPB. Les taux de la THRS et de la CFE ne peuvent dès lors être augmentés dans une proportion supérieure à celle du taux de TFPB ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré des taxes foncières. Il ne peut par ailleurs pas être diminué dans une proportion inférieure soit à la diminution du taux de TFPB ou à celle du taux moyen pondéré des taxes foncières, soit à la plus importante de ces diminutions. Le taux de TFPNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que le taux de la TFPB.

Première année de vote des taux dans un EPCI

À compter de 2020, les EPCI votent les taux de TFPB et de TFPNB. La mention du vote du taux de la TH est supprimée par le **3.1.1** du présent article au II de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. La première année de vote des taux par l'EPCI, les rapports entre les taux des taxes foncières votés par l'EPCI sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres. Par dérogation, si l'EPCI percevait une fiscalité additionnelle l'année précédant celle du vote des taux évoquée, le rapport entre les taux des taxes foncières qu'il vote peut être égal au rapport entre les taux de taxes foncières qu'il a votés l'année précédente.

À compter de 2023, les mêmes règles s'appliquent aux taux de TH sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale.

Source : commission des finances du Sénat

2) L'adaptation du mécanisme de plafonnement des taux des impositions locales

Le mécanisme de plafonnement des taux prévu par l'article 1636 B *septies* du code général des impôts est maintenu par le **3.2** du présent article. Des dispositions transitoires sont toutefois prévues au **3.3** du présent article pour les impositions établies au titre de 2021 pour tenir compte du fait qu'en 2020 un taux de TFPB départemental existe encore.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur ces dispositions.

IV. LES MODALITÉS DE COMPENSATION PROPOSÉES AUX AUTRES COLLECTIVITÉS QUE LES COMMUNES

A. LE DROIT EXISTANT

1) Une part de la taxe foncière sur les propriétés bâties représentant 43 % du produit total en 2018 est perçue par les départements qui en fixent le taux et peuvent prévoir des allègements

Une présentation plus exhaustive de la taxe foncière sur les propriétés bâties peut être retrouvée au II du commentaire du présent article.

Il en est, toutefois, rappelé ici quelques caractéristiques essentielles concernant, plus particulièrement, sa perception par les départements, pour lesquels elle a représenté 14,5 milliards d'euros de recettes en 2018.

- a) *Un impôt dont plus de 43 % du produit bénéficie aux départements pour lesquels il représente 76 % des recettes de fiscalité directe locale*

Aux termes du 1° du I de l'article 1586 du code général des impôts, **les départements perçoivent une part du produit de la taxe foncière.**

Aux recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties proprement liées aux recouvrements de l'impôt, **s'ajoutent - au profit des départements - des allocations compensatrices visant à corriger une partie de la perte fiscale induite par la mise en œuvre d'une mesure d'exonération.**

Pour mémoire, aux termes des articles 1379 et 1379-0 *bis* du code général des impôts, **la taxe foncière sur les propriétés bâties est, également, perçue par les communes et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.**

Ainsi, le produit global de la taxe foncière sur les propriétés bâties s'est élevé à 33,6 milliards d'euros en 2018, en incluant les allocations compensatrices.

Sur ce montant, **43,1 % des recettes ont été perçus par les départements, soit 14,5 milliards d'euros.** Les recettes de taxe foncières sur les propriétés bâties ont, ainsi, représenté 76,4 % des recettes de fiscalité directe locale des départements en 2018.

Répartition du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2018

(en milliards d'euros)

	Collectivité ou établissement	Produit de taxe foncière recouvré en 2018
Bloc communal	Communes	17,5 Md€
	Groupements à fiscalité propre	1,5 Md€
	Syndicats de communes	0,1 Md€
Départements		14,5 Md€
Total		33,6 Md€

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'OGFL

En outre, - et comme cela est présenté plus amplement au commentaire du présent article, dans la partie relative à la réforme de la taxe d'habitation - **certaines impôts de répartition ou produits attribués sont recouverts par le biais de la fiscalité sur le foncier bâti, notamment :**

- la **taxe spéciale d'équipement** prévue aux articles 1607 *bis*, 1607 *ter*, 1609 B, 1609 C, 1609 D et 1609 G du code général des impôts ;

- la **taxe pour la gestion des milieux aquatiques** et la prévention des inondations (GEMAPI) prévue à l'article 1530 du code général des impôts ;

- le **produit fiscal global arrêté par un syndicat de communes** en vertu des dispositions de l'article 1609 *quater* du code général des impôts.

Enfin, en contrepartie des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvements et de non-valeur qu'il prend à sa charge, **l'État perçoit une fraction du produit recouvert de la taxe foncière sur les propriétés bâties** au titre des frais de gestion.

b) Comme les autres collectivités ou établissements, les départements délibèrent le taux applicable de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue à leur profit nonobstant des règles encadrant leur évolution

Aux termes de l'article 1636 B *sexies* A du code général des impôts, **les départements votent chaque année le taux applicables de la taxe foncière sur les propriétés bâties.**

Du point de vue du contribuable - et nonobstant les mesures d'allègements mises en œuvre par chaque collectivité ou établissement compétent - **ce taux départemental s'additionne à celui voté par les communes et les EPCI** aux termes des dispositions du 1 du I de l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts.

En outre, des **règles tendant à encadrer l'évolution des taux** de la taxe foncière sur les propriétés bâties par rapport à ceux constatés l'année précédente ou à ceux constatés s'agissant des autres impositions locales **sont applicables** aux délibérations des départements aux termes du IV de l'article 1636 B *septies* du code général des impôts.

Des dispositions analogues se retrouvent aux a et b du 1 du I de l'article 1636 B *sexies* du CGI s'agissant des communes et des EPCI à fiscalité propre, au VII du même article s'agissant de la Métropole de Lyon et au second alinéa du IX du même code s'agissant de la Ville de Paris.

2) Une part de la taxe d'habitation représentant 31 % de son produit total en 2018 est perçu par les établissements public de coopération intercommunale et les syndicats de communes

Une présentation plus exhaustive de la taxe d'habitation figure au A du I du présent commentaire.

Il en est, toutefois, rappelé ici les caractéristiques les plus essentielles pour leur perception **par les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats de communes pour lesquels les recettes de cet impôts se sont élevés à 7,2 milliards d'euros en 2018.**

a) Un impôt dont le produit bénéficie pour près de 32 % aux établissements de coopération intercommunale mais, également, à d'autres personnes publiques

L'article 1407 du même code précise que la taxe d'habitation est « établie au nom de personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance » des locaux suivants :

- les locaux meublés affectés à l'habitation ;

- les locaux meublés conformément à leur destination **et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes** qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises ;

- les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par les organismes de l'État, des départements ou des communes autres que ceux visés au 1° du II de l'article 1408 ».

Aux recettes de taxe d'habitation perçues par les EPCI et les communes, s'ajoutent le versement par l'État d'allocations compensatrices en contrepartie des exonérations de nature législative portant sur cette imposition.

Aux termes des dispositions de l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts, **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre perçoivent la taxe d'habitation.**

Pour mémoire, la taxe d'habitation est également perçue par les communes, aux termes des dispositions de l'article 1379 du même code.

Une part du produit global de taxe spéciale d'équipement (TSE) ou de taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) votés par les communes ou EPCI et les établissements publics fonciers est, également, recouvrée sur les contribuables assujettis à la taxe d'habitation. Il en va, de même, s'agissant du **produit global voté par les EPCI sans fiscalité propre.**

Enfin, **l'État prélève des frais de gestion** sur les montants recouverts de taxe d'habitation, en contrepartie des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvements et de non-valeur qu'il prend à sa charge. **L'essentiel de ces frais de gestion est versé aux régions.**

En 2018, le montant des produits de taxe d'habitation perçu par ses différents bénéficiaires – hors allocations compensatrices – s'est élevé à 22,8 milliards d'euros dont **7,1 milliards d'euros au profit des seuls EPCI à fiscalité propre, soit 31,1 % du total.**

**Montant des produits de taxe d'habitation
perçu par les différents acteurs en 2018**

(en milliards d'euros)

		Montant de taxe d'habitation perçu en 2018
	Communes	15,4 Md€
EPCI	Communautés urbaines	0,3 Md€
	Communautés d'agglomération	2,8 Md€
	Communauté de communes	2,2 Md€
	Métropoles	1,8 Md€
	État (frais de gestion)	0,3 Md€
	Total	22,8 Md€

Source : commission des finances du Sénat

b) Comme les communes, les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre disposent d'un pouvoir de taux et d'assiette

Aux termes des dispositions des articles 1636 B sexies et suivant du code général des impôts, **les EPCI à fiscalité propre et les communes délibèrent le taux de la taxe d'habitation applicable** sur leur territoire.

Plusieurs règles – décrites plus avant dans le présent commentaire – tendent à encadrer l'évolution des taux d'une année sur l'autre ou proportionnellement aux taux des autres impositions directes locales.

Enfin, les EPCI à fiscalité propre peuvent, le cas échéant, décider de mettre en place plusieurs allègements de taxe d'habitation. La nature de ces derniers et les modalités par lesquelles, il peut être décidé de les instituer sont précisées au 2 du I du présent commentaire.

3) La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt sur la consommation dont une part du produit est déjà affectée à d'autres personnes publiques que l'État

a) La TVA, un impôt sur la consommation finale de biens et services au rendement élastique à l'évolution du produit intérieur brut

La taxe sur la valeur ajoutée se définit comme un impôt général sur la consommation qui s'applique aux opérations de livraisons de biens ou de prestations de services situées en France.

Les règles applicables à la définition du champ d'application de la TVA sont particulièrement harmonisées au niveau communautaire.

Ainsi, le nombre des opérations imposables à la TVA par leur nature ressorti de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il s'agit essentiellement des livraisons de biens effectués à titre onéreux, des prestations de services effectuées à titre onéreux et des importations de biens.

Le législateur peut également prévoir que certaines opérations entrent dans le champ d'application de la TVA. Il en va, ainsi, par exemple, de certaines cessions de biens mobiliers d'investissement ou d'opérations réalisées par des personnes morales de droit public.

Aux termes de l'article 266-1-a du code général des impôts – et sous réserves de dispositions alternatives trouvant à s'appliquer – **la base d'imposition de la TVA est constituée des sommes, valeurs, biens ou services reçus et à recevoir par un fournisseur ou un prestataire de la part d'un acheteur en contrepartie d'une opération.**

Les taux applicables se distinguent entre, d'une part, des taux normaux et, d'autre part, des taux réduits, applicables différemment en métropole et dans les départements d'outre-mer. Un taux particulier est, également, applicable en Corse et dans les départements d'outre-mer.

Le produit de TVA est considéré par la littérature économique comme normalement élastique à l'évolution de l'activité. Ainsi, dans une publication du mois de mai 2019¹, la direction générale des affaires

¹ G Mourre, A. Poissonnier et M. Lausegger, *The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis*, mai 2019.

économiques et financières de la commission européenne estimait à l'unité la semi-élasticité de la TVA en France à la variation du produit national.

Dans ces conditions, la variation d'un point de croissance du produit national brut devrait se traduire par une variation de même signe et de même ampleur du produit annuel de la taxe sur la valeur ajoutée.

b) Une fraction du produit de la TVA est affectée à d'autres personnes publiques que l'État dont, notamment, certaines collectivités territoriales

(1) Une fraction équivalente à 2,45 % du produit net de TVA est affectée à certaines collectivités territoriales.

Aux termes du II de l'article 149 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 dans sa rédaction en vigueur, **« une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée » est affectée, depuis, 2018 à plusieurs collectivités territoriales**, en particulier les régions mais, également :

- le Département de Mayotte ;
- la collectivité territoriale de Corse ;
- la collectivité territoriale de Martinique ;
- la collectivité territoriale de Guyane.

Le montant est réparti en tenant compte du « produit net de la taxe sur la valeur ajoutée » correspondant au produit brut de TVA minoré « des remboursements et restitutions effectués pour l'année en cours ».

Aux termes des dispositions du III du même article, la fraction versée aux collectivités territoriales est définie comme le produit des recettes de TVA de l'année et d'un quotient dont le dénominateur serait le produit net de la TVA en 2017 et le numérateur la somme des montants notifiés en 2017 au titre de :

- la dotation de péréquation des régions, de la collectivité territoriale de Corse et des régions d'outre-mer ;
- la dotation forfaitaire des régions et de la collectivité territoriale de Corse ;
- la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse.

Ce rapport demeure stable depuis 2018 et correspond à 2,45 % du montant du produit net de TVA de l'année. Ainsi, selon les éléments retracés au Tome I du rapport relatif aux « voies et moyens », **il s'établirait**

à 4,4 milliards d'euros en 2020 pour un produit net de TVA estimé au total à 180,5 milliards d'euros¹.

Les modalités de répartition de ce produit entre les différentes collectivités bénéficiaires sont prévues par le IV du même article. Elle s'effectue proportionnellement aux montants des dotations précitées perçues en 2017 par chaque collectivité.

Répartition de la TVA affectée aux régions et à d'autres collectivités

(en millions d'euros - en pourcentage)

	Montant des dotations notifiées en 2017 servant de référence à l'établissement du quotient appliqué annuellement pour déterminer la part des recettes de TVA à verser à la collectivité	Part de la TVA affectée versée à la collectivité
AUVERGNE-RHONE-ALPES	560,7 M€	13,93%
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	223,4 M€	5,55%
BRETAGNE	184,6 M€	4,59%
CENTRE-VAL DE LOIRE	180,5 M€	4,49%
CORSE	108,1 M€	2,69%
GRAND EST	420,9 M€	10,46%
GUADELOUPE	8,3 M€	0,21%
GUYANE	3,3 M€	0,08%
HAUTS-DE-FRANCE	430,4 M€	10,69%
ILE-DE-FRANCE	477,1 M€	11,85%
LA REUNION	14,9 M€	0,37%
MARTINIQUE	14,9 M€	0,37%
MAYOTTE	0,8 M€	0,02%
NORMANDIE	191,7 M€	4,76%
NOUVELLE-AQUITAINE	382,7 M€	9,51%
OCCITANIE	340,1 M€	8,45%
PAYS DE LA LOIRE	186,1 M€	4,62%
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	296,3 M€	7,36%
Total	4 025 M€	100,00%

Source : commission des finances du Sénat d'après le ministère du Budget

Aux termes des dispositions du VIII du même article, les versements sont effectués par douzièmes dont le montant est calculé en référence au produit net de la taxe encaissé lors du mois précédent.

¹ Ce montant qui ne figure pas au rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances correspond à la somme de la TVA nette versée au budget de l'État (126,1 milliards d'euros), de la part affectée aux administrations de sécurités sociales (50 milliards d'euros) et à celle affectée aux régions et autres collectivités (4,4 milliards d'euros).

Il en découle que l'affectation d'un produit de TVA aux régions est contemporanéisé.

Enfin, les V et VI du même article introduisent **un mécanisme tendant à garantir que le produit versé à l'une des collectivités affectataires ne puissent être inférieur, sur une année, au montant des dotations notifiées en 2017** et retenu pour déterminer la fraction de TVA lui revenant.

Le cas échéant, *« la différence [ferait] l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe sur la valeur ajoutée »*.

- (2) Une fraction équivalente à 26 % du produit de la TVA est affectée aux administrations de sécurité sociale

Une présentation plus exhaustive des dispositions applicables et tendant à prévoir l'affectation d'une fraction du produit de la TVA aux administrations de sécurité sociale figure au commentaire de l'article 35 du présent projet de loi.

Il peut, toutefois, être rappelé que le 9° de **l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale dispose qu'une « fraction de 26,00 % de la taxe sur la valeur ajoutée brute budgétaire, déduction faite des remboursements et restitutions effectués pour l'année en cours par les comptables assignataires, est affectée »** à la branche maladie et à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les références aux alinéas de l'article étudié ci-après s'entendent de ceux résultant de la rédaction initiale proposée par le Gouvernement.

1) L'affectation d'une fraction de TVA à certaines collectivités

- a) *Le principe de l'affectation d'une fraction de TVA à certaines collectivités*

Le 5.1.1 du présent article prévoit qu'à compter de 2021 une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée sera reversée aux établissements et collectivités locales aux EPCI à fiscalité propre et aux départements en compensation des pertes de recettes induites par la réforme de la taxe d'habitation et la mise en œuvre du schéma de compensation proposé aux communes.

En outre, pour ce même motif, certaines collectivités territoriales qui bénéficient déjà de l'affectation d'une fraction de TVA se verraient transférer une part supplémentaire de cette ressource, soit :

- le département de Mayotte ;

- la collectivité territoriale de Guyane ;
- la collectivité territoriale de Martinique ;
- la collectivité territoriale de Corse.

Enfin, **deux collectivités bénéficieraient d'un dispositif de compensation aménagé.**

D'une part, il est proposé qu'une double fraction du produit de TVA soit affecté à **la Métropole de Lyon en raison de la perte des produits de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties que la réforme implique à son détriment.**

D'autre part, il est proposé que contrairement aux autres communes, **la Ville de Paris bénéficie d'une affectation du produit de TVA au titre de la perte du produit de taxe d'habitation** sur les résidences principales.

En effet, **le montant des recettes à compenser au profit de la Ville de Paris** résultant de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales **est estimé à 660 millions d'euros.**

Or, aux termes de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, **la Ville de Paris constitue une collectivité à statut particulier exerçant cumulativement les compétences d'une commune et d'un département.**

Dans ces conditions, le mécanisme de **redescente de la part départementale de la taxe foncière** sur les propriétés bâties aurait été **sans incidence** sur les finances de la collectivité et **l'application du mécanisme de compensation prévu pour les communes n'aurait produit aucun effet.**

Comme cela est précisé dans la partie du commentaire relative à la redescente de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties vers les communes, **le reste à charge de l'État pour assurer l'équilibre financier du mécanisme de compensation est estimé - hors Ville de Paris - à 375 millions d'euros en 2021.**

Le Gouvernement n'ayant pas souhaité que ce montant soit plus élevé, il a retenu une solution tendant à compenser la Ville de Paris par l'affectation d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée.

b) Les modalités d'établissement de la fraction de TVA affectée

- (1) La détermination du montant du produit de TVA retenu pour le calcul des fractions à affecter aux collectivités et établissements

Aux termes du **5.1.1** du présent article, **le produit de TVA de référence sur lequel la fraction à affecter serait déterminée, chaque année, correspondrait au « produit brut de l'année budgétaire précédente, déduction faite des remboursements et restitutions ».**

Ainsi et à l'inverse du dispositif prévu à l'article 149 de la loi de finances pour 2017, **l'affectation du produit de TVA proposé au présent article ne serait pas contemporanéisée.**

Enfin, aux termes de dispositions analogues et prévues au **2° du I du 5.1.2, au 2° du I du 5.1.3 et au 2° du I du 5.1.4** du présent article, **le montant de la fraction de TVA affectée à chacune des collectivités concernées serait déterminé en début d'année, en référence au produit net de TVA de l'année précédente** révisé lequel est inscrit au tome I du rapport sur les Voies et moyens annexé au projet de loi de finances.

Ces montants feraient l'objet d'une **régularisation en cours d'année**, dès que le produit net de TVA encaissé l'année précédente serait connu.

- (2) L'établissement de la fraction de TVA affectée aux EPCI à fiscalité propre et à la Métropole de Lyon en compensation de la perte du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales qui leur revenait

Le **5.1.2** du présent article propose de définir la fraction de TVA affectée à chaque EPCI et à la Métropole de Lyon comme un **quotient appliqué au produit net de TVA de l'année précédente**, dont le dénominateur serait le produit net de TVA encaissé en 2020 et dont le numérateur correspondrait à la somme :

- du produit des **bases d'imposition** à la taxe d'habitation sur les résidences principales constatées **en 2020** sur le territoire de l'établissement ou de la Métropole de Lyon et du **taux intercommunal** de la taxe d'habitation en 2017 ;

- de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de l'établissement ou de la Métropole de Lyon ;

- du montant des compensations perçu par l'établissement ou la Métropole de Lyon en 2020 au titre des exonérations de taxe d'habitation.

Il ressort, ainsi, de cette disposition que **la part des hausses du produit de la taxe d'habitation résultant d'une augmentation du taux intercommunal de taxe d'habitation décidée depuis 2017 ne sera pas compensées.**

- (3) L'établissement de la fraction de TVA affectée aux départements et aux collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique en compensation de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revenait

Le **5.1.3** du présent article propose de définir la fraction de TVA affectée aux départements et aux collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique comme un **quotient appliqué au produit net de TVA** de l'année

précédente, dont le dénominateur serait le produit net de TVA encaissée en 2020 et dont le numérateur correspondrait à la somme :

- du **produit des bases** d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties **en 2020** et du **taux départemental en 2019** ;

- de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe foncière sur les propriétés bâties émis en 2018, 2019 et 2020 au profit du département ou de la collectivité ;

- du montant des compensations versé au département ou à la collectivité en 2020 au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

(4) L'établissement de la fraction de TVA affectée à la Métropole de Lyon en compensation de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui lui revenait

Les modalités proposées pour l'établissement de la fraction de TVA affectée à la Métropole de Lyon sont également précisées par le **5.1.3** du présent article.

Elles s'en distinguent, néanmoins, puisqu'il serait prévu que :

- le **taux de la taxe foncière** retenu et **appliqué aux bases** d'imposition de **l'année 2020** pour déterminer le produit de référence soit celui de **l'année 2014** tel qu'il s'établissait dans le département du Rhône¹ ;

- le produit des rôles supplémentaires de taxe foncière sur les propriétés bâties soit établi comme le produit des bases d'impositions supplémentaires constatées en 2020, d'une part, et du taux en vigueur en 2014 dans le département du Rhône, d'autre part ;

En outre, le montant de référence des compensations d'exonération serait calculé comme la différence entre :

- le montant des compensations effectivement perçu par la Métropole de Lyon en 2020 ;

- le montant des compensations qui aurait été perçu si les dispositions proposées au **6** du présent article avaient été appliquées pour l'année 2020.

¹ Lors de sa création, en 2015, la Métropole de Lyon a hérité des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties du département du Rhône (11,03 %) et de l'ancienne communauté urbaine de Lyon (0,55 %). En 2019, la Métropole vote un seul et même taux applicable tant pour la part départementale qu'intercommunale de la taxe foncière qu'elle perçoit. Ainsi, il n'est pas possible de déterminer une « part départementale » au sein du taux en vigueur. Pourtant, la réforme prévoit que la Métropole ne transfère que la « part départementale » du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties qu'elle perçoit actuellement. Dès lors, pour déterminer le montant de ces recettes et en assurer la compensation, le Gouvernement a proposé que le taux de référence retenu soit le dernier taux départemental connu, soit celui de l'année 2014.

Cette dernière disposition se justifie par le fait que le droit en vigueur ne permet pas de distinguer les allocations compensatrices qui reviennent à la Métropole de Lyon au titre, respectivement, des composantes départementale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés bâties qu'elle perçoit.

Dans ces conditions, le 6 du présent article propose de fixer les règles qui s'appliqueraient pour déterminer le montant des allocations compensatrices versé, à compter de 2021, à la Métropole de Lyon pour la part intercommunale du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties qu'elle conserverait.

La fraction de TVA lui étant affectée n'ayant vocation qu'à compenser la part départementale des ressources que la Métropole perdra, il doit être soustrait au montant global des allocations compensatrices perçu en 2020 celui correspondant à la part intercommunale décrite ci-avant.

- (5) Les modalités d'établissement de la fraction de TVA affectée à la Ville de Paris en compensation de la perte du produit de la taxe d'habitation qui lui revenait

Les modalités proposées pour l'établissement de la fraction de TVA affectée à la Ville de Paris sont précisées au 5.1.4 du présent article.

À l'exception du fait que **la référence au taux communal** de la taxe d'habitation **est substituée à celle du taux intercommunal** de la même taxe, **les dispositions applicables à la Ville de Paris seraient analogues à celles précédemment décrites et prévues pour les EPCI.**

c) L'impact d'une restructuration territoriale sur la répartition du produit affecté

- (1) Les modalités proposées en cas de restructuration territoriale au sein du bloc communal

Les II, II et IV du 5.1.2 du présent article proposent des dispositions tendant à répondre aux conséquences d'une restructuration territoriale au sein du bloc communal du point de vue du montant de la fraction de TVA affectée à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Dans l'hypothèse d'une fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, le II du 5.1.2 du présent article énonce que le montant de la fraction de TVA affectée au nouvel établissement serait égal à la somme des fractions de TVA affectées jusque-là à chacun des EPCI fusionnés.

Dans l'hypothèse de la dissolution d'un EPCI à fiscalité propre, le a) du III du 5.1.2 propose que les communes anciennement membres de cet établissement perçoivent respectivement une part de la fraction de TVA qui lui était jusqu'alors affectée. Pour déterminer cette part - qui serait

ensuite appliquée au produit de TVA de l'année précédente -, il serait calculé la somme :

- du produit des bases d'imposition à la taxe d'habitation afférentes à la résidence principale sur le territoire de la commune en 2020 et du taux intercommunal de la taxe d'habitation en 2017 ;

- de la moyenne annuelle du produit des rôles supplémentaires de taxe d'habitation afférents à des locaux affectés à la résidence principale émis en 2018, 2019 et 2020 au profit de l'établissement et situés sur le territoire de la commune ;

- du montant des compensations versé à l'établissement au titre des exonérations de taxe d'habitation pour les locaux situés sur le territoire de la commune.

Dans l'hypothèse du retrait d'une commune d'un EPCI dont elle était membre, le IV du 5.1.2 du présent article propose qu'elle bénéficie de l'affectation d'une fraction de TVA équivalente à celle résultant du calcul décrit précédemment.

Enfin, **dans l'hypothèse où une commune se serait, d'une part, retirée d'un EPCI** et aurait - à ce titre - bénéficié de l'affectation d'une fraction de TVA dont le montant aurait été défini ainsi qu'indiqué au paragraphe précédent et aurait, ensuite et d'autre part, **intégré un nouvel EPCI**, le V du 5.1.2 énonce que le produit dont elle bénéficie serait affecté à ce dernier établissement.

(2) Les modalités proposées en cas de fusion de département

Le II du 5.1.3 du présent article propose des dispositions tendant à répondre aux **conséquences d'une fusion de département** du point de vue du montant de la fraction de TVA affectée aux collectivités concernées.

En l'espèce, il est énoncé que le montant de la fraction de TVA affectée au nouveau département issu d'une fusion serait égal à la somme des fractions affectées jusqu'alors aux départements parties à cette fusion.

d) Les modalités de versement

Le 5.2 du présent article propose de compléter la rédaction du II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005¹.

Cette dernière conduirait à indiquer que **le compte d'avances aux collectivités territoriales retrace à compter de 2021 les versements des fractions de TVA affectées aux collectivités concernées** par le présent article.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

La disposition propose, également, d'indiquer que les montants versés pour la mise en œuvre du dispositif de compensation prévu au 4.2 du présent article au bénéfice de certaines communes soient retracés au même compte.

e) Le mécanisme de garantie des montants perçus

De façon analogue aux dispositions de l'article 49 de loi de finances pour 2017 prévoyant l'affectation d'une fraction de TVA à certaines collectivités territoriales – notamment les régions – **le VI du 5.1.2 et le II du 5.1.4 du présent article propose d'introduire un dispositif garantissant un plancher de recettes aux collectivités affectataires.**

Ainsi – et dans des termes identiques – les dispositions précitées du présent article prévoient que **si le produit de TVA affecté à une collectivité est inférieur au montant des recettes en 2020** qu'elle venait compenser, la différence ferait l'objet d'une **attribution** à son profit d'un **montant équivalent et prélevés sur les recettes de TVA de l'État.**

2) Le versement d'une dotation aux établissements publics fonciers et aux régions

Comme cela a été évoqué dans la présentation du droit proposé et relatif à la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales, **le Gouvernement souhaite limiter le risque d'un ressaut d'imposition en défaveur des contribuables fonciers qui pourrait résulter d'une diminution des recettes de taxe d'habitation sur lesquelles la taxe spéciale d'équipement (TSE) pourrait s'imputer à compter de 2021.**

En conséquence, **il est proposé d'instituer une prise en charge par l'État**, pour les impositions établies à compter de 2021, de la part du produit réparti, pour le recouvrement de la TSE en 2020, sur les contribuables assujetti à la taxe d'habitation sur les résidences principales.

À cet effet, **le 5.4 du présent article prévoit le versement d'une dotation versée à l'ensemble des établissements bénéficiaires** de la taxe spéciale d'équipement, équivalente au montant précédemment évoqué, à compter de 2021.

D'autre part, **le 5.3 du présent article propose d'abroger les dispositions** prévues au 3° de l'article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 **prévoyant le versement aux régions d'une fraction des frais de gestion afférent à la taxe d'habitation¹ perçus par l'État.**

¹ Une présentation du dispositif de versement d'une fraction des frais de gestion des impositions locales aux régions peut être retrouvée à la partie relative à la taxe d'habitation du commentaire du présent article.

Il est, en contrepartie, proposé par la même disposition de verser une dotation annuelle aux régions équivalente au produit des frais de gestion qu'elles percevront en 2020.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les références aux alinéas de l'article étudié ci-après s'entendent de ceux résultant de la rédaction proposée par l'Assemblée nationale à l'issue de ses travaux.

1) L'affectation d'une fraction supplémentaire du produit de la TVA à certaines collectivités territoriales à l'initiative du Gouvernement

Par un amendement du Gouvernement sur lequel le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale a émis, à titre personnel, un avis favorable, l'Assemblée nationale a adopté une disposition **visant à introduire au V du présent article un D bis nouveau tendant à affecter aux départements, au département de Mayotte, à la Métropole de Lyon ainsi qu'aux collectivités territoriales de Guyane, de Martinique et de Corse, une fraction supplémentaire du produit net de la TVA.**

(1) La suppression du fonds de soutien interdépartemental

Le 2 du D bis nouveau du V¹ du présent article ainsi proposé, abrogerait l'article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 à compter du 1^{er} janvier 2021.

Cette disposition a prévu **l'institution d'un fonds de soutien interdépartemental alimenté à hauteur de 250 millions d'euros** par un prélèvement assis sur les recettes de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2018.

Les ressources du fonds ont vocation à être répartie entre les départements à raison de deux fractions.

La première est attribuée en fonction du potentiel financier par kilomètre carré et d'un indice synthétique agrégeant le potentiel financier du département et le revenu moyen des habitants.

La seconde est attribuée en fonction du produit de certaines impositions perçu par le département, du revenu moyen de ces habitants, du niveau du taux de pauvreté et du potentiel financier.

¹ Correspondant au 5 dans le texte initial du Gouvernement.

Le fonds de soutien est prévu pour perdurer tout au long de la durée de vigueur des « pactes financiers » conclus entre l'État et les départements dans le cadre du dispositif des « contrats de Cahors ».

Aux termes des dispositions de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ces contrats sont conclus pour trois années et arriveraient, ainsi, à échéance en 2021.

(2) Une année relais permettant le maintien du fonds de soutien interdépartemental avant l'affectation d'une fraction de TVA

Le 3 du D *bis* nouveau du V¹ du présent article ainsi proposé, indique **qu'à compter de 2021 un montant s'élevant à 250 millions d'euros serait reversé aux collectivités susmentionnées selon des critères de répartition** définis par décret en Conseil d'État.

Enfin, le 4 de la même disposition propose que le montant précédemment indiqué évolue, à compter de 2022, comme le produit net de TVA.

Une première part de 250 millions d'euros continuerait d'être répartie entre les collectivités concernées.

Une seconde part serait, elle, constituée de la part excédentaire résultant de la dynamique de la TVA d'une année sur l'autre et alimenterait un fonds de sauvegarde des départements.

2) Des amendements rédactionnels sans incidence sur le dispositif proposé

Les autres amendements adoptés à l'Assemblée nationale concernant le V² du présent article n'ont qu'une portée rédactionnelle.

V. LA RÉFORME DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS

A. LE DROIT EXISTANT

La loi prévoit plusieurs dispositifs tendant à compenser les moindres recettes des collectivités territoriales lorsqu'elles résultent de la mise en œuvre d'exonérations par voie législative de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation.

¹ Correspondant au 5 dans le texte initial du Gouvernement.

² *Idem.*

Ces compensations d'exonérations se distinguent entre, d'une part, des **allocations compensatrices** et, d'autre part, des **dotations de compensations**.

Les premières désignent des dispositifs qui visent à compenser les effets pour les collectivités territoriales de l'application de mesures d'exonérations spécifiques et qui suivent des règles de calcul propres.

Les secondes ont été créées à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 et regroupent plusieurs allocations compensatrices

La compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation s'opère par le versement d'allocations compensatrices.

Afin de respecter les objectifs fixés par l'État d'évolution de l'enveloppe normée, **certaines compensations sont minorées et entrent dans le périmètre des variables d'ajustement.**

Depuis 2018, le taux de minoration applicable, le cas échéant, aux allocations compensatrices a été figé à son niveau de 2017.

1) Les allocations compensatrices de relatives à la taxe d'habitation

Une exonération de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale est prévue aux termes du I de l'article 1414 du code général des impôts au profit :

- des titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ;
- des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés ;
- des contribuables âgés de plus de 60 ans dont les revenus de l'année précédente sont inférieurs au seuil fixé au I de l'article 1417 du CGI ;
- des veuves et veufs dont les revenus de l'année précédente sont inférieurs au seuil fixé au I de l'article 1417 du CGI ;
- des contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence et dont les revenus de l'année précédente sont inférieurs au seuil fixé au I de l'article 1417 du CGI.

En application des dispositions du II de l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, **il est institué un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser la perte de recettes résultant de l'exonération décrite précédemment.**

Le montant de l'allocation compensatrice versée aux collectivités concernées (communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) **correspond au produit des bases**

exonérées l'année précédente, d'une part, et du taux applicable en 1992, d'autre part.

2) Les allocations compensatrices relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties

Plusieurs exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties sont prévues et entraînent le versement d'allocations compensatrices pouvant être minorées, le cas échéant.

En premier lieu, les articles 1390 et 1391 du code général des impôts prévoient une exonération en faveur des personnes de conditions modestes.

La compensation de cette exonération est prévue aux termes du II de l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992 qui instaure un prélèvement sur recettes au bénéfice des communes, EPCI et départements.

Le montant de la compensation correspond au produit des bases exonérées l'année précédente, d'une part, et du taux applicable en 1991, d'autre part. Un coefficient de minoration est appliqué au montant de cette allocation.

En deuxième lieu, l'article 1388 bis du code général des impôts prévoit l'application d'un abattement de 30 % sur les bases des logements faisant l'objet d'un contrat de ville.

La compensation de cette exonération est prévue aux termes de l'article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 qui instaure un prélèvement sur recettes au profit des communes, des EPCI et des départements.

Le montant de cette compensation correspond au produit de la valeur de l'abattement de 30 % appliqué aux bases exonérées de l'année en cours, d'une part, et du taux applicable l'année précédente, d'autre part. Un coefficient de minoration est applicable.

En troisième lieu, une exonération des logements pris à bail à réhabilitation est prévue aux termes des articles 1384 B et 1586 B du code général des impôts.

La compensation de cette exonération est prévue par l'article lui-même pour une part déterminée. Un coefficient de minoration est applicable à cette dernière.

En quatrième lieu, l'article 1388 ter du code général des impôts prévoit l'application d'un abattement de 30 % sur les bases de certains logements faisant l'objet de travaux dans les départements d'outre-mer.

La compensation de cette exonération est prévue à l'article 44 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer qui instaure un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des communes, des EPCI et des départements.

Le montant de cette compensation correspond au produit, d'une part, de la valeur de l'abattement de 30 % appliqué aux bases exonérées de l'année en cours, d'une part, et du taux applicables l'année précédente, d'autre part.

En cinquième lieu, les articles 1383 B à C du code général des impôts prévoient une exonération applicable à la taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles professionnels situés en « zone franche urbaine ».

Les compensations afférentes à ces exonérations sont prévues par plusieurs dispositions :

- le 2^e alinéa du III de l'article 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1966 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ;
- le A du III de l'article 27 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- le IV du A de l'article 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Elles consistent en un prélèvement sur recettes au bénéfice des communes, de la Métropole de Lyon, des EPCI à fiscalité propre et des départements.

Le montant de cette compensation correspond au produit des bases exonérées au titre de l'année en cours, d'une part, et du taux applicables lors de l'année constituant la génération de zone franche urbaine à laquelle se rattache l'immeuble, d'autre part.

En sixième lieu, un abattement dégressif des bases d'immeubles situés dans les zones franches globales d'activités des départements d'outre-mer est prévu par l'article 1388 *quinquies* du code général des impôts.

La compensation de cette exonération est prévue sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État par les dispositions de l'article 6 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique en outre-mer. Il est perçu au profit des communes, des EPCI et des départements.

Son montant correspond au produit des bases exonérées au titre de l'année en cours, d'une part, et au taux en 2009, d'autre part.

En septième lieu, plusieurs exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties des constructions neuves en accession à la propriété, des locaux à usage locatif et de certains locaux à raison des conditions du prêt ayant permis de les financer sont prévus par diverses dispositions du code

général des impôts et compensées en application de multiples articles du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Sont ainsi prévues des exonérations portant sur :

- les constructions neuves affectées à l'habitation principale pour une durée de 15 ans aux termes de l'article 1384 du CGI ;

- les constructions neuves affectées à l'habitation principale et financées à concurrence de plus de 50 % au moyen de prêts aidés par l'État pour une durée de 10 à 25 ans aux termes de l'article 1384 A du CGI ;

- les logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'État ou de l'un de ses opérateurs pour 15 ans, pouvant être portée à 25 ans, aux termes de l'article 1384 C du CGI ;

- les logements acquis, aménagés ou construits en vue de la création de structures d'hébergement temporaire ou d'urgence pour une durée de 15 ans, pouvant être portée à 25 ans, aux termes de l'article 1384 D du CGI.

Les modalités de compensation de ces exonérations – qui prennent la forme de subventions de l'État pouvant être minorées – sont prévues :

- à l'article L. 2335-3 du CGCT s'agissant des communes ;

- aux articles L. 5214-23-2 et L. 5215-35 du CGCT s'agissant des communautés de communes et des communautés urbaines ;

- à l'article L. 5216-8-1 du CGCT s'agissant des communautés d'agglomération ;

- à l'article L. 3334-17 du CGCT s'agissant des départements et de la Métropole de Lyon.

En dernier lieu, une exonération en faveur des propriétaires d'immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) pour la création ou l'extension de commerce est prévue aux termes de l'article 1383 C *ter* du CGI.

La compensation de cette exonération est prévue par le A du II de l'article 49 de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014 et calculée à partir du produit des bases exonérées au titre de l'année en cours, d'une part, et du taux applicable en 2014, d'autre part. Ce montant fait l'objet d'une minoration.

B. LE DROIT PROPOSÉ

Les références aux alinéas de l'article étudié ci-après s'entendent de ceux résultant de la rédaction initiale proposée par le Gouvernement.

1) Des mesures de coordination justifiée par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et le schéma de compensation proposés au présent article

Pour rappel, à compter de l'année 2021, le présent article propose de mettre en œuvre :

- **une exonération de la taxe d'habitation afférente aux résidences principales** perçues par les communes et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- **une redescente de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties vers les communes, à l'exception de la Ville de Paris** qui le conserverait ;

- **l'affectation d'une fraction du produit de la TVA** aux EPCI, départements et collectivités à statut particulier.

L'ensemble de ces dispositions - dont les implications sont présentées dans les parties correspondantes du présent commentaire - **justifient plusieurs mesures de coordination** prévues au 6.1 du présent article dont l'entrée en vigueur est proposée pour 2021.

Ces mesures de coordination visent, d'une part, à supprimer les références qui sont faites aux communes ou aux départements lorsque le droit en vigueur les désigne comme **devant bénéficier de la compensation d'une exonération abrogée** en cohérence avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ou de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Elles visent, d'autre part, et le cas échéant, à **tenir compte du fait qu'à partir de 2021 le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties en applicable dans les communes correspondra à la somme des anciens taux communal et départemental.**

Dans ces conditions, en effet, les taux de référence retenu pour le calcul des compensations d'exonération versées aux communes et prévus par le droit en vigueur doivent, également, être modifiés.

En premier lieu, les 6.1 et 6.2 du présent article modifient l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, de sorte :

- à supprimer les références aux exonérations prévues au I et I *bis* de l'article 1414 du CGI dont la suppression est proposée au **1.2.1.2.1** du présent article ;

- à préciser que le prélèvement sur les recettes de l'État versé en compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties en application des articles 1390 et 1391 du code général des impôts ne serait perçu désormais que par les communes, les groupements à fiscalité propre et la Métropole de Lyon¹ ;

- à indiquer que les taux de référence devant être pris en compte à partir de 2021 pour déterminer le montant des allocations compensatrices des communes seraient égaux à la somme de ceux de la commune lors de l'année considérée, d'une part, et retenu en 2020 pour déterminer le montant de compensation des départements, d'autre part.

Les 6.3 à 6.6 et 6.11 du présent article procèderaient à des modifications analogues :

- le **6.3** du présent article modifierait l'article 44 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer afin de préciser qu'à compter de 2021 les départements ne bénéficieraient plus du prélèvement sur recettes prévu pour la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ;

- le **6.4** du présent article modifierait l'article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 afin de supprimer la référence aux départements en tant que bénéficiaires de la compensation et préciser que les taux de références retenus pour son calcul devront être majorés de ceux retenus pour le département concernés en 2020 ;

- le **6.5** du présent article modifierait l'article 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances afin de supprimer la référence aux départements en tant que bénéficiaire de la compensation et de préciser que les taux de référence retenus pour son calcul devront être majorés de ceux retenus pour le département concerné en 2005 ;

- le **6.6** du présent article modifierait l'article 6 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique en outre-mer afin de supprimer, à compter de 2021, la référence aux départements en tant que bénéficiaire de la compensation ;

- le **6.7** du présent article modifierait l'article 49 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 afin de supprimer la référence aux départements en tant que bénéficiaire de la compensation et de préciser que les taux de référence retenus pour son calcul devront être majorés de ceux retenus pour le département concerné en 2014 ;

- le **6.8** du présent article modifierait l'article 17 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificatives pour 2017 afin de supprimer la référence aux départements en tant que bénéficiaire de la compensation et de préciser que les taux de référence retenus pour son calcul devront être

¹ La Métropole de Lyon perdra, en effet, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties qui lui revenait mais conservera celle qu'elle perçoit en tant qu'EPCI.

majorés de ceux retenus pour le département concerné en 2017 ;

- le **6.9** du présent article modifierait l'article 135 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 afin de supprimer la référence aux départements en tant que bénéficiaire de la compensation et de préciser que les taux de référence retenus pour son calcul devront être majorés de ceux retenus pour le département concerné en 2018 ;

- le **6.11** procéderait à l'abrogation de l'article L. 3334-17 du code général des collectivités territoriales prévoyant diverses compensations d'exonérations de taxe foncière au profit de la Métropole de Lyon et des départements.

2) Une mesure tendant à neutraliser l'impact budgétaire pour l'État des augmentations de taux de la taxe d'habitation intervenues depuis 2017

Comme cela a été précisé par ailleurs, **les dispositions du 1.1.2.1.1 du présent article modifierait le champ de la cotisation de taxe d'habitation sur laquelle porte le dégrèvement prévu à l'article 1414 C du code général des impôts.**

En l'espèce, **ce champ serait revu de sorte à ce que les contribuables dégrévés en 2020 ne payent pas une imposition supplémentaire** résultant d'une décision prise depuis 2017 par une commune ou un EPCI consistant à augmenter les taux de la taxe d'habitation ou à réduire le montant des abattements.

Si cette disposition tend à neutraliser les effets de hausse de taux ou de réduction des abattements intervenus depuis 2017 du point de vue du contribuable, elle impliquerait, en première lecture, une perte de recettes pour l'État qui en assumerait le coût en 2020.

Toutefois, **les dispositions proposées au 6.10 du présent article proposent de remettre ce coût à la charge des collectivités territoriales.**

En effet, les A et B du II du 6.10 du présent article établissent que pour chaque commune et EPCI, il serait calculé la différence entre les deux termes suivant :

- le produit des bases d'imposition à la taxe d'habitation des contribuables dégrévés aux termes de l'article 1414 C du CGI et du taux applicable en 2017 ;

- le produit des bases d'imposition à la taxe d'habitation des contribuables dégrévés aux termes de l'article 1414 C du CGI et du taux applicable en 2019.

Le I du **6.10** du présent article prévoit que si cette différence est négative – ce qui signifie que la commune ou l'établissement auraient augmenté leur taux ou réduit le niveau des abattements – **il serait procédé, en 2020, à un prélèvement équivalent sur les douzièmes de fiscalité locale versés à la collectivité ou à l'établissement.**

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur cette partie.

VI. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION CONFORME AUX OBSERVATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Votre commission des finances prend acte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales proposée par le présent article pour l'année 2023.

Cette suppression était déjà largement entamée par la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, elle est confirmée avec son extension aux 20 % de ménages les plus favorisés par le présent article.

Le Gouvernement se conforme ainsi aux observations formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2017¹. En effet, maintenir la taxe d'habitation sur les seuls 20 % des ménages les plus favorisés constituait une atteinte sérieuse au principe d'égalité devant l'impôt.

En outre, **la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales constituera une mesure favorable au pouvoir d'achat des Français.** Comme cela a été montré dans le commentaire du présent article, cet allègement pourrait représenter **un gain de 17,6 milliards d'euros pour les contribuables.**

Dès lors, les observations que votre commission des finances entend formuler et **les amendements qu'elle souhaite vous proposer sur le présent article viseront** principalement à **protéger les collectivités territoriales** des effets d'une réforme dont l'ampleur ne peut être négligée.

¹ Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017.

B. LA NÉCESSITÉ DE DÉCALER D'UN AN LA RÉFORME DU SCHEMA DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR MIEUX EN ÉVALUER PRÉALABLEMENT LES EFFETS

La réforme du financement des collectivités territoriales proposée par le Gouvernement dans le présent article est prématurée.

S'il ne s'agit pas, comme indiqué précédemment, de remettre en cause la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, le schéma de compensation mis en place pour les collectivités territoriales par le présent article et devrait entrer en vigueur en 2021, nécessite en revanche des travaux complémentaires.

Les simulations fournies pour évaluer les effets de cette réforme ne sont qu'approximatives, dans la mesure où elles portent sur les dernières données disponibles – celles de l'année 2018 – alors que le dispositif proposé établit, par exemple, la compensation des communes sur les bases 2020 et les taux 2017.

Les effets de ce dispositif sur les indicateurs financiers servant à établir l'éligibilité et le calcul des dotations et fonds de péréquation horizontale et verticale ne sont pas, à ce jour, traités. Sans modification des méthodes de calcul du potentiel fiscal et du potentiel financier, le classement des collectivités en fonction de ces indicateurs sera profondément bouleversé à l'issue de la réforme. Or ils déterminent l'éligibilité aux mécanismes de péréquation et les montants versés. Le travail qui doit être lancé en 2020 sur ce sujet, au sein du comité des finances locales notamment, témoigne de la prématurité de cette réforme.

Par conséquent, l'adopter dès cette année, pour qu'elle entre en vigueur en 2021, reviendrait à accepter un nouveau schéma de financement des collectivités dont un certain nombre d'effets financiers importants n'ont pas été évalués et, le cas échéant, corrigés. La décaler d'un an, c'est en revanche permettre d'en simuler *a priori* les effets sur deux ans (2020 et 2021) en faisant tourner le modèle sans qu'il soit pour autant entré en application et de l'ajuster.

C'est cette position que votre commission des finances vous propose d'adopter, en prolongeant d'un an le dégrèvement existant de taxe d'habitation sur les résidences principales, pour différer d'autant l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités, et en amendant le dispositif proposé pour en corriger des failles d'ores-et-déjà identifiées.

Le prolongement d'un an du dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences principales

Dans le dispositif proposé par le Gouvernement, le dégrèvement de taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales est remplacé, en 2021, par une exonération, date à laquelle le nouveau schéma de financement des collectivités entre en vigueur.

L'entrée en vigueur de ce nouveau schéma de financement des collectivités (2022) pourrait ainsi être décalé d'un an, conduisant à prolonger en conséquence d'un an le dégrèvement de TH sur les résidences principales (jusqu'en 2022).

Cette prolongation du dégrèvement de TH et le décalage de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités permettraient :

- d'analyser les effets du système de compensation envisagé sur les collectivités, au niveau global et au niveau individuel ;
- de restituer au Parlement ces analyses afin qu'il puisse adapter le dispositif de la réforme ;
- de mener les travaux nécessaires à une réforme de la péréquation, en simulant sur des données financières réelles les effets qu'elle aurait ;
- de permettre à l'administration de développer les outils et systèmes d'information nécessaires à la mise en œuvre pleine et entière de cette réforme.

Le prolongement du dégrèvement de TH et son élargissement entre 2021 et 2023 aux 20 % des ménages les plus favorisés représenterait un coût pour l'État de 2,6 milliards d'euros en 2021, 4,6 milliards d'euros en 2022 et 7,9 milliards d'euros en 2023.

Ce coût existe toutefois déjà dans le dispositif proposé par le Gouvernement et est financé *in fine* par le transfert d'une part de TVA aux EPCI et aux départements et par l'affectation à hauteur de 375 millions d'euros de frais de gestion aux communes.

Votre commission des finances vous invite, ainsi, à adopter plusieurs amendements :

- un amendement FINC.14 décalant d'une année l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales et procédant à l'ensemble des coordinations nécessaires ;

- des amendements FINC.11, FINC.12 et FINC.13 prévoyant la mise en œuvre d'un dégrèvement équivalent à 30 % de la cotisation de taxe d'habitation sur les résidences principales, à compter de 2021, en faveur des 20 % des ménages les plus favorisés et procédant aux coordinations nécessaires.

Ces amendements n'épuisent pas l'ensemble des améliorations que votre commission des finances souhaite voir apporter à ce texte.

C. LES MODALITÉS DE SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES

Votre rapporteur général prend acte de la suppression annoncée de la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2023, mais estime que le dispositif prévu pour l'accompagner doit être amélioré.

1. Même amendé, le dispositif prévu concernant la revalorisation des valeurs locatives demeure insuffisant

Dans sa **rédaction initiale**, le présent article prévoyait que **les bases d'imposition de taxe d'habitation sur les résidences principales ne seraient pas revalorisées à l'inflation en 2020**.

Cette **proposition dérogeait au droit commun**¹ en ce que celui-ci prévoit que les valeurs locatives sont majorées annuellement d'un coefficient égal à l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) constaté au mois de novembre.

Par un amendement soutenu en séance par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Joël Giraud, et adopté, il a été proposé que **les valeurs locatives soient, finalement, majorées en 2020 d'un coefficient égal à + 0,9 %**.

Malgré **l'indéniable inflexion que manifeste l'adoption de cet amendement**, votre rapporteur général considère que **le dispositif demeure insatisfaisant**.

D'une part, **rien ne justifie dans son principe**, qu'en 2020, – dernière année durant laquelle les collectivités territoriales continueront de percevoir la taxe d'habitation sur les résidences principales – **les valeurs locatives ne soient pas revalorisées** comme le prévoit le droit en vigueur.

Le fait de proposer de ne pas revaloriser les bases ou de minimiser l'ampleur de cette revalorisation permet simplement **volonté de limiter le coût pour l'État, en 2020, du dégrèvement en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés**.

Ce coût serait, du reste, **d'autant plus important** qu'aux fins d'assurer que les contribuables bénéficiant du dégrèvement ne paient effectivement plus de taxe d'habitation sur les résidences principales en

¹ Article 1518 bis du code général des impôts

2020, le Gouvernement propose d'élargir le périmètre de la cotisation couverte par l'allègement¹.

Or, tant le dégrèvement prévu par la loi de finances initiale pour 2018 que la modification du périmètre de la cotisation dégrevée, relèvent d'une initiative de l'État et non des collectivités territoriales.

Il n'y a donc aucune raison qui justifie que les communes et les EPCI, en 2020, paient les coûts associés à cette réforme voulue et engagée par l'État.

D'autre part, l'application de ce dispositif pourrait entraîner une moindre recette pour les collectivités territoriales.

En effet – et alors que le niveau de l'IPCH du mois de novembre n'est pas connu – il convient de constater que le choix de l'Assemblée nationale de retenir un coefficient de + 0,9 % n'est pas celui qui se rapproche le plus des prévisions les plus actualisées concernant le niveau de l'IPCH en novembre 2019.

En effet, comme cela a été rappelé dans la partie relative au droit existant de la taxe d'habitation, le calcul du coefficient de revalorisation devant être appliqué aux valeurs locatives d'une année N, aux termes des dispositions de l'article 1518 *bis* du code général des impôts, est la suivante :

$$1 + \frac{(IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 2) - (IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 1)}{IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 2}$$

En considérant les paramètres de cette formule, on constate que si la valeur de l'IPCH en novembre 2019 n'est actuellement pas connue, il n'en va pas de même pour celui de novembre 2018.

Dans ces conditions, il est possible de calculer un « acquis » de l'IPCH tenant compte des valeurs connues les plus récentes en appliquant la formule suivante :

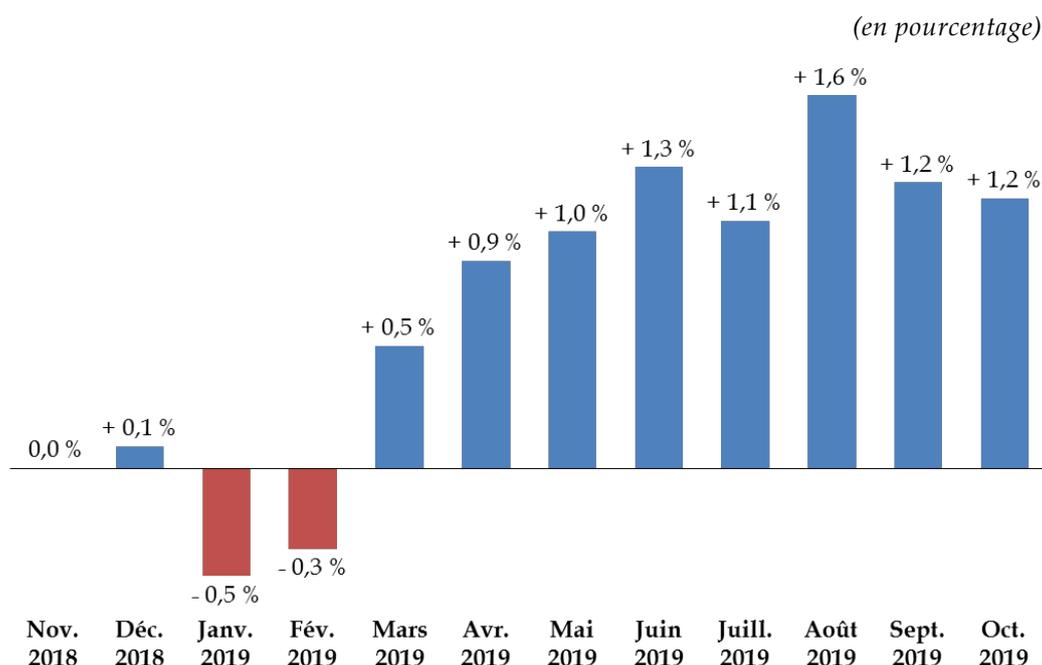
$$1 + \frac{(IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 2) - (\text{dernier IPCH mensuel connu de l'année } N - 1)}{IPCH \text{ en novembre de l'année } N - 2}$$

¹ Comme cela est, par ailleurs, précisé dans la présentation du dispositif proposé, la cotisation de taxe d'habitation sur laquelle s'imputerait le dégrèvement en 2020 au terme du présent article correspondrait au montant global de taxe d'habitation sur les résidences principales notifié aux contribuables en 2020. Ainsi, ce dispositif se distinguerait de celui actuellement en vigueur en ce qu'il déchargerait les contribuables des coûts induits par des augmentations, depuis 2017, des taux de taxe d'habitation, de taxe spéciale d'équipement ou de taxe GEMAPI ou de réduction des montants d'abattement.

Or, l'application de cette formule conduit à constater que **l'acquis d'IPCH en octobre 2019 est, substantiellement, supérieur au coefficient retenu par l'Assemblée nationale.**

En effet, en application de la formule prévue par le droit en vigueur et en tenant compte des informations disponibles, **le coefficient de revalorisation qui sera connu en novembre devrait être au moins égal à + 1,2 %, soit le niveau de l'acquis en octobre 2019.**

Évolution de l'acquis d'IPCH depuis novembre 2018



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'INSEE

Aussi, tant le dispositif proposé initialement par le Gouvernement que celui adopté par l'Assemblée nationale, entraîneraient, en 2020, des conséquences financières défavorables aux collectivités territoriales.

À l'inverse, l'application d'une revalorisation, pour 2020, dans les conditions prévues par le droit en vigueur permettrait d'assurer une recette supplémentaire de taxe d'habitation de l'ordre de 246 millions d'euros au profit du bloc communal¹.

¹ Ce montant correspond à la recette supplémentaire de taxe d'habitation sur les résidences principales qui aurait été constatée en 2019 si les bases locatives 2018 avaient été revalorisées d'un coefficient de + 1,2 %.

Recettes supplémentaires de taxe d'habitation sur les résidences principales qui auraient résulté en 2019 de l'application de différents scénarii de revalorisation des valeurs locatives de l'année 2018

(en millions d'euros)

	Dispositif de non-revalorisation initialement proposé par le Gouvernement (+ 0 %)	Dispositif de revalorisation issu de l'amendement soutenu par J. Giraud (+ 0,9 %)	Dispositif de revalorisation retenant l'acquis de l'IPCH en octobre 2019 (+ 1,2 %)
Gain pour les communes	+ 0	+ 127,3 M€	+ 169,7 M€
Gain pour les EPCI	+ 0	+ 57,5 M€	+ 76,6 M€
Gain pour l'ensemble du bloc communal	+ 0	+ 184,7 M€	+ 246,3 M€

Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les données du recensement des éléments d'imposition 2018 et du rapport 2019 de l'observatoire des finances et de la gestion locales (OFGL)

Pour cette raison, votre commission des finances vous suggère d'adopter un **amendement FINC.15 tendant revenir sur le principe d'une revalorisation des valeurs locatives retenues pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences principales limitée à + 0,9 % en 2020, au profit de l'application du droit en vigueur.**

2. La mise en œuvre en 2020 d'un mécanisme de reprise au détriment des communes ayant augmenté leur taux de taxe d'habitation depuis 2017 ne se justifie pas

Le **dispositif de dégrèvement** prévu à l'article 1414 C du code général des impôts prévoit que **la part du montant de la taxe d'habitation** afférente à la résidence principale **qui résulte d'une augmentation des taux** ou d'une réduction du montant des abattements depuis 2017 est à la charge du contribuable.

S'il n'a jamais été question que l'État assume ces coûts, **il n'a jamais été non plus prévu que les collectivités qui feraient exercice de leur liberté de faire évoluer les taux** – garantie par la Constitution comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel¹ – **se voient sanctionner de ce fait.**

Or, **le dispositif proposé conduirait à cette éventualité** que votre rapporteur général n'estime pas justifiée.

¹ Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-758 du 28 décembre 2017 indiquait que « [...] les communes demeurent libres de fixer un taux de taxe d'habitation différent, auquel les bénéficiaires du dégrèvement contesté seront d'ailleurs assujettis, pour la part supérieure au taux appliqué en 2017 ».

En effet – et comme cela a été expliqué plus avant – **le montant de la cotisation sur laquelle le dégrèvement** au profit de 80 % des ménages les moins favorisés **viendrait s'imputer, à partir de 2020**, correspondrait à **l'ensemble de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale** due par le contribuable.

Aussi, **les contribuables résidant dans une commune qui aurait fait le choix d'augmenter leur taux** ou de diminuer leurs abattements depuis 2017 **verraient l'État se substituer à eux pour le paiement de l'impôt**, même pour la part qui demeurerait jusqu'alors à leur charge.

Dans ces conditions, – qui s'expliquent par la volonté d'assurer une imposition nulle aux contribuables – **il serait apparu cohérent que l'État prenne à sa charge ce qui relève, en définitive, de son initiative** et de son agenda politique.

Il n'en est rien puisque **le présent article prévoit qu'une reprise sur les douzièmes de fiscalité locale versés aux collectivités territoriales serait mise en œuvre en 2020 pour compenser l'État** des dépenses supplémentaires qu'il aurait à assumer.

Votre rapporteur général n'est pas insensible à l'argument selon lequel **prendre acte des augmentations de taux et en compenser le produit** qui en résulte **constituerait un mauvais geste fait aux collectivités qui ont « respecté la règle »** établie en 2017.

Force est, d'ailleurs, de constater que **la grande majorité des communes et des EPCI n'ont pas augmenté leur taux** depuis 2017.

Nombre de collectivités territoriales en 2019 qui avait fait évoluer leur taux de taxe d'habitation (TH) depuis 2017

	Ayant baissé le taux de TH	Ayant conservé le même taux de TH	Ayant augmenté le taux de TH	Nombre total de communes ou d'EPCI
Communes	600	28 270	6 100	34 970
EPCI	< 10	> 1 048	200	1 258

Source : *commission des finances du Sénat d'après les réponses de la direction générale des collectivités locales (DGCL)*

Votre rapporteur général fait observer, néanmoins, que **cette « règle » ne s'applique pas en l'espèce**.

En effet, celle-ci consistait à **rappeler aux collectivités territoriales le risque qu'elles prenaient à augmenter leur taux** alors que le système de compensation qui aurait pu résulter d'une réforme à venir de la fiscalité locale **aurait pris, certainement, l'année 2017 comme référence**.

Toutefois, **le dispositif prévu pour l'année 2020 ne concerne pas le mécanisme de compensation** qui n'a vocation à s'appliquer qu'à compter de 2021. Dans ce contexte, l'application de cette « règle » ne trouve aucune justification.

En outre, **même sans l'intervention du législateur cette année, un dégrèvement portant sur l'ensemble de la cotisation de taxe d'habitation afférente à la résidence principale en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés**, entrerait en vigueur, aux termes des dispositions de la loi de finances initiale pour 2018.

Néanmoins, aux termes du droit en vigueur, **les collectivités territoriales percevraient la part d'imposition leur revenant à raison de l'augmentation des taux** ou de la diminution des abattements applicables.

Ainsi, votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement FINC.32 tendant à supprimer** les dispositions du présent article prévoyant **la mise en œuvre, en 2020, d'une reprise sur les douzièmes versés aux collectivités territoriales** pour lesquelles le taux de taxe d'habitation en 2019 était supérieur à celui applicable en 2017.

Tout en **demeurant favorable aux contribuables**, cet amendement **remet à la charge de l'État les conséquences financières qui découlent de sa décision** pour 2020.

En l'espèce, le coût supplémentaire pour l'État, en 2020, pourrait représenter un montant de l'ordre de 40 millions d'euros.

3. La référence au taux applicable en 2019 pour déterminer le produit de taxe d'habitation revenant à l'État à partir de 2021 est malvenue

Le dispositif proposé prévoit qu'**à partir de 2021, le produit de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale sera perçu par l'État**. Il s'agit de la « *nationalisation de la taxe d'habitation* ».

Votre rapporteur général considère que **cette disposition ne pose pas de difficulté**. En effet, dès lors que la mise en œuvre du nouveau schéma de financement anticipe la suppression de la taxe d'habitation, il est compréhensible que son produit soit affecté à l'État.

Néanmoins, votre rapporteur général considère **que le fait de retenir les taux applicables en 2019 pour l'établissement de l'impôt sur cette période ne se justifie pas**.

En effet, **à compter de 2020, le présent article prévoit la mise en œuvre d'un dispositif de reprise au détriment des communes et EPCI qui auraient augmenté leur taux depuis 2017**.

En pratique, cela signifie que les collectivités territoriales et les établissements percevront, en 2020, une recette de taxe d'habitation correspondant au produit des bases d'imposition et des taux applicables en 2017.

En outre, **les dispositifs de compensation des communes et des EPCI** – consistant, respectivement, à affecter la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties et une fraction de TVA – seront, également, mis en œuvre en **prenant comme référence les bases d'imposition en 2020 et les taux applicables en 2017**.

Dans ces conditions, **l'État serait amené, en 2021 et en 2022, à percevoir un produit de taxe d'habitation supérieur à celui que les communes et les EPCI auraient perçu sans mise en œuvre du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales**.

De plus, **le produit perçu par l'État sera supérieur à celui effectivement compensé aux communes et aux EPCI**.

Votre rapporteur général considère que **cette disposition est malvenue** et pour cette raison vous invite à **adopter un amendement FINC.16** prévoyant que le **taux applicable durant la période de « nationalisation »** du produit de la taxe d'habitation **est le même que celui servant de référence au schéma de compensation, c'est-à-dire celui de l'année 2017**.

D. LE NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DES COMMUNES

1) Un principe d'autonomie financière qui limite le nombre de scénarii de compensation envisageables

Le principe d'autonomie financière limite le nombre de scénarii possibles de compensation de la suppression de la TH.

Si la TH affectée au bloc communal (22,3 milliards d'euros en 2017) était remplacée par une dotation budgétaire, le ratio d'autonomie du bloc communal passerait de 71,4 % à 54,0 %, soit un niveau inférieur au niveau plancher constaté au titre de l'année 2003, avec 60,8 %. La mesure ne serait dès lors conforme ni à la loi organique ni à la Constitution. **La compensation de la suppression de la TH doit donc nécessairement donner lieu à l'affectation d'une ressource fiscale.**

Un constat similaire peut être effectué au niveau départemental : si la TFPB affectée aux départements (14,2 milliards d'euros en 2017) était remplacée par une dotation budgétaire, le ratio d'autonomie des départements passerait de 73,9 % à 53,3 %, soit un niveau inférieur au niveau plancher constaté au titre de l'année 2003, avec 58,6 %. **Là encore, la compensation ne peut être que fiscale.**

2) Un sujet à régler: les ressources des communes qui construisent des logements sociaux

Le présent article a une **conséquence particulière sur les communes qui accueilleront, à l'avenir, des logements sociaux.**

a) Le cas des logements sociaux existants en 2021 est traité par le présent article avec une compensation toutefois partielle

Pour les communes accueillant déjà des logements sociaux sur leur territoire en 2021, le présent article ne modifie pas le droit existant actuellement.

En effet, **les locataires de logements sociaux acquittent la taxe d'habitation ou bénéficient d'une exonération ou d'un dégrèvement** lorsque son montant représente une part trop importante de leurs revenus. Dans les deux cas, la commune perçoit une ressource fiscale. Celle-ci est **toutefois inférieure à ce qu'elle aurait été sans exonération, dans la mesure où les exonérations ne sont que partiellement compensées.**

Les différentes exonérations à la taxe d'habitation pouvant concerner les habitants de logements sociaux (exonérations dites « personnes de condition modeste ») **représentaient 1,7 milliard d'euros en 2017, dont près de 1,2 milliard d'euros étaient compensés.**

Les propriétaires ou bailleurs sociaux bénéficient quant à eux d'une exonération de TFPB de longue durée, qui n'est compensée aux communes que de manière résiduelle. Ainsi, le **montant des exonérations de TFPB sur les logements sociaux** (articles 1384 à 1384 G du CGI) représentait, en 2018, **463 millions d'euros.** La même année, l'allocation compensatrice versée s'établissait à 15,1 millions d'euros. **Le montant des exonérations non compensées, financé par les collectivités, s'élevait donc à 448 millions d'euros.**

b) La construction de logements sociaux à partir de 2021 se traduira, pour les communes concernées, par une perte de ressources par rapport au régime fiscal antérieur à la réforme

Avec la réforme, les locataires de logements sociaux n'acquitteront plus la taxe d'habitation et n'en seront plus ni exonérés ni dégrévés.

En revanche, les propriétaires ou bailleurs sociaux seront toujours exonérés de TFPB sur une longue durée (quinze à vingt-cinq ans) et les communes mal compensées.

En outre, l'article 5 de la loi de finances pour 2018 a prévu que le **dispositif de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation fixé par l'article 1414 A du code général des impôts, qui donne actuellement lieu à un dégrèvement, soit supprimé au 1^{er} janvier 2020.**

La suppression de la taxe d'habitation et du dégrèvement afférent se traduira, pour les communes qui construiront des logements sociaux à compter de 2021, par une véritable perte de ressources financières.

Votre rapporteur général vous propose donc d'adopter un amendement, portant article additionnel, permettant de faire sortir l'exonération de TFPB de longue durée pour les propriétaires ou bailleurs sociaux des variables d'ajustement. Elle ne serait donc plus minorée et permettrait de faire bénéficier les communes d'une compensation intégrale de cette exonération. Elles percevraient ainsi environ 450 millions d'euros de recettes supplémentaires et les EPCI 36 millions¹.

3) Une compensation dynamique dont les effets, tant globaux qu'individuels, sont insuffisamment connus

a) Une compensation évoluant en fonction de l'évolution des bases de TFPB

Le mécanisme de coefficient correcteur contraste avec le mécanisme de fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) appliqué lors de la suppression de la taxe professionnelle en 2010.

La suppression de la taxe professionnelle a donné lieu à la mise en place d'un mécanisme de compensation reposant d'une part sur une dotation de compensation financée par l'État permettant d'assurer la garantie du niveau des ressources des communes et d'autre part sur un fonds de compensation entre communes, à somme nulle et sans participation de l'État.

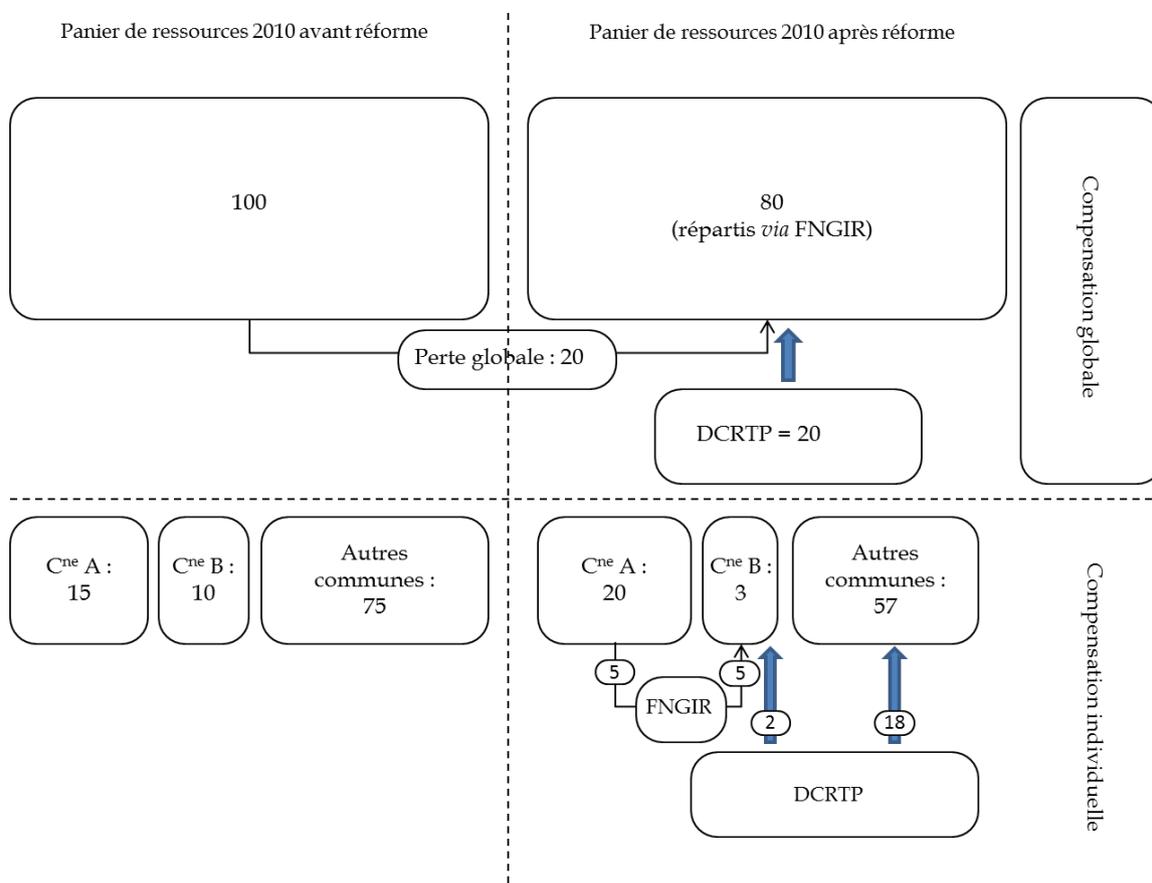
Rappel du fonctionnement du FNGIR

Lors de la réforme de la suppression de la taxe professionnelle, l'article 78 de la loi de finances pour 2010 a institué un fonds de garantie individuelle de ressources (FNGIR) au sein de chaque catégorie de collectivités (régions, départements, communes). Ces trois fonds sont abondés par prélèvement auprès des collectivités gagnantes de l'excédent constaté entre le panier de ressources avant et après réforme. Ces fonds sont ensuite réattribués aux collectivités perdantes, qui ont le cas échéant déjà bénéficié d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Chaque collectivité perdante se voit allouer un reversement à hauteur de sa perte, à laquelle est appliqué un coefficient multiplicateur destiné à assurer l'exacte correspondance entre la somme des prélèvements et le montant global des reversements transitant par le fonds.

Source : article 78 de la loi de finances pour 2010

¹ Données 2018 - Rapport 2019 sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux.

Schéma de compensation de la suppression de la taxe professionnelle (exemple pour les communes)

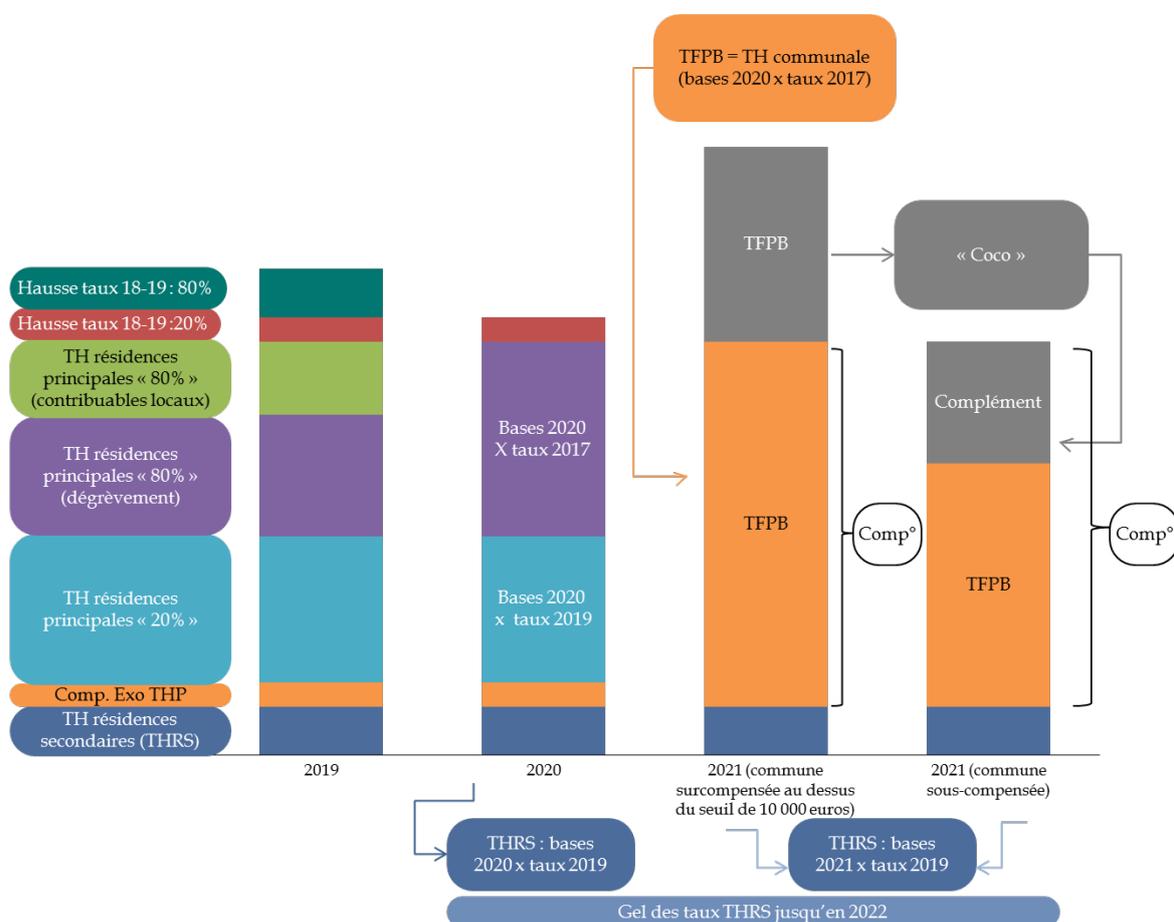


Source : commission des finances

La compensation de la suppression de la taxe d’habitation sur les résidences principales, telle qu’elle est proposée par le Gouvernement, **repose sur un mécanisme tout autre**. Le présent article prévoit la mise en place d’un **mécanisme *ad hoc* de coefficient correcteur** appliqué aux recettes communales de TFPB après la réforme. S’il consiste à **utiliser les surcompensations pour résorber les sous-compensations**, comme le fait également le FNGIR, **il est appliqué au produit de TFPB, qui évolue chaque année en fonction de la dynamique des bases et des taux**.

La formule de calcul retenue pour l’application annuelle du coefficient correcteur au produit de TFPB aura pour effet de **faire évoluer la compensation de chaque commune en fonction de l’évolution de ses bases de TFPB**. Les communes surcompensées bénéficieront d’une part de la dynamique de leurs bases de TFPB, au prorata de la compensation fixée par le coefficient correcteur, et les communes sous-compensées bénéficieront d’une compensation plus dynamique que celle de l’évolution de leurs bases de TFPB.

Schéma de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour les communes



Note de lecture : THP : taxe d'habitation sur les résidences principales ; « Coco » : coefficient correcteur ; Comp : compensation.

Source : commission des finances du Sénat

b) Des communes surcompensées et sous-compensées qui ont des profils globalement différents

Les communes surcompensées et les communes sous-compensées ont, dans leur ensemble, des profils différents.

Les communes sous-compensées sont essentiellement des communes de moins de 10 000 habitants (94 %). 59 % de ces communes ont d'ailleurs une population inférieure à 1 000 habitants. **Dans ce groupe figurent toutefois également 34 des 41 communes françaises de plus de 100 000 habitants.**

**Répartition des communes sous-compensées
par strate de population en 2018**

(en nombre de communes)

	Nombre
Communes de moins de 10 000 habitants	10 082
dont communes de moins de 1 000 habitants	6 306
dont communes entre 1 000 et 9 999 habitants	3 776
Communes de plus de 10 000 habitants	639
dont communes de plus de 100 000 habitants	34
Total des communes sur-compensées	10 721

Source : commission des finances d'après les données de la DGFIP

Les communes surcompensées dont le montant de compensation excède 10 000 euros sont quant à elles plus homogènes : sur 17 381 communes surcompensées, 16 998 communes comptent moins de 10 000 habitants (97,8 %). Seules 383 communes ont plus de 10 000 habitants, dont 7 des 41 communes de plus de 100 000 habitants.

Par ailleurs, 7 275 communes sont surcompensées d'un montant inférieur à 10 000 euros : parmi elles, 6 999 communes comptent moins de 1 000 habitants, soit 96 % d'entre elles. Seules quatre de ces communes ont plus de 10 000 habitants.

**Répartition des communes surcompensées
par strate de population en 2018**

(en nombre de communes)

	Nombre
Communes surcompensées de moins de 10 000 euros	7 275
dont communes de moins de 1 000 habitants	6 999
dont communes entre 1 000 et 9 999 habitants	272
dont communes de plus de 10 000 habitants	4
Communes surcompensées de plus de 10 000 euros	17 381
dont communes de moins de 10 000 habitants	16 998
<i>dont communes de moins de 1 000 habitants</i>	<i>12 004</i>
<i>dont communes entre 1 000 et 9 999 habitants</i>	<i>4 994</i>
dont communes de plus de 10 000 habitants	383
<i>dont communes de plus de 100 000 habitants</i>	<i>7</i>
Total des communes sous-compensées	24 656

Source : commission des finances d'après les données de la DGFIP

Au total, **les communes les plus peuplées sont surreprésentées parmi les communes sous-compensées, tandis que les communes de moins de 1 000 habitants font en majorité partie des communes surcompensées (77 % de ces communes)**. Sur 25 309 communes de moins de 1 000 habitants, 19 003 sont surcompensées, soit 75 %.

Cette différence de profils des communes figurant en majorité dans l'un ou l'autre groupe **pourrait présenter un risque d'augmentation du montant du différentiel de compensation, à la charge de l'État, entre la TH perdue et la TFPB transférée**. S'il est actuellement estimé à 375 millions d'euros, **il pourrait augmenter** si les bases de TFPB des communes sous-compensées augmentaient plus vite que les bases de TFPB des communes surcompensées.

Le report de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités permettrait de disposer d'un peu de recul sur cette question et d'évaluer plus précisément ce risque, en comparant effectivement l'évolution des bases des communes sous-compensées, d'une

part, et surcompensées, d'autre part, entre 2018 (données sur lesquelles reposent les simulations fournies par le Gouvernement) et 2021.

4) L'absence d'application du coefficient correcteur à certaines communes surcompensées

Le présent article **prévoit que le coefficient correcteur ne soit pas appliqué aux communes dont la surcompensation est inférieure à 10 000 euros**. Cette mesure est justifiée par un souci de simplification du dispositif pour les communes et pour l'administration.

Cette mesure concerne, ainsi que cela a été évoqué précédemment, 7 275 communes dont 6 999 de moins de 1 000 habitants. Elle bénéficie donc essentiellement aux petites communes rurales, bien qu'elle ne s'applique qu'à 28 % d'entre elles.

La transformation de ce seuil de 10 000 euros en un « forfait généralisé » de 10 000 euros qui s'appliquerait à l'ensemble des communes surcompensées, qui conserveraient un gain de 10 000 euros maximum, **renforcerait de fait l'iniquité de traitement entre les communes surcompensées et les communes sous-compensées**. Les communes sous-compensées seraient les seules à voir leur situation rester stable avant et après la réforme tandis que chacune des communes surcompensées y gagnerait entre 0 et 10 000 euros. Le coût pour l'État d'une telle modification du dispositif s'élèverait à environ 174 millions d'euros.

5) Des effets massifs sur les critères de péréquation à anticiper

a) Des critères de péréquation bâtis à partir des bases et des taux moyens de fiscalité directe locale

Aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

La péréquation consiste en des transferts financiers de l'État vers les collectivités (péréquation *verticale*) ou entre les collectivités elles-mêmes (péréquation *horizontale*) qui visent à atténuer les disparités de ressources de ces dernières compte tenu des charges auxquelles elles font face.

La péréquation verticale recouvre un ensemble de dotations versées par l'État aux collectivités territoriales en tenant compte des critères de ressources et de charges. Ces transferts constituent autant de composantes de la dotation globale de fonctionnement versée aux différentes catégories de collectivités :

- les dotations de solidarité urbaine et de cohésion (DSU), de solidarité rurale (DSR) et nationale de péréquation (DNP) s'agissant des communes ;

- la dotation d'intercommunalité s'agissant des EPCI.

La péréquation horizontale recouvre des dispositifs mis en place après la réforme de la taxe professionnelle et entrés en vigueur entre 2011 et 2013. Le bloc communal est ainsi concerné par les dispositifs suivants :

- le fonds de solidarité de la région Ile de France (FSRIF), le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation s'agissant des communes ;

- le FPIC et la dotation de solidarité communautaire s'agissant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Pour déterminer les montants qui doivent être versés au profit des collectivités territoriales ou reversés entre elle, des formules de calcul sont appliquées pour chacun de ces dispositifs. **Toutes impliquent, a minima, le potentiel financier par habitant constaté sur le territoire de la collectivité considérée.**

Celui-ci est égal au potentiel fiscal augmenté du montant des dotations forfaitaires de la DGF perçues l'année précédente.

Le **potentiel fiscal** correspond quant à lui au produit des bases de fiscalité directe locale et des taux moyens – pour chaque imposition – constatés au niveau national et, le cas échéant, au sein d'une catégorie d'EPCI déterminée.

Par construction, il est ainsi fonction du niveau des bases et des taux des impositions concernées, notamment de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Un troisième indicateur – **l'effort fiscal** – est également utilisé pour répartir les dotations et fonds de péréquation. L'effort fiscal d'une commune, défini à l'article L. 2334-5 du CGCT, est égal au rapport entre le produit de la taxe d'habitation, des deux taxes foncières, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe ou redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères, et un potentiel fiscal dit « trois taxes » correspondant à « *la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière* ».

**Dispositifs de péréquation du bloc communal reposant
sur le potentiel fiscal ou financier**

Membre du bloc communal concerné	Dispositif de péréquation	Indicateur mobilisé
Commune	DSU	Potentiel financier moyen par habitant
	DSR	Potentiel financier par habitant
	DNP	
EPCI	Dotation d'intercommunalité	Coefficient d'intégration fiscale
	Dotation de solidarité communautaire	Potentiel financier et potentiel fiscal

Source : commission des finances du Sénat

b) Des effets importants de la réforme sur le calcul des critères de péréquation

À droit inchangé pour le calcul des critères de péréquation (potentiel fiscal, potentiel financier et effort fiscal), **la réforme aurait des effets massifs de reclassement des collectivités en fonction de ces critères.**

Historiquement, le potentiel fiscal se construit à partir des bases fiscales de chaque catégorie d'impôt multipliées par les taux moyens nationaux de chacun de ces impôts. Jusqu'à présent, lorsqu'un impôt a disparu, le produit des bases d'imposition de la collectivité et du taux moyen national a été remplacé :

- soit par une ressource à taux national qui devient à elle seule un élément du potentiel fiscal (exemple de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises en 2011) ;

- soit par un nouvel impôt transféré par une autre catégorie de collectivités. L'effet sur le potentiel fiscal de cette compensation est alors lié à la base d'imposition et au taux transférés.

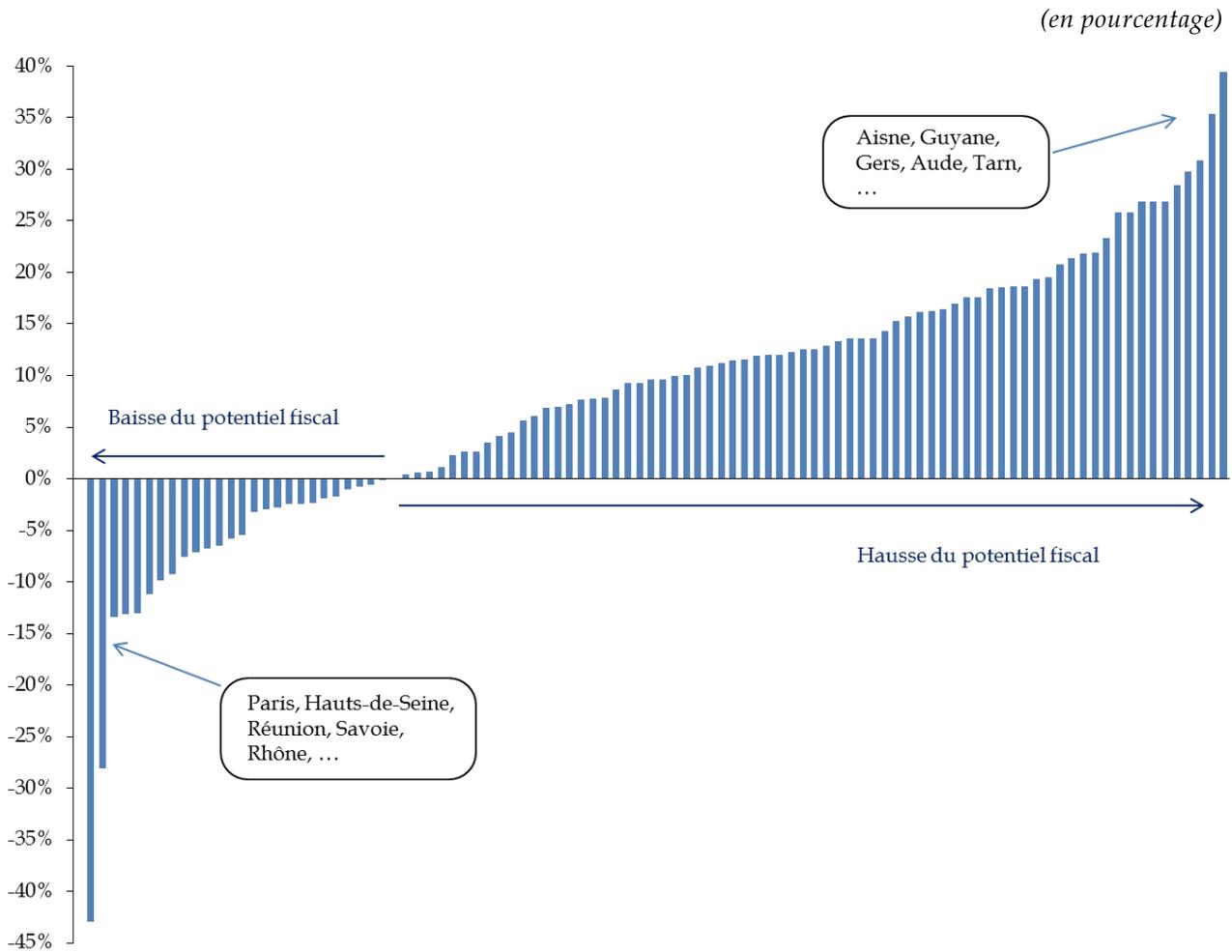
Par conséquent, **si le potentiel fiscal des communes, des EPCI et des départements était remplacé, à l'issue de la réforme proposée par le présent article, par la recette de compensation qui leur est affectée (TFPB dans le premier cas, TVA dans les deux autres), il augmenterait pour les collectivités dont le taux de TH ou de TFPB perdue était élevé et diminuerait pour les collectivités dont le taux de TH ou de TFPB perdue était bas.**

Ainsi, par exemple, un département dont le taux de TFPB l'année avant la réforme serait supérieur au taux moyen national de TFPB départementale verrait son potentiel fiscal progresser après la réforme, toutes choses égales par ailleurs. Ses recettes issues des dotations et fonds de péréquation baisseraient donc.

De tels effets ont déjà été observés dans le passé, à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle. En 2012, les potentiels fiscaux ont en effet largement évolué, à la suite de la disparition de la taxe professionnelle l'année précédente, assortie du basculement de la taxe d'habitation départementale au bloc communal et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties des régions aux départements.

Les simulations réalisées sur les potentiels fiscaux des départements témoignent de ce bouleversement. **Les calculs réalisés à partir des paramètres de la réforme telle qu'elle a été proposée par le Gouvernement montrent que les variations de potentiel fiscal iraient de - 43 % à + 39 %. Plus d'un quart des départements verraient leur potentiel fiscal diminuer, tandis que trois quarts des départements le verraient progresser.**

Évolution du potentiel fiscal des départements après la réforme, sans modification de son calcul

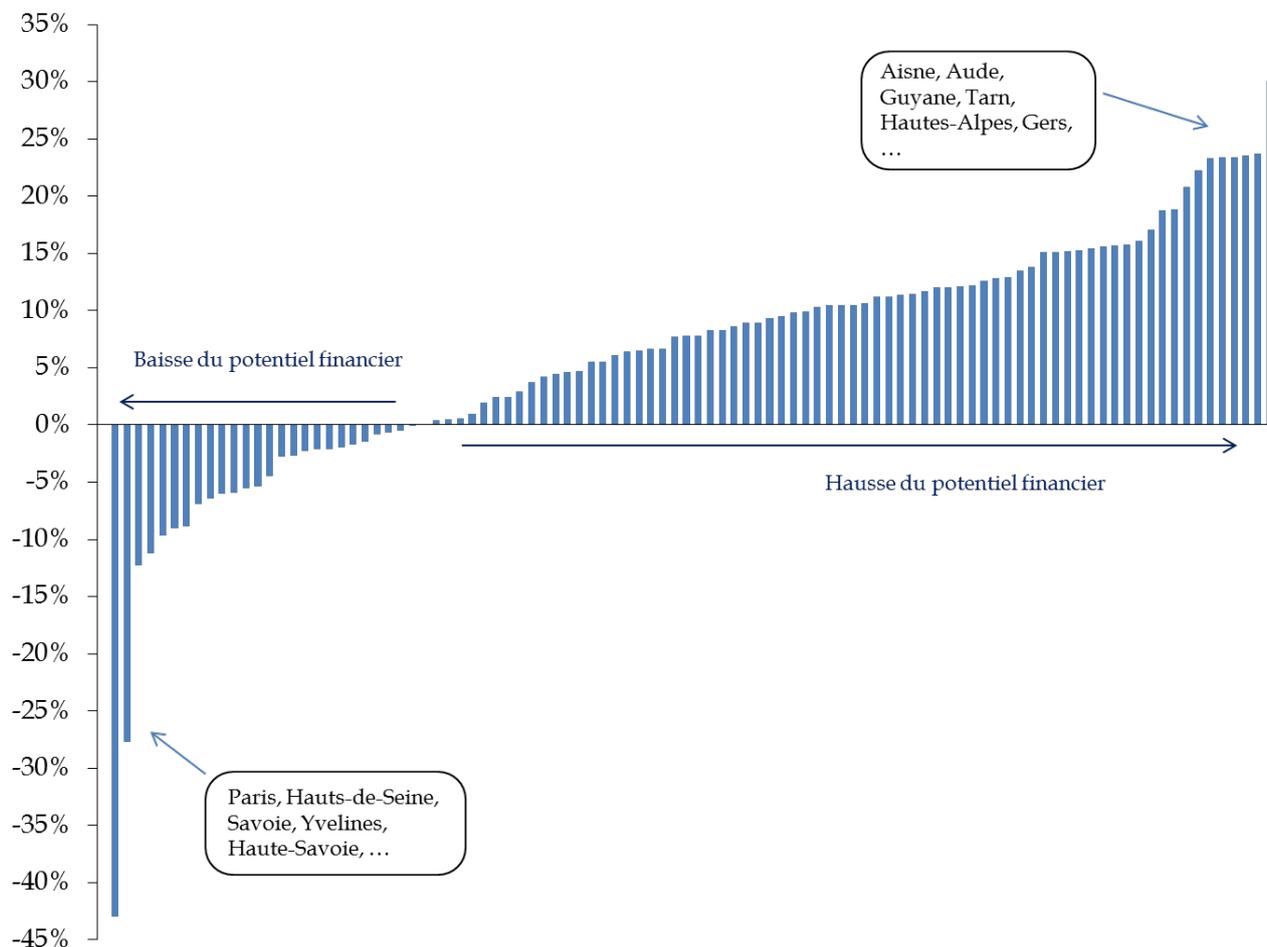


Source : commission des finances du Sénat

Le potentiel financier des départements correspond au potentiel fiscal majoré de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire de l'année précédente. Les simulations réalisées sur cet indicateur aboutissent aux mêmes conclusions : l'application de la **réforme telle qu'elle a été proposée par le Gouvernement ferait varier les potentiels financiers de - 43 % à + 30 %**.

Évolution du potentiel financier des départements après la réforme, sans modification de son calcul

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat

Ces modifications de potentiels fiscaux et financiers auraient des **conséquences importantes sur les montants de dotations et fonds de péréquation perçus.**

Le travail qui doit débuter en 2020 sur cette question, notamment au sein du comité des finances locales, ne permettra pas nécessairement de trouver des adaptations satisfaisantes pour tous d'ici le prochain projet de loi de finances. Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, Olivier Dussopt, a d'ailleurs d'ores-et-déjà envisagé cette éventualité en indiquant qu'un dispositif de neutralisation des effets de la réforme serait, le cas échéant, proposé. **Face à la succession de dispositifs de compensation et de neutralisation déjà prévus, votre commission des finances juge préférable d'accorder à tous une année de plus de réflexion et de concertation pour aboutir sur ces sujets à forts enjeux.**

6) La nécessité d'une évaluation *a priori* des principaux effets de la réforme

L'évaluation du dispositif proposé prévue en 2024 par le présent article n'est pas suffisante. Cette « clause de revoyure », trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme du financement des collectivités territoriales, intervient trop tard : la réforme aura déjà produit ses effets sur les finances des collectivités et de l'État pendant trois ans et ne pourra se solder que par de nouveaux mécanismes de neutralisation des éventuels effets indésirables, qui complexifieront encore la fiscalité locale et porteront atteinte à sa lisibilité pour les contribuables.

C'est la raison pour laquelle votre commission des finances vous propose d'adopter l'amendement FINC.18 qui donne deux rendez-vous au Gouvernement, en 2020 et en 2021, devant permettre de tirer un premier bilan des évaluations *a priori* de la réforme, qui auront été faites « à blanc » à partir des bases de données de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

7) Le dispositif permettant la prise en compte des rôles supplémentaires doit être amélioré

La compensation prévue, au profit des communes, de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales intègre les rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les résidences principales.

Toutefois, afin de corriger les éventuels effets atypiques de la dernière année connue, elle en retient la moyenne sur les trois dernières années.

Or, les rôles supplémentaires de taxe d'habitation progressant en moyenne de 4 % par an, l'application d'une telle moyenne tend à minorer la compensation par rapport aux produits de taxe d'habitation qui auraient été perçus en dehors de la réforme.

Par conséquent, votre commission des finances vous propose d'adopter un amendement FINC.17, remplaçant la moyenne des trois dernières années des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les résidences principales par le montant des rôles supplémentaires de la dernière année avant l'entrée en vigueur de la réforme, majoré du taux de croissance annuel moyen de ces mêmes rôles constaté durant les trois dernières années.

Cette méthode de calcul de la compensation des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les résidences principales permet de se rapprocher davantage de la réalité des recettes qui auraient été perçues par les communes si la réforme n'avait pas eu lieu.

E. UNE ADAPTATION DES RÈGLES DE LIEN ET DE PLAFONNEMENT DES TAUX QUI NE PRÉSENTE PAS DE DIFFICULTÉ MAJEURE

La suppression de la taxe d'habitation remet en cause les règles de lien des taux telles qu'elles existent actuellement, dans la mesure où la taxe d'habitation en constitue l'impôt pivot.

Le dispositif proposé par le Gouvernement, non amendé par l'Assemblée nationale, consiste à remplacer la TH, en tant qu'impôt pivot, par la TFPB.

Ce remplacement ne soulève pas de difficulté majeure, en liant les évolutions de taux de la TFPB, de la TFPNB et de la CFE.

Il conduit toutefois également à lier l'évolution du taux de la TH sur les résidences secondaires à la TFPB à compter de 2023. Cette règle de lien peut conduire à faire varier l'imposition pesant sur les entreprises, au titre de la TFPB, en fonction de la politique de taux souhaitée concernant les résidences secondaires. **Il semble toutefois que cette règle de lien des taux, protectrice de l'imposition des contribuables au titre des résidences secondaires**, lesquelles peuvent être déclarées comme telles pour des raisons très diverses, permettra d'éviter des distorsions fiscales importantes entre territoires.

F. L'AFFECTATION D'UNE FRACTION DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE IMPOSE D'OFFRIR DES GARANTIES DE RESSOURCES PLUS GRANDES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX ÉTABLISSEMENTS

1) Le dispositif proposé n'est pas favorable en toutes circonstances aux collectivités territoriales ou aux établissements et implique une perte de recettes, en 2021, à laquelle il faut remédier

a) La dynamique de la TVA ne sera pas nécessairement plus favorable que celle des ressources qu'elle compenserait

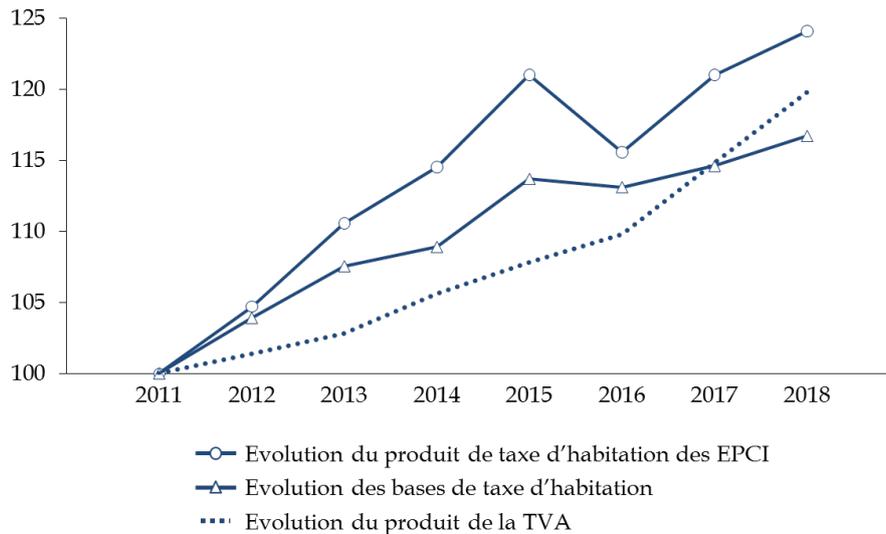
Depuis le début de la concertation engagée à l'été 2019, le **Gouvernement a cherché à convaincre les élus locaux du fait que la dynamique de la TVA serait plus favorable aux collectivités territoriales** que celle de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, d'une part, et de la part intercommunale de la taxe d'habitation sur les résidences principales, d'autre part.

Toutefois, cette assertion n'est que partiellement vraie. En effet, **si la dynamique de la TVA est plus importante que celle des bases des différentes impositions qu'elle remplacerait, il n'en va pas de même s'agissant du produit de ces impositions.**

Ainsi, le montant du produit de taxe d'habitation perçu par les EPCI a augmenté de + 24,1 % contre + 19,8 % pour le produit de la taxe sur la valeur ajoutée entre 2011 et 2018.

Évolution comparée des bases et du produit de la taxe d'habitation perçu par les EPCI et de la TVA entre 2011 et 2018

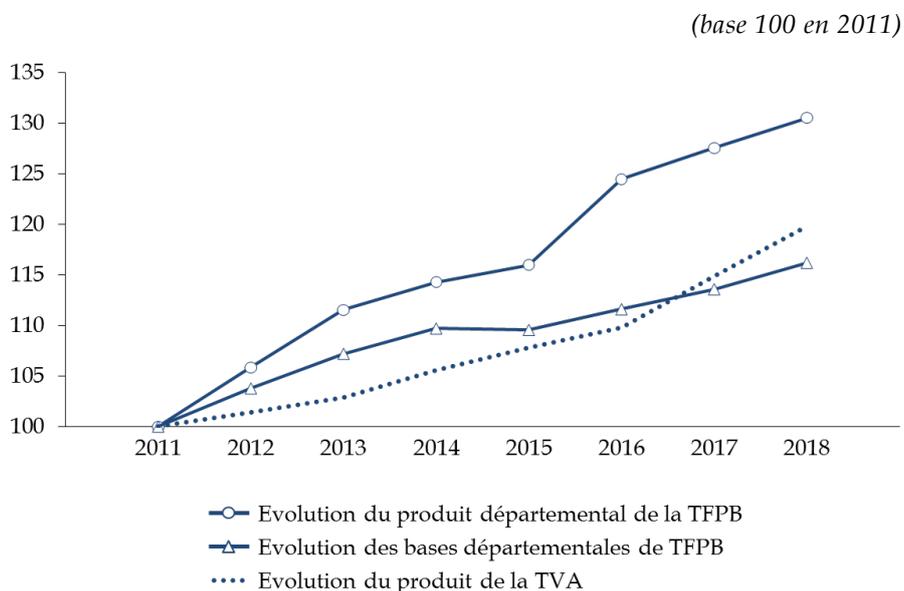
(base 100 en 2011)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'INSEE, de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et des rapports annuels de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL)

Le même constat peut être dressé s'agissant des départements puisque le montant du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties a augmenté de + 30,5 % contre + 19,8 % pour le produit de la taxe sur la valeur ajoutée entre 2011 et 2017.

Évolution comparée des bases et du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçu par les départements et de la TVA entre 2011 et 2018

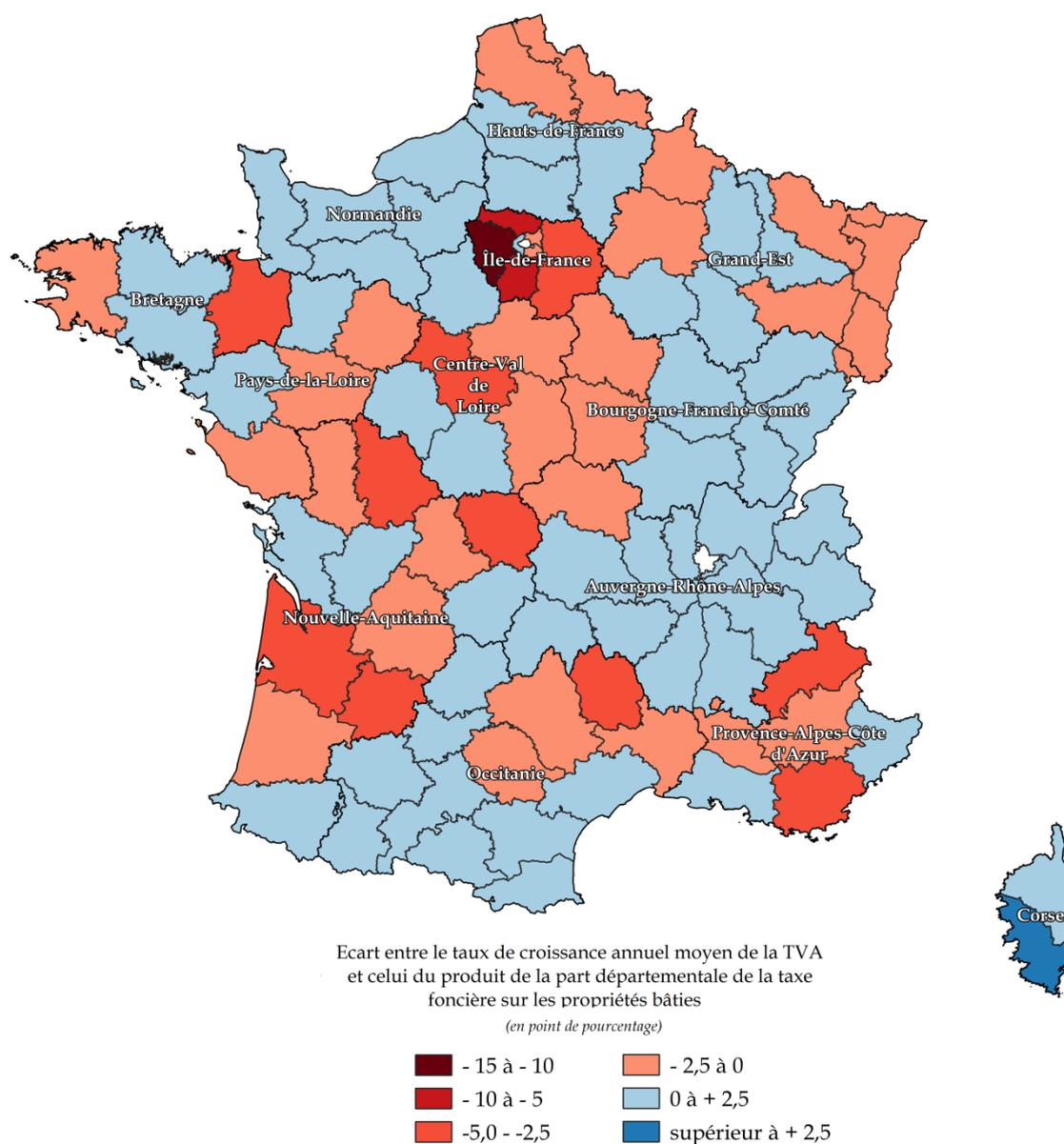


Source : commission des finances du Sénat d'après les données de l'INSEE, et de la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Au total, entre 2014 et 2018¹, ce sont **44 départements qui ont connu une dynamique du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties supérieure, en moyenne, de 2 points de pourcentage à celle du produit de la TVA**. À l'inverse, 54 départements avaient connu une dynamique moindre, de l'ordre d'un point de pourcentage en moyenne.

¹ La période 2014-2018 a été retenue pour l'analyse des effets de la réforme au niveau de chaque département afin d'assurer une meilleure cohérence des données dans le contexte de la création de la Métropole de Lyon et du département du Rhône en 2015.

Comparaison des dynamiques de la TVA du produit de la part départementale de la TFPB entre 2014 et 2018



Note 1 : En France métropolitaine, hors Métropole de Lyon¹ et Ville de Paris² ; pour le département du Rhône, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) a été calculé sur la période 2016-2018 pour neutraliser les effets de la constitution de la Métropole.

Note 2 : entre 2014 et 2018, le TCAM de la TVA a été inférieur de plus de 10 points de pourcentage à celui du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) du département des Yvelines, sur la même période.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGCL et de l'INSEE

¹ La Métropole de Lyon n'est pas un département et son produit de taxe foncière sur les propriétés bâties n'est - de ce fait - pas retracé dans les synthèses statistiques afférentes aux départements publiées par la direction générale des collectivités locales (DGCL).

² Aux termes du dispositif proposé, la Ville de Paris ne transférera pas la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties qu'elle perçoit et la fraction de TVA qui lui serait affectée viendrait compenser la perte du produit de taxe d'habitation sur les résidences principales.

Ces éléments nuancent donc très largement l'idée que l'affectation d'une fraction de TVA aux collectivités territoriales leur sera plus favorable, à long terme, que les impositions dont elles bénéficient aujourd'hui.

b) Le montant retenu pour la compensation des départements et des EPCI en 2021 impliquerait une perte de recette cette année-là

S'il devait entrer en vigueur en 2021, le dispositif proposé se traduirait par une importante perte de recette pour les départements et les EPCI.

En effet, alors qu'il était promis une « compensation à l'euro près », le montant qui sera versé sous forme d'une fraction de TVA aux collectivités territoriales concernées en 2021 correspondra au montant des ressources perçues en 2020.

Il s'agira donc, en 2021, d'une véritable « année blanche » durant laquelle l'évolution des bases physiques et du produit ainsi que, le cas échéant, la revalorisation à l'inflation des valeurs locatives¹ ne seront pas prises en compte.

Dans ces conditions, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient perdre une recette potentielle, en 2021, de l'ordre de 124,1 millions d'euros.

Les départements perdraient - quant à eux - plus de 270 millions d'euros de recettes potentielles.

¹ Une revalorisation des valeurs locatives retenues pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences principales est, en effet, proposée, pour 2020, aux termes du présent article dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale. En outre, il n'est pas prévu par le dispositif de geler la revalorisation des bases d'imposition de taxe foncière entre 2020 et 2023.

Projection¹ des pertes de recette potentielles en 2021 induites par le mécanisme de compensation des EPCI et départements

(en euros – en pourcentage)

	Taux de croissance annuel moyen des bases nettes entre 2016 et 2018	Projection du montant des bases nettes imposables en 2020	Projection des bases nettes imposables en 2021	Perte de bases imposables résultant de l'application du dispositif de compensation	Équivalent en recettes de TH sur les résidences principales ou de TFPB
EPCI	+ 1,58 %	94,9 Md€	96,4 Md€	1,5 Md€	124,1 M€
Départements ²	+ 2,03 %	82,4 Md€	84,2 Md€	1,8 Md€	272,4 M€

Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL)

Il convient, en outre, d'observer que **le montant compensé en 2021 n'intégrera pas une part substantielle des compensations d'exonération** qui devraient, pourtant, être versées aux collectivités territoriales.

En effet, **le montant de plusieurs de ces compensations est déterminé** comme le produit d'un taux de référence et des **bases exonérées l'année précédente**.

Ainsi, en retenant dans le calcul des ressources à compenser en 2021, le montant des allocations compensatrices versées aux collectivités territoriales concernées en 2020, **le dispositif omet d'intégrer une part des recettes qui aurait dû leur être versées en 2021**.

Dans le cas de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ce phénomène est d'autant plus massif que **la seule compensation d'exonération qui concerne cette taxe est calculée et versée avec un décalage d'une année par rapport au fait générateur**.

¹ Les projections réalisées consistent à reporter en 2019, 2020 et 2021 le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des bases nettes d'imposition constaté entre 2016 et 2018 ; il est ensuite calculé le produit du différentiel des bases projetées 2021 et 2020 et du taux moyen d'imposition correspondant à l'impôt de la catégorie de collectivité territoriale considérée ; pour les EPCI, le produit de TH sur les résidences principales a été obtenu en multipliant le produit précédemment présenté par la part relative des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales dans l'ensemble des recettes de taxe d'habitation des EPCI, retracée au jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé au PLF pour 2020, soit 90 %.

² Hors Ville de Paris et Département du Rhône.

Il en va de même pour plusieurs compensations d'exonérations relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont, par exemple :

- la compensation de l'exonération pour les personnes de condition modeste (9,4 millions d'euros versés aux départements en 2018) ;

- la compensation de l'exonération pour les logements pris à bail en vue de réhabilitation (plus de 32 000 euros versés aux départements en 2018).

Pour les EPCI, la perte de recette qui résulterait de l'application de cette méthode de calcul du montant des allocations compensatrices à compenser **en 2021 pourrait s'élever à 26,7 millions d'euros.**

Ainsi, **pour l'ensemble du bloc communal, la perte de recette**, en 2021, qui résulterait de la méthode de calcul des montants à compenser s'élèverait à près de 102,5 millions d'euros.

Projection¹ du montant des pertes de recette au détriment des EPCI qui résulteraient de l'absence de revalorisation des allocations compensatrices retenues pour déterminer l'ensemble du montant des ressources à compenser en 2021

(en euros – en pourcentage)

Taux de croissance annuel moyen des bases exonérées de TH entre 2016 et 2018	Projection du montant des bases exonérées de TH en 2019 (compensées en 2020)	Projection du montant des bases exonérées de TH en 2020 (non-compensées en 2021)	Différentiel entre le montant des bases exonérées compensées en 2020 et non compensées en 2021	Équivalent du différentiel en montant d'allocations compensatrices non-versées aux EPCI en 2021 sous forme d'une fraction de TVA
+ 5,34 %	12,8 Md€	13,5 Md€	0,7 Md€	26,7 M€

Source : calculs de la commission des finances du Sénat d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) et du rapport 2019 de la direction générale des finances publiques relatif au « coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux »

Compte tenu de la diversité des compensations d'exonérations relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties, d'une part, et à l'insuffisance des données disponibles, d'autre part, il n'a pas été possible de retracer les pertes que pourraient subir les départements pour les mêmes raisons.

¹ La projection réalisée consiste à reporter en 2019 et 2020, le taux de croissance annuel moyen (TCAM) du montant des bases exonérées de taxe d'habitation constaté entre 2016 et 2018 ; il est ensuite déterminé le produit entre, d'abord, le différentiel des bases exonérées en 2020 et 2019, ensuite, le rapport entre le montant des exonérations retracé au rapport de la DGFIP cité en source et le montant des bases exonérées et, enfin, le rapport entre ce même montant d'exonération et le montant de l'allocation de compensation versée à l'ensemble des EPCI retracé au rapport précité.

Ainsi – et pour les mêmes raisons que celles exposées concernant l'établissement du montant des ressources devant être compensées aux communes – le dispositif prévu pour tenir compte du produit des rôles supplémentaires, émis après 2021, doit être amélioré.

Dans ces conditions, **la méthode de calcul du montant des ressources à compenser, en 2021, proposée par le Gouvernement n'est pas satisfaisante.**

Afin de l'améliorer, **votre commission des finances vous propose d'adopter plusieurs amendements :**

- les **amendements FINC.19, FINC.23 et FINC.27** tendant à prévoir que, pour l'établissement des ressources à compenser l'année de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement, **le montant des recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales des EPCI et de la Ville de Paris de l'année précédente, d'une part, et de taxe foncière sur les propriétés bâties des départements, d'autre part, seront majorés d'un coefficient égal à l'indice des prix à la consommation harmonisé évalué, pour l'année à venir, au projet de loi de finances ;**

- des **amendements FINC.21 et FINC.29** tendant à prévoir que, pour l'établissement des ressources à compenser l'année de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement, **le montant des allocations compensatrices versées l'année précédente aux EPCI et à la Ville de Paris sera majoré d'un coefficient égal à l'indice des prix à la consommation harmonisé évalué pour l'année à venir au projet de loi de finances ;**

- un **amendement FINC.25** tendant à prévoir que, pour l'établissement des ressources à compenser l'année de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement, **le montant de la part des allocations compensatrices versées l'année précédente aux départements, pour lesquelles la base exonérée de référence est celle de l'antépénultième année, sera majoré d'un coefficient égal à l'indice des prix à la consommation harmonisé évalué pour l'année à venir au projet de loi de finances ;**

- des **amendements FINC.20, FINC.24 et FINC.28** tendant à prévoir que le **montant retenu pour la compensation, l'année de l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement, du produit des rôles supplémentaires, émis après l'entrée en vigueur de la réforme au titre de la taxe d'habitation sur les résidences principales perçue par les EPCI et la Ville de Paris et la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements, est déterminé comme le produit des rôles supplémentaires en 2021 et du taux**

de croissance annuel moyen du montant de ces mêmes rôles sur la période 2019-2021¹.

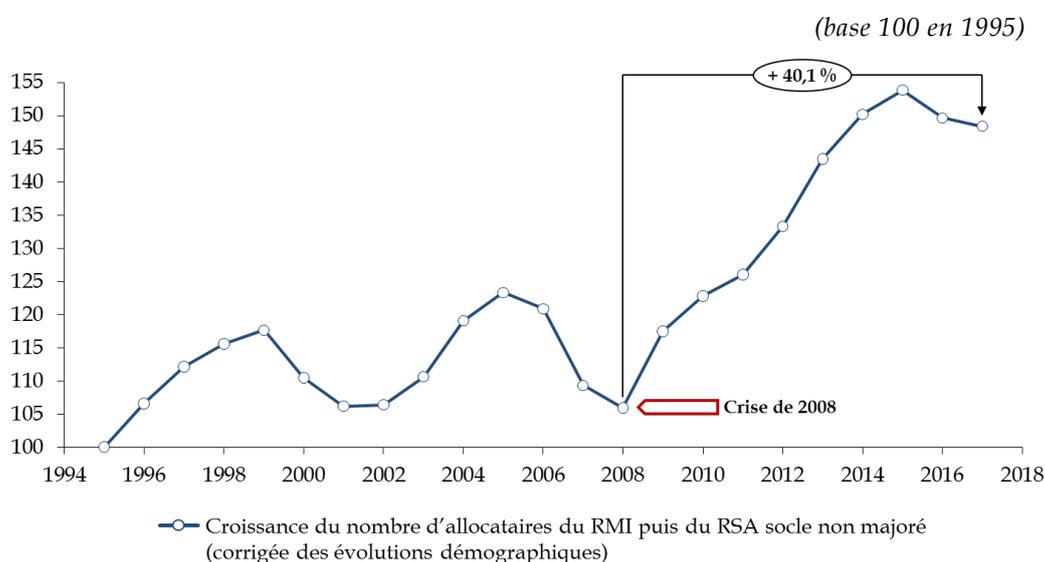
2) Un risque sérieux pour les départements et un coût important pour l'État

L'affectation d'une fraction de TVA aux départements pose deux **difficultés** sur lesquelles votre rapporteur spécial espère que le Gouvernement travaillera au plus vite.

En premier lieu, l'affectation d'une fraction de TVA – qui est une ressource cyclique – constitue **un risque à prendre en considération pour les départements, dont l'évolution des dépenses n'est pas sans lien avec celle de la conjoncture économique.**

Par exemple, **le nombre d'allocataires** du revenu minimum d'insertion (RMI) puis du revenu de solidarité active (RSA) socle non majoré a eu **tendance à augmenter très rapidement avec la crise de 2008**. A l'inverse, **la croissance plus soutenue du début des années 2000 avait contribué à réduire ce nombre.**

Évolution du nombre d'allocataires du RMI et du RSA socle non-majoré corrigée de la croissance démographique



Source : calculs de la commission des finances d'après les données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la santé (DREES) et de l'INSEE

¹ La rédaction de cet amendement tient compte de la proposition émise par votre commission des finances de décaler d'une année l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales. Il fait, ainsi, mention de la période 2019-2021 et non de la période 2018-2020, telle qu'elle figure dans la rédaction initiale du présent article.

Comme l'ont observé les associations d'élus, **le risque d'un « effet ciseau » ne doit pas être négligé**. Comme il le développe plus amplement *infra*, votre rapporteur général observe que le présent article ne répond que partiellement à cette difficulté.

En deuxième lieu, il convient d'observer que **l'affectation d'une fraction de TVA a vocation à compenser la perte d'une ressource qui représentait 76 % des recettes fiscales directes des départements**.

Il en découle que **les départements seront amenés à perdre un pouvoir de taux et d'assiette sur un ensemble conséquent de leurs ressources**.

Un ample travail doit dès lors être mené par le Gouvernement en concertation avec le Parlement et les associations d'élus afin d'envisager un nouveau panier de ressources fiscales pour les départements.

Le décalage d'une année de l'entrée en vigueur de la réforme doit aussi servir cet objectif.

En dernier lieu, votre rapporteur général observe que **l'État se privera d'une part importante de ses recettes fiscales** puisqu'elle s'élèverait à 22 milliards d'euros en 2021.

Comme cela est développé dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2020¹, **une part de plus en plus importante des recettes de TVA échappe, aujourd'hui, à l'État**.

Or, **cette tendance le rend de plus en plus dépendant de l'évolution d'autres recettes** – comme l'impôt sur les sociétés – **dont le rendement est bien plus sensible à la conjoncture économique**.

3) Un mécanisme de garantie fictif et un mécanisme de reprise contestable

Le dispositif proposé ne répond qu'imparfaitement au risque de survenue d'un « effet ciseau » au détriment, notamment, des départements en cas de retournement conjoncturel.

En effet, si le **choix de l'année de référence** pour déterminer le montant du produit de TVA à affecter aux collectivités territoriales est **pertinent**, il n'en va pas de même des modalités de mises en œuvre du mécanisme de garantie prévu par le dispositif.

En premier lieu, – et s'agissant de l'année de référence du produit de TVA à partager entre l'État et les collectivités territoriales – **votre rapporteur général partage les motivations du Gouvernement lorsque celui-ci propose de ne pas contemporanéiser l'affectation de la ressource**.

¹ Tome I du rapport général de M. Albéric de Montgolfier fait au nom de la commission des finances du Sénat.

La fraction de TVA à verser serait, en effet, calculée en référence au produit de TVA de l'année N-1.

Si ce choix implique que les collectivités territoriales ne bénéficieront de la dynamique de la TVA qu'avec une année de retard, il convient, aussi, de constater qu'**un retournement conjoncturel n'aurait, également, d'impact qu'avec un décalage d'un an.**

Ce délai pourrait être utilement exploité pour discuter en loi de finances des conséquences à tirer, s'agissant des charges et ressources des départements et EPCI, d'une dégradation de la situation économique.

En second lieu, **le mécanisme de garantie du niveau de ressources proposé par le Gouvernement n'est néanmoins pas satisfaisant en ce qu'il ne présente qu'un caractère fictif.**

Le mécanisme proposé consisterait à ce que lorsque le montant des ressources de TVA à verser aux collectivités territoriales au titre de l'année à venir est inférieur au montant des ressources constaté en 2020, l'État assume la différence.

Ce dispositif n'a - évidemment - pas vocation à s'appliquer en pratique puisque, plus les années passeront, plus le risque que le montant des ressources de TVA à affecter se trouve inférieur au montant des ressources constaté en 2020 se réduira.

Ainsi, en retenant l'hypothèse d'une croissance du produit net de TVA de l'ordre de + 1,5 % par an, **il faudrait que la France connaisse une récession de - 5,8 % en 2025 pour que le mécanisme s'enclenche au profit des collectivités territoriales en 2026.**

La garantie accordée aux collectivités territoriales s'avère ainsi fictive, le Gouvernement n'ayant pas pris la juste mesure de la nécessité de les prémunir d'une perte brutale de recettes alors qu'il les prive d'un pouvoir de taux dont elles disposaient jusqu'alors.

Pour cette raison, votre commission des finances vous propose les **amendements FINC.22, FINC.26 et FINC.30** tendant à prévoir - pour chaque catégorie de collectivités territoriales concernées - que **lorsque le montant de la ressource de TVA à verser est inférieur à celui de l'année précédente**, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la TVA revenant à l'État.

Dans l'hypothèse d'une récession de - 1 % en 2022, ces amendements se traduiraient par un coût supplémentaire pour l'État de l'ordre de 230 millions d'euros.

Ces amendements seraient sans incidence sur le dispositif adopté à l'Assemblée nationale consistant à verser aux départements, selon des

critères de répartition à définir, une fraction annuelle supplémentaire globale de TVA de 250 millions d'euros.

En effet, celui-ci constitue une première inflexion bienvenue de la part du Gouvernement pour permettre de prendre en compte la situation particulière de certains départements.

À cet égard, les amendements que votre commission des finances propose complète utilement les apports de l'Assemblée nationale.

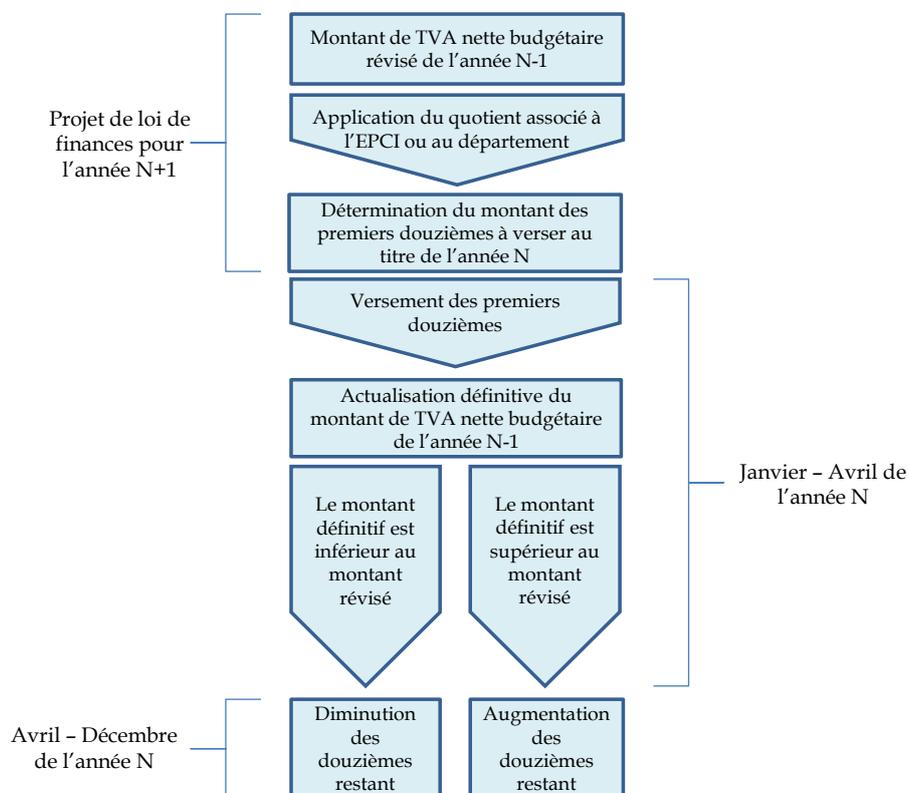
En effet, le dispositif de garantie ainsi modifié permettra de répondre de manière pertinente aux risques posés par un retournement de la conjoncture économique ayant un impact sur le niveau des ressources de l'ensemble des EPCI et des départements.

- 4) Le mécanisme de régularisation proposé dans le cadre du versement des fractions de TVA aux départements et aux EPCI semble pouvoir faire l'objet de modifications**

Le dispositif proposé prévoit que le montant de la fraction de la TVA affectée aux départements et aux EPCI au titre d'une année N est calculé en référence au montant révisé de la TVA nette de l'année N-1 figurant au tome I du rapport relatif aux Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour l'année N.

Il prévoit, également, qu'une régularisation serait opérée dès que le montant définitif de la TVA nette budgétaire de l'année considérée est connu. Le cas échéant, cette régularisation se traduirait par une réduction du montant des douzièmes versés aux collectivités territoriales.

Schéma récapitulatif des modalités proposées pour l'établissement et le versement de la fraction de TVA affectée aux départements et aux EPCI



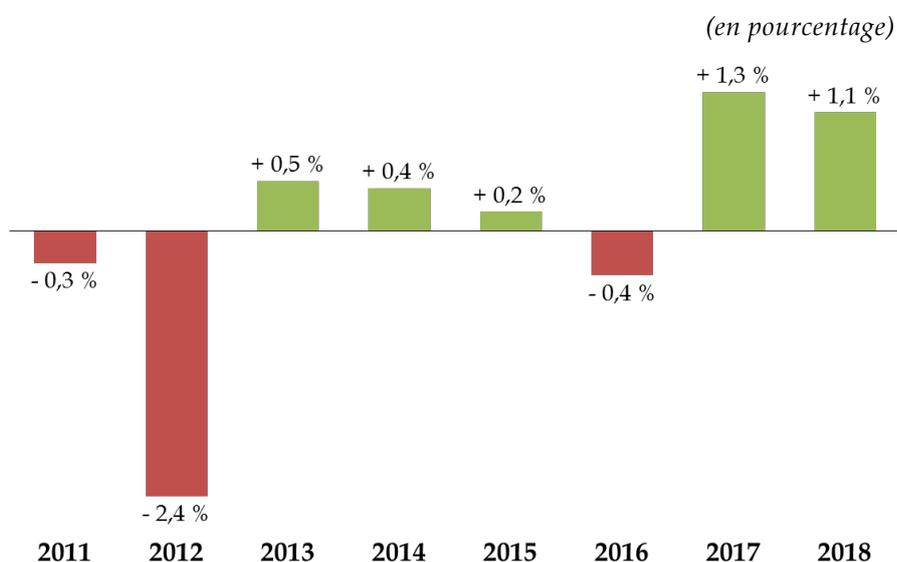
Source : commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires

Votre rapporteur général considère, pourtant, qu'une **évaluation erronée** du montant révisé de la TVA nette budgétaire **relève de la responsabilité de l'État**.

Dans ce contexte, il estime qu'il **n'est pas opportun de faire peser sur les collectivités territoriales le risque, en cours d'année, d'une diminution du niveau des recettes** qui leur reviendrait.

Par ailleurs, votre rapporteur constate que depuis 2013, les montants de TVA nette budgétaire constatés ont eu plutôt tendance à s'avérer supérieurs aux montants révisés.

Évolution des différences entre les montants révisé et définitif de la TVA nette budgétaire entre 2011 et 2018



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

Ainsi, l'État ne prendrait pas un grand risque à accepter de ne pas procéder à une régularisation lorsque le montant définitif se trouverait inférieur au montant révisé.

Du reste, l'effort budgétaire à consentir, le cas échéant, serait modeste puisqu'en 2016 – dernière année où la différence entre les montants révisé et définitif a été négative – il aurait impliqué, de la part de l'État, de prendre à sa charge seulement 88 817 euros de dépenses supplémentaires.

Aussi, votre commission des finances vous invite à adopter un amendement FINC.31 tendant à prévoir que lorsque la différence entre les montants révisé et définitif de la TVA nette budgétaire, retenue pour déterminer le montant de la fraction de TVA affectée aux EPCI et aux départements, est négative il n'est pas procédé à une régularisation du montant des douzièmes restant à verser.

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

ARTICLE 5 bis (nouveau)
(Art. 231 ter du code général des impôts)

Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France

Commentaire : le présent article crée une nouvelle zone, avec un tarif renforcé de 20 %, pour la taxe annuelle sur les bureaux, commerces, locaux de stockages et de stationnement en Île-de-France.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 231 *ter* du code général des impôts définit une **taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBCS)**, dite « taxe sur les bureaux », applicable dans la seule région d'Île-de-France.

L'objectif de la TSBCS est double : participer au rééquilibrage de l'offre de locaux entre bureaux et logements en Île-de-France et contribuer au financement du réseau de transport Grand Paris Express.

Le produit de la taxe est affecté sous certains plafonds à la région d'Île-de-France, au fonds national d'aide au logement (FNAL) et à la Société du Grand Paris (SGP), le reliquat éventuel étant reversé au budget général de l'État.

Elle est perçue chaque année. La personne redevable est le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel, tel qu'un usufruit ou une autorisation temporaire de domaine public.

1. La taxe porte sur les bureaux, les commerces et les surfaces de stationnement

La taxe s'applique aux **locaux à usage de bureaux**, aux **locaux commerciaux**, aux **locaux de stockage** et aux **surfaces de stationnement**.

La loi de finances pour 2019 a étendu la portée de cette taxe aux **surfaces de stationnement exploitées commercialement**, c'est-à-dire les parkings destinés au public, alors que seules étaient taxées précédemment les surfaces de stationnement annexées aux locaux précédemment mentionnés et soumis eux-mêmes au paiement de la taxe.

En application du V du même article 231 *ter*, sont exonérés de la TSBCS :

- les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement, situés dans une zone franche urbaine-territoire entrepreneur (ZFU-TE)¹ ;

- les locaux et surfaces de stationnement appartenant aux fondations et aux associations reconnues d'utilité publique, ainsi que les locaux spécialement aménagés pour l'archivage administratif et pour l'exercice d'activités de recherche ou à caractère sanitaire, social, éducatif ou culturel ;

- les locaux administratifs et les surfaces de stationnement des établissements publics d'enseignement du premier et du second degrés et des établissements privés sous contrat avec l'État ;

- les locaux à usage de bureaux d'une superficie inférieure à 100 mètres carrés, les locaux commerciaux d'une superficie inférieure à 2 500 mètres carrés, les locaux de stockage d'une superficie inférieure à 5 000 mètres carrés et les surfaces de stationnement de moins de 500 mètres carrés ;

- les locaux de stockage appartenant aux sociétés coopératives agricoles ou à leurs unions. En application du VI *bis*, les parcs d'exposition et locaux à usage principal de congrès sont assimilés à des locaux de stockage ;

- les locaux et aires des parcs relais, ainsi que les seules places de stationnement qui sont utilisées en tant que parc relais parmi les surfaces de stationnement soumises au paiement de la taxe.

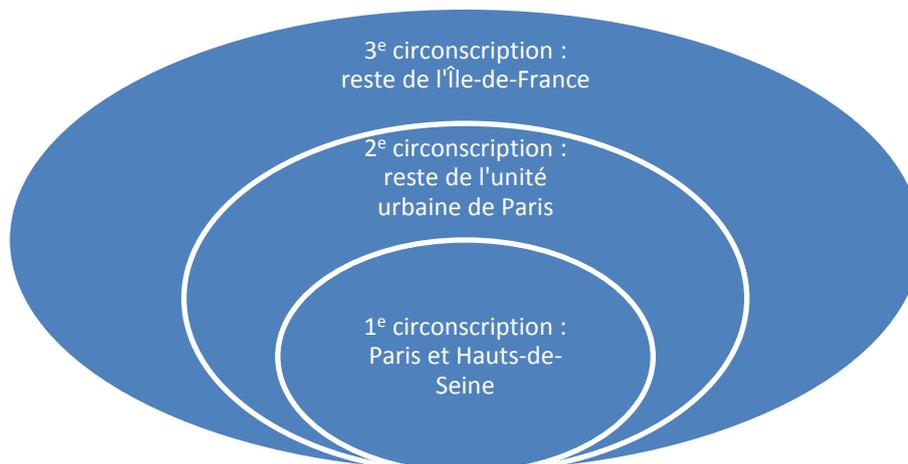
2. La tarification est différenciée selon la localisation

Le VI du même article 231 *ter* définit les **tarifs au mètre carré** en fonction de la catégorie de locaux et de la localisation.

¹ Les ZFU-TE sont définies au B du 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les entreprises qui s'y implantent et y embauchent une main-d'œuvre locale peuvent, sous conditions, bénéficier d'exonération fiscales.

Trois circonscriptions sont définies. La première comprend Paris et le département des Hauts-de-Seine, la seconde les autres communes de l'unité urbaine de Paris et la troisième les autres communes d'Île-de-France.

Circonscriptions de la TSBCS



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'article L. 231 ter du code général des impôts

Toutefois, les communes de la deuxième circonscription éligibles à la fois à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et au bénéfice du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France¹ bénéficient du classement dans la troisième circonscription pour le calcul de la taxe. Avant la promulgation de la loi de finances pour 2019, cette disposition était également ouverte aux communes de la première circonscription, sous la même condition.

Un tarif réduit est également appliqué pour les bureaux appartenant à une collectivité publique ou aux organismes professionnels ainsi qu'à certaines associations ou organismes privés sans but lucratif.

¹ Articles L. 2334-15 et L. 2531-12 du code général des collectivités territoriales.

TSBCS : tarifs au mètre carré en 2019

(en euros par mètre carré)

Circonscription	1 ^e	2 ^e	3 ^e
Locaux à usage de bureaux (tarif normal)	19,31 €	10,55 €	5,08 €
Locaux à usage de bureaux (tarif réduit)	9,59 €	6,34 €	4,59 €
Locaux commerciaux	7,86 €	4,06 €	2,05 €
Locaux de stockage	4,07 €	2,05 €	1,05 €
Surfaces de stationnement	2,58 €	1,38 €	0,71 €

Source : article L. 231 ter du code général des impôts

Ces tarifs sont actualisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les propriétaires des surfaces paient la TSBCS et peuvent la répercuter dans les charges aux locataires.

3. Le produit contribue notamment au financement de la Société du Grand Paris

Le produit de la taxe est réparti entre trois affectataires :

- la région d'Île-de-France reçoit 50 % des produits perçus, dans la limite d'un plafond annuel de 212,9 millions d'euros¹ ;

- le fonds national d'aide au logement (FNAL) est le deuxième affectataire, recevant un montant de 116,1 millions d'euros ;

- enfin la SGP reçoit le reliquat du produit, dans un plafond de 500 millions d'euros². Le plafond de la SGP n'était que de 385 millions d'euros avant la promulgation de la loi de finances pour 2019.

Le reliquat éventuel est versé au budget général de l'État.

D'après le document « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, le montant effectif de TSBCS reversé à la SGP a été de 381,8 millions d'euros en 2018, de 466,0 millions d'euros en 2019 et devrait être du même montant, à droit constant, en 2020.

¹ Article L. 4414-7 du code général des collectivités territoriales.

² XI de l'article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Les plafonds d'affectation au FNAL et à la SGP sont inscrits à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Pour mémoire, la Société du Grand Paris est aussi affectataire de quatre autres taxes affectées, comme l'indique le tableau *infra*.

Liste des taxes affectées à la SGP et montant affecté

(en millions d'euros)

Libellé	Exécution 2018	Exécution 2019 (prévision)	Exécution 2020 (prévision)
Taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société du Grand Paris	118,7	117,0	117,0
Taxe additionnelle régionale de 15 % à la taxe de séjour en Île-de-France	<i>Inexistant en 2018</i>	15,0	20,0
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 Ile-de-France	381,8	466,0	466,0
Taxe sur les surfaces de stationnement	<i>Inexistant en 2018</i>	3,0	4,0
Imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP (IFER-STIF RATP)	73,0	75,0	75,0
Total	573,5	676,0	682,0

Source : calculs Sénat, à partir du document *Voies et Moyens*, tome 1, annexé au projet de loi de finances pour 2020

La SGP se finance en outre par **l'emprunt**, avec de premiers contrats conclus pour un montant de 3 milliards d'euros auprès de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque européenne d'investissement, et prévoit de procéder à des **émissions monétaires et obligataires**. Son plan de financement dépend également des **recettes perçues à partir de la mise en marche** du réseau : péages, publicité et commerces dans les gares, fibre numérique dans les tunnels¹...

Ces ressources ne paraissent toutefois pas suffisantes : une mission confiée par le Gouvernement à M. Gilles Carrez a conclu en juillet 2018 à la nécessité de déterminer de nouvelles sources de financement, à hauteur de 200 à 250 millions d'euros par an², ce qui a été partiellement satisfait par les mesures prises dans le cadre de la loi de finances pour 2019 : modifications précitées de la TSBCS, affectation des recettes de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement en Île-de-France excédant 66 millions d'euros à la SGP, institution d'une taxe additionnelle régionale à la taxe de séjour

¹ « [Un investissement d'avenir](#) », site Internet de la Société du Grand Paris, mis à jour le 26 avril 2019.

² [Ressources de la Société du Grand Paris](#), par Gilles Carrez, député, juillet 2018.

affectée à la Société du Grand Paris, relèvement du plafond d'affectation de l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP (IFER-STIF RATP) affectée à la SGP.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement déposé par MM. Gilles Carrez et Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, tendant à modifier le régime de la taxe sur les bureaux en Île-de-France.

Cet amendement définit une **nouvelle zone**, dite « premium », qui regrouperait des arrondissements représentant à peu près la moitié ouest de Paris (les 1^{er}, 2^e, 7^e, 8^e, 9^e, 10^e, 15^e, 16^e et 17^e) et plusieurs communes de la première couronne ouest (Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux), considérés comme particulièrement attractifs pour les locaux à usage de bureaux.

Dans cette zone, le **tarif** appliqué pour les **locaux à usage de bureaux** serait de 23,19 € pour le tarif normal et de 11,51 € pour le tarif réduit, soit un **surplus de 20 %** par rapport aux tarifs applicables dans l'actuelle zone 1. Le tarif applicable aux autres locaux demeure identique.

L'amendement prévoit également que l'actualisation annuelle en fonction de l'inflation ne s'appliquerait pas, en 2020, aux tarifs de la première circonscription telle que définie dans le droit existant.

Cet amendement a été soutenu au nom du Gouvernement par M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, au motif que l'augmentation proposée représenterait, selon les estimations, une augmentation d'un peu moins de 1 % du loyer hors charges.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **regrette** que, une fois de plus, la seule solution imaginée pour financer un équipement public soit **une nouvelle progression de la taxation des entreprises**.

Alors que le coût du réseau de transport Grand Paris Express avait été évalué à 25 milliards d'euros en 2012, son chiffre est désormais de 35 milliards d'euros, dont 7 milliards d'euros de provision pour risques et aléas.

Or la loi de finances initiale pour 2019 a déjà créé ou étendu deux taxes affectées à la Société du Grand Paris : une taxe additionnelle de 15 % à

la taxe de séjour au réel ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue dans la région Île-de-France et l'extension précitée de la taxe sur les bureaux et autres locaux. En deux ans, les ressources apportées à la SGP par des taxes affectées devraient ainsi passer de 573,4 millions d'euros en 2018 à 682,0 millions d'euros en 2020, soit une hausse de 108,6 millions d'euros.

Le présent article poursuit dans la même direction, sans qu'il soit possible de savoir si d'autres mesures seront nécessaires à l'avenir.

Le **coût prévisionnel de la mesure** présentée par le présent article se déduit, comme cela a été confirmé à votre rapporteur général, de la lecture de l'amendement n° I-2789, adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement à l'article 27 du présent projet de loi de finances. Cet amendement accroît en effet de **44 millions d'euros** le plafond d'affectation à la Société du Grand Paris de la TSBCS, l'exposé sommaire indiquant que cette augmentation vise à « *prendre en compte les mesures de modifications du zonage prévues et les perspectives de rendement additionnel induites* ».

Votre rapporteur général s'interroge également sur la **définition d'une zone définie sur des critères non clairement explicités**, avec tous les effets de seuil qu'entraîne inmanquablement une taxation reposant sur un zonage : le niveau de taxation différencierait ainsi de 20 %, à Paris, selon qu'une entreprise s'installe du côté pair ou du côté impair de certaines rues.

En tout état de cause, **une taxe ciblant explicitement les quartiers et communes accueillant des immeubles de bureaux constitue un mauvais signal** alors qu'il convient au contraire, à l'occasion du Brexit, **d'accroître l'attractivité** de la France et notamment de la région parisienne.

Votre commission a donc adopté, sur la proposition de votre rapporteur général, un **amendement FINC.33** tendant à supprimer cet article.

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

ARTICLE 5 ter (nouveau)

(Art 7 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)

Exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables bénéficiant du dispositif de sortie « en sifflet » prévu au I bis de l'article 1414 du code général des impôts

Commentaire : le présent article prévoit que les contribuables ayant bénéficié du dispositif de sortie « en sifflet » en 2018 seraient exonérés de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrévés de contribution à l'audiovisuel public en 2020

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SUPPRESSION DE LA « DEMI-PART » SUPPLÉMENTAIRE EN FAVEUR DE CERTAINS CONTRIBUABLES ET LA FISCALISATION DES MAJORATIONS DE PENSIONS DE RETRAITE ONT CONDUIT LE LÉGISLATEUR A PRÉVOIR UN MÉCANISME SPÉCIFIQUE D'EXONÉRATION DE TAXE D'HABITATION ET DE DÉGRÈVEMENT DE CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1. Les effets de la suppression de la demi-part supplémentaire et de la fiscalisation des majorations de pension de retraite sur les exonérations de taxe d'habitation et le dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public (CAP)

Le 2° du I de l'article 1414 du code général des impôts prévoit qu'une exonération de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale peut bénéficier aux contribuables âgés de plus de 65 ans ainsi qu'aux veuves et veufs dont le montant des revenus n'excède pas les seuils de revenu fiscal de référence prévu à l'article 1417 du même code.

Le respect des conditions de seuil prévues à l'article 1417 du code général des impôts est apprécié compte tenu du revenu fiscal du contribuable et du nombre de parts rattachées au foyer fiscal.

À ce titre, les dispositions prévues par l'article 92 de la loi de finances pour 2009¹ et par l'article 5 de la loi de finances pour 2014² ont conduit à restreindre le nombre des bénéficiaires de l'exonération précitée.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

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

En effet, elles ont respectivement :

- rendues plus strictes, à compter de 2014, les conditions dans lesquelles une demi-part fiscale supplémentaire dite « *demi-part des veuves* » pouvait être accordée aux personnes ayant élevé seules un enfant ;
- intégré les majorations de retraites dans le calcul de revenu fiscal de référence.

En conséquence, **plusieurs contribuables ce sont trouvés à disposer d'un revenu, au sens de l'article 1417 du code général des impôts, supérieur à celui requis pour bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation.**

En outre, les dispositions de l'article 1605 *bis* du code général des impôts prévoient que **les contribuables qui bénéficient des exonérations de taxe d'habitation prévues au I de l'article 1414 du même code bénéficient, également, d'un dégrèvement de leur contribution à l'audiovisuel public (CAP).**

Dès lors, **les contribuables qui auraient perdu, à compter de 2014, le bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation envers les personnes âgées et veuves auraient, également, dû s'acquitter de la contribution à l'audiovisuel public** dont ils étaient dégrévés jusqu'alors.

2. Les dispositifs successifs tendant à corriger cette augmentation d'impôt pesant sur les personnes âgées et veuves

Pour **limiter l'effet des modifications introduites en 2009 et 2014 sur l'imposition à la taxe d'habitation et à la contribution à l'audiovisuel public** des personnes âgées et veuves, plusieurs dispositifs se sont succédés jusqu'à celui actuellement en vigueur.

En premier lieu, la **loi de finances pour 2014 avait prévu une revalorisation exceptionnelle** de 4 % des seuils de revenu fiscal de référence prévus au I de l'article 1417 du code général des impôts. Néanmoins, **cette disposition ne permettait pas d'intégrer l'ensemble des redevables pénalisés.**

Ainsi, l'article 28 de la **loi de finances rectificative pour 2014¹ a prévu que les personnes qui bénéficiaient de l'exonération en faveur des personnes âgées et veuves et du dégrèvement de CAP en 2013 continueraient d'en bénéficier pour les impositions établies au titre de l'année 2014.**

¹ Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

En second lieu, l'article 75 de la loi de finances pour 2016¹ a créé deux dispositifs nouveaux :

- d'abord, un mécanisme lissant sur deux périodes consécutives de deux ans les conséquences de la perte du bénéfice d'une exonération en maintenant ses effets avant de la transformer en abattement dégressif - dit dispositif « *en sifflet* » - introduit au I bis de l'article 1414 du code général des impôts pour une entrée en vigueur au titre des impositions établies dès l'année 2015 ;

- ensuite, des seuils de revenu fiscal de référence applicables à partir de 2017 aux seuls contribuables visés par le dispositif prévu en loi de finances rectificative pour 2014, dont le montant est supérieur à celui des seuils de droit commun de sorte à inclure les redevables qui disposaient antérieurement d'une demi-part supplémentaire.

Ces deux dispositifs - dit de « *droit acquis* » - ont ainsi permis aux contribuables âgés ou veufs, le cas échéant, de continuer à bénéficier de l'exonération précitée de taxe d'habitation et du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.

Présentation du dispositif de sortie en sifflet prévu au I bis de l'article 1414 du code général des impôts en cas de perte du bénéfice d'une exonération prévue au I du même article

	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Année N+4	Année N+5
Situation du contribuable	Bénéfice de l'une des exonérations prévu au I de l'article 1414	Maintien de l'exonération		Bénéfice d'un abattement sur la valeur locative du bien équivalent à 2/3 du montant de l'exonération antérieure	Bénéfice d'un abattement sur la valeur locative du bien équivalent à 1/3 du montant de l'exonération antérieure	Perte de l'allègement

Source : commission des finances du Sénat

3. Les dispositifs introduits en loi de finances pour 2018 et en loi de finances pour 2019

En loi de finances pour 2018² et en loi de finances pour 2019¹, les dispositions présentées précédemment ont été complétées.

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

En effet, aux termes du droit alors en vigueur **les contribuables entrés dans le dispositif de « sifflet » en 2015 auraient dû, à partir de 2017, perdre le bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation au profit d'un abattement dégressif dans le temps.**

Le cas échéant – c'est-à-dire **si le montant de leurs revenus avait été inférieur aux nouveaux seuils de RFR majorés² – ils auraient pu bénéficier de l'exonération de taxe d'habitation** en faveur des personnes âgées et veuves **laquelle n'impliquait pas, toutefois, de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.**

En premier lieu, le législateur est intervenu en introduisant à l'article 7 de la loi de finances pour 2018 **un dispositif prévoyant que les contribuables appelés à entrer dans la phase du dispositif de « sifflet » ouvrant droit à un abattement dégressif en 2017 bénéficieraient, en lieu et place de celui-ci, d'une exonération de taxe d'habitation et d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public.**

En deuxième lieu, l'article 7 de la loi de finances pour 2018 prévoyait que **les contribuables appelés en 2018 et 2019 à entrer dans la deuxième phase du dispositif de « sifflet » ou qui s'y trouvaient déjà, bénéficieraient ces années là – sous réserve de satisfaire les conditions de revenus – d'un dégrèvement de 100 % de la taxe d'habitation** afférente à la résidence principale.

Enfin, **en loi de finances pour 2019, le Législateur a reconduit les dispositions précitées** en les rendant applicables, le cas échéant, à l'année 2018.

Ainsi, **les contribuables ayant bénéficié du dispositif de sortie « en sifflet » en 2018 se trouvent exonérés de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2018 et dégrévés de la contribution à l'audiovisuel public.**

En outre – **et sous réserve de respecter les seuils de RFR applicables – ils sont dégrévés, en 2019, de 100 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales et non de 65 %** comme le prévoit l'article 1414 C en vigueur.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Sous réserve que les contribuables aient, en outre, bénéficiés du dispositif prévu à l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2014.

**Conséquences des dispositions introduites
en loi de finances pour 2018 et pour 2019**

Contribuables	Dispositif juridique	TH 2017	TH 2018	TH 2019	TH 2020
Contribuables en dessous du seuil de revenu (général ou majoré) prévu pour bénéficiaire de l'exonération en faveur des personnes âgées et veuves	Droit existant	Exonérés de TH et dégrévés de CAP			
Contribuables parmi les 80 % des ménages les moins favorisés ayant perdu l'exonération mais bénéficiant de la sortie en sifflet	Avant la LFI 2018	Abattement des 2/3 de TH	Abattement d'1/3 de TH	Aucun allègement	Dégrèvement général de TH à 100 %
	LFI 2018	Exonérés de TH et dégrévés de CAP	Dégrèvement spécial de TH à 100 %		
	LFI 2019	<i>(sans objet)</i>	Exonérés de TH et dégrévés de CAP	Dégrèvement spécial de TH à 100 %	
Contribuables parmi les 20 % des ménages les plus favorisés ayant perdu l'exonération mais bénéficiant de la sortie en sifflet	Avant la LFI 2018	Abattement des 2/3 de TH	Abattement d'1/3 de TH	Aucun allègement	
	LFI 2018	Exonérés de TH et dégrévés de CAP	Abattement d'1/3 de TH	Aucun allègement	
	LFI 2019	<i>(sans objet)</i>	Exonérés de TH et dégrévés de CAP	Aucun allègement	
Régime général applicable au 80 % des ménages les moins favorisés	LFI 2018	<i>(sans objet)</i>	Dégrèvement général de TH à 30 %	Dégrèvement général de TH à 65 %	Dégrèvement général de TH à 100 %
Régime général applicable au 20 % des ménages les plus favorisés	LFI 2018	<i>(sans objet)</i>	Aucun allègement		

Source : commission des finances du Sénat – extrait du Tome II du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2019

B. LES MOINDRES RECETTES INDUITES PAR CES DISPOSITIFS SONT, LE CAS ÉCHÉANT ET DANS UNE CERTAINE LIMITE, COMPENSÉES OU PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT

Aux termes de l'article 21 de la loi de finances pour 1992¹ les **communes et les établissements public de coopération intercommunale sont compensés par un prélèvement sur les recettes de l'État des pertes fiscales résultant de l'application des exonérations prévues au I de l'article 1414 A du code général des impôts.**

Toutefois, il convient d'observer que le montant de l'allocation de compensation versée est déterminé, pour chaque collectivité ou établissement, comme le **produit des bases d'imposition exonérée l'année précédente et du taux applicable en 1991.**

Aux termes du C du I de l'article 7 de la loi de finances pour 2018 précitée, dans sa rédaction en vigueur, **les pertes de recettes induites par l'application des dispositions d'exonération présentées ci-avant sont compensées dans les mêmes conditions** que celles prévues par la loi de finances pour 1992.

Le dégrèvement dérogatoire à l'article 1414 C du code général des impôts de 100 % de la cotisation de taxe d'habitation sur les résidences principales est pris en charge par l'État qui se substitue au contribuable.

Les moindres recettes résultant du dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public sont pris en charge par l'État qui se substitue au contribuable pour le paiement de cette recette affectée à certains établissements et entreprises audiovisuels.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur la proposition de notre collègue député Sacha Houlié. Non défendu, il a été repris par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Joël Giraud.

Il propose **une nouvelle rédaction de l'article 7 de la loi de finances pour 2018.**

A. UNE EXTENSION SUPPLÉMENTAIRE DU CHAMP DE L'EXONÉRATION PRÉVUE À L'ARTICLE 7 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2018

Il prévoit que **les contribuables qui, en 2018, bénéficiaient du dispositif de « siffler » prévu à l'article I bis de l'article 1414 du code général des impôts soient exonérés de la taxe d'habitation sur les**

¹ Loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992

résidences principales en 2019 et dégrévés de contribution à l'audiovisuel public.

Des conditions tendant à exclure les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune du présent dispositif seraient prévues.

B. LE MAINTIEN DES RÈGLES DE COMPENSATION

Le dispositif conserve les mêmes règles de compensation que celle actuellement en vigueur.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances observe qu'elle a **déjà eu à s'exprimer sur un article analogue à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiales pour 2019**. La disposition avait, néanmoins, été introduite par le Gouvernement lui-même.

Elle constate, également, que **ni l'objet de l'amendement initial, ni la discussion à l'Assemblée nationale** n'ont conduit le Gouvernement ou notre collègue député, le rapporteur général Joël Giraud, à **indiquer le coût pour l'État et les collectivités territoriales de cette mesure nouvelle**.

Votre commission des finances ne peut que le regretter.

Toutefois, **le dispositif proposé lui apparaît, a priori, comme ne pouvant générer qu'une perte de recettes pour les collectivités territoriales.**

En effet, alors que **le droit en vigueur prévoit que les contribuables concernés, en 2018, par le dispositif de sortie « en sifflet » faisant partie des 80 % des ménages les moins favorisés bénéficieraient, en 2019, d'un dégrèvement total** de taxe d'habitation sur les résidences principales, **le présent article propose de transformer cet allègement en exonération.**

Or, **les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas compensés de la totalité des moindres recettes qui résultent de l'application des dispositifs d'exonération de taxe d'habitation.**

**Montant des exonérations de taxe d'habitation
et des compensations versées au bloc communal en 2019**

(en milliard d'euros – en pourcentage)

	Montant exonéré	Allocation de compensation versée	Taux de compensation (en pourcentage)
EPCI	0,91 Md€	0,45 Md€	49,8 %
Communes	1,79 Md€	1,28 Md€	71,2 %
Ensemble communal	2,70 Md€	1,73 Md€	64 %

Source : rapport annuel de la Direction générale des finances publiques sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonérations et d'abattements d'impôts directs locaux

En outre, **alors que le droit en vigueur ne prévoit aucun allègement**, en 2019, **en faveur des contribuables concernés**, en 2018, par le dispositif de sortie « en sifflet » **faisant partie des 20 % des ménages les plus favorisés**, le présent article prévoit qu'**ils bénéficieraient d'une exonération**.

Votre commission des finances avait déjà, en 2018, estimé les coûts qui pouvaient résulter de la mise en œuvre d'un tel dispositif, tant pour l'État que pour les communes et les EPCI.

Il ressort des prévisions actualisées, que **le dispositif proposé pourrait se traduire par une moindre recette de l'ordre de 56 millions d'euros pour le bloc communal**.

Conséquence du dispositif proposé pour chaque acteur

(en millions d'euros)

	Dispositif proposé
Solde pour les contribuables	+ 221
- baisse de TH	+ 143,8
- baisse de TH pour ceux dont les revenus sont parmi les 20 % les plus élevés	+ 23,1
- dégrèvement de CAP	+ 54
Solde pour les collectivités territoriales	- 56,3
- perte de recettes de TH	- 143,9
- perte de recettes de TH pour ceux dont les revenus sont parmi les 20 % les plus élevés	- 23,1
- compensation perçue	+ 110,6
Solde pour l'État	- 164,6
- compensation de la baisse TH	- 95,6
- compensation de la baisse de TH pour ceux dont les revenus sont parmi les 20 % les plus élevés	- 15,1
- dégrèvement de CAP	- 54

Source : commission des finances du Sénat

Dans ces conditions, **vo**tre commission des finances vous propose d'adopter un amendement FINC.34 tendant à remettre à la charge de l'État le coût induit par la création de cet allègement.

Conséquences des dispositions du présent article¹ par rapport au droit existant

Contribuables	Dispositif juridique	TH 2017	TH 2018	TH 2019	TH 2020	TH 2021
Contribuables en dessous du seuil de revenu (général ou majoré ²) prévu pour bénéficiaire de l'exonération en faveur des personnes âgées et veuves	Droit existant	Exonérés de TH et dégrévés de CAP				
	Droit proposé	(sans objet)				Exonération supprimée (article 5 du PLF)
Contribuables parmi les 80 % des ménages les moins favorisés bénéficiant de la sortie en sifflet ³	LFI 2019	(sans objet)	Exonérés ⁴ de TH et dégrévés de CAP	<u>Dégrèvement</u> spécial de TH à 100 %		
	Droit proposé	(sans objet)		<u>Exonérés⁵</u> de TH et dégrévés de CAP	Dégrèvement général de TH à 100 %	Dispositif de sifflet supprimé (article 5 du PLF)
Contribuables parmi les 20 % des ménages les plus favorisés bénéficiant de la sortie en sifflet	LFI 2019	(sans objet)	Exonérés de TH et dégrévés de CAP	<u>Aucun allègement</u> (sauf dispositif de sifflet si applicable)		
	Droit proposé	(sans objet)		<u>Exonérés</u> de TH et dégrévés de CAP	Aucun allègement (sauf dispositif de sifflet si applicable)	Dispositif de sifflet supprimé (article 5 du PLF)
Régime général applicable au 80 % des ménages les moins favorisés	LFI 2018	(sans objet)	Dégrèvement général de TH à 30 %	Dégrèvement général de TH à 65 %	Dégrèvement général de TH à 100 %	
	Droit proposé	(sans objet)				Exonération de TH
Régime général applicable au 20 % des ménages les plus favorisés	LFI 2018	(sans objet)	Aucun allègement			
	Droit proposé	(sans objet)				Exonération de TH à 30 %

Source : commission des finances du Sénat – extrait du Tome II du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2019

¹ En tenant compte des dispositions prévues à l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020.

² Les contribuables pouvant relever des seuils majorés étant uniquement ceux ayant bénéficié du dispositif prévu à l'article 28 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014.

³ Quelle que soit l'exonération dont le bénéficiaire a été privé et l'année où cette perte s'est produite.

⁴ À la condition que le contribuable ait bénéficié du dispositif de sortie en sifflet en 2018.

⁵ À la condition que le contribuable ait bénéficié du dispositif de sortie en sifflet, également, en 2018.

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

ARTICLE 6

(Art. 234 et 302 bis Y, chapitre III quater du titre III de la première partie du livre I^{er}, art. 635, 636, 637 bis, 638 A, 662, 733, 847, 848, 867, 1010 bis, 1010 ter et 1011 ter, section VII du chapitre I^{er} et chapitre IV du titre I^{er} de la deuxième partie du livre I^{er}, chapitre I^{er} et section II du chapitre II du titre II bis de la deuxième partie du livre I^{er}, art. 1599 septdecies et 1599 octodecies, sections X et XV du chapitre I^{er} bis du titre III de la deuxième partie du livre I^{er}, art. 1609 septtricies et 1698 D du code général des impôts, section 13 du chapitre III du titre III du livre III de la deuxième partie et article L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales, art. L. 2133-1, L. 2421-1, L. 3513-12 et L. 5121-18 du code de la santé publique, art. L. 138-20 et L. 245-5-5-1 du code de la sécurité sociale, art. L. 1261-19, L. 1261-20 et L. 2221-6 du code des transports, art. L. 132-16 et L. 132-16-1 du code minier, chapitre IV du titre X du code des douanes, art. L. 341-6 du code forestier, art. 77 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

Suppression de taxes à faible rendement

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de taxes à faible rendement.

Les dispositifs contenus dans cet article étant indépendants les uns des autres, votre rapporteur général, après une présentation générale (I), décrira successivement ces dispositifs, soit initialement présentés dans le projet de loi de finances (II), soit ajoutés à l'occasion de l'examen du texte à l'Assemblée nationale (III), en abordant pour chacun d'entre eux le droit existant, le dispositif proposé le cas échéant par le Gouvernement, les modifications apportées par l'Assemblée nationale ou le dispositif qu'elle a proposé, et enfin la position de votre commission.

Une section conclusive (IV) présentera de manière synthétique les positions retenues par votre commission.

I. LA POURSUITE DU PROGRAMME DE SUPPRESSION DE TAXES À FAIBLE RENDEMENT

A. LE PROJET DE LOI INITIAL PROPOSE DE POURSUIVRE UN PROGRAMME DE SUPPRESSION DE TAXES À FAIBLE RENDEMENT ENTAMÉ DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2015

À la suite de la remise en février 2014, par l'Inspection générale des finances, d'un rapport sur les taxes à faible rendement¹, un article spécifiquement consacré à la suppression de taxes à faible rendement a été introduit dans le projet de loi de finances pour 2015. Cette pratique a été renouvelée dans les projets de lois de finances pour 2016 et pour 2019.

Le nombre de taxes supprimées par ces projets de loi de finances initiales (LFI) successifs était de sept en LFI 2015, trois seulement en LFI 2016 mais vingt-six en LFI 2019.

Le présent article, dans sa version d'origine, propose d'en supprimer dix-huit, donc quatorze avec effet en 2020 et quatre avec effet en 2021.

¹ Rapport n° 2013-M-095-02 « Les taxes à faible rendement », février 2014.

Liste des taxes, avec leur affectataire et leur rendement, dont la suppression est proposée par le présent article

(en millions d'euros)

Section de l'article	Intitulé	Affectataire	Rendement
Entrée en vigueur en 2020			
I.- 1°	Taxe sur certaines dépenses de publicité	État	24
I.- 3° et 25°	Cotisation de solidarité sur les céréales	État	0
I.- 2°, 4° à 12°	Droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière pour divers actes publics et sous seings privés	État	0,3
		Départements	0,7
I.- 16° et 18°	Redevance géothermique	Communes / régions	nc
I.- 17°	Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules au profit des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy	Communes	0
I.- 19° et II.- 2°	Taxe sur les permis de conduire	Régions	2
I.- 22°, III.- 1° et 2°	Contribution en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires	ANSP	0
II.- 1°	Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière	Communes	nc
III.- 3°	Versement lié au vapotage	ANSÉS	7,4
V.- 1°	Droit fixe dû par les entreprises ferroviaires et taxe annuelle pour frais de contrôle	ART	1,3
VI.- 1° et 2°	Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge	INAO	7
VII	Taxes sur les voyageurs de commerce	État	0
Entrée en vigueur en 2021			
I.- 15°	Trois malus applicables aux voitures particulières les plus polluantes	État	64
I.- 13°, 14°, 20° et 21°, IX	Taxe régionale sur les certificats d'immatriculation	Régions	71
V.- 3°	Ressources de l'EPSF	EPSF	8,2
III.- 4°, IV.- 1° et 2°	Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux	CNAM	45

nc : non chiffrable. - ANSÉS : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail - ANSP : Agence nationale de santé publique - ART : Autorité de régulation des transports - CNAM : Caisse nationale d'assurance-maladie - EPSF : Établissement public de sécurité ferroviaire - INAO : Institut national de l'origine et de la qualité.

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable de l'article 6

Selon l'évaluation préalable de l'article, le **rendement total**, en 2020, des taxes supprimées est de **25,6 millions d'euros pour l'État**, non chiffrable mais **supérieur à 2,7 millions d'euros pour les collectivités territoriales** et

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de **22,7 millions d'euros** pour les **autres administrations publiques**.

Le coût en 2021 de la suppression des taxes sur les malus automobiles et de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation devrait être compensée par les dispositions de l'article 18 du présent projet de loi. La suppression de la taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux serait également compensée à la CNAM.

Les dispositions relatives à ces taxes sont contenues dans les **I à VII** du présent article, ainsi que dans le **IX**.

Par ailleurs, le **23°** et le **24°** du **I** modifient l'affectataire de la taxe pour frais de contrôle.

Le **VIII** corrige une erreur de référence au C du XV de l'article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Enfin, le **X** précise les dates d'entrée en vigueur des dispositions précédentes.

B. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ACCRU LE NOMBRE DE TAXES SUPPRIMÉES

L'Assemblée nationale a adopté 27 amendements sur cet article, tendant, outre des corrections rédactionnelles, à :

- supprimer la taxe dite « Apparu », sur les loyers élevés des logements de petite surface (**I. - 1° A** nouveau) ;

- supprimer la redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer (**VI bis** nouveau) ;

- supprimer la taxe sur les spectacles (**VII ter** et **VII quinquies** nouveaux), s'appliquant aux représentations intervenues à compter du 1^{er} janvier 2022 ;

- supprimer la taxe sur les huissiers de justice (**I. - 2° bis** nouveau) ;

- supprimer le droit fixe sur l'enregistrement des contrats de mariage (**I. - 9 bis** nouveau) ;

- introduire deux hypothèses de dispense à l'obligation de reboisement lors de la délivrance d'une autorisation de défrichement (**VII bis** et **VII quater** nouveaux) ;

- maintenir la taxe sur certaines dépenses publicitaires (suppression du **1°** du **I**) ;

- maintenir le droit en faveur de l'INAO (suppression du **VI**).

II. LES TAXES SUPPRIMÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALEMENT DÉPOSÉ

A. LA TAXE SUR CERTAINES DÉPENSES DE PUBLICITÉ (I.1°)

1. Le droit existant

Le chapitre VIII *bis* du titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts contient un article unique, l'article 302 *bis* MA. **Celui-ci a institué, à compter du 1^{er} janvier 1998, une taxe sur certaines dépenses de publicité.**

L'assiette de cette taxe est composée des dépenses engagées au cours de l'année civile précédente ayant pour objet, d'une part, la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires et, d'autre part, les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.

Toutefois, **certaines dépenses sont exclues de l'assiette de la taxe** : tel est notamment le cas des dépenses afférentes à la réalisation ou à la distribution de catalogues qui sont destinés à des opérations de vente par correspondance ou à distance, mais également des dépenses engagées pour les besoins d'activités non soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des personnes morales de droit public (activités de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions de concurrence).

Est redevable de cette taxe toute personne assujettie à la TVA et dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 763 000 euros hors taxe sur la valeur ajoutée.

Le taux de la taxe est fixé à 1 % du montant hors TVA des dépenses publicitaires concernées.

La taxe doit être acquittée au plus tard au mois de mars de l'année au titre de laquelle elle est due. Elle est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la TVA. De même, les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à TVA.

La taxe sur certaines dépenses de publicité a été instituée par l'article 23 de la loi de finances pour 1998, à l'initiative d'un amendement du député Jean-Marie Le Guen. L'objectif de la taxe était de créer un dispositif de **soutien en faveur de la presse quotidienne** pour répondre à la baisse des recettes de publicité due au transfert des dépenses de publicité vers le secteur hors-média et notamment la distribution d'imprimés publicitaires dans les boîtes à lettres¹. **Le produit de la taxe avait alors été**

¹ Cf. Alain Lambert (1997) : *Rapport général n°85 – Tome II Fascicule 1 Projet de loi de finances pour 1998 – Commentaire de l'article 18 bis. Commission des finances du Sénat.*

affecté à un fonds de modernisation de la presse quotidienne. À la suite d'une série de décisions du Conseil d'État tendant à reconnaître le caractère d'aide d'État contraire aux règles de la concurrence européenne à ce soutien accordé à la presse quotidienne¹, **le produit de la taxe a été réorienté vers le budget général de l'État à compter du 1^{er} janvier 2006².**

Le rendement de cette taxe est évalué par le Gouvernement à 24 millions d'euros en 2017 pour environ 14 000 redevables. Le montant moyen de la taxe est évalué à 1 642 euros. Le rendement moyen de cette taxe par redevable pour le dernier décile d'entre eux s'élève à 11 727 euros et concerne des personnes morales dont le chiffre d'affaires excède 63,5 millions d'euros.

2. Le dispositif proposé

Le **1^o du I** du présent article propose la suppression de la taxe sur certaines dépenses de publicité en abrogeant le chapitre VIII *bis* du titre II de la première partie du livre premier du code général des impôts.

Le **B du X** du présent article prévoit que cette abrogation s'applique rétroactivement aux dépenses engagées depuis le 1^{er} janvier 2019.

Le Gouvernement constate que cette taxe vise « à limiter le recours aux imprimés publicitaires » et qu'elle « poursuit un objectif similaire à celui de l'éco-contribution prévue à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement »³. Le Gouvernement juge que l'efficacité de cette taxe pour atteindre des objectifs environnementaux n'est pas avérée. **Il fonde sa décision de suppression sur un constat de l'Inspection générale des finances selon lequel « si l'objectif de soutien à la presse est à l'origine de la création de la taxe, ceci n'est plus le cas actuellement. L'affectation au budget général ne permet plus de préciser l'utilité ou non d'une telle taxe si ce n'est d'assurer des ressources généralistes sans objectif de modification des comportements »**⁴.

Le Gouvernement privilégie ainsi une suppression de la taxe dans la perspective d'un renforcement de l'éco-contribution applicable aux imprimés publicitaires prévue à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement. Ce renforcement serait réalisé à l'occasion des **textes réglementaires qui découleront du projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.**

¹ Cf. entre autres CE, 8^{ème} et 3^{ème} s.-s., 21 décembre 2006, n° 288562, min. c/ SA Auchan France.

² Cf. Article 45 de la loi de finances pour 2005.

³ Évaluations préalables du projet de loi de finances pour 2020.

⁴ Ibid.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, un amendement visant à supprimer l'alinéa 2 du présent article, soit à renoncer à l'abrogation de cette taxe, a été adopté contre l'avis du Gouvernement.

4. La position de votre commission

Tant la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires que les annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public posent la question de leurs conséquences écologiques. **En effet, il s'agit d'une activité fortement consommatrice de papier et il apparaît légitime de la taxer spécifiquement.**

Aussi, le renforcement de l'éco-contribution qu'a fait valoir le ministre Gérald Darmanin dans son intervention en séance à l'Assemblée nationale pourrait légitimement se substituer à la présente taxe. Mais cela ne pourra réellement se concevoir que lorsque ce renforcement sera effectif.

En outre, l'existence d'un seuil de chiffre affaires (763 000 euros) permet de garantir que cette taxe ne concerne que marginalement les entrepreneurs, les artisans et des petits commerces.

Il semble donc effectivement préférable de **maintenir la présente taxe** à l'heure actuelle.

B. LA TAXE FORFAITAIRE SUR LES ACTES DES HUISSIERS DE JUSTICE (I. 2° ET 2° BIS NOUVEAU)

1. Le droit existant

Aux termes de l'article 302 *bis* Y du code général des impôts, les actes des huissiers de justice sont soumis à une taxe forfaitaire de 13,04 euros pour les actes accomplis à compter du 1^{er} janvier 2016 et 14,89 euros pour les actes accomplis à compter du 1^{er} janvier 2017.

Plusieurs types d'actes sont néanmoins exonérés de la taxe, notamment les actes soumis aux formalités d'enregistrement (en particulier les actes désignés aux 3° à 7° du 1 et aux 2° à 7° *bis* du 2 de l'article 635 du code général des impôts).

Actes exonérés de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice

(...) 3° Les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit de biens immeubles ;

4° Les actes portant mutation de jouissance à vie ou à durée illimitée de biens immeubles de fonds de commerce ou de clientèles ;

5° Les actes constatant la prorogation, la transformation ou la dissolution d'une société, l'augmentation, l'amortissement ou la réduction de son capital ;

6° Les actes constatant la formation de groupement d'intérêt économique ;

7° Les actes constatant un partage de biens à quelque titre que ce soit ;

(...)

2° Les actes portant acceptation ou répudiation de successions, legs ou communautés ;

3° Les certificats de propriétés ;

4° Les inventaires de meubles, titres et papiers et les prisées de meubles ;

5° Les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit de fonds de commerce, de clientèles ou d'offices, ou cession de droit à un bail ou du bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie d'un immeuble ;

6° Les procès-verbaux constatant une adjudication aux enchères publiques de biens meubles corporels ou incorporels ou toute autre vente de mêmes biens faite avec publicité et concurrence, lorsqu'ils sont soumis à un droit proportionnel ou progressif ;

7° Les actes portant cession d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires ou cession de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions ;

7° *bis* Les actes portant cession de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière au sens du troisième alinéa du 2° du I de l'article 726_ y compris lorsque ces cessions sont réalisées à l'étranger et quelle que soit la nationalité des parties ;

Source : article 635 du code général des impôts

Ces actes exonérés constatent des conventions spécialement tarifées et donnent ouverture aux droits d'enregistrement afférents à la nature de la convention qu'ils constatent (droits fixes, droits proportionnels, droits progressifs).

La taxe est due par les huissiers de justice pour le compte du débiteur (soit la personne à qui l'huissier réclame le règlement de l'acte) et elle est constatée, recouvrée et contrôlée selon les règles, garanties et sanctions prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

2. Le dispositif proposé

Le 2° du I du présent article précise que sont exonérés de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice les actes désignés aux 3° à 7° du 1 et aux 2° à 7° bis du 2 de l'article 635 « *dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2019* ».

Le présent article propose en effet (4° du I) la modification de l'article 635 du code général des impôts, qui régit les formalités d'enregistrement de plusieurs types d'actes. À compter du 1^{er} janvier 2020, les actes constatant la prorogation ou la dissolution d'une société ne seraient plus assujettis à la formalité d'enregistrement, tout comme les actes à faible rendement financier (prisées de meubles, inventaires ou acceptations de successions, etc)¹.

En outre, le E du X du présent article prévoit que cette disposition s'appliquerait aux actes établis à compter du 1^{er} janvier 2020.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et plusieurs de ses collègues du groupe La République en marche (LREM), **abrogeant la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice**, opérant plusieurs mesures de coordination et précisant que **cette abrogation s'applique aux actes établis à compter du 1^{er} janvier 2021**. Cet amendement a reçu un avis favorable du Gouvernement.

4. La position de votre commission

Le Gouvernement propose de préserver le droit existant au 31 décembre 2019 s'agissant de l'assiette de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice. Ainsi, il permet de maintenir, en 2020, l'exonération de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice pour certains actes notariés et sous seing privé qui ne feront plus l'objet de formalités d'enregistrement à compter du 1^{er} janvier prochain.

Toutefois, l'Assemblée nationale propose **la suppression de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice pour les actes établis à compter du 1^{er} janvier 2021**. D'après l'exposé des motifs de l'amendement, le dernier rendement connu de cette taxe, qui revient au budget général de l'État, s'élevait à 65 millions d'euros.

Or, cette taxe, dont les huissiers sont les redevables légaux, est en réalité acquittée par la personne à qui l'huissier réclame le règlement de l'acte (c'est-à-dire par la personne qui saisit l'huissier de justice). **Cette proposition de suppression de taxe est bienvenue, dès lors qu'elle fera baisser la pression fiscale pesant sur les particuliers.**

¹ Actes mentionnés aux 2°, 3°, 4° et 6° du 2 de l'article 635 du code général des impôts.

C. LA COTISATION DE SOLIDARITÉ SUR LES CÉRÉALES (I. 3° ET I. 25°)

1. Le droit existant

Une cotisation de solidarité sur les céréales est prévue à l'article 564 *quinquies* du code général des impôts. Cette taxe, due par les producteurs de blé et d'orge, est assise sur les quantités livrées aux collecteurs agréés.

En sont exemptées les céréales incluses dans les aliments pour animaux.

Le taux est fixé par décret pour chaque campagne dans la limite de 10 centimes d'euros par quintal.

2. Le dispositif proposé

Le 3° du I de l'article propose la **suppression de la cotisation de solidarité sur les céréales**.

Le 25 ° du I de l'article propose, par coordination, de supprimer de l'article 1698 D du code général des impôts, qui pose une obligation de paiement de certaines taxes par voie de virement, la référence à l'article 564 *quinquies* du code général des impôts relatif à la cotisation de solidarité sur les céréales.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté la suppression proposée sans modification.

4. La position de votre commission

Le produit de la taxe, qui serait affecté à l'État, serait potentiellement important si cette dernière était effectivement perçue.

Or, elle n'est plus recouvrée, la dernière fixation de son taux remontant à un décret n° 87-678 du 17 août 1987 et l'annexe « Évaluations préalables des articles du projet de loi » mentionnant que « *le bulletin officiel des douanes (BOD) n° 6517 du 29 juin 2001 précise que les perceptions relatives aux cotisations de solidarité prévues par les articles 564 *quinquies* (céréales) et 564 *sexies* (oléagineux) sont suspendues* ».

Votre commission vous propose de confirmer la suppression de la taxe.

D. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE - ACTES PUBLICS ET SOUS SEINGS PRIVÉS (I. 4°, I. 8° ET I. 12°)

1. Le droit existant

L'enregistrement désigne une formalité accomplie par un fonctionnaire public, le comptable de la Direction générale des finances publiques qui, après analyse juridique des actes ou des opérations constatées, **conduit normalement à la perception d'un impôt**. Cette formalité s'applique soit à des actes soit à des mutations ne résultant pas d'un acte. En matière d'enregistrement, la notion d'acte s'entend comme tout écrit destiné à faire la preuve d'un fait juridique.

Plusieurs situations sont à distinguer selon que la formalité d'enregistrement est obligatoire ou non et selon qu'un droit d'enregistrement est prévu ou non. Enfin, l'article 680 du code général des impôts consacre la notion d'**actes innomés**. Il dispose que *« tous les actes qui ne se trouvent ni exonérés, ni tarifés (...) et qui ne peuvent donner lieu à une imposition proportionnelle ou progressive sont soumis à une imposition fixe de 125 euros »*.

Parmi les actes publics et sous seings privés, **les actes soumis obligatoirement à la formalité du seul fait de leur rédaction sont énumérés aux articles 635 et 636 du code général des impôts.**

Certains actes sont assujettis à l'enregistrement en considération de la qualité de leur rédacteur. C'est notamment le cas des actes des notaires (article 635, 1-1° du code général des impôts), des huissiers de justice (article 635, 1-2° du même code) et des testaments (article 636 du même code).

D'autres actes sont assujettis en considération de l'opération juridique qu'ils constatent, tels les actes constatant la prorogation, la transformation ou la dissolution d'une société, l'augmentation, l'amortissement ou la réduction de son capital (article 635, 1-5° du même code), les actes portant acceptation ou répudiation de successions, legs ou communautés (article 635, 2-2° du même code), les certificats de propriété (article 635, 2-3° du même code), les inventaires de meubles, titres et papiers et les prisées de meubles (article 635, 2-4° du même code) ou encore les procès-verbaux constatant une adjudication aux enchères publiques de biens meubles corporels ou incorporels ou toute autre vente des mêmes biens faite avec publicité et concurrence, à condition qu'ils soient soumis à un droit proportionnel ou progressif (article 635, 2-6° du même code).

La réalisation de la formalité d'enregistrement est encadrée par un délai (en principe un mois ; trois mois pour les testaments). Elle **permet à l'administration, outre sa finalité budgétaire, de disposer de données exhaustives concernant les actes et transactions** qui y sont soumis. Si ces

données peuvent par la suite être utilisées à des fins de statistique et de contrôle, **le caractère obligatoire de la formalité d'enregistrement constitue une charge pour les usagers comme pour l'administration fiscale**, qui y consacre plus de 1 200 équivalents temps-plein¹ (ETP).

La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a permis l'enregistrement gratuit des principaux actes de la vie des sociétés (article 26). Toutefois, la disposition n'a pas supprimé l'obligation d'enregistrement. Le renoncement à la recette budgétaire ne s'est donc pas traduit par un allègement concomitant des obligations pour les usagers et pour l'administration.

Par ailleurs, tandis que l'article 635 du code général des impôts détermine les actes obligatoirement soumis à la formalité d'enregistrement, l'article 662 du même code fixe le champ d'application des **actes passibles de droits d'enregistrement**. Ces derniers ne sont pas assujettis à **l'enregistrement dans un délai déterminé**. Toutefois, ils peuvent être soumis à cette formalité, sur réquisition écrite des parties, par exemple pour leur donner date certaine.

La formalité d'enregistrement d'un acte passible de droits d'enregistrement se réalise dans les conditions de droit commun, à la nuance près que le fait générateur, et donc la date du droit applicable, est la présentation à l'enregistrement et non la date de la rédaction de l'acte.

2. Le dispositif proposé

Le Gouvernement constate que de nombreux actes font toujours l'objet d'une formalité obligatoire alors même que le nombre d'actes enregistrés est négligeable ou que l'information collectée ne semble que d'une utilité limitée pour le contrôle fiscal.

Par conséquent, le présent article propose de supprimer le caractère obligatoire de la formalité d'enregistrement de certains actes publics et sous seings privés (article 635 du code général des impôts) :

- il propose d'une part que les actes constatant la prorogation ou la dissolution d'une société ne soient plus obligatoirement soumis à cette formalité. Seuls les actes constatant la transformation d'une société, ainsi que l'augmentation, l'amortissement ou la réduction de son capital demeureront dans le champ des actes soumis obligatoirement à l'enregistrement (article 635, 1-5° du même code). Cette mesure de simplification s'inscrit dans la continuité de la dispense de droits d'enregistrement dont bénéficient ces actes depuis le 1^{er} janvier 2019 en application de l'article 26 de la loi de finances pour 2019 ;

¹ *Projet de loi de finances pour 2020 – Évaluations préalables des articles du projet de loi.*

- d'autre part, il est proposé **que soient abrogées les dispositions soumettant obligatoirement à la formalité d'enregistrement** les actes portant **acceptation ou répudiation de successions, legs ou communautés** (article 635, 2-2° du même code), les **certificats de propriétés** (article 635, 2-3° du même code), les **inventaires** de meubles, titres et papiers et les **prisées de meubles** (article 635, 2-4° du même code) **et les procès-verbaux** constatant une **adjudication** aux enchères publiques de biens meubles corporels ou incorporels ou **toute autre vente** de mêmes biens faite avec publicité et concurrence, lorsqu'ils sont soumis à un droit proportionnel ou progressif (article 635, 2-6° du même code).

En conséquence, le **8° du I** du présent article exclut du champ des actes passibles de droit d'enregistrement ces mêmes actes précités, en supprimant les références aux 2°, 3°, 4° et 6° du 2 de l'article 635 au 2° de l'article 662.

En outre, le **12° du I** du présent article procède à des coordinations à l'article 867 du code général des impôts qui **liste les actes devant être répertoriés** par les notaires, huissiers, greffiers, secrétaires, commissaires-priseurs, courtiers de commerce, courtiers d'assurances et autres intermédiaires. Le 3° et le 4° de cet article font, en effet, référence à l'article 635 du code précité.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté sans modification le 4° et le 8° du I mais a en revanche retenu **trois amendements rédactionnels** de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, au 12° du même I.

4. La position de votre commission

Les dispositions dont l'abrogation est ici proposée rendaient la formalité d'enregistrement obligatoire pour des actes, soit pour lesquels l'enregistrement est désormais gratuit, soit dont le nombre est négligeable.

Votre rapporteur général est donc favorable à ces abrogations qui constituent des mesures de simplification du droit fiscal.

E. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE - TESTAMENTS (I. 5°)

1. Le droit existant

En vertu de l'article 636 du code général des impôts, les testaments, qu'ils soient reçus par les notaires (testaments publics et mystiques) ou simplement déposés chez eux (testaments olographes), sont obligatoirement soumis à la formalité de l'enregistrement.

Le premier alinéa de l'article 636 du code précité prévoit en effet que *« les testaments déposés chez les notaires ou reçus par eux doivent être enregistrés, à la diligence des héritiers, donataires, légataires ou exécuteurs testamentaires, dans un délai de trois mois à compter du décès du testateur. »*

L'article 848 du même code prévoit ainsi l'application d'un **droit d'enregistrement fixe de 125 euros** pour les testaments.

2. Le dispositif proposé

Le présent article propose de supprimer le premier alinéa de l'article 636 du code général des impôts et ainsi **de ne plus rendre obligatoire la formalité d'enregistrement des testaments déposés chez les notaires ou reçus par eux.**

S'ils étaient soumis volontairement à l'enregistrement, les testaments seraient toutefois toujours assujettis à un droit de 125 euros en application de l'article 680 du code général des impôts.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur cette disposition de l'article.

4. La position de votre commission

Les dispositions dont la suppression est ici proposée consacrent le caractère obligatoire de la formalité d'enregistrement des testaments, soumise à un droit d'enregistrement fixe de 125 euros.

Votre rapporteur général est favorable à la suppression de ces dispositions qui constitue une mesure de simplification du droit fiscal.

F. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE - ACTES DE CONCESSIONS PERPÉTUELLES DANS LES CIMETIÈRES (I. 6°)

1. Le droit existant

Les concessions perpétuelles dans les cimetières sont assimilées à des baux d'immeubles à durée illimitée. À ce titre, les actes de concession perpétuelle donnent ouverture aux droits et taxes prévus pour les mutations à titre onéreux de ces biens (article 744 du code général des impôts). **Ces impositions, qui sont liquidées sur le prix de la concession,** comprennent un droit départemental de 3,80 %, une taxe additionnelle communale de 1,20 % et des frais d'assiette et de recouvrement (2,37 % sur le montant du droit départemental).

Contrairement aux baux d'immeubles à durée illimitée, **les concessions perpétuelles** ne sont pas publiées au fichier immobilier et **doivent dès lors être soumises à la formalité de l'enregistrement dans le mois de leur date¹.**

2. Le dispositif proposé

Le présent article prévoit l'insertion d'un article 637 bis dans le code général des impôts, après l'article 637 de ce même code, dispensant de la formalité d'enregistrement les actes de concessions perpétuelles dans les cimetières. Celui-ci disposerait que *« les actes de concessions perpétuelles dans les cimetières sont dispensés de la formalité d'enregistrement »*.

En cas d'enregistrement volontaire, les actes de concessions perpétuelles dans les cimetières seraient soumis aux mêmes droits que ceux applicables aux mutations à titre onéreux des baux d'immeubles à durée illimitée (article 744 du code général des impôts).

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, un **amendement rédactionnel** précisant l'insertion dans le code du nouvel article 637 bis a été adopté.

¹ Cf. Bulletin officiel des finances publiques : ENR – Mutations de jouissance à titre onéreux - Baux de nature particulière (BOI-ENR-JOMI-30-20141006).

4. La position de votre commission

Les dispositions dont l'insertion est ici proposée dispensent les actes de concessions perpétuelles dans les cimetières de la formalité d'enregistrement. De ce fait, elles les dispensent également de la soumission obligatoire aux droits de mutation à titre onéreux.

Votre rapporteur général est favorable à l'insertion de ces dispositions qui constituent une mesure de simplification du droit fiscal.

G. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE - TRANSFORMATION OU DISSOLUTION D'UNE SOCIÉTÉ (I. 7°)

1. Le droit existant

L'article 638 A du code général des impôts prévoit une déclaration, soumise à la formalité d'enregistrement, pour certaines opérations de sociétés et de groupements d'intérêt économique (GIE) qui n'ont pas été constatées par un acte. C'est le cas des opérations de formation, prorogation, transformation ou dissolution d'une société ou d'un groupement d'intérêt économique, ainsi que d'augmentation, d'amortissement ou de réduction de leur capital. La déclaration prévue doit être déposée au service des impôts compétent dans le mois qui suit leur réalisation.

Cet article concerne donc les mêmes opérations que celles du 5° du 1 de l'article 635 du même code. Ce dernier article régit toutefois celles de ces opérations qui ont fait l'objet d'un acte.

2. Le dispositif proposé

Le 7° du présent article supprime - tout comme le a) du 4° du I le fait pour celles de ces opérations qui sont actées -, la soumission à la formalité d'enregistrement des prorogations et des dissolutions de sociétés et de groupement d'intérêt économique qui n'ont pas fait l'objet d'un acte. Il s'agit ainsi d'une **disposition de coordination** avec le dispositif proposé pour ces mêmes opérations ayant fait l'objet d'un acte (voir *supra*).

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur cette disposition de l'article.

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général est favorable à cette mesure de coordination qui contribue à simplifier le droit fiscal.

H. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE - VENTES PUBLIQUES (I. 9°)

1. Le droit existant

Les règles de taxation des mutations de propriété à titre onéreux de biens meubles distinguent différents régimes. **Pour les ventes publiques, des règles spécifiques sont applicables.** Ces dernières comprennent les ventes aux enchères publiques, ainsi que les adjudications publiques au rabais ou sur soumissions cachetées, qui donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal, portant sur les meubles corporels ou incorporels.

Dans le cadre de ces ventes, **les procès-verbaux officiels constatant une vente avec publicité et concurrence font partie des actes soumis à la formalité d'enregistrement.** Le principe général de cette taxation est fixé par l'article 733 du code général des impôts. Sont assujetties à un **droit d'enregistrement de 1,20 %** les ventes aux enchères publiques et les autres ventes faites avec publicité et mise en concurrence de biens meubles incorporels autres que les fonds de commerce, les clientèles, les cessions de droit à un bail, les offices ministériels et les actions ou parts de société et ce, quelle que soit la qualité du vendeur¹.

Ces actes font partie de ceux devant obligatoirement être soumis à l'enregistrement dans un délai d'un mois à compter de leur date (6° du 2 de l'article 635 du même code).

2. Le dispositif proposé

Le présent article tire les conséquences de l'abrogation du 6° du 2 de l'article 635 du code général des impôts par le b) du 4° du I du présent article.

En premier lieu, **il redéfinit le champ d'application de l'article 733 du code précité.** Le droit existant prévoit que sont assujettis à un droit de 1,20 % « *les ventes publiques mentionnées au 6° du 2 de l'article 635* » de biens meubles incorporels lorsque ces ventes ne sont pas soumises, en raison de leur objet, à un **tarif différent.** Rendue obsolète par les abrogations auxquelles procède le présent article dans son 4° du I, il est proposé que cette imposition concerne désormais « *les procès-verbaux constatant une adjudication*

¹ Cf. Article 733 du CGI et Bulletin officiel des finances publiques : ENR - Mutations à titre onéreux de meubles - Autres ventes de meubles - Ventes publiques (BOI-ENR-DMTOM-50-10-20150401).

aux enchères publiques de biens meubles incorporels ou toute autre vente de mêmes biens faite avec publicité et concurrence, lorsque ces ventes ne sont pas soumises, en raison de leur objet, à un tarif différent ».

Par ailleurs, **le présent article procède aux mesures de coordination nécessaires** avec sa première disposition en supprimant le 1^o de l'article 733 du code général des impôts, qui serait désormais inclus au nouvel alinéa 1^{er} de l'article, et en adaptant les renvois internes à l'article.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a pas apporté de modification à ces dispositions.

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général est favorable à cette mesure de coordination qui contribue à simplifier le droit fiscal.

I. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE - RENONCIATIONS PURES ET SIMPLES À SUCCESSIONS, LEGS OU COMMUNAUTÉS (I. 10°)

1. Le droit existant

La loi assujettit certains actes à un droit fixe (droit d'enregistrement ou taxe de publicité foncière), à la condition qu'ils ne contiennent pas de dispositions susceptibles par leur nature de donner ouverture à un droit proportionnel ou progressif. Différents régimes fiscaux sont applicables en la matière en fonction des actes : **les actes judiciaires, les actes extrajudiciaires et les autres actes soumis à droit fixe.**

Au sein de cette dernière catégorie se trouvent **différents actes assujettis à un droit fixe dont le montant varie** suivant la nature des opérations taxables. C'est notamment le cas des **actes de renonciations pures et simples à successions, legs ou communautés, qui sont expressément tarifés par la loi fiscale** : ils sont assujettis, en vertu du 2^o de l'article 847 du code général des impôts à une **imposition fixe de 125 euros.**

En principe, la formalité d'enregistrement des actes portant répudiation de successions, legs ou communautés est obligatoire en application du 2^o du 2 de l'article 635 du code précité. **Toutefois, l'obligation de l'enregistrement de ces actes ne subsiste pas dans les faits** compte tenu de la dispense de présentation à la formalité prévue par l'article 245 de l'annexe III au code général des impôts à l'égard de certains actes notariés et de la dispense de droit d'enregistrement prévue à l'article 1089 B

du même code pour les actes des secrétariats des juridictions judiciaires et administratives¹. En raison de l'intérêt que présentent ces actes pour le contrôle fiscal, **la dispense de formalité est néanmoins subordonnée au dépôt d'une copie certifiée des actes, sur papier libre**. Les secrétaires greffiers doivent donc adresser une copie de ces actes au comptable de la Direction générale des finances publiques de leur résidence et au fur et à mesure qu'ils les reçoivent.

2. Le dispositif proposé

Tandis que le b) du 4° du I supprime le caractère obligatoire de la formalité d'enregistrement pour « *les actes portant acceptation ou répudiation de successions, legs ou communautés* », **le 10° du I du présent article propose l'abrogation du 2° de l'article 847 du code général des impôts et supprime ainsi le droit fixe de 125 euros pour « les renonciations pures et simples à successions, legs ou communautés ».**

Les renonciations pures et simples à successions, legs ou communautés soumises volontairement à l'enregistrement restent toutefois soumises à un droit fixe de 125 euros en application de l'article 680 du code général des impôts.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur cette disposition de l'article.

4. La position de votre commission

Le dispositif ici proposé supprime l'assujettissement à un droit fixe de 125 euros des renonciations pures et simples à successions, legs ou communautés.

Il s'agit d'une mesure de simplification du droit fiscal.

¹ Cf. Bulletin officiel des finances publiques : ENR - Dispositions générales - Champ d'application de la formalité de l'enregistrement (BOI-ENR-DG-10-20-20150902).

**J. LES DROITS D'ENREGISTREMENT ET TAXE DE PUBLICITÉ FONCIÈRE -
INVENTAIRES DE MEUBLES, OBJETS MOBILIERS, TITRES ET
PAPIERS (I. 11°)**

1. Le droit existant

Certains actes dressés en matière de mutation à titre gratuit sont soumis à un droit d'enregistrement fixe de 125 euros (art. 848 du code général des impôts). C'est le cas :

- des certificats de propriété, autres que ceux établis par les secrétariats des juridictions judiciaires (article 848, 1°) ;
- des inventaires de meubles, objets mobiliers, titres et papiers (article 848, 2°) ;
- des clôtures d'inventaires (article 848, 3°) ;
- des prisées de meubles (article 848, 4°) ;
- des testaments ainsi que les libéralités soumises à l'événement du décès (article 848, 5°) ;
- des acceptations pures et simples de successions, legs ou communautés (article 848, 6°).

2. Le dispositif proposé

Le présent article propose l'abrogation de l'article 848 du code général des impôts. Il supprime ainsi le droit fixe de 125 euros prévu pour l'ensemble des actes listés.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur cette disposition de l'article.

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général est favorable à cette mesure de simplification du droit fiscal.

K. LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES, « MALUS OCCASION » (I. 13°)

1. Le droit existant

Le **malus « occasion »** est prévu à l'article 1010 *bis* du code général des impôts.

Alors que les véhicules neufs sont susceptibles de devoir payer le malus CO₂ à partir d'un niveau d'émissions de 117 grammes de CO₂ par kilomètre, le malus « occasion » est, comme son nom l'indique, dû sur **les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme les plus polluants à l'occasion de leur revente.**

Cette taxe est assise sur **la puissance administrative** des véhicules et son tarif est de **100 euros** pour une puissance comprise entre 10 et 11 chevaux-vapeur, de **300 euros** pour une puissance comprise entre 12 et 14 chevaux-vapeur et de **1 000 euros** pour une puissance supérieure à 15 chevaux-vapeur.

Le rendement de cette taxe, affectée au budget général de l'État, était de **39 millions d'euros** en 2018¹.

2. Le dispositif proposé

Le 13° du I de l'article 6 abroge l'article 1010 *bis* du code général des impôts au 1^{er} janvier 2021.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent alinéa de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La suppression du malus « occasion » est une conséquence de la rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur prévue à l'article 18 du présent projet de loi de finances pour 2020. Votre rapporteur général y est donc favorable.

¹ Selon les chiffres communiqués par la trésorerie amendes de Toulouse.

L. LE PRÉLÈVEMENT SUPPLÉMENTAIRE À LA TAXE PROPORTIONNELLE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES DE TOURISME, « MALUS VOITURES PUISSANTES » (I. 14°)

1. Le droit existant

Le **malus « voitures puissantes »** est une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules de tourisme qui comptent **plus de 36 chevaux-fiscaux**. Il est prévu par l'article 1010 *ter* du code général des impôts.

Le montant de ce prélèvement est de **500 euros par cheval-fiscal** à partir du trente-sixième cheval-fiscal. Le montant total de ce prélèvement ne peut excéder **8 000 euros**, un montant atteint à partir de **51 chevaux-fiscaux**.

Destiné à **taxer les voitures de sport**, ce malus avait été introduit par l'article 34 de la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018¹ afin de compenser symboliquement, avec la « taxe sur les yachts », une partie des effets de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Le rendement de cette taxe, affectée au budget général de l'État, était de **12 millions d'euros** en 2018.

2. Le dispositif proposé

Le 14° du I de l'article 6 abroge l'article 1010 *ter* du code général des impôts au 1^{er} janvier 2021.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent alinéa de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La suppression du malus « voitures puissantes » est une conséquence de la rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur prévue à l'article 18 du présent projet de loi de finances pour 2020. Votre rapporteur général ne s'y oppose donc pas. Elle était, en outre, très largement symbolique, instituée à la suite de la transformation de l'ISF en IFI.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

M. LE MALUS APPLICABLE AUX VOITURES PARTICULIÈRES LES PLUS POLLUANTES (I. 15°)

1. Le droit existant

Le malus annuel sur les voitures particulières les plus polluantes est prévu par l'article 1011 *ter* du code général des impôts.

Il s'applique à **la détention des véhicules de tourisme** qui émettent **beaucoup de CO₂**, à savoir **250 grammes par kilomètre** pour les véhicules immatriculés pour la première fois en 2009, **245 grammes par kilomètre** pour les véhicules immatriculés pour la première fois en 2010 et 2011 et **190 grammes par kilomètre** pour les véhicules immatriculés depuis 2012.

Cette taxe, dont le montant est de **160 euros par véhicule et par an**, est due par **toutes les personnes propriétaires ou locataires de véhicules** correspondant aux émissions et aux dates de premières immatriculations indiquées *supra*.

À l'instar de la taxe sur les véhicules de société, ce malus sur les véhicules très polluants **s'applique tous les ans** et est lié à **la détention d'un véhicule**.

Le rendement de cette taxe, affectée au budget général de l'État, était de **13 millions d'euros** en 2018.

2. Le dispositif proposé

Le 15° du I de l'article 6 abroge l'article 1011 *ter* du code général des impôts au 1^{er} janvier 2021.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent alinéa de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La suppression du malus annuel sur les voitures les plus polluantes est une conséquence de la rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur prévue à l'article 18 du présent projet de loi de finances pour 2020. Votre rapporteur général ne s'y oppose donc pas.

N. LA REDEVANCE COMMUNALE GÉOTHERMIQUE (I. 16° ET 18°)

1. Le droit existant

L'article 138 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique a introduit deux taxes sur la production d'électricité par des centrales géothermiques, codifiées aux articles 1519 J et 1599 *quinquies* C du code général des impôts :

- une **redevance communale géothermique** de 2 euros par mégawattheure de production (article 1519 J du code général des impôts) ;

- une **redevance régionale géothermique** de 3,5 euros par mégawattheure de production (article 1599 *quinquies* C du code général des impôts).

Ces deux articles du CGI prévoient que ces redevances sur l'électricité produite par l'utilisation des ressources calorifiques du sous-sol **sont acquittées les centrales géothermiques d'une puissance supérieure à 3 mégawatts, au profit pour l'une, des communes sur les territoires desquelles elles sont situées, pour l'autre, des régions sur les territoires desquelles elles sont situées.**

En outre, ils disposent que leurs modalités d'application sont fixées par décret en Conseil d'État, après avis du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. **Ces décrets n'ont pas été publiés.**

2. Le dispositif proposé

Le 16° du I du présent article propose l'abrogation de l'article 1519 J du code général des impôts, régissant la redevance communale géothermique ; le 18° du I du présent article propose quant à lui l'abrogation de 1599 *quinquies* C du code général des impôts, régissant la redevance régionale géothermique.

Ces abrogations s'appliqueraient à compter des impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2020 (C du X du présent article).

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances.

4. La position de votre commission

Comme en témoignent les débats parlementaires sur la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, ces redevances ont été instituées par voie d'amendement au Sénat¹ pour **s'appliquer de façon spécifique à la centrale de Bouillante, en Guadeloupe**. L'évaluation préalable du présent article rappelle d'ailleurs qu'il s'agit de la seule centrale sur le territoire française dont la puissance atteint 15 mégawatts.

Les dispositions des deux articles dont l'abrogation est ici proposée ne sont jamais entrées en vigueur : leur rendement est donc nul. Toutefois, l'évaluation préalable indique que le rendement de ces taxes s'élèverait en théorie à 160 000 euros par an pour la redevance communale géothermique et à 290 000 euros par an pour la redevance régionale géothermique.

En outre, le renvoi à décret pour la définition de leurs modalités d'application emporte une sérieuse fragilité juridique, car ces prélèvements constituent des impositions de toutes natures dont la définition des modalités d'application revient au législateur.

Votre rapporteur général ne s'oppose donc pas à ces abrogations. Les coûts de gestion de ces prélèvements seraient en outre disproportionnés par rapport à leur rendement théorique. Néanmoins, une attention particulière doit être portée à la fiscalité de la géothermie qui devrait être traitée dans le cadre de la refonte du code minier.

O. LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES AU PROFIT DES COMMUNES DE SAINT-MARTIN ET DE SAINT-BARTHÉLEMY (I. 17°)

1. Le droit existant

L'article 1585 I du code général des impôts qui constitue le chapitre IV du titre I^{er} de la deuxième partie du code général des impôts prévoit l'existence au profit des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (Guadeloupe) d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules visée à l'article 1599 *quindecies* du même code, pour financer l'amélioration de leur réseau routier.

La taxe additionnelle est due sur les certificats d'immatriculation délivrés aux résidents des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Son taux est fixé chaque année par délibération du conseil municipal de Saint-Martin et du conseil municipal de Saint-Barthélemy dans

¹ L'article 138 de la loi résulte du vote par le Sénat d'un amendement portant article additionnel de MM. Desplan, Antiste, Cornano, J. Gillot, Karam et Patient.

les conditions prévues aux articles 1599 *sexdecies* à 1599 *novodecies*. Le taux de la taxe additionnelle ne peut pas excéder celui de la taxe principale.

La taxe additionnelle est assise et recouvrée comme un droit de timbre.

Toutefois, depuis la reconnaissance en 2012 de l'autonomie fiscale des collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la taxe n'est plus mise en œuvre. Son rendement est donc nul.

2. Le dispositif proposé

Le 17° du I de l'article 6 abroge l'article 1585 I relatif à la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

4. La position de votre commission

La suppression de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy est une conséquence de la rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur prévue à l'article 18 du présent projet de loi de finances pour 2020.

Votre rapporteur général y est donc favorable.

P. LA TAXE SUR LES PERMIS DE CONDUIRE (I. 19°, II. 2° ET IX)

1. Le droit existant

Les permis de conduire des véhicules automobiles, des motocyclettes d'une cylindrée supérieure à 125 cm³ et de tous les autres véhicules à moteur donnent lieu au paiement d'une taxe prévue aux articles 1599 *terdecies* et 1599 *quaterdecies* du code général des impôts. Pour les véhicules automobiles, cette taxe couvre toutes les extensions de validité de conduite.

Cette taxe est perçue au profit de la région, qui fixe son taux. Elle est exigible sur les permis et les duplicata délivrés dans la circonscription régionale.

La taxe n'est pas due lorsque la délivrance du permis de conduire est consécutive à un changement d'état matrimonial.

Son rendement prévisionnel pour 2019 s'élève à **2 millions d'euros**.

2. Le dispositif proposé

Le **19° du I** de l'article 6 abroge le I de la section II du chapitre II du titre II *bis* de la deuxième partie du livre Ier du code général des impôts relatif à la taxe sur les permis de conduire.

En conséquence, le **2° du II** abroge le 2° du a de l'article L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales qui fait figurer la taxe sur les permis de conduire parmi la liste des recettes de la section de fonctionnement des régions.

Pour compenser cette perte de recettes pour la Réunion, la Corse, la Guyane, la Martinique et Mayotte, le IX prévoit que le taux unitaire de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation prévue à l'article 1599 *quindecies* du code général des impôts tel qu'il résulte de la délibération applicable au 1^{er} janvier 2020, est majoré d'un pourcentage égal au rapport entre les produits, affectés à ces collectivités, des taxes suivantes devenues exigibles entre le 1^{er} décembre 2018 et le 1^{er} décembre 2020 :

- au numérateur, la taxe sur les permis de conduire;
- au dénominateur, la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation.

Le niveau de ces majorations est constaté pour chaque collectivité territoriale par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent alinéa de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La suppression de la taxe sur les permis de conduire est une conséquence de la rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur prévue à l'article 18 du présent projet de loi de finances pour 2020. Votre rapporteur général y est donc favorable.

Q. LA TAXE RÉGIONALE FIXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION DES VÉHICULES (I. 20° ET 21°)

1. Le droit existant

En vertu de l'article 1599 *septecies* du code général des impôts, les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur de la série W donnent lieu au paiement d'une taxe fixe au profit des régions dont le montant est égal au double du taux unitaire de la taxe régionale proportionnelle sur les véhicules à moteur mentionnée à l'article 1599 *sexdecies* du même code. Ceux de la série WW donnent lieu au paiement d'une taxe fixe dont le montant est égal audit taux unitaire.

Est également prévu, toujours au bénéfice des régions, **le paiement d'une taxe fixe** pour la délivrance :

- de tous les duplicata de certificats ;
- des certificats délivrés en cas de modification d'état civil d'une personne physique, ou en cas de simple changement de dénomination sociale d'une personne morale ;
- des certificats délivrés en cas de modification des caractéristiques techniques du véhicule ;
- des certificats délivrés en cas de modification de l'usage du véhicule.

Le montant de cette taxe fixe est égal :

- au quart du taux unitaire mentionné supra pour les vélomoteurs et les motocyclettes dont la cylindre n'excède pas 125 cm³ ;
- audit taux unitaire pour tous les autres véhicules.

Plusieurs cas d'exonération de cette taxe fixe sont prévus (changement de situation matrimoniale, changement de domicile, erreur de saisie, etc.).

Le rendement de cette taxe régionale fixe, dont le montant est de **44 euros** en moyenne, était de **71 millions d'euros** en 2018.

2. Le dispositif proposé

Les **20° et 21° du I** du présent article abrogent respectivement les articles 1599 *septedecies* et 1599 *octodécies* du code général des impôts.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté les présents alinéas de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La suppression de la taxe régionale fixe sur les certificats d'immatriculation est une conséquence de la rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur prévue à l'article 18 du présent projet de loi de finances pour 2020. Votre rapporteur général y est donc favorable.

R. LA CONTRIBUTION EN RAISON DE L'ABSENCE D'INFORMATION À CARACTÈRE SANITAIRE DANS LES MESSAGES PUBLICITAIRES (I 22°, III 1°, 2°)

1. Le droit existant

Introduit par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la santé publique, l'article L. 2133-1 du code de la santé publique impose aux annonceurs et aux promoteurs **d'accompagner les messages publicitaires en faveur de boissons** avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou de produits alimentaires manufacturés **d'une information à caractère sanitaire**. Dans le cas des messages publicitaires télévisés ou radiodiffusés, cette obligation ne s'applique qu'aux messages émis et diffusés à partir du territoire français et reçus sur ce territoire. La même obligation d'information s'impose à toute promotion, destinée au public, par voie d'imprimés et de publications périodiques édités par les producteurs ou distributeurs de ces produits. Le dispositif vise à prévenir, principalement, les risques liés à l'obésité.

Les annonceurs et les promoteurs peuvent **déroger à cette obligation** à la condition de verser une **contribution** destinée à financer la réalisation et la diffusion d'actions d'information et d'éducation nutritionnelles, notamment dans les médias concernés ainsi qu'au travers d'actions locales. Le produit de cette contribution est affecté à l'Agence nationale de santé publique.

Le calcul de la contribution diffère selon le support de diffusion des messages publicitaires :

- dans le cas des messages publicitaires télévisés ou radiodiffusés, un taux de 5 % s'applique au montant annuel des sommes destinées à leur émission ou à leur diffusion. Le fait générateur est constitué par la diffusion de ces messages ;

- s'agissant des autres types de promotion, le taux de 5 % s'applique sur le montant, hors TVA, des dépenses de réalisation et de distribution engagées au titre de l'année civile précédente. Le fait générateur est constitué par la mise à disposition des imprimés publicitaires.

L'article L. 2421-1 du code de la santé publique prévoit l'application de ce dispositif à Wallis-et-Futuna.

L'État prélève, de son côté, 1,5 % du rendement de cette taxe au titre des frais de recouvrement.

2. Le dispositif proposé

Le produit de la contribution prévue à l'article L. 2133-1 du code de la santé publique est, d'après le Gouvernement, proche de zéro.

Le **a) du 1° du III** du présent article prévoit, dans ces conditions, de **supprimer cette taxe et de la remplacer par une amende** pour non-respect de l'obligation d'information. Celle-ci permettrait de répondre à l'objectif poursuivi en matière de santé publique, en supprimant la possibilité de dérogation.

Visant les annonceurs, cette amende s'élèverait à 37 500 euros. En fonction de la gravité du non-respect de la législation, elle pourrait être portée à 30 % des dépenses consacrées à l'émission, à la diffusion, à la réalisation ou à la distribution des messages ou promotions publicitaires.

Le **b) du 1° du III** du présent article consiste en une modification rédactionnelle.

Aux termes du **2° du III** du présent article, le nouveau dispositif ne serait pas appliqué à Wallis-et-Futuna.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel supprimant la référence à la taxe à l'article 1609 *octovicies* du code général des impôts.

4. La position de votre commission

Le dispositif prévu dans le cadre du présent projet de loi permet de concilier l'objectif légitime de suppression d'une taxe à faible rendement et le maintien de ses finalités, à savoir lutter contre l'obésité, en garantissant une information des consommateurs. La nouvelle rédaction de l'article L. 2133-1 du code de la santé publique supprime en effet la dérogation à l'obligation de non-information et assortit celle-ci d'une amende en cas de non-respect.

Dans ces conditions, votre rapporteur général est favorable à la suppression de cette taxe.

S. LES TAXES AFFECTÉES À L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS (I. 23° ET 24°, V. 1° ET 2°)

1. Le droit existant

a) *Les ressources de l'Autorité de régulation des transports (ART)*

L'article L. 1261-9 du code des transports prévoit que l'Autorité de régulation des transports (ART), connue précédemment sous le nom d'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), est financée par trois recettes :

- la taxe pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes et prévue à l'article 1609 *septtricies* du code général des impôts ;
- le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires prévu à l'article L. 1261-20 du code des transports ;
- les rémunérations qu'elle perçoit, le cas échéant, pour services rendus.

b) *La taxe pour frais de contrôle*

L'article 1609 *septtricies* du code général des impôts prévoit l'existence d'une taxe annuelle pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes et perçue au profit de l'ART, 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.

La taxe est assise sur la part du chiffre d'affaires afférent à l'activité concédée réalisé au cours de l'exercice, après abattement de 200 millions d'euros. Son taux, compris entre 0,15 ‰ et 0,4 ‰, est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.

La taxe est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA.

Elle a rapporté 2,5 millions d'euros à l'ART en 2019.

c) *Le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires*

L'article L. 1261-20 du code des transports prévoit l'existence d'un droit fixe dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau ferroviaire perçue au profit de l'ART, 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. Son montant est fixé par le ministre chargé des transports et par le ministre chargé du budget, sur proposition de l'ART.

Ce droit comprend, selon le cas :

- soit une part du montant des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national versées à SNCF Réseau, dans la limite de cinq millièmes de ce montant ;

- soit une somme proportionnelle au nombre de kilomètres parcourus sur les autres lignes du réseau ferroviaire, dans la limite de 0,10 euros par kilomètre parcouru.

Ce droit est déclaré et acquitté par les entreprises ferroviaires dans les mêmes conditions que celles prévues pour le droit de sécurité ferroviaire prévu par l'article L. 2221-6 du même code des transports.

Il est constaté et recouvré dans les mêmes délais et sous les mêmes garanties et sanctions que ceux applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires.

Il a rapporté 8,8 millions d'euros à l'ART en 2019.

2. Le dispositif proposé

Le **24° du I** du présent article supprime l'affectation à l'Autorité de régulation des transports (ART) de la taxe annuelle pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroute prévue au I de l'article 1609 *septuagies* du code général des impôts.

En conséquence, le **23° du I** modifie le titre de l'intitulé de la section XV du chapitre I^{er} bis du titre III de la deuxième partie du livre I^{er} du même code pour supprimer toute référence à l'ART.

Le **2° du V** abroge l'article L. 1261-20 du code des transports, supprimant ainsi le droit fixe dû par les entreprises ferroviaires à l'ART.

En conséquence, le **1° du V** de l'article 6 propose une nouvelle rédaction de l'article L. 1261-19 du code des transports relatif aux ressources de l'ART.

Il prévoit ainsi que l'ART dispose des ressources suivantes :

- les contributions et subventions de l'État et d'autres personnes publiques ;

- les rémunérations de ses prestations de services.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté les présents alinéas de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La suppression du droit fixe dû par les entreprises ferroviaires permet de mettre fin à l'existence d'une taxe au rendement très faible (8,8 millions d'euros) dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

La taxe pour frais de contrôle due par les entreprises d'autoroutes sera pour sa part versée au budget général.

En contrepartie, l'Autorité de régulation des transports (ART), qui a récupéré au 1^{er} octobre 2019 une nouvelle compétence en matière de régulation des redevances aéroportuaires, sera financée par une subvention versée par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Le montant de cette nouvelle dotation globale de fonctionnement sera de 11,3 millions d'euros en 2020, soit exactement le montant perçu au titre des taxes affectées en 2019.

L'ART perçoit par ailleurs 750 000 euros au titre de ses prestations de service.

Il est donc pris acte de ces modifications.

T. LA TAXE SUR LES ACTIVITÉS COMMERCIALES NON SALARIÉES À DURÉE SAISONNIÈRE (II. 1°)

1. Le droit existant

La section 13 du chapitre III du titre III du livre II de la 2^e partie du code général des collectivités territoriales (CGCT) **codifie les dispositions applicables à la taxe sur les activités commerciales non salariées (TACDS)**. Cette section comprend les articles L. 2333-88 à L. 2333-91 du CGCT. Les articles réglementaires concernés sont les articles R. 2333-133 à 2333-138 du même code.

Les règles applicables à cette taxe ont été définies par l'article 71 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000. **Les communes peuvent ainsi instituer sur leur territoire une taxe sur les exploitants de locaux, d'un emplacement ou d'un véhicule exerçant des activités commerciales saisonnières.** Cette disposition vise ainsi les exploitants saisonniers non soumis aux impôts économiques locaux, soit **désormais la contribution économique territoriale (CET)**.

L'assiette de la taxe est déterminée par la surface du local ou de l'emplacement sur lequel l'activité est exercée. Pour les véhicules comme les « *food trucks* » par exemple, **la taxe est assise sur le double de la surface du véhicule. La taxe est due par jour d'activité.**

Le tarif est fixé sur délibération du conseil municipal et ne peut être inférieur par jour à 0,76 euro par mètre carré, ni excéder 9,15 euros par mètre carré (article L 2333-90 du CGCT). **La collecte de la taxe et assurée par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur la base d'une déclaration adressée à la commune par l'exploitant et du titre de recettes émis par la communes.**

Les recettes de cet impôt ne font l'objet d'aucun chiffrage de la part du Gouvernement.

2. Le dispositif proposé

Le 1° du II de l'article 6 du projet de loi de finances abroge la section 13 du chapitre III du titre III du livre II de la 2^e partie de la partie législative du code général des collectivités territoriales (CGCT) et donc supprime la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent alinéa de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

La présente taxe relève du pouvoir fiscal des communes qui sont libres de la mettre en œuvre. Elle permet de pallier l'inégalité entre les activités saisonnières non assujetties aux impôts économiques locaux et les commerces qui sont indispensables au maintien de l'activité dans ces communes pendant toute l'année.

De plus, si les redevances de stationnement payées par les détenteurs de véhicules destinés à la vente de produits ont pu être invoquées pour justifier la suppression de la taxe, les activités saisonnières ne relèvent pas exclusivement de ce modèle.

En effet, un certain nombre d'entre elles ne relève pas de ventes réalisées depuis des véhicules stationnés sur la voie publique. **Il paraît utile de maintenir la possibilité pour les communes confrontées à des fortes variations d'activité saisonnière (tourisme, évènements...) de mettre en œuvre une taxe spécifique aux activités de « haute saison ».**

De surcroît, compte tenu de l'absence de recensement par le Gouvernement du nombre de communes ayant institué une telle taxe et l'absence d'information concernant son produit, **les conséquences de la suppression de cette taxe ne sont pas prévisibles en l'état des informations disponibles.**

Votre commission a par conséquent adopté l'amendement FINC.35 afin de maintenir la possibilité pour les communes d'instituer cette taxe.

U. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES DÉCLARATIONS ET NOTIFICATION DES PRODUITS DE VAPOTAGE (III. 3°)

1. Le droit existant

L'ordonnance n° 2016-623 du 16 mai 2016 qui encadre l'utilisation des produits de vapotage contenant de la nicotine en France permet à l'État, et plus précisément l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) de percevoir un droit sur les dossiers de notification qui sont lui sont soumis par les fabricants et importateurs six mois avant la mise sur le marché de desdits produits. Ce dossier porte notamment sur les responsables de cette mise sur le marché, la composition, les émissions, les données toxicologiques des ingrédients et des émissions, ainsi que les composants et le processus de fabrication du produit. Le droit est perçu pour la réception, le stockage, le traitement, et l'analyse des informations.

Ce droit, qui est conforme à la législation européenne¹, est plafonné à 7 600 euros à l'article L. 3513-12 du code de la santé publique. Le montant de la taxe est codifié au sein de l'article D. 3513-10 du même code :

- chaque produit figurant au sein d'une nouvelle notification ou au sein d'une notification modifiée substantiellement donne lieu au paiement d'un droit de 295 euros ;

- le stockage, le traitement, et l'analyse d'une notification donne lieu au paiement d'un droit de 120 euros, renouvelable chaque année.

Le rendement de cette taxe est évalué à 7,4 millions d'euros en 2019.

2. Le dispositif proposé

Le Conseil d'État a, dans une décision rendue le 10 mai 2017, annulé partiellement pour excès de pouvoir l'ordonnance n°2016-623 prise un an plus tôt, relevant que le Gouvernement avait fixé un plafond « *manifestement déraisonnable* » et renvoyé la détermination du barème de la taxe à un décret². Le dispositif n'a, cependant pas, été modifié à l'occasion de l'examen des lois de finances pour 2018 et pour 2019. Ainsi, l'article 83 de la loi de finances pour 2019, qui vise le rendement de cette taxe, ne modifie pas pour autant

¹ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac

² Décision n° 401536 du 10 mai 2017.

son plafonnement. Il convient de rappeler à ce stade que le droit européen invitait le Gouvernement à mettre en œuvre des « *redevances proportionnelles* », ce qui ne semble pas être le cas, ni la forme de la taxe ni le montant n'étant conformes à ces orientations.

Le Gouvernement privilégie aujourd'hui la suppression du dispositif, plutôt que de le modifier pour le rendre conforme aux exigences constitutionnelles. Cette option est justifiée par la volonté de diminuer la pression fiscale pesant sur les entreprises et simplifier, dans le même temps, leurs démarches administratives. Le 3° du III de l'article prévoit donc une **suppression de ladite taxe**.

Le produit de la taxe fait l'objet, dans le cadre du présent projet de loi de finances, d'une rebudgétisation, de façon à ce que la suppression de ce droit soit neutre pour l'Ansès.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative de Mme Cendra Motin (La République en marche), la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement maintenant la taxe mais en modifiant le plafonnement du montant, pour le rendre conforme à la décision du Conseil d'État de 2017. Celui-ci serait ramené à 500 euros, au lieu de 7 600 euros. Cet amendement a finalement été retiré en séance.

L'Assemblée nationale a donc adopté, sans modification cette suppression.

4. La position de votre commission

S'il permettait de réaffirmer les droits du législateur alors qu'une ordonnance avait initié cette taxe et de se conformer au droit européen, l'amendement adopté en commission des finances de l'Assemblée nationale aurait considérablement réduit le rendement de cette taxe déjà modeste à l'heure actuelle.

Compte-tenu de la compensation budgétaire accordée à l'Ansès, la suppression de ce dispositif, manifestement excessif et peu en phase avec les orientations européennes en la matière, peut être approuvée.

V. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES PREMIÈRES VENTES DE DISPOSITIFS MÉDICAUX (III. 4°, IV. 1° ET 2°)

1. Le droit existant

L'article L. 245-5-5-1 du code de la sécurité sociale prévoit une **contribution sur la première vente de dispositifs médicaux ainsi que de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro***. Le texte vise principalement les fabricants ou les importateurs de ces dispositifs, dès lors qu'ils sont assujettis à la TVA. Les exportateurs et les distributeurs ne sont pas concernés.

L'**assiette** de la contribution est constituée par le **montant annuel** des ventes des dispositifs médicaux réalisés en France. La contribution n'est, cependant, pas exigible dès lors que le montant total des ventes n'a pas atteint 500 000 euros hors taxe. Le taux de la contribution est, depuis 2015, fixé à 0,29 %¹.

Aux termes de l'article L. 5121-8 du code de la santé publique, les redevables de la contribution adressent à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et au comité économique des produits de santé, au plus tard le 31 mars de chaque année, une déclaration fournissant des informations relatives aux ventes réalisées au cours de l'année civile précédente pour les dispositifs médicaux et les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* donnant lieu au paiement de cette contribution.

Le versement de la contribution est effectué en deux temps. Au 1^{er} juin, le redevable verse un acompte provisionnel, correspondant à 75 % de la contribution versée l'année précédente. Le solde éventuel est versé le 1^{er} mars de l'année suivante.

Le recouvrement est effectué par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (article L. 138-20 du code de la sécurité sociale), avant versement à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

Le **rendement prévisionnel** de la taxe est estimé à **44,77 millions** d'euros pour 2020 dans le tome I du rapport *Évaluation des voies et moyens* annexé au présent projet de loi de finances.

¹ L'article 26 de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement pour la sécurité sociale pour 2012 qui crée la contribution prévoyait initialement un taux de 0,25 % et un montant total des ventes de 103 450 euros. Le taux et le seuil ont été modifiés par la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2012.

2. Le dispositif proposé

Le présent article prévoit la **suppression de cette contribution** à compter du 1^{er} janvier 2021. La perte de recettes pour la CNAM serait alors intégralement compensée par l'État.

Le **2° du IV** du présent article prévoit en conséquence que l'article L. 245-5-1 du code de la sécurité sociale soit abrogé. Le **1° du IV** du présent article supprime également la référence à celui-ci à l'article L. 138-20 du code de la sécurité sociale. Le **a) et le b) du 4° du III** du présent article prévoit que la référence à la contribution soit également supprimée au sein de l'article L. 5128-1 du code de la santé publique. L'obligation de déclaration que contient ledit article est cependant maintenue.

Cette suppression n'est pas justifiée outre-mesure par le Gouvernement. Elle s'inscrit dans un double mouvement de simplification du droit et d'allègement de la charge fiscale.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté qu'un amendement rédactionnel, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances.

4. La position de votre commission

La suppression de la contribution sur la première vente de dispositifs médicaux ou de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* ne constitue qu'un allègement partiel de la charge fiscale pour les fabricants et les importateurs desdits dispositifs. Ceux-ci sont, en effet, toujours redevables de la contribution prévue à l'article L. 245-5-1 du code de la sécurité sociale visant les dépenses de promotion. L'assiette de celle-ci est constituée des rémunérations, des remboursements de frais, des frais de publications et des achats de services publicitaires et des prestations externalisées. Il est procédé à un abattement forfaitaire de 50 000 euros avant application d'un taux de 15 %. Le rendement prévisionnel de la taxe est estimé à 49,85 millions d'euros pour 2020.

Cela étant et compte-tenu de la compensation intégrale de la perte de recettes pour la CNAM prévue par l'État, votre rapporteur général ne revient pas sur la suppression de ce dispositif.

W. LES RESSOURCES DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE (V. 3°)

1. Le droit existant

L'article L. 2221-6 du code des transports prévoit que les ressources de l'Établissement public de sécurité ferroviaire sont constituées par :

1° une fraction du produit d'un droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les éléments constitutifs du réseau du système ferroviaire sur lequel s'exerce la mission d'autorité nationale de sécurité dudit établissement public. Le montant de ce droit est fixé par les ministres chargés des transports et du budget sur proposition du conseil d'administration de l'établissement public. Ce droit comprend, selon le cas :

- un pourcentage du montant des redevances d'utilisation du réseau ferré national versées à SNCF Réseau dans la limite du centième de ce montant et de 0,20 € par kilomètre parcouru ;

- une somme proportionnelle au nombre de kilomètres parcourus sur les éléments constitutifs du réseau du système ferroviaire sur lesquels s'exerce la mission d'autorité nationale de sécurité de l'établissement public, autre que le réseau ferré national, dans la limite de 0,10 euros par kilomètre parcouru ;

2° les subventions de l'État ou de toute autre personne publique ou privée ;

3° les redevances que l'établissement public perçoit à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisations, autres que celles visant à obtenir de sa part la qualité d'entreprise ferroviaire sur le territoire national ;

4° les dons, legs, produits de cession et concours divers ;

5° des sanctions pécuniaires ;

6° les produits des ventes et des autres services que l'établissement public effectue dans le domaine de la sécurité ferroviaire.

2. Le dispositif proposé

Le 3° du V du présent article **supprime de la liste des ressources de l'Établissement public de sécurité ferroviaire la fraction du produit d'un droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires** qui utilisent les éléments constitutifs du réseau du système ferroviaire sur lequel s'exerce la mission d'autorité nationale de sécurité dudit établissement public

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté le présent alinéa de l'article 6 sans modification.

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général est favorable à la suppression de cette taxe à faible rendement.

X. LE DROIT SUR LES PRODUITS BÉNÉFICIAINT D'UNE APPELLATION D'ORIGINE, D'UNE INDICATION GÉOGRAPHIQUE OU D'UN LABEL ROUGE (VI. 1° ET 2°)

1. Le droit existant

L'article L 642-13 du code rural et de la pêche maritime inséré dans les dispositions relatives aux ressources de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) prévoit l'établissement d'un droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge.

Le produit de ce droit est affecté à l'INAO dans la limite du plafond mentionné au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Les taux des droits perçus sont fixés sur proposition du conseil permanent de l'institut après avis du comité national compétent par arrêté des ministres chargés du budget et de l'agriculture, sous des limites qui varient selon le produit et la qualité du signe officiel de la qualité et de l'origine (SIQO).

Le tarif va de 15 centimes par hectolitre pour les vins bénéficiant d'une distinction d'appellation d'origine à 0,75 centime par hectolitre pour les boissons alcoolisées bénéficiant d'un label rouge.

Les droits sont acquittés annuellement par les opérateurs habilités sur la base des quantités produites en vue d'une commercialisation sous SIQO.

L'assiette peut toutefois être adaptée sur proposition du comité national compétent pour reposer sur des moyennes de production ou être réduite des quantités retenues par l'opérateur.

Le droit est perçu sans considération de la destination intérieure ou étrangère des produits.

La liquidation des droits et leur recouvrement sont effectués auprès d'opérateurs habilités par l'INAO selon les règles et sous les garanties, privilèges et sanctions prévus en matière de contributions indirectes.

L'article L 642-14 du code rural et de la pêche maritime précise que l'organisme de défense et de gestion d'un produit, bénéficiant d'un SIQO, peut assurer, par délégation de l'INAO, la liquidation et le recouvrement des droits acquittés au titre de l'article L 642-13 du code rural et de la pêche maritime.

2. Le dispositif proposé

Le Gouvernement propose la suppression des deux articles L 642-13 et L 642-14 du code rural et de la pêche maritime (2° du VI).

Il procède en outre à une mesure de coordination (1° du VI) en prévoyant que l'INAO « *peut disposer de ressources résultant de textes particuliers* ».

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté **six amendements** identiques de **suppression de la suppression de ces droits** sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge (amendements n° I-67 de M. Descoeur, I-341 de Mme Verdier-Jouclas, I-382 de Mme Magnier, I- 941 de Mme Dalloz, I- 966 de Mme Corneloup, I- 978 de M. de Courson), après un avis défavorable aux amendements de la commission des finances et du Gouvernement.

4. La position de votre commission

Selon le Gouvernement, le rendement des droits supprimés atteindrait **7 millions d'euros** en 2018.

L'annexe « Évaluations préalables des articles du projet de loi », précise que les produits correspondants constituent entre 25 % et 30 % des ressources de l'INAO. Par ailleurs, le budget de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » justifie la hausse de 7,4 millions d'euros de la subvention pour charges de service public au bénéfice de l'INAO par la suppression envisagée des droits perçus auprès des professionnels.

L'origine de cet impôt est ancienne (un décret-loi de 1935). Il traduit la volonté des professionnels de mutualiser les moyens nécessaires à la protection des appellations d'origine.

L'INAO se caractérise d'ailleurs par une gouvernance mixte, qui associe les pouvoirs publics et plus de 200 professionnels.

La suppression des droits envisagée a suscité des réactions défavorables de la part des professions concernées.

En effet, cette initiative prend place dans un contexte où la promotion des appellations d'origine, et ainsi leur défense, occupent une place importante dans la volonté de conquérir des parts de marché à l'exportation, par ailleurs très menacées par les initiatives protectionnistes.

Au demeurant, l'État et l'INAO se sont liés par un nouveau contrat d'objectifs et de performance signé le 26 février 2019, qui entend développer les SIQO, l'analyse du bilan du précédent COP 2015-2017 par le conseil générale de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) ayant identifié des besoins de renforcement de l'action de cette structure.

La volatilité des engagements budgétaires incline à une certaine prudence dès lors que la compensation prévue, qui porte sur une part considérable des ressources de l'établissement, pourrait faire l'objet d'arbitrages défavorables dans le futur.

Votre commission vous propose de confirmer la suppression du VI du présent article.

Y. LES TAXES SUR LES VOYAGEURS DE COMMERCE (VII)

1. Le droit existant

Le chapitre IV du titre X du code des douanes contient un article unique relatif à la taxe sur les voyageurs de commerce. Cet article 284 prévoit que les personnes voyageant en France dans le but d'obtenir des commandes au profit d'entreprises localisées à l'étranger sont soumises à des droits et taxes équivalents à ceux auxquels serait soumise la même activité dans les pays dans lesquels sont établies lesdites entreprises.

L'administration des douanes assure en théorie la perception de ces droits et taxes. Dans les faits, cette taxe est obsolète et n'est plus appliquée, le rendement de la taxe est donc nul.

2. Le dispositif proposé

Le VII de l'article 6 du présent projet de loi de finances supprime la taxe en abrogeant le chapitre IV du titre X du code des douanes.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

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

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général est favorable à la suppression de cette disposition du code des douanes. Du fait de l'obsolescence de celle-ci et de l'absence de portée pratique de l'article en cause, il s'agit donc davantage d'un toilettage du droit existant que véritablement de la suppression d'une taxe à faible rendement.

III. LES DISPOSITIONS NOUVELLES INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA TAXE SUR LES LOYERS ÉLEVÉS DES LOGEMENTS DE PETITE SURFACE (I. 1° A)

1. Le droit existant

La loi de finances initiale pour 2012¹ a introduit, à l'article 234 du code général des impôts, une nouvelle taxe, dite « taxe Apparau », sur les loyers élevés des logements de petite surface.

Le Sénat s'était alors opposé à la création de cette taxe, en raison de sa très grande complexité et du risque de déclaration incomplète.

a) *La taxe s'applique aux micro-logements à loyer élevé en zone tendue*

Cette taxe est soumise à des conditions sur les logements, sur la localisation et sur le montant des loyers :

- les logements concernés sont ceux **dont la surface habitable est inférieure à 14 mètres carrés**, donnés en location nue ou meublée pour une durée minimale de neuf mois. Ces logements doivent être exonérés de taxe sur la valeur ajoutée, de sorte que les résidences avec services telles que les résidences de tourisme, les maisons de retraite ou les résidences pour étudiants ne sont pas concernées par la taxe ;

- la taxe est perçue **dans les communes** classées dans des zones géographiques se caractérisant par un **déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements**, c'est à dire la zone A définie pour l'application de certaines aides au logement²;

- enfin, elle s'applique **lorsque le loyer brut**, hors charges locatives remboursables par le locataire au bailleur, **est supérieur à un montant**

¹ Article 79 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² La liste des communes appartenant aux zones A, B et C est définie par l'[arrêté du 1^{er} août 2014](#) pris en application de l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation. La zone A comprend Paris et sa couronne et des communes de la Côte d'Azur et à proximité de Genève.

mensuel fixé par décret dans une fourchette elle-même mise à jour par le décret annuel d'incorporation¹.

Ce montant peut être majoré de 10 % pour les locations meublées et être modulé selon la tension du marché locatif au sein des zones géographiques concernées.

L'article 58 P de l'annexe 3 du code général des impôts fixe actuellement ce seuil à 42,47 euros par mètre carré de surface habitable.

b) Le taux croît en fonction du dépassement du loyer par rapport à une valeur de référence

Le taux dépend de l'écart entre le montant du loyer mensuel, charges non comprises, et la valeur du loyer mensuel de référence.

Écart entre le montant du loyer mensuel, charges non comprises, et la valeur du loyer mensuel de référence	Taux de la taxe
écart < 15 %	10 %
15 % ≤ écart < 30 %	18 %
30 % ≤ écart < 55 %	25 %
55 % ≤ écart < 90 %	33 %
90 % ≤ écart	40 %

Source : article 234 du code général des impôts

c) La taxe repose sur une déclaration du redevable

Le IV de l'article 234 précité indique que la taxe est établie, contrôlée et recouvrée comme en matière d'impôt sur le revenu pour les personnes physiques et comme l'impôt sur les sociétés pour les personnes soumises à cet impôt.

La personne physique redevable doit remplir l'imprimé n° 2042 LE, qui regroupe les éléments nécessaires à la liquidation de la taxe, puis reporter le montant total de la taxe dans la case 4BH relative à cette taxe dans la déclaration complémentaire des revenus n° 2042 C, qui complète la déclaration d'ensemble de revenus n° 2042 de l'année concernée.

¹ [Décret n° 2019-559 du 6 juin 2019](#) portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

d) La taxe est manifestement sous-appliquée

Cette taxe n'a jamais eu l'effet dissuasif attendu et les montants recouvrés, selon les documents annexés aux lois de règlements, sont extrêmement faibles.

Les chiffres donnés en loi de règlement présentent d'ailleurs un **caractère douteux**, puisque les annexes des projets de loi de règlement relatives aux recettes n'indiquaient qu'un produit de 1 354 euros en 2014, 2 463 euros en 2015, 1 654 euros en 2016 et un montant identique en 2017. **Cette taxe a même disparu des documents annexés au projet de loi de règlement pour 2018.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur général avait obtenu des précisions supplémentaires : le chiffre de 1 354 euros correspondait à une personne unique, soumis à l'impôt sur les sociétés, auquel il fallait ajouter 431 particuliers soumis à l'impôt sur le revenu pour un montant de 542 000 euros.

Enfin, le ministre de l'action et des comptes publics, M. Gérard Darmanin, a indiqué lors de l'examen en séance publique, à l'Assemblée nationale, de l'amendement dont cet article est issu, que le rendement de cette taxe était de 500 000 euros, constatant que l'objectif n'était pas atteint.

Votre rapporteur général s'étonne aussi bien de la non-application de cette taxe que du caractère très lacunaire des données présentées.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Les députés ont adopté, avec un avis de sagesse du rapporteur général au nom de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement, trois amendements identiques n^{os} I-1408 de M. Laurent Saint-Martin et plusieurs de ses collègues, I-1626 de Mme Véronique Louwagie et I-2402 de M. Xavier Paluszkiwicz, tendant à abroger l'article 234 et donc à supprimer la taxe « Apparu ».

Ces amendements se fondent sur l'inefficacité de cette taxe, ainsi que sur l'introduction d'un dispositif de loyer en zone tendue par l'article 40 de la loi « ELAN »¹.

¹ Loi n^o 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

3. La position de votre commission

Votre rapporteur a déjà constaté l'inefficacité de cette taxe, qui fait manifestement l'objet d'une sous-déclaration de la part des propriétaires, et proposé en 2015 sa suppression¹. Les députés font aujourd'hui un constat identique.

Il convient de prendre acte de l'incapacité de ce dispositif à atteindre son objectif, certainement en raison de sa complexité et de la difficulté d'en contrôler l'application.

B. LES DROITS D'ENREGISTREMENT DES CONTRATS DE MARIAGE (I 9° BIS)

1. Le droit existant

Le 1° de l'article 847 du code général des impôts dispose actuellement que les contrats de mariage, lorsqu'ils ne peuvent donner lieu à la perception d'une imposition proportionnelle ou progressive d'un montant plus élevé, sont soumis à une **imposition fixe de 125 euros**.

2. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, un amendement introduisant, après l'alinéa 16 du présent article, un alinéa 17 a été adopté. **Ce nouvel alinéa propose l'insertion d'un 9° bis prévoyant l'enregistrement gratuit des contrats de mariage.**

L'amendement présenté par notre collègue député vise à prévoir un enregistrement gratuit de ces contrats. **Le coût pour les finances publiques est évalué par le rapporteur général de l'Assemblée nationale à 4,5 millions d'euros.** En effet, l'INSEE estime à 235 000 le nombre de mariages en 2018 et à 15 % la proportion de couples ayant opté pour une séparation de biens en 2014.

3. La position de votre commission

L'enregistrement gratuit des contrats de mariage ne pose pas de difficulté. Il convient de noter que la majorité à l'Assemblée nationale a annoncé à cette occasion qu'elle déposerait, en seconde partie, un amendement visant à ramener de 2,5 à 1,1 % le taux du droit de partage qui s'applique aux époux et partenaires d'un pacte civil de solidarité en cas de

¹ Examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2016, amendement n° I-42, discussion en séance publique le [23 novembre 2015](#).

séparation. Le Gouvernement s'y est montré favorable à condition que la baisse ne s'applique qu'à compter de 2021. Le coût de cette baisse de taux est estimé entre 115 millions d'euros, selon le chiffrage du rapporteur général de l'AN, et 300 millions, selon celui de la direction de la législation fiscale.

C. LA REDEVANCE POUR LES GISEMENTS D'HYDROCARBURES EN MER (VI BIS)

1. Le droit existant

L'article L. 132-16-1 du code minier détermine les règles s'appliquant à la **redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer**.

Ainsi, pour les **gisements en mer situés dans les limites du plateau continental**, à l'exception des gisements en mer exploités à partir d'installations situées à terre, les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux sont tenus de payer annuellement à l'État, au profit de ce dernier et des régions, une **redevance à taux progressif et calculée sur la production**.

Celle-ci est calculée en appliquant un taux à la fraction de chaque tranche de production annuelle. Ce taux est progressif et fixé par décret¹ dans la limite de **12 %**.

Le produit de la taxe est affecté à 50 % à l'État et à 50 % à la région dont le point du territoire est le plus proche du gisement.

Cette redevance, instaurée par l'article 52 de la loi n° 2012-1510 de finances rectificative du 29 décembre 2012, a un **rendement nul** dès lors que les projets d'extraction d'hydrocarbures sur le plateau continental guyanais ont été abandonnés.

En outre, si l'exploration minière n'est soumise à aucune fiscalité spécifique, **l'exploitation de concessions** est soumise à la perception de deux redevances, l'une au profit de l'État, l'autre des départements et communes. La **redevance à taux progressif affectée à l'État** doit être acquittée par les titulaires de concessions de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, **à l'exception des gisements en mer**.

Cette redevance est calculée en appliquant au volume annuel de la production d'hydrocarbures un tarif, dont le barème est fixé à l'article L. 132-16 du code minier. Le barème de cette redevance a été refondu par l'article 41 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

¹ Il est fixé en fonction de la nature des produits, du continent au large duquel est situé le gisement, de la profondeur d'eau, de la distance du gisement par rapport à la côte du territoire concerné et du montant des dépenses consenties pendant la période d'exploration et de développement.

Alors que la redevance progressive des mines a rapporté 7,1 millions d'euros en 2015 et 5,6 millions d'euros en 2016 à l'État, la refonte de son barème devait produire un rendement de **16 millions d'euros à partir de 2018**.

Barème de la redevance minière au profit de l'État applicable aux huiles brutes de pétrole

(en % et en tranche de production annuelle en tonnes)

Production	Taux proposé
Inférieure à 1 500	0 %
Supérieure ou égale à 1 500	8 %

Source : commission des finances du Sénat

Barème de la redevance minière au profit de l'État applicable au gaz naturel

(en % et en tranche de production annuelle en millions de mètres cubes)

Production	Taux proposé
Inférieure à 150	0 %
Supérieure ou égale à 150	30 %

Source : commission des finances du Sénat

2. Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le 1° du VI *bis* du présent article propose l'**abrogation** de l'article L. 132-16-1 du code minier régissant **la redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer**.

Son 2° **aligne le régime de taxation des gisements des hydrocarbures en mer sur le régime de taxation des titulaires d'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux**, régi par l'article L. 132-16 du code minier.

Il propose donc de préciser, à l'article L. 132-16 du code minier, que pour les gisements en mer situés dans la limite du plateau continental, à l'exception des gisements en mer exploités à partir d'installations situées à terre, le produit de la taxe est affecté à 50 % à l'État et à 50 % à la région dont le point du territoire est le plus proche du gisement.

3. La position de votre commission

Le rendement de la redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer est nul, dès lors que les projets d'extraction d'hydrocarbures sur le plateau continental guyanais ont été abandonnés. **Le maintien d'un régime**

spécifique pour les gisements d'hydrocarbures en mer apparaît inadapté. Votre rapporteur général est donc favorable à l'alignement fiscal proposé.

D. LA SOUSTRACTION AU RÉGIME DU DÉFRICHEMENT DE L'ARTICLE L 341-6 DU CODE FORESTIER DES CERTAINES OPÉRATIONS DE DÉBOISEMENT (VII BIS ET VII QUATER)

1. Le droit existant

Le régime du défrichement (codifié au titre IV du livre III du code forestier) est un instrument majeur de la préservation des espaces boisés. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'article L. 341-6 du code forestier qui met à la charge des opérateurs effectuant des défrichements diverses obligations précisées par l'autorité administrative chargée d'autoriser le défrichement.

Excepté dans quelques cas, notamment lorsqu'il résulte de l'application de servitudes d'utilité publique, le défrichement, c'est-à-dire le changement de destination d'un espace boisé, est soumis à une autorisation préalable (article L. 341-3 du code forestier).

Le régime de l'autorisation préalable prévoit notamment des cas dans lesquels l'autorisation de défrichement peut être refusée (article L. 341-5 du code forestier), compte tenu de la nécessité du boisement pour assurer certaines fonctions (notamment, protection des terrains de montagne, défense nationale, protection de la biodiversité, prévention contre les incendies).

L'autorité administrative n'a pas ici de compétence liée.

En revanche, à supposer que l'autorisation soit délivrée, **l'autorité administrative est tenue de l'accompagner de conditions**, excepté dans certains cas. Ces derniers cas concernent une série de zones à statut particulier du fait de leur intérêt écologique (parcs nationaux ou régionaux, réserves naturelles, zones spéciales de conservation...), dont l'existence même permet d'appliquer différemment le régime d'autorisation préalable.

La validité de l'autorisation rendue par l'autorité administrative s'accompagne du respect de **l'une ou plusieurs des conditions suivantes** :

- l'exécution, sur d'autres terrains, de travaux de boisement ou reboisement pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie, le cas échéant, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5, déterminé en fonction du rôle économique, écologique et social des bois et forêts objets du défrichement, ou d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent. Le représentant de l'État dans le département peut imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans un même massif forestier ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable (1° de l'article) ;

- la remise en état boisé du terrain lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation du sous-sol à ciel ouvert (2° de l'article) ;

- l'exécution de mesures ou de travaux de génie civil ou biologique en vue de réduire les impacts (3 ° de l'article) ;

- l'exécution de travaux ou mesures visant à réduire les risques naturels, notamment les incendies et les avalanches (4°) de l'article).

- la conservation sur le terrain de réserves boisées suffisamment importantes pour remplir les rôles utilitaires pris en considération au stade de l'instruction de la demande d'autorisation (article L. 342-5 du code forestier précédemment évoqué).

On remarque que, si la délivrance de l'autorisation doit être accompagnée d'une au moins des prescriptions mentionnées, l'autorité administrative dispose d'un vaste éventail de possibilités. Si toutes les conditions posées se traduisent par l'exécution de travaux à vocation forestière (mais qui peuvent n'être pas proprement forestiers), les travaux envisagés diffèrent selon qu'ils concernent directement la parcelle défrichée ou non.

Ces obligations, susceptibles d'être mises à la charge du titulaire de l'autorisation, peuvent se trouver mises en œuvre sur des terrains autres que celui support du défrichement

Comme ces prescriptions peuvent en pratique s'avérer irréalisables ou présenter des difficultés majeures, dans ce cas spécifique l'article L. 341-6 du code forestier dispose que la délivrance d'une autorisation subordonnée à de tels travaux peut tout de même être valide si, en contrepartie, le bénéficiaire de l'autorisation s'acquitte d'une indemnité compensatoire, dont le montant est précisé dans la décision d'autorisation.

Les sommes perçues au titre de cette indemnité sont fléchées vers le fonds stratégique de la forêt et du bois. L'indemnité est considérée comme une taxe affectée et se trouve soumise aux dispositions de l'article 46 de la loi n° 2016- 1088 du 8 août 2016. Le plafond de l'affectation est fixé à 2 millions d'euros.

2. Le dispositif proposé

Introduit après l'adoption d'un amendement n° I-2884 du rapporteur général de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, la disposition prévoit deux cas d'atténuation du régime de police des défrichements:

- comme c'est le cas pour certains défrichements réalisés en zones de montagne depuis la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, l'autorisation de défrichement accordée en cas de reprise ou d'extension d'une exploitation agricole située dans une zone agricole à protéger ou dans une zone naturelle (article R. 151-22 et R. 151-24 du code de l'urbanisme) ne

pourrait être assortie d'une des conditions énumérées au 1° de l'article L. 341-6 du code forestier;

- pour les exploitants agricoles disposant d'un terrain d'une superficie inférieure à un hectare et sur laquelle sont prévus des travaux d'aménagement nécessaires à la lutte contre l'incendie conformément au plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier, ils ne seraient pas redevables de l'indemnité de défrichement par laquelle les titulaires d'une autorisation de défrichement peuvent s'acquitter des obligations pratiques ci-dessus rappelées.

En outre, le plafond de l'affectation au fonds stratégique de la forêt et du bois est relevé de façon minimale (10 000 euros sur un plafond de 2 millions d'euros et une recette de 4,2 millions d'euros en 2017).

3. La position de votre commission

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale reprend en substance deux articles (les articles 18 *bis* et 18 *ter*) adoptés l'an dernier dans le cadre de la discussion budgétaire, mais qui ont été censurés par la décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 sur la loi de finances pour 2019 du Conseil constitutionnel, considérant que ces dispositions ne relevaient pas du champ des lois de finances. Le fait que l'amendement relève le plafond de l'affectation n'est pas nécessairement de nature à modifier cette interprétation. Sur le fond, les mesures proposées ne posent, en revanche, pas de difficulté.

E. LA SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LES SPECTACLES D'ART DRAMATIQUE, LYRIQUE OU CHORÉGRAPHIQUE (VII TER NOUVEAU, VII QUINQUIÈMES NOUVEAU, H NOUVEAU ET I NOUVEAU DU X)

1. Le droit existant

La taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique a été instituée par l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2003¹. Destinée au soutien à la création théâtrale, à la production de spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique, à la promotion et de la diffusion des œuvres dramatiques, lyriques et chorégraphiques en direction du public le plus large possible, à la réhabilitation et à l'entretien du patrimoine architectural et au maintien de la vocation artistique des théâtres, elle est affectée à l'Association pour le

¹ Loi n° 2003-2012 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

soutien du théâtre privé (ASTP), conformément à l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹.

Cette association verse, en fonction du produit de cette taxe, des aides destinées à :

- concourir à l'exploitation équilibrée des productions dramatiques, lyriques et chorégraphiques ;
- promouvoir la création d'œuvres originales d'expression française par de nouveaux auteurs, la traduction ou l'adaptation d'œuvres originales étrangères ;
- contribuer à la présentation des spectacles produits par le théâtre privé auprès du public et notamment des jeunes ;
- faciliter l'emploi artistique et technique concourant à la présentation de ces spectacles ;
- préserver et protéger le patrimoine architectural.

La taxe s'applique aux représentations des spectacles d'art dramatique, lyrique et chorégraphique lorsque le spectacle donne lieu à la perception d'un droit d'entrée ou, à défaut, à la cession ou la concession de son droit d'exploitation.

Elle est ainsi assise sur le montant hors taxes des recettes de la billetterie ou, si le spectacle ne donne pas lieu à la perception d'un droit d'entrée, sur le montant hors taxes des sommes perçues en contrepartie de la cession ou de la concession du droit d'exploitation du spectacle. Elle est due par l'entrepreneur de spectacles responsable de la billetterie ou, faute de billetterie, par le vendeur du spectacle. **Son taux est établi à 3,5 %**. Les catégories de spectacles et les critères d'affectation de la taxe sont précisés par décret.

Sont exonérées de la taxe les représentations de spectacles d'art dramatique, lyrique et chorégraphique intégrées à des séances éducatives présentées dans un établissement scolaire public ou privé sous contrat. Les représentations données dans un établissement relevant d'une personne publique ou par une entreprise de spectacles bénéficiant de subventions publiques lorsqu'elles ne font pas l'objet d'un contrat de coproduction, de coréalisation, de location ou de vente avec un entrepreneur de spectacles vivants privé non subventionné, ne sont pas non plus concernées.

Le **rendement** de la taxe est estimé à **6,55 millions d'euros en 2018**.

Elle est directement **recouvrée par l'ASTP**.

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

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de notre collègue députée Mme Dominique David (La République en marche), l'Assemblée nationale a adopté, le 18 octobre dernier, deux amendements, avec avis favorable du Gouvernement, prévoyant la suppression du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2022. L'Assemblée nationale a estimé que cette taxe ne disposait que d'un faible rendement. Le Gouvernement s'est engagé à transférer, à cette date, à l'ASTP des crédits équivalant au plafond de la taxe attendu en 2019, soit 8 millions d'euros.

Le **VII ter (nouveau)** modifie en conséquence l'article 77 de la loi de finances pour 2003 en supprimant toute référence à la taxe. Le **VII quinquies (nouveau)** supprime la référence à l'ASTP dans le tableau des affectataires d'imposition ou de ressources affectées prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

L'Assemblée nationale a également adopté, **au I (nouveau) du X**, le principe de la remise d'un rapport au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2022, visant les conséquences budgétaires de la suppression de la taxe sur les spectacles et ses effets sur l'ASTP.

3. La position de votre commission

La taxe sur les spectacles peut apparaître dynamique, comme en témoigne sa progression de 14 % entre 2017 et 2018. L'exercice précédent avait déjà été marqué par une augmentation de son rendement de 10 %.

Une suppression de la taxe et son remplacement par des crédits budgétaires place l'ASTP dans une **situation de dépendance** par rapport à l'État alors que cette association est en principe destinée à **garantir l'autonomie du théâtre privé**. Par ailleurs, rien n'indique que la subvention annoncée aujourd'hui ne sera pas réduite à l'occasion d'une prochaine loi de finances, au risque de fragiliser tout un secteur, dont la vitalité était jusque-là principalement conditionnée à l'acquittement de cette taxe par les organisateurs de spectacle et non à des arbitrages budgétaires.

En outre, si le rendement de cette taxe peut être jugé faible, **son coût de recouvrement pour l'État est nul**, les sommes étant directement collectées par l'ASTP.

S'agissant de la demande de **publication d'un rapport** sur les conséquences de cette suppression, elle peut apparaître **superfétatoire**, compte-tenu des documents budgétaires déjà disponibles, et inutile seulement 9 mois après la suppression de la même taxe. Il faut, en effet, espérer que les conséquences de la suppression de cette taxe auront été anticipées d'ici au 1^{er} janvier 2022.

Dans ces conditions, votre rapporteur général vous propose un amendement revenant sur la suppression de la taxe et la publication du rapport prévu. Un amendement FINC.36 a été adopté en ce sens.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR L'ENSEMBLE DE L'ARTICLE

Votre rapporteur général **approuve dans l'ensemble la poursuite d'un programme de suppression de taxes à faible rendement**, en raison de la simplification qu'il procure aux particuliers et aux entreprises concernées, ainsi qu'aux économies qu'il peut procurer en frais de recouvrement.

Il note que le rapport de l'Inspection générale des finances de février 2014 dénombrait 192 taxes à faible rendement, et qu'une cinquantaine ont été supprimées depuis 2015, même si les chiffres ne sont pas nécessairement comparables en raison des divergences relatives aussi bien à la définition d'une taxe qu'à celle d'un rendement « faible ».

Il regrette que plusieurs de ces taxes n'aient pas de rendement connu, ce qui limite la capacité du Parlement à apprécier leur portée et la nécessité de leur suppression.

Comme il a été indiqué dans les développements *supra*, votre commission vous propose, sur la proposition de votre rapporteur général, de **confirmer la correction** proposée par le VIII et de **confirmer la suppression** :

- de la taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface (I. 1° A) ;
- de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice (I. 2° et 2° bis nouveau) ;
- de la cotisation de solidarité sur les céréales (I. 3° et I. 25°) ;
- des droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière relatifs à des actes publics et sous seings privés (I. 4°, I. 8° et I. 12°) ;
- des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière relatifs à des testaments (I. 5°), à des actes de concessions perpétuelles dans les cimetières (I. 6°), à la transformation ou à la dissolution d'une société (I. 7°), aux ventes publiques (I. 9°), aux contrats de mariage (I. 9° bis), aux renoncations pures et simples à successions, legs ou communautés (I. 10°), aux inventaires de meubles, objets mobiliers, titres et papiers (I. 11°) ;
- de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ou « malus occasion » (I. 13°) ;
- du prélèvement supplémentaire à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme ou « malus voitures puissantes » (I. 14°) ;

- du malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes (I. 15°) ;
- de la redevance communale géothermique (I. 16° et 18°) ;
- de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules au profit des communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (I. 17°) ;
- de la taxe sur les permis de conduire (I. 19°, II. 2° et IX) ;
- de la taxe régionale fixe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (I. 20° et 21°) ;
- de la contribution en raison de l'absence d'information à caractère sanitaire dans les messages publicitaires (I. 22°, III. 1° et 2°) ;
- de la taxe sur les déclarations et notification des produits de vapotage (III. 3°) ;
- de la taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux (III. 4° et IV) ;
- du droit de sécurité affecté à l'Établissement public de sécurité ferroviaire (V. 3°) ;
- de la redevance pour les gisements d'hydrocarbures en mer (VI bis) ;
- des taxes sur les voyageurs de commerce (VII).

Votre rapporteur général vous propose également de confirmer le **maintien de la taxe sur certaines dépenses de publicité (I. 1°)**. Il est également **d'accord avec les modifications apportées aux taxes affectées à l'Autorité de régulation des transports (I. 23° et 24°, V. 1° et 2°)**, en particulier la suppression du droit fixe dû par les entreprises ferroviaires ;

Par ailleurs, **votre commission** vous propose de **confirmer** l'affectation à l'INAO du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine, d'une indication géographique ou d'un label rouge (VI).

Votre commission, sur la proposition de votre rapporteur général, a adopté, outre un **amendement rédactionnel FINC.37** :

- un **amendement FINC.35** tendant à maintenir la possibilité pour les communes d'instituer la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière (II. 1°) ;
- un **amendement FINC.36** tendant à maintenir la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique (VII ter, VII quinquies).

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

ARTICLE 6 bis (nouveau)
(Art. 130 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances)

Abrogation de la taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social

Commentaire : le présent article abroge la taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social, instituée par l'article 130 de la loi de finances pour 2018.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 130 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018 a mis en place, sur la proposition du Gouvernement, une **taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social**, inscrite à l'article L. 443-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

Cette taxe, qui dans le texte d'origine du projet de loi de finances devait porter sur le produit des cessions, a été recentrée sur les plus-values des cessions sur la proposition conjointe de nos collègues Philippe Dallier et Dominique Estrosi Sassone.

La taxe s'applique aux cessions de logements situés en France métropolitaine opérées au cours du dernier exercice clos par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées.

Le produit de cette taxe devait être versé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et une fraction de ce produit devait constituer l'une des ressources du fonds national des aides à la pierre (FNAP).

En raison des difficultés de mise en place de cette taxe, le I de l'article 26 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, qui résultait d'un amendement du député François Pupponi, a repoussé à l'année 2020 la mise en œuvre de cette taxe.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un amendement de M. François Pupponi et plusieurs de ses collègues, modifié par un sous-amendement n° 3079 du

Gouvernement, afin de supprimer la taxe sur la cession de logements sociaux, au motif que la situation n'a pas évolué en 2019 et que la faiblesse du rendement attendu ne justifierait pas la complexité des circuits et formalités à mettre en place pour instituer cette taxe.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend acte de l'impossibilité à mettre en place cette taxe et approuve sa suppression.

En tout état de cause, la mise en place d'une taxe sur les cessions de logements sociaux était paradoxale au moment où le Gouvernement souhaite promouvoir ces ventes.

Toutefois, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale ne paraît pas opératoire : en effet, il se contente de supprimer l'article 130 de la loi de finances initiale pour 2018, qui prévoit que la taxe s'applique aux plus-values constatées au cours des exercices clos à compter du 31 décembre 2019, sans supprimer le fondement juridique de la taxe dans le code de la construction et de l'habitation. Le texte voté par l'Assemblée nationale aurait donc pour effet paradoxal de supprimer toute limitation pour l'application de la taxe, alors même que sa mise en œuvre fait face à des obstacles techniques insurmontables. Votre commission a donc adopté, sur la proposition de votre rapporteur général, un amendement **FINC.38** qui permet au dispositif de porter réellement ses effets.

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

ARTICLE 6 ter (nouveau)

(Article L. 311-12 et L. 311-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Réduction du montant et du nombre de tarifs applicables aux titres de séjour

Commentaire : le présent article prévoit une réduction du nombre de tarifs applicables aux titres de séjour, porté de treize à six, et une réduction du niveau général de la taxation qui leur est applicable.

I. LE DROIT EXISTANT

En matière de titres de séjour, les frais à acquitter par les étrangers se composent de taxes, d'un éventuel droit de visa de régularisation et d'un droit de timbre. Les montants et les caractéristiques de ces différentes contributions sont définis aux articles L. 311-13 à L. 311-18 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et à l'article D. 311-18-1 du même code. Ils prévoient également de **nombreux cas de minoration et d'exonération du paiement de ces contributions au bénéfice de certains publics.**

Ces frais sont acquittés au moment de la délivrance d'un premier titre de séjour, de son renouvellement et de la fourniture d'un duplicata.

Les taxes devant être acquittées s'entendent par personne et par titre de séjour, à l'exception des mineurs qui ne sont en principe pas tenus de posséder un titre de séjour. Le paiement de ces contributions et la délivrance des titres de séjour s'inscrivent le plus souvent dans un parcours général d'insertion caractérisé par la succession de différents titres.

Pour les séjours longs, aux termes de l'article L. 311-13 du CESEDA, la **délivrance d'un premier titre de séjour** donne lieu à la perception d'une **taxe dont le montant est fixé par décret entre 150 et 280 euros**, lorsqu'il s'agit d'une carte de séjour temporaire (durée maximale d'un an), d'une carte de séjour pluriannuelle (durée maximale de quatre ans) ou d'une carte de résident (durée maximale de dix ans ou indéterminée). Au 1^{er} mars 2019, le montant retenu s'élève à 250 euros, soit un niveau proche du plafond autorisé. En 2018, 274 230 titres de séjour ont fait l'objet d'une première

délivrance¹. En 2017, le **produit** de la taxation associée est estimé à **19,04 millions d'euros** hors visa de long séjour valant titre de séjour².

La délivrance de chacun de ces premiers titres de séjour ne donne cependant pas toujours lieu au paiement de cette somme dans la mesure où le CESEDA prévoit des **dérogations** ouvrant droit à une minoration ou à une exonération du règlement de cette taxe. S'agissant des cas de minoration, l'article L. 311-13 du CESEDA prévoit :

- huit motifs relevant d'une fourchette comprise entre 55 et 70 euros ;
- un autre motif au sein d'une fourchette différente comprise entre 100 et 170 euros ;
- un cas soumis à une taxe de 45 euros.

L'article L. 311-14 du CESEDA prévoit également une exonération en faveur des publics couverts par des traités ou accords internationaux dont les stipulations dérogent au droit national.

¹ Ministère de l'intérieur, *Les titres de séjour*, publication du 12 juin 2019.

² Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°2041 de Mme Stella Dupont relatif à la taxation des titres de séjour, 19 juin 2019.

**Cas de minoration du paiement de la taxe liée à la délivrance
d'un premier titre de séjour.**

(en euros)

Articles	Publics concernés	Fourchette retenue	Montant appliqué
Article L. 311-13	- étranger auquel est délivrée une carte de séjour au titre de / des : articles L. 313-7 (étudiant), L. 313-7-1 (stagiaire), L. 313-7-2 (stagiaire dans un établissement ou une entreprise du groupe qui l'emploie) et L. 313-27 (étudiant relevant d'un programme de l'Union européenne), IV de l'article L. 313-8 : étranger ayant obtenu [...] un diplôme au moins équivalent au grade de master [...] et qui, à l'issue de ses études, a quitté le territoire national [mais] peut bénéficier d'une carte de séjour temporaire dans un délai maximal de quatre ans à compter de l'obtention dudit diplôme en France, article L. 313-9 : étranger « jeune au pair », 9° de l'article L. 313-11 et 3° de l'article L. 314-11 : étranger titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle [...],	55 - 70 €	60 €
Article L. 311-13	- étranger entré en France au titre du regroupement familial	100 - 170 €	120 €
Article L. 311-13	- documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs		45 €
Article L. 311-14	- public couvert par des traités ou accords internationaux dont les stipulations dérogent au CESEDA		Selon les dispositions du traité ou de l'accord international

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2041 de Mme Stella Dupont relatif à la taxation des titres de séjour, 19 juin 2019

En outre, conformément au B de l'article L. 311-13 et à l'article L. 311-18-1 du CESEDA, **une taxe doit être acquittée au moment du renouvellement d'un titre de séjour ou de la fourniture d'un duplicata**. En 2017, 732 198 titres de séjour ont été renouvelés et 8 681 duplicatas ont été produits. Le **produit** de la taxation associée est estimé à **126,63 millions d'euros** pour les titres de séjours renouvelés (hors visa de long séjour valant titre de séjour) et 5,46 millions d'euros pour les duplicatas fournis¹.

¹ Ibid.

En vertu du D de l'article L. 311-13 du CESEDA, un **droit de visa de régularisation** doit être acquitté par un étranger au moment de la délivrance d'un premier titre de séjour ou de son renouvellement. Son montant est de 340 euros lorsque :

- l'étranger est entré en France sans être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

- ou lorsque, âgé de plus de dix-huit ans, il n'a pas, après l'expiration depuis son entrée en France d'un délai de trois mois, été muni d'une carte de séjour.

Cette contribution complémentaire s'ajoute à la taxe de base et la renchérit. En 2017, 30 131 dossiers ont été déposés dans ce cadre pour un produit estimé à 9,36 millions d'euros¹.

Enfin, l'article L. 311-16 du même code prévoit l'application d'un **droit de timbre** en matière de délivrance, renouvellement et fourniture d'un duplicata de titre de séjour, dont le montant est fixé à **9 euros**. Son **produit** s'établit à **18,52 millions d'euros** en 2017².

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

**Cas de minoration du paiement de la taxe liée à la délivrance
d'un premier titre de séjour.**

Tarifs	Nature de la contribution	Opération concernée	Publics concernés
0 €	Taxe	Première délivrance et renouvellement d'un titre de séjour	Ressortissants communautaires et assimilés
19 €	Droit de timbre	Première délivrance, renouvellement et fourniture d'un duplicata	Tous les étrangers (hors exonérations)
25 €	Taxe - Tarif minoré	Fourniture d'un duplicata et renouvellement d'un titre de séjour sans présentation d'un titre échu	Ressortissants communautaires et assimilés
30 €	Taxe - Tarif minoré	Renouvellement d'un titre de séjour	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne - Dont étudiants et jeunes au pair
45 €	Taxe - Tarif minoré	Première délivrance, renouvellement et fourniture d'un duplicata - documents de circulation délivrés aux mineurs	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne - Mineurs
50 €	Premier droit de visa de régularisation (somme réglée au moment du dépôt de la demande)	Première délivrance. Règlement d'une fraction du droit de visa au moment de la demande du titre. Somme non remboursable.	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne
60 €	Taxe - Tarif minoré	Première délivrance et renouvellement	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne - Dont étudiants, étrangers malades / accidents du travail
120 €	Taxe - Tarif minoré	Première délivrance	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne - étrangers entrés en France au titre du regroupement familial
180 €	Second droit de visa de régularisation	Renouvellement d'un titre de séjour demandé après expiration du précédent titre de séjour	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne
250 €	Taxe - tarif de base	Première délivrance et renouvellement	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne
290 €	Premier droit de visa de régularisation	Première délivrance. Solde du premier droit de visa de régularisation (s'ajoutant, en cas d'acceptation de la demande, au premier versement de 50 € intervenu au moment du dépôt du dossier)	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne
Majoration de 9 €	Taxe - tarif majoré	Fourniture d'un duplicata (carte de résident)	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne
Majoration de 16 €	Taxe - tarif majoré	Fourniture d'un duplicata (autres titres de séjour)	Ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne

Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport d'information relatif à la taxation des titres de séjour

En outre, les articles L. 311-13, L. 311-14 et L. 311-18 du CESEDA prévoient dix-huit cas **d'exonération**, essentiellement au bénéfice des réfugiés, protégés subsidiaires, apatrides, membres de leur famille, anciens combattants, mineurs isolés, malades (primo-délivrance de titres), retraités et victimes de violence conjugale ou de traite (primo-délivrance et renouvellement).

Le **produit** de l'ensemble de ces taxes et du droit de timbre associé aux titres de séjour s'établit donc à **193,11 millions d'euros** en 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de **deux amendements identiques** du gouvernement et de Mme Stella Dupont et de ses collègues du groupe La République en Marche. Il vise à **réduire le nombre de tarifs applicables aux titres de séjour, porté de treize à six**, ainsi que le montant général de la taxation en la matière.

Le **a du 1°** du présent article prévoit ainsi que la délivrance et le renouvellement d'un titre de séjour donne lieu à la perception d'une taxe dont le montant est fixé à 200 euros, au lieu de 250 actuellement.

Le présent article prévoit également que le tarif minoré est ramené à 50 euros au lieu de 60, 30 ou 120 euros (cf. *supra*), pour les étudiants ou assimilés, les titulaires de rente accident-maladie (**a du 1°**) et les enfants majeurs admis au regroupement familial depuis leur minorité (**b du I**). Il maintient également le régime d'exonérations (**a du 1°**).

Il supprime également les majorations de 16 et 9 euros prévues pour la fourniture de duplicatas (**a du 1°**).

Enfin, le **2°** du présent article augmente le montant du droit de timbre prévu à l'article L. 311-16 du dit code, de 19 à 25 euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose d'apporter une réponse à la complexité et au manque de lisibilité des grilles de tarifs des titres de séjour.

Votre rapporteur général considère cet objectif de simplification bienvenu.

Selon nos collègues députés Stella Dupont et Jean Parigi dans leur rapport sur la taxation des titres de séjour, les tarifs en vigueur se situent actuellement « *dans la fourchette haute de l'Union européenne* »¹.

¹ Rapport d'information précité n° 2041 de Mme Stella Dupont relative à la taxation des titres de séjour, 19 juin 2019.

Le coût budgétaire total de la mesure (combinaison de gains et de pertes) s'élèverait, selon le gouvernement, à 24,6 millions d'euros, soit une baisse d'environ 12 % du produit total des taxes et du droit de timbre. Il convient à cet égard de préciser que ces taxes ne sont plus affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) depuis 2018¹.

Le niveau élevé de taxation conduit actuellement certains étrangers à solliciter l'appui d'associations (soutenues par des dons partiellement défiscalisés) ou le concours de collectivités territoriales pour financer les contributions demandées. **Indirectement ou, plus rarement, directement, de l'argent public participe ainsi au financement des taxes imposées aux étrangers en matière de titres de séjour.**

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

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

ARTICLE 6 quater (nouveau)
(Art L. 341-6 du code forestier)

Soustraction des défrichements suivis de plantation d'arbres forestiers truffiers au régime du défrichement

Commentaire : le présent article additionnel soustrait au régime de défrichement prévu à l'article L. 341-6 du code forestier les opérations visant à planter des arbres forestiers truffiers.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime du défrichement (codifié au titre IV du livre III du code forestier) est un instrument majeur de la préservation des espaces boisés. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'article L. 341-6 du code forestier qui met à la charge des opérateurs effectuant des défrichements diverses obligations précisées par l'autorité administrative chargée d'autoriser le défrichement.

Excepté dans quelques cas, notamment lorsqu'il résulte de l'application de servitudes d'utilité publique, **le défrichement, c'est-à-dire le changement de destination d'un espace boisé, est soumis à une autorisation préalable (article L. 341-3 du code forestier).**

Si celle-ci est délivrée, **l'autorité administrative est tenue de l'accompagner de conditions**, sauf dans certains cas très limités qui concernent diverses zones à statut particulier du fait de leur intérêt écologique (parcs nationaux ou régionaux, réserves naturelles, zones spéciales de conservation...), dont l'existence même permet d'appliquer différemment le régime d'autorisation préalable.

La validité de l'autorisation rendue par l'autorité administrative s'accompagne du respect de **l'une ou plusieurs des conditions suivantes :**

- **l'exécution, sur d'autres terrains, de travaux de boisement ou reboisement pour une surface correspondant à la surface défrichée**, assortie, le cas échéant, d'un coefficient multiplicateur déterminé en fonction du rôle économique, écologique et social des bois et forêts objets du défrichement, ou d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent. Le représentant de l'État dans le département peut imposer que le boisement compensateur soit réalisé dans un même massif forestier ou dans un secteur écologiquement ou socialement comparable ; l'article 56 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne prévoit que le

défrichement de boisements spontanés de première génération et âgés de moins de quarante ans est soustrait par principe à cette dernière obligation ;

- **la remise en état boisé** du terrain lorsque le défrichement a pour objet l'exploitation du sous-sol à ciel ouvert ;

- l'exécution de mesures ou de travaux de **génie civil ou biologique** en vue de réduire les impacts ;

- l'exécution de travaux ou mesures visant à **réduire les risques naturels**, notamment les incendies et les avalanches ;

- la conservation sur le terrain de **réserves boisées suffisamment importantes** pour remplir les rôles utilitaires pris en considération au stade de l'instruction de la demande d'autorisation (article L. 342-5 du code forestier précédemment évoqué).

Si la délivrance de l'autorisation doit être accompagnée d'une au moins des prescriptions mentionnées, l'autorité administrative dispose d'un vaste éventail de possibilités.

Si toutes les conditions posées se traduisent par l'exécution de travaux à vocation forestière (mais qui peuvent n'être pas proprement forestiers), ceux-ci diffèrent selon qu'ils concernent directement la parcelle défrichée ou non.

Comme ces prescriptions peuvent en pratique s'avérer irréalisables ou présenter des difficultés majeures, l'article L. 341-6 du code forestier dispose que la délivrance d'une autorisation subordonnée à de tels travaux peut tout de même être valide si, en contrepartie, le bénéficiaire de l'autorisation s'acquitte d'une indemnité compensatoire, dont le montant est précisé dans la décision d'autorisation.

Les sommes perçues au titre de cette indemnité sont fléchées vers le fonds stratégique de la forêt et du bois. L'indemnité est considérée comme une taxe affectée et se trouve soumise aux dispositions de l'article 46 de la loi n° 2016- 1088 du 8 août 2016. Le plafond de l'affectation est fixé à 2 millions d'euros d'après le rapport Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Introduit après l'adoption d'un amendement de M. Jean-Pierre Cubertafon (Mouvement démocrate et apparentés, Dordogne) soutenu par le rapporteur général de la commission des finances mais ayant reçu un avis défavorable du Gouvernement, le présent article prévoit que la plantation d'arbres mycorhizés en vue de produire des truffes constitue une présomption irréfragable que le demandeur d'une autorisation de

défrichement s'est acquitté des obligations mises à sa charge sur le fondement de l'article L. 341-6 du code forestier.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Déjà l'an dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, un dispositif permettant l'essor de productions truffières confrontées à des concurrences très fortes de certains de nos partenaires européens avait été adopté. Il avait toutefois été censuré par la décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 sur la loi de finances pour 2019, du Conseil constitutionnel, considérant que ces dispositions ne relevaient pas du champ des lois de finances. Sur le fond, la mesure proposée se justifie pleinement.

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

ARTICLE 6 quinquies (nouveau)
(Art. 302 bis ZL du code général des impôts)

**Mesure de coordination relative au prélèvement
sur les paris sportifs**

Commentaire : le présent article prévoit de modifier les conditions d'exigibilité du prélèvement sur les paris sportifs afin de tenir compte de la modification de l'assiette entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN PRÉLÈVEMENT SUR LES PARIS SPORTIFS ASSIS SUR LES MISES

En complément de l'ouverture à la concurrence des jeux d'argent et de hasard en ligne qu'elle opère, **la loi du 12 mai 2010¹** relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne **a également précisé la fiscalité applicable au secteur des jeux**, en introduisant un chapitre XX au sein du titre II du code général des impôts (CGI) relatif aux taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées.

Pour les paris sportifs, c'est l'article 302 bis ZH du CGI qui détermine la fiscalité applicable. Ce prélèvement concerne à la fois les paris sportifs en point de vente exercés sous droits exclusifs par la Française des jeux et les paris sportifs en ligne, activité concurrentielle.

Selon le principe général de la fiscalité des jeux, **le prélèvement est assis sur les sommes engagées par les parieurs**, ce qui inclut également les gains réinvestis. Le taux appliqué aux mises est fixé à 5,7 % par l'article 302 bis ZK du CGI. S'y ajoutent deux autres prélèvements, portant le total à **9,3 %** :

- un prélèvement de 1,8 % dont bénéficie, sous réserve d'un plafonnement, l'Agence nationale du sport (article 1609 *tricies* du CGI) ;

- un prélèvement social de 1,8 % institué par l'article L. 137-21 du code de la sécurité sociale.

¹ Loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

B389

B. UN CHANGEMENT D'ASSIETTE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2020 AU PROFIT DU PRODUIT BRUT DES JEUX

En parallèle de l'autorisation donnée au Gouvernement pour céder une partie du capital de la Française des jeux au secteur privé, **la loi du 22 mai 2019¹ relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « Pacte », a modifié la fiscalité applicable aux jeux de loterie et aux paris sportifs.**

Pour mémoire, la Française des jeux bénéficie de droits exclusifs pour les jeux de loterie en dur et en ligne, ainsi que pour les paris sportifs en dur. Ces activités font, jusqu'à la fin de l'année 2019, l'objet d'un régime fiscal dont la spécificité traduit le fait que l'entreprise est la propriété historique de l'État - cf. encadré *infra*.

¹ Articles 137 et 138 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Le régime fiscal spécifique et historique de la Française des jeux applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2020

La loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012¹ détermine les modalités du prélèvement opéré sur les sommes mises par les joueurs dans le cadre des jeux exploités par la Française des jeux sous droits exclusifs. Ce prélèvement, fixé en application d'un arrêté du 9 mars 2006², correspond au solde des mises après déduction :

- des impositions de toute nature applicables aux jeux ou à leur organisation (prélèvement fiscal prévu à l'article 302 *bis* ZH du code général des impôts, prélèvement social prévu à l'article L. 137-21 du code de la sécurité sociale, contribution sociale généralisée en application des articles L. 136-7-1 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale, contribution pour le remboursement de la dette sociale en vertu de l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, prélèvement au profit de l'Agence nationale du sport institué par les articles 1609 *novovicis* et 1609 *tricies* du code général des impôts et TVA au taux applicable en vertu du 2° de l'article 261 E du code général des impôts) ;
- de la part des mises affectée aux gagnants, fixée par arrêté en fonction des types de jeux proposés (article 2 de l'arrêté précité du 9 mars 2006) ;
- de la part des mises affectée aux fonds de couverture des risques et de commercialisation des jeux et paris, également fixée par arrêté (article 2 de l'arrêté précité du 9 mars 2006) ;
- de la part des mises affectées à la couverture des frais d'organisation et de placement des jeux, elle aussi déterminée par arrêté (article 1^{er} de l'arrêté précité du 9 mars 2006).

La fraction des mises prélevée par l'État – évaluée sur l'année civile – ne peut être inférieure à 15 %, ni supérieure à 25 %, des sommes mises par les joueurs.

Source : Rapport n° 254 (2018-2019) de Michel Canevet, Jean-François Husson, Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, 17 janvier 2019

Considérant que l'évolution des conditions de détention du capital de la société devait s'accompagner d'une fiscalité rénovée, **l'article 138 de la loi du 22 mai 2019 précitée modifie, à compter du 1^{er} janvier 2020, les prélèvements opérés sur les jeux de loterie et les paris sportifs**. Cette modification concerne à la fois les paris sportifs proposés en point de vente et en ligne.

La principale modification porte sur **l'assiette des prélèvements**, qui évolue des sommes mises par les joueurs au **prélèvement brut des jeux (PBJ)**, agrégat constitué de l'ensemble des mises desquelles sont retranchées les gains distribués. En parallèle **les taux sont également modifiés**, pour s'établir à **54,9 % pour les paris sportifs en ligne et à 41,1 % pour les paris sportifs « en dur »**.

¹ Article 88 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Arrêté du 9 mars 2006 fixant la répartition des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux.

Si **les conditions d'exigibilité** des prélèvements complémentaires institués au profit de l'Agence nationale du sport (article 1609 *tricies* du CGI) et de la sécurité sociale (article L. 137-21 du code de la sécurité sociale) ont été actualisées, **la coordination n'a pas été opérée pour le prélèvement principal prévu à l'article 302 bis ZH du CGI.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement, sur lequel la commission des finances de l'Assemblée nationale n'a pas pu émettre d'avis compte tenu d'un dépôt tardif – le rapporteur général du budget Joël Giraud s'y étant déclaré favorable à titre personnel.

Il tire les conséquences de la modification par la loi « Pacte » de l'assiette du prélèvement sur les paris sportifs en point de vente et en ligne, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020. **Il précise ainsi les conditions d'exigibilité de ce prélèvement**, qui ne sont pas prévues à l'article 138 de la loi du 22 mai 2019. Le prélèvement n'étant plus assis sur les mises des joueurs mais sur le produit brut des jeux, son exigibilité ne peut plus être constituée par l'encaissement des sommes engagées par les joueurs.

C'est pourquoi **le présent article modifie l'article 302 bis ZL du code général des impôts** déterminant les conditions de déclaration et de liquidation dudit prélèvement. **Deux modifications** sont opérées :

- au deuxième alinéa, la mention de l'article 302 bis ZH parmi la liste des prélèvements pour lesquels l'exigibilité est constituée de l'encaissement des sommes mises est supprimée ;

- corrélativement, une phrase est insérée à ce même alinéa afin de préciser que **l'exigibilité du prélèvement sur les paris sportifs est constituée par la réalisation du ou des événements sur lesquels repose le jeu.**

Cette formulation reprend celle introduite par l'article 138 de la loi du 22 mai 2019 pour le prélèvement complémentaire à destination de l'Agence nationale du sport (article 1609 *tricies* du CGI) et le prélèvement social (article L. 137-21 du code de la sécurité sociale). Elle est cohérente avec le principe même du pari sportif : le prélèvement ne devient exigible qu'une fois l'objet du pari intervenu, permettant de constater le résultat du pari pris et, partant, la somme que l'opérateur doit éventuellement rétrocéder au parieur déterminant l'assiette du prélèvement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article procède à une **mesure de coordination**, afin de préciser les conditions d'exigibilité du nouveau prélèvement sur les paris sportifs qui doit s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2020.

La nouvelle assiette correspond davantage à la **réalité économique du secteur**, puisque le prélèvement brut des jeux intègre les sommes redistribuées aux joueurs et aux parieurs. Elle répond d'ailleurs à une **demande ancienne des acteurs du secteur**. Pour autant, la modification qui entrera en vigueur début 2020 restera **limitée dans son périmètre** : seuls les gammes de jeux investies par la Française des jeux sont concernées. Pour les paris hippiques ou les casinos, les prélèvements porteront toujours sur les sommes mises par les joueurs.

Cet élément atteste du **caractère subsidiaire de la réforme engagée**. Il s'agit en réalité d'une déclinaison des ajustements rendus nécessaires par le projet de privatisation de la Française des jeux. Autorisée par la loi du 22 mai dernier dite « Pacte »¹, la cession de cette entreprise historique est entrée le 7 novembre dernier dans une phase décisive avec l'introduction en bourse, qui s'échelonne jusqu'au 20 novembre prochain.

L'ajustement technique auquel procède le présent article s'inscrit dans la droite ligne des **conditions dans lesquelles le Gouvernement a conduit la réforme de la fiscalité des jeux**. Alors que l'étude d'impact du projet de loi « Pacte » renvoyait initialement au projet de loi de finances pour 2019 le soin de faire évoluer la fiscalité des jeux proposés par la Française des jeux, ce n'est que par un amendement de séance déposé tardivement lors de l'examen du projet de loi « Pacte » par le Sénat en février dernier que les contours de la réforme ont été présentés. En tout état de cause, **les conditions dans lesquelles l'amendement a été examiné n'ont pas permis d'opérer l'ensemble des ajustements nécessaires**.

Il est d'ailleurs regrettable que le Gouvernement ait procédé de la même manière pour le présent article : l'amendement dont il résulte n'a pas pu être examiné par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il n'est d'ailleurs **pas opérationnel en l'état, faute de préciser la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'il prévoit**. Le nouveau prélèvement sur les jeux entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2020, il importe de **préciser expressément que la coordination proposée par le présent article s'applique également à partir de cette date**.

¹ Article 137 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement FINC.39 de précision.

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

ARTICLE 7

(Art. 995, 1020, 1052, 1080, 1087 du code général des impôts)

Limitation dans le temps de dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et suppression de dépenses fiscales inefficaces

Commentaire : le présent article prévoit, d'une part, la limitation dans le temps de certaines dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et, d'autre part, la suppression de plusieurs dépenses fiscales inefficaces.

Les dispositifs contenus dans cet article étant indépendants les uns des autres, le présent commentaire, après une présentation générale (I), décrira successivement ces dispositifs, soit présentés dans le projet de loi de finances initiale (II), soit insérés par l'Assemblée nationale (III) en abordant, pour chacun d'entre eux, le droit existant, le dispositif proposé le cas échéant par le Gouvernement, les modifications apportées par l'Assemblée nationale ou le dispositif qu'elle a proposé, et enfin la position de votre commission.

Une section conclusive (IV) présentera de manière synthétique les positions retenues par votre commission.

I. UN ARTICLE PRÉVOYANT LA SUPPRESSION OU LE BORNAGE DE DÉPENSES FISCALES

A. LES DÉPENSES FISCALES SONT UN PHÉNOMÈNE MAL DÉFINI ET MAL MESURÉ

1. Leur définition est sujette à contestations

L'annexe « Voies et moyens » définit les dépenses fiscales comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ».

La difficulté est alors de définir ce qu'est la « norme » fiscale, étant entendu qu'il ne s'agit pas de la loi – puisque qu'une dépense fiscale est créée par la loi et ne saurait donc s'en écarter – mais d'une convention représentant les éléments essentiels d'un impôt donné.

Cette « norme » est présentée, pour chaque impôt, par l'annexe « Voies et moyens ». S'agissant par exemple de l'impôt sur le revenu, des dispositifs tels que le barème progressif, l'abattement de 10 % pour frais professionnels, le quotient familial sont considérés comme des modalités de calcul de l'impôt faisant partie intégrante de la norme, et non comme des dépenses fiscales.

Cette norme n'est pas intangible et **il n'est pas rare qu'une disposition fiscale considérée comme une dépense fiscale soit « déclassée »** ou au contraire intégrée dans la liste des dépenses fiscales.

Jusqu'en 2009, par exemple, l'ancienneté suffisait à déclasser une dépense fiscale : ce critère a heureusement été retiré, car les années passant ne sauraient retirer à une dépense fiscale son caractère dérogatoire par rapport à la norme.

Dans le présent projet de loi de finances, **six dispositifs sont considérés pour la première fois comme des dépenses fiscales**. Il s'agit de cas d'application d'un taux réduit de TVA, intégrés au titre de leur caractère incitatif. Leur coût total prévisionnel est de 1,3 milliard d'euros en 2020.

À l'inverse, **une exonération** de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel, dont le coût est estimé à 4 millions d'euros par an, **est déclassée** au motif que cette exonération a seulement pour objet d'éviter une double taxation.

L'annexe « Voie et moyens » indique ainsi qu'une revue des dépenses fiscales relative aux taux réduits de TVA a conduit à déclasser six d'entre elles et à les remplacer par six autres, entraînant une diminution du montant des dépenses fiscales de 3,5 milliards d'euros. **Sans l'application de cette mesure qualifiée de « périmètre »**, appliquée de manière rétroactive sur les montants indiqués au titre de 2018, **le montant des dépenses fiscales en 2018 et en 2019 aurait dépassé les 100 milliards d'euros**.

Cette pratique n'est pas nouvelle et contribue, sur le long terme, à réduire de manière importante le montant des dépenses fiscales : en 2011, l'historienne du droit Katia Weidenfeld calculait que les déclassements réalisés entre 2006 et 2010 avaient permis de réduire le périmètre des dépenses fiscales de 80 milliards d'euros¹.

Elle mettait également en avant les **coûts de gestion**, non chiffrés, qu'entraînent nécessairement ces dispositifs, notant le nombre élevé de rescrits ayant pour objet l'application d'une dépense fiscale. Votre rapporteur général constate en effet que la complexité des règles relatives aux dépenses fiscales mobilise toujours de manière importante

¹ Katia Weidenfeld, *À l'ombre des niches fiscales*, *Economica*, 2011.

l'administration chargée de rendre ces rescrits, qui mobilisent des agents de haut niveau¹.

2. Leur chiffrage demeure très approximatif

Votre rapporteur général apprécie la publication, cette année, d'une liste des dépenses fiscales à un format exploitable informatique, simultanément à celle du tome 2 de l'annexe « Voies et moyens », qui reprend ces données sous une forme imprimable et en facilite l'exploitation.

Il observe toutefois, comme chaque année, la faible qualité du chiffrage des dépenses fiscales.

En premier lieu, l'annexe « Voies et moyens », dont la portée est strictement limitée au budget de l'État, ne mentionne pas les dépenses fiscales relevant de la sphère sociale et locale, sauf lorsqu'elles ont un impact direct sur les ressources et les charges de l'État, par exemple en cas d'allocation compensatrice ou de dégrèvement.

En second lieu, **le chiffrage des dépenses fiscales d'État demeure défaillant** et ne permet de prendre **qu'une mesure partielle de l'impact** de ce phénomène.

Ainsi, sur les **439 dépenses fiscales** recensées en 2019 :

- **339 seulement**, soit 77 %, **sont chiffrées au titre de l'année 2019** (en incluant 61 dépenses fiscales dont le chiffrage est « ε », c'est-à-dire estimé à moins de 0,5 million d'euros), pour un montant total de 91,8 milliards d'euros. Pour 146 de ces dépenses, le chiffrage est un simple ordre de grandeur et le nombre de bénéficiaires est « non déterminé » pour 145 d'entre elles ;

- **90 dépenses fiscales** sont marquées « **non chiffrables** » ; parmi celle-ci, 55 sont également marquées comme « non chiffrables » en 2018 et 35 ont reçu un chiffrage en 2018 ;

- pour **10 dépenses fiscales**, aucune information n'est donnée pour 2019, ni d'ailleurs pour 2018 et 2020.

S'agissant du **coût total des dépenses fiscales**, force est de constater que les chiffres sont pour le moins **approximatifs**.

L'annexe « Voies et moyens » indique que le montant des dépenses fiscales s'est élevé à 99,0 milliards d'euros en 2018, qu'il s'élèverait à 99,4 milliards d'euros en 2019 et à 90,0 milliards d'euros en 2020.

¹ D'après le [rapport d'activité 2017 en matière de rescrit](#) de la direction générale des finances publiques (DGFIP), sur un total de 17 927 rescrits rendus cette année-là, 1 212 ont concerné les régimes dérogatoires pour les entreprises s'implantant dans certaines zones, 898 le rescrit « jeunes entreprises innovantes » (alors que la dépense fiscale correspondante ne représente que 10 millions d'euros) et 5 757 le rescrit « mécénat » permettant de vérifier l'éligibilité à une réduction d'impôt au titre des dons.

En réalité, ces chiffrages incluent, pour les dépenses marquées comme « non chiffrables » en 2019 ou 2020, le montant de la même dépense lors de l'année précédente ou de l'année encore antérieure, sauf si elle n'a jamais été chiffrée depuis 2018. **Le montant total indiqué pour 2019 ignore donc 65 dépenses fiscales**, soit plus d'une sur sept, dont le coût est inconnu – ce qui n'implique pas qu'il soit négligeable – aussi bien en 2018 qu'en 2019.

Quant au montant total prévu pour 2020, il ignore de la même manière 92 dépenses fiscales, et il incorpore pour 20 d'entre elles le coût constaté ou estimé lors d'une des deux années précédentes.

Les **évolutions du système statistique** jouent également un rôle notable : en 2018, la mise en place d'un mécanisme de dématérialisation des déclarations de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et un meilleur recensement des bénéficiaires de taux réduits de TVA ont permis de rehausser de 1 milliard d'euros l'estimation du coût des dépenses fiscales. À l'inverse, **le déclassement de six dépenses fiscales relatives à la TVA**, remplacées par six autres, a abaissé ce coût de 3,5 milliards d'euros.

3. Les dépenses fiscales révèlent les contradictions du système fiscal français

Au total, **votre rapporteur général souligne que le système des « dépenses fiscales » illustre les contradictions d'un système fiscal et budgétaire français** qui ne parvient pas à séparer les recettes et des dépenses.

Les dépenses fiscales **nuisent à la compréhension du système fiscal** et alimentent la suspicion d'une société à deux niveaux dans laquelle certains parviendraient à utiliser des dispositifs complexes afin de réduire de manière importante leur contribution.

En fait, **la persistance et même le développement des dépenses fiscales** semblent bien constituer la **contrepartie à un système fiscal** qui, par le nombre des taxes comme par le niveau des taux, **atteindrait sans elles un niveau insupportable**.

De fait, si l'on considère que **le montant des dépenses fiscales** est d'au moins 99 millions d'euros en 2019, soit **plus du tiers du niveau des recettes fiscales nettes de l'État** qui s'élèvent à 278,1 milliards d'euros, on conçoit bien qu'une suppression des dépenses fiscales sans contrepartie se traduirait par un niveau prohibitif de pression fiscale sur les contribuables concernés, et ne tendrait *in fine* qu'à faciliter la dépense publique.

C'est bien une action sur les **deux fronts** qui devrait être menée : **réduire la fiscalité** et, simultanément et par voie de conséquence, **diminuer le poids des dépenses fiscales**. Un assainissement du système fiscal français est à ce prix.

B. LA PRINCIPALE ÉVOLUTION ENTRE 2018 ET 2020 EST CAUSÉE PAR L'EXTINCTION DU CRÉDIT D'IMPÔT COMPÉTITIVITÉ EMPLOI (CICE)

Il ressort des données publiées avec le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances que **neuf dépenses fiscales voient leur coût augmenter de 100 millions d'euros et plus entre 2018 et 2020.**

L'augmentation la plus importante correspond à la réduction d'impôt « Pinel » pour l'investissement locatif intermédiaire : si le dispositif a été recentré sur les zones les plus tendues par la loi de finances pour 2018, le coût dépend aussi de l'effet des logements acquis au cours des années antérieures.

Les dépenses fiscales dont le coût augmente de plus de 100 millions d'euros entre 2018 et 2020

(en millions d'euros et en nombre de personnes)

N°	Libellé législatif	2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Évolution de 2018 à 2020	Nature bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires
110261	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	555	784	1 009	+ 454	Ménages	156 724
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile	4 725	4 945	5 175	+ 450	Ménages	4 094 075
210313	Crédits d'impôt « Prêt à taux zéro » et « Prêt à taux zéro renforcé PTZ+ »	899	1 062	1 284	+ 385	Ménages	Non déterminé
200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	6 200	6 500	6 500	+ 300	Entreprises	21 087
730213	Taux de 10 % pour des travaux sur les logements	3 300	3 400	3 500	+ 200	Entreprises	370 000
730221	Taux de 10% applicable aux ventes à consommer sur place	2 892	2 982	3 062	+ 170	Entreprises	Non déterminé
120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites	4 376	4 383	4 515	+ 139	Ménages	14 497 779
710103	Régime de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.	2 070	2 130	2 185	+ 115	Entreprises	49 000
730223	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements	1 150	1 200	1 250	+ 100	Entreprises	315 000

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données publiées avec le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2020

À l'inverse, **huit dépenses fiscales voient leur coût diminuer de 100 millions d'euros et plus** sur la même période. La plus importante est de loin le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Liste des dépenses fiscales dont le coût diminue de plus de 100 millions d'euros entre 2018 et 2020

(en millions d'euros et en nombre de personnes)

N°	Libellé	2018	Prévision 2019	Prévision 2020	Évolution de 2018 à 2020	Nature bénéficiaire	Nombre de bénéficiaires
210324	Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	19 414	19 178	9 019	- 10 395	Entreprises	1 244 916
110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	1 948	1 135	1 100	-848	Ménages	1 419 100
140101	Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	854	437	441	-413	Ménages	24 000 000
800201	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles	1 250	1 250	1 000	-250	Entreprises	Non déterminé
140123	Exonération des produits des plans d'épargne populaire	252	91	89	-163	Ménages	Non déterminé
140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 596	1 464	1 466	-130	Ménages	Non déterminé
140102	Exonération des intérêts des livrets A	277	153	163	-114	Ménages	60 500 000
150518	Abattement majoré appliqué aux plus-values sur cessions de titres acquis moins de dix ans après la création d'une PME	239	134	120	-119	Ménages	9 548

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données publiées avec le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2020

C. LE PRÉSENT ARTICLE SE PLACE DANS LA PERSPECTIVE D'UN PROGRAMME PLURIANNUEL D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

Le présent article abroge ou borne dans le temps plusieurs dépenses fiscales. Il prévoit aussi, selon son évaluation préalable, l'évaluation d'un grand nombre de dépenses fiscales dans les années à venir.

1. Les abrogations de dépenses fiscales

Le présent article propose d'**abroger sept dépenses ou catégories de dépenses fiscales** jugées inefficentes :

- l'exclusion temporaire du revenu imposable des bénéficiaires provenant de l'exploitation de terrains auparavant non cultivés, qui sont affectés à des cultures agréées, pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les DOM (article 76 *bis* du code général des impôts, dépense fiscale n° 170308) ;

- l'étalement sur quatre ans de l'imposition du montant des droits transférés d'un compte épargne-temps vers un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou vers un plan d'épargne entreprise investi en titres de l'entreprise ou assimilés, et de la fraction imposable des indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite (article 163 A du même code, dépense fiscale n° 120507) ;

- l'étalement de l'indemnité compensatrice de délai-congé (article 163 *quinquies* du même code) ;

- l'exonération des résultats provenant d'opérations dans une zone d'aménagement concerté (6° *bis* du 1 de l'article 207 du même code, dépense fiscale n° 300205) ;

- la réduction d'impôt de 40 % au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national (article 238 *bis*-0 AB du même code, dépense fiscale n° 210306) ;

- l'exonération de TVA relative à la mise en valeur agricole de terres dans les DOM (3° du 1 de l'article 295 du même code, dépense fiscale n° 710106) ;

- l'exonération des droits d'enregistrement des actes de constitution et de dissolution des sociétés de bains-douches et des sociétés coopératives artisanales, ainsi que des actes intéressant les sociétés mutuelles et les sociétés de secours des ouvriers et employés de mines (articles 1052, 1080 et 1087 du même code, dépense fiscale n° 570204).

2. Le bornage dans le temps de dépenses fiscales

Le présent article propose de **borner dans le temps quatre dépenses fiscales** :

- au 31 décembre 2011, le crédit d'impôt famille (article 244 *quater* F du même code, dépense fiscale n° 210308) ;

- au 31 décembre 2022, le crédit d'impôt en faveur de l'innovation (article 244 *quater* B du code général des impôts, dépense fiscale n° 200310), le crédit d'impôt collection (même article 244 *quater* B, compris dans le crédit

d'impôt recherche, dépense fiscale n° 200302) et le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise (article 244 *quater* M du même code, dépense fiscale n° 210315).

3. Le programme pluriannuel d'évaluation de dépenses fiscales

L'évaluation préalable du présent article pose le principe de **l'évaluation systématique d'une part des dépenses fiscales** arrivant à échéance, d'autre part de celles dont l'évaluation apparaît opportune. Parmi ces dernières, le document cite « l'ensemble des dépenses fiscales incitant à la générosité, ainsi que, dans le domaine de l'environnement, celles qui concernent les biocarburants ». Il définit ainsi un **programme d'évaluation de 84 dépenses fiscales** entre 2020 et 2023.

Votre rapporteur général **salue l'ambition indéniable** de ce programme d'évaluation.

Le programme d'évaluation des dépenses fiscales 2020-2023

Le Gouvernement prévoit d'évaluer :

- en 2020, 31 dépenses fiscales arrivant à échéance, dont 15 portent sur des régimes zonés fiscaux ;
- en 2021, 9 dépenses fiscales bornées dans le temps et 1 dont le présent projet de loi propose le bornage (crédit d'impôt famille) ;
- en 2022, 11 dépenses fiscales bornées dans le temps et 14 non bornées ;
- en 2023, 1 dépense fiscale bornée dans le temps et 3 non bornées.

Source : commission des finances, à partir de l'évaluation préalable de l'article 7 du projet de loi de finances

Il **s'interroge toutefois sur la raison pour laquelle** il y aurait une urgence plus grande à réformer les dépenses fiscales relatives aux dons ou aux biocarburants que celles relevant d'autres domaines.

Il **constate également que ce programme d'évaluation suppose** au cours du présent quinquennat et de celui qui suivra, **la mobilisation de moyens très importants** que le Gouvernement n'a guère mise jusqu'à présent dans la production d'évaluations de dépenses fiscales. Le rapport relatif à l'évaluation de la réduction d'impôt « Pinel » pour l'investissement locatif intermédiaire, prévu par la loi de finances pour 2018 et qui devait être remis avant le 1^{er} septembre 2019, vient juste de lui être remis de même que celui relatif au prêt à taux zéro, alors que la fin partielle de ce dernier dispositif est prévue pour la fin de l'année en cours et que l'Assemblée nationale avait déjà entamé les débats relatifs à la loi de finances.

II. LES MESURES PROPOSÉES INITIALEMENT POUR SUPPRIMER OU BORNER DANS LE TEMPS CERTAINES MESURES FISCALES

A. L'EXCLUSION TEMPORAIRE DU REVENU IMPOSABLE DES BÉNÉFICES PROVENANT DE L'EXPLOITATION DE TERRAINS AUPARAVANT NON CULTIVÉS AFFECTÉS À DES CULTURES AGRÉÉES POUR LA DÉTERMINATION DU REVENU IMPOSABLE AFFÉRENT AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES SITUÉES DANS LES DOM (II-1°)

1. Le droit existant

Aux termes de l'article 76 *bis* du code général des impôts, **pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les départements d'outre-mer, il est fait « abstraction des bénéfices provenant de l'exploitation des terrains, jusqu'alors non cultivés, qui [sont] affectés à des cultures agréées dont la nature [est] déterminée en fonction des possibilités de chaque aire géographique, pendant les dix premières années suivant celle de leur affectation auxdites cultures ».**

Cette exonération, qui visait initialement à **réduire les importations et assurer le développement économique et social des départements d'outre-mer, a été introduite en 1960¹.**

L'exonération d'impôt sur le revenu est accordée pendant les dix premières années suivant celle de l'affectation des terrains aux cultures agréées, c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier de l'année suivant celle de l'exécution des travaux.

L'agrément des cultures prévu par l'article 76 *bis* doit passer par un arrêté du préfet, pris sur avis de la commission d'aménagement foncier, qui fixe la liste des cultures agréées dans le département ainsi que, pour chacune d'elles, l'aire géographique dans laquelle celle-ci est agréée.

L'avantage fiscal n'est plus octroyé si le terrain n'est plus exploité dans les conditions fixées par l'arrêté d'agrément prévu au II de l'article 38 *sexdecies* T de l'annexe III au CGI. Ces articles précisent les notions du terrain en friche, de la culture agréée, ainsi que les modalités d'application dans le temps du dispositif.

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article, aucun arrêté préfectoral n'ayant été pris, la disposition est rendue *de facto* inapplicable.

¹ Loi n° 60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application, dans les départements d'outre-mer, des dispositions de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 et portant divers aménagements fiscaux dans ces départements.

2. Le dispositif proposé

Le présent article **supprime le dispositif d'exclusion temporaire du revenu imposable des bénéfices provenant de l'exploitation de terrains auparavant non cultivés affectés à des cultures agréées pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les DOM** prévu par l'article 76 *bis* du code général des impôts.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement l'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision législative.

4. La position de votre commission

Le dispositif supprimé par le présent article ne fait l'objet d'aucun chiffrage, ce qui s'explique par le fait que les mesures réglementaires (arrêté préfectoral) nécessaires n'ont pas été prises, malgré ses soixante années d'existence.

Sur le principe, votre rapporteur général considère que **le soutien au secteur agricole est justifié en outre-mer, en raison des particularités inhérentes de ces territoires**, qui tiennent notamment à leur situation géographique, à l'étroitesse de leurs marchés, à la rareté du foncier disponible et à l'aléa climatique qu'ils connaissent¹.

Le dispositif prévu par l'article 76 *bis* du code général des impôts apparaît toutefois **obsolète**, en raison des multiples conditions qu'il requiert, de son absence de bornage dans le temps, et du caractère total de l'exclusion des bénéfices imposables qu'il prévoit.

Il convient de rappeler, à cet égard, que d'autres dispositifs poursuivant cet objectif de soutien au secteur agricole ultramarin existent. L'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts prévoit ainsi un dispositif d'**abattement sur les bénéfices des petites et moyennes entreprises soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés auquel sont notamment éligibles les exploitations agricoles, dont le taux s'élève à 50 %, et qui n'inclut pas de condition relative au caractère nouvellement exploité du terrain.**

Il ne s'oppose donc pas à la suppression de ce dispositif apparemment obsolète.

¹ Voir à cet égard le rapport d'information de MM. Éric Doligé, rapporteur coordonnateur, Jacques Gillot et Mme Catherine Procaccia, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé le 7 juillet 2016.

B. LES DROITS INSCRITS À UN COMPTE ÉPARGNE-TEMPS ET INDEMNITÉ DE DÉPART EN RETRAITE (2° ET 4° DU II)

1. Le droit existant

a) *Le système d'étalement : champ d'application et modalités*

Par dérogation à l'article 12 du CGI, qui dispose que l'impôt est dû chaque année à raison des bénéfices ou revenus, réalisés ou perçus par le contribuable, au cours de la même année, le premier alinéa de l'article 163 A du code général des impôts (CGI) liste **les revenus pouvant bénéficier du système d'étalement « vers l'avant » de l'impôt sur le revenu.**

Introduit par l'article 3 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989, ce dispositif d'étalement a d'abord été créé pour la fraction imposable¹ des **indemnités de départ volontaire en retraite ou de mise à la retraite.** L'article 20 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social l'a étendu aux **droits inscrits sur un CET utilisés, à compter du 1^{er} janvier 2006, pour alimenter un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) ou un plan d'épargne entreprise (PEE).**

Les contribuables peuvent en effet décider, sur demande expresse et irrévocable, de **répartir ces revenus et indemnités par parts égales sur quatre ans**, soit l'année de perception et les trois années suivantes. L'imposition est ensuite établie, sur la somme du revenu ordinaire et du quart de ces revenus éligibles, en appliquant les règles de droit commun relatives à l'impôt sur le revenu (barème progressif, charges de famille, crédits et réductions d'impôts).

Au terme du 5 de l'article 170 du CGI, le contribuable doit joindre à sa déclaration de revenus l'ensemble des informations nécessaires au calcul du quotient. Il doit ainsi détailler, pour chaque membre du foyer qui a perçus les revenus éligibles au dispositif, leur montant et nature.

b) *L'impossibilité de recourir concomitamment au système du quotient*

Le deuxième alinéa de l'article 163 A du CGI **interdit expressément de recourir concomitamment au système de l'étalement et au système du quotient, prévu à l'article 163-0 A du CGI.**

¹ Les indemnités de départ volontaire sont totalement exonérées si le départ a lieu dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, et entièrement imposables dans le cas contraire. S'agissant de l'indemnité de mise à la retraite, elle est exonérée si elle ne dépasse pas le plafond fixé par la convention collective ou l'accord professionnel / interprofessionnel. Dans le cas contraire, elle fait l'objet d'une exonération partielle limitée à 50 % de l'indemnité perçue ou au double de la rémunération annuelle brute perçue au cours de l'année civile précédant la rupture du contrat, au plus favorable des deux. Source : <https://www.impots.gouv.fr/portail/particulier/indemnites-de-retraite>.

Le système du quotient s'applique aux revenus jugés exceptionnels par leur montant et non susceptibles d'être recueillis annuellement (I de l'article 163-0 A CGI), ainsi qu'aux revenus différés, du fait de circonstances indépendantes de la volonté du contribuable (II de l'article 163-0 A du CGI). Ce dispositif ne peut concerner que les revenus exceptionnels ou différés imposés d'après le barème progressif prévu à l'article 197 du CGI (III de l'article 163-0 A du CGI).

Dans le système du quotient, l'impôt dû est calculé en appliquant le barème progressif au revenu net imposable « ordinaire ». Ce même barème est ensuite appliqué à la somme de ce revenu « ordinaire » et à la fraction du revenu exceptionnel ou différé. La différence entre ces deux résultats est ensuite multipliée par le coefficient diviseur utilisé pour calculer cette fraction. La somme ainsi obtenue est ajoutée à la cotisation d'impôt calculée sur le seul revenu net global « ordinaire ». Pour les revenus exceptionnels, le coefficient diviseur retenu est de 4, en parallèle du système de l'étalement, tandis que pour les revenus différés, le coefficient correspond au nombre d'années civiles sur lesquelles le revenu aurait dû être versé, plus un.

En dépit de montants qui ne seraient pas qualifiés d'exceptionnels, certains revenus sont éligibles au système du quotient, soit qu'un article législatif le prévoit expressément, soit que ce soit communément admis. C'est le cas pour la fraction imposable des indemnités de licenciement, de mise à la retraite, de départ à la retraite ou en préretraite¹.

2. Le dispositif proposé

Le 2 du II du présent article propose d'abroger l'article 163 A du CGI, ce qui a pour conséquence de ne plus permettre aux bénéficiaires des revenus et indemnités concernés de pouvoir demander l'application du système d'étalement. Toutefois, les contribuables qui ont demandé à ce que ce système leur soit appliqué sur leurs revenus perçus jusqu'au 31 décembre 2019 continueront d'en bénéficier pour la durée restant à courir.

La mise en place du prélèvement à la source rend en effet plus difficile l'application de ce dispositif d'étalement pour le contribuable et les bénéficiaires annuels qu'il peut en retirer. En effet, les droits transférés et les indemnités seraient soumis au prélèvement à la source dans leur intégralité dès leur versement, avant une éventuelle régularisation à la baisse. En revanche, les trois années suivantes, le taux de prélèvement appliqué aux revenus ne permettrait pas de prendre en compte la fraction supplémentaire, amenant ainsi à une éventuelle régularisation à la hausse. Pour que l'effet de l'étalement soit immédiat, il faudrait que le contribuable puisse moduler son taux en amont du versement de ces indemnités la

¹ Bofip, BOI-IR-LIQ-20-30-20-20160720 (<https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4620-PGP.html>).

première année, en intégrant la fraction, puis qu'ils n'oublient pas de réintégrer les fractions suivantes les trois autres années.

Le **4 du II du présent article** est une simple mesure de coordination. Il abroge en effet le 4 de l'article 170 du CGI, qui prévoit que le contribuable qui a demandé à ce que lui soit appliqué le système d'étalement prévu à l'article 163 A du CGI déclare chaque année la fraction des indemnités qui doit être ajoutée à ses revenus de l'année d'imposition.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Aucune modification n'a été apportée au 2 du II du présent article à l'Assemblée nationale.

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général relève que, une fois encore, les (futurs) retraités sont mis à contribution. **Ils pourront néanmoins toujours demander l'application du système du quotient**, mais ce dernier, qui permet certes d'atténuer la progressivité de l'impôt, ne permet pas de répartir le paiement de l'impôt sur quatre ans et aura donc un **effet de trésorerie sur les ménages concernés**. En effet, selon l'évaluation préalable du présent article, 58 % des 49 713 foyers fiscaux étudiés par l'administration fiscale ont davantage bénéficié du système d'étalement qu'ils n'auraient bénéficié du système du quotient. A contrario, 38,4 % d'entre eux ont recouru à tort au dispositif de l'étalement, quand il aurait mieux fallu pour eux qu'ils se voient appliquer celui du quotient.

Si aucun chiffre n'a été transmis sur le nombre de contribuables ayant demandé l'application du système d'étalement à raison des montants tirés des droits inscrits à un CET, l'évaluation préalable du présent article estime que le nombre de bénéficiaires est faible et que la suppression du dispositif n'aura que peu d'impact sur leur comportement.

Pour garantir que les contribuables percevant des indemnités de départ volontaire en retraite et de mise en retraite supérieures à la fraction imposable bénéficient du système du quotient – qui est déjà « communément admis » d'après la doctrine fiscale -, votre commission a adopté l'amendement **FINC.42** afin de **mentionner expressément** au deuxième alinéa du I de l'article 163-0 A du CGI **que ces revenus ne sont pas soumis à la condition du premier alinéa du I du même article** (critères du revenu exceptionnel). C'est déjà le cas pour les primes de départ volontaire, les primes versées au salarié pour un changement de lieu de travail impliquant un transfert de domicile ou de résidence et certaines sommes perçues par les bailleurs de biens ruraux.

C. L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE POUR DÉLAI-CONGÉ (3° DU II)

1. Le droit existant

Un salarié peut recevoir une indemnité compensatrice pour délai-congé (préavis) si l'employeur demande au salarié licencié et n'ayant pas commis de faute grave de ne pas effectuer la fin de son préavis¹. Cette indemnité correspond alors à la période de préavis non travaillée².

Par dérogation à l'article 12 du CGI, qui dispose que l'impôt est dû chaque année à raison des bénéfices ou revenus, réalisés ou perçus par le contribuable au cours de la même année, l'article 163 *quinquies* du CGI autorise les contribuables percevant une indemnité compensatrice de délai-congé se rapportant à la fois à l'année de congédiement et à l'année suivante de déclarer cette indemnité en plusieurs fractions, correspondant à chaque année considérée. Ce dispositif a été introduit par l'article 57 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, en vigueur depuis le 19 juillet 1978.

2. Le dispositif proposé

Le 3 du II du présent article abroge l'article 163 *quinquies*, ce qui supprime la possibilité pour un contribuable, à compter de l'imposition des revenus de 2020, de recourir à un dispositif d'étalement pour son indemnité compensatrice de délai-congé. Contrairement aux revenus mentionnés à l'article 163 A du CGI, cette indemnité compensatrice ne sera pas éligible au système du quotient prévu à l'article 163-0 A du CGI.

Le Gouvernement justifie son abrogation par la difficile coexistence de ce système d'étalement et du prélèvement à la source (cf. *supra*).

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Aucune modification n'a été apportée au 3 du II du présent article à l'Assemblée nationale.

¹ Article L. 1234-5 du code du travail.

² La durée de préavis est d'un mois pour les salariés justifiant d'une ancienneté comprise entre six mois et deux ans et de deux mois au-delà. Par ailleurs, certaines conventions collectives ou règlements d'entreprises peuvent prévoir un délai-congé plus élevé.

4. La position de votre commission

Le Gouvernement n'est en capacité de fournir ni le nombre de bénéficiaires, ni le coût de ce dispositif. Toutefois, au vu des conditions dans lesquelles cet article trouve à s'appliquer, sa suppression ne devrait avoir qu'un impact marginal sur les contribuables français.

D. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS POUR LES OPÉRATIONS RÉALISÉES DANS LES ZONES D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ (II-6° ET 7°)

1. Le droit existant

- a) *Les établissements publics d'aménagement et les organismes HLM bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés pour certaines opérations d'aménagement*

Le 6° bis de l'article 207 du code général des impôts exonère de l'impôt sur les sociétés certains organismes pour des opérations réalisées dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), d'un lotissement, d'une zone de restauration immobilière, d'une zone de résorption de l'habitat insalubre ou d'une opération de rénovation urbaine.

Il s'applique aux **établissements publics** (établissements publics fonciers de l'État, établissements publics locaux d'aménagement) et aux **sociétés d'économie mixte** (SEM) détenteurs d'une concession d'aménagement, ainsi qu'aux **organismes d'habitations à loyer modéré** (HLM) et aux sociétés anonymes de coordination d'organismes d'habitations à loyer modéré.

D'après les articles 46 bis et 46 ter de l'annexe III du code général des impôts, l'exonération s'applique pour la fraction des bénéfices nets provenant :

- soit de l'exécution des travaux d'aménagement, d'équipement général ou des ouvrages que les organismes concernés effectuent sur des terrains dont ils ne sont pas propriétaires ;

- soit des cessions ou locations portant sur des terrains ou immeubles qu'ils ont préalablement pourvus des aménagements, équipements généraux ou ouvrages nécessaires à leur utilisation.

Cette exonération est ancienne. La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 l'appliquait aux établissements publics et SEM dans les ZAC, lotissements, zones de restauration immobilière et zones de résorption de l'habitat insalubre¹.

L'extension aux organismes HLM et aux opérations de rénovation urbaine remonte à la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement. Le périmètre actuel, incluant les sociétés anonymes de coordination HLM, remonte à la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

b) Le coût de l'exonération n'est pas chiffré

Cette exonération est désignée sous le numéro 300205 dans la liste des dépenses fiscales du document « Voies et moyens », tome 2, annexé au projet de loi de finances, qui n'est en mesure d'indiquer **ni son coût, ni le nombre de ses bénéficiaires**. La Cour des comptes précise que cette dépense fiscale n'a jamais été chiffrée².

Comme l'indique le rapport d'évaluation des dépenses fiscales remis par le comité Guillaume en 2011³, certains des bénéficiaires de cette exonération, à savoir les organismes HLM et les sociétés de coordination HLM, bénéficient également, en application du 4° du I du même article 207 du code général des impôts, d'une exonération d'impôt sur les sociétés au titre du service d'intérêt général qu'elles exercent⁴ (dépense fiscale n° 300102, dont le coût prévisionnel est de 1 160 millions d'euros en 2020).

2. Le dispositif proposé

Le 7° du II du présent article propose de **mettre fin à l'exonération décrite supra** en abrogeant le 6° bis de l'article 207 du code général des impôts. Le 6° du même II supprime, par coordination, la mention de cette disposition au premier alinéa de l'article 206 du même code.

¹ Il existait déjà, auparavant, une exonération pour les établissements publics et SEM concessionnaires pour l'aménagement d'agglomérations nouvelles, de ZAC, de lotissements, de zones de rénovation urbaine, de zones de restauration immobilière ou de zones de résorption de l'habitat insalubre.

² Cour des comptes, [La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement](#), communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mars 2019.

³ Comité présidé par Henri Guillaume, [Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales](#), juin 2011.

⁴ Le service d'intérêt général, défini à l'[article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation](#), vise notamment les opérations de construction, d'acquisition, d'amélioration, d'attribution et de cession de logements locatifs à loyers plafonnés à destination de personnes dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds.

En application du **C du III**, cette suppression concerne les opérations pour lesquelles un appel d'offres n'a pas été réalisé à la date du 1^{er} janvier 2020 ; elle ne remet donc pas en cause l'équilibre économique des opérations déjà lancées.

L'évaluation préalable de l'article justifie cette suppression par l'impossibilité d'évaluer ce dispositif et l'absence de données prouvant son utilité. Le rapport Guillaume précité note à ce propos l'absence de données fiscales déclaratives et de données extra-comptables permettant d'évaluer le bénéfice qui serait soumis à l'impôt sur les sociétés sans cette mesure.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a confirmé la suppression de cette exonération, en adoptant un amendement de coordination n° I-2892 sur la proposition de M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances.

4. La position de votre commission

Votre rapporteur général note que la Cour des comptes, dans sa communication précitée, a recommandé que soit proposée « *la suppression des mesures non chiffrées ou d'un montant non significatif* », ce qui concernait 17 dépenses fiscales relatives au logement, dont six n'ont jamais fait l'objet d'un chiffrage.

Il regrette **l'absence d'informations** pour évaluer une dépense fiscale dont la portée n'est pourtant pas négligeable puisqu'elle concerne potentiellement **un nombre élevé d'organismes et d'opérations**. L'existence de contentieux sur la portée de cette exonération¹ montre d'ailleurs qu'elle est utilisée, même si le système d'information de la direction générale des finances publiques ne dispose pas des données permettant d'en assurer le suivi.

Il note que cette disposition, comme l'indiquait le rapport Guillaume, est favorable à des organismes qui contribuent, en partenariat avec les collectivités publiques, à promouvoir une offre de logements neufs, rénovés ou réhabilités.

D'autres exonérations d'impôt sur les sociétés existent toutefois en faveur des organismes concernés :

- pour les organismes HLM au titre notamment du service d'intérêt général ;

¹ Conseil d'État, 8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies, 14 février 2018, [n° 405649](#) ; cour administrative d'appel de Versailles, 7^{ème} chambre, 7 février 2019, [n° 17VE02880](#).

- pour les établissements publics au titre de leurs opérations de lotissement et de vente de terrains leur appartenant (6° de l'article 208 du code général des impôts) ;

- pour les sociétés coopératives de construction, pour certaines sociétés d'économie mixte et pour les groupements dits « de Castors »¹ qui procèdent, sans but lucratif, au lotissement et à la vente de terrains leur appartenant.

En conséquence, votre rapporteur général ne s'oppose pas à la suppression de cette exonération.

E. LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR L'ACQUISITION D'UN « TRÉSOR NATIONAL » (II. 5° ET 8°)

1. Le droit existant

L'article L. 122-7 du code du patrimoine prévoit que les règles fiscales applicable à l'achat, par une entreprise, de trésors nationaux, sont fixées dans le code général des impôts.

Introduit par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France², l'article 238 *bis*-0 AB du code général des impôts (CGI) prévoit **une réduction d'impôt égale à 40 % du montant des dépenses consacrées par une entreprise à l'achat de biens culturels, ayant fait l'objet, à la date d'acquisition, d'un refus de certificat d'exportation et qui présentent donc le caractère de « trésor national »**³.

Cette réduction intervient dans les conditions suivantes :

- le bien concerné ne doit pas avoir fait l'objet d'une offre d'achat de l'État ;

- l'entreprise s'engage à consentir au classement du bien comme monument historique ou comme archives historiques, tels que définis par le Code du patrimoine ;

- le bien ne doit pas être cédé avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'acquisition ;

- durant cette période de dix ans, le bien doit être placé en dépôt auprès d'un musée de France, d'un service public d'archives ou d'une bibliothèque relevant de l'État.

¹ Les groupements de « Castors », qui peuvent être constitués en sociétés ou en associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, sont caractérisés par les apports en travail qu'effectuent leurs membres. Ils ont pour objet la construction ou l'aménagement d'immeubles à usage d'habitation. (Source : Bulletin officiel des finances publiques).

² Article 25.

³ Article L. 111-4 du code du patrimoine.

La réduction d'impôt est subordonnée à l'agrément du ministre de l'économie et des finances, qui se prononce après l'avis de la commission consultative des trésors nationaux, composée à parité de représentants de l'État et de personnalités qualifiées et présidée par un membre de la juridiction administrative.

Le décret n° 93-124 du 29 janvier 1993 relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation précise la composition de cette commission :

- cinq représentants du ministère chargé de la culture – directeur général des Archives de France, directeur du livre et de la culture, directeur des musées de France, directeur du patrimoine et délégué aux arts plastiques – et un représentant du ministère chargé de l'éducation nationale : le directeur de la recherche et des études doctorales ;

- cinq personnalités qualifiées nommées pour une période de quatre ans par arrêté du ministre chargé de la culture ;

- un membre du Conseil d'État, nommé pour quatre ans, qui assume la présidence de la commission.

Le coût d'acquisition retenu pour le calcul de la réduction d'impôt est encadré par la valeur d'acquisition définie par cette commission et validée par le ministre chargée de la culture. Ce coût est majoré des frais accessoires (transports) et est diminué du montant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) récupérable. Dans le cas où le montant de la réduction d'impôt excède celui de l'impôt dû, la fraction non imputée de la réduction ne peut pas donner lieu à remboursement, ni à report sur l'impôt dû au titre d'un exercice suivant celui du versement.

Ce dispositif doit être distingué de celui prévu à l'article 238 *bis*-0 A du code général des impôts qui prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction de cet impôt égale à 90 % des versements effectués en faveur de l'achat, par l'État ou toute personne publique, de biens culturels présentant le caractère de trésors nationaux. Ces biens doivent avoir fait l'objet d'un refus de délivrance d'un certificat d'exportation et pour lesquels l'État a fait au propriétaire du bien une offre d'achat.

2. Le dispositif proposé

Compte-tenu du faible impact de cette réduction d'impôt, le 8° du II du présent article propose la **suppression de l'article 238 *bis*-0 AB du CGI** ainsi que sa mention au sein du code du patrimoine.

Par coordination, le 5° du II du présent article supprime la mention de l'article 238 *bis*-0 AB au *b* du II de l'article 200-0 A du CGI. Il ne fait ainsi plus partie des avantages fiscaux exclus de l'application du plafond en-deçà duquel ces avantages peuvent procurer une réduction d'impôt.

Le I du présent article supprime également par coordination l'article L. 122-7 du code du patrimoine qui rappelle que les règles fiscales applicables à l'achat par une entreprise de trésors nationaux sont fixées à l'article 238 *bis*-OAB du CGI

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Aucune modification n'a été adoptée par l'Assemblée nationale.

4. La position de votre commission

La réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis*-0 AB du CGI semble méconnue des entreprises. En 2017, aucune entreprise n'avait, en effet, souhaité bénéficier de ce dispositif. Si en 2015 et 2016, plus d'une centaine d'entreprises ont utilisé cette faculté, le montant de la dépense fiscale ne dépasse pas 2 millions d'euros et est même jugée non significative en 2015. Le montant de la dépense fiscale, comme le nombre d'entreprises, n'est pas renseigné dans les documents budgétaires pour les années 2018 et 2019.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales avait déjà souligné l'inefficacité de ce dispositif en 2011, jamais appliqué depuis 2005¹.

Par ailleurs, comme l'a relevé la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2018, le ministère de la culture fait face à une difficulté majeure en matière de prévision et de suivi des dépenses fiscales, notamment en termes de chiffrage, qu'il s'agisse du nombre de bénéficiaires ou du montant de la dépense. Il ne dispose pas, en effet, de l'ensemble des données économiques et fiscales nécessaires. Par ailleurs, ces données étant couvertes par le secret fiscal, seule une agrégation statistique peut être transmise par le ministère de l'action et de comptes publics, ce qui fragilise tout exercice d'évaluation des impacts de la mesure.

Ce dispositif est de fait moins connu et moins utilisé que celui prévu à l'article 238 *bis* 0-A du CGI, qui permet une réduction d'impôt sur les sociétés égale à 90 % des versements effectués en faveur de l'achat, par l'État ou toute autre personne publique, de biens culturels présentant le caractère de trésors nationaux. Le montant de la dépense fiscale est estimé à 7 millions d'euros en 2019, comme en 2018, 8 entreprises ayant eu alors recours à ce mécanisme².

¹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

² Rapport Évaluation des voies et moyens – Tome II, annexé au projet de loi de finances pour 2020.

**Recours au dispositif prévu à l'article 238 bis 0-A
du Code général des impôts**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)	2020 (prévision)
Entreprises	NR ¹	-	-	135	145	-	NR	NR	NR
Montant de la dépende fiscale (en millions d'euros)	NS ²	-	-	NS	2	-	NR	NR	NR

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

En l'absence de recours à cette réduction d'impôt au titre de l'acquisition par les entreprises d'un trésor national, votre rapporteur général vous propose de ne pas revenir sur cette suppression.

F. LE CRÉDIT D'IMPÔT NOUVELLE COLLECTION ET LE CRÉDIT D'IMPÔT INNOVATION (II-9°)

1. Le droit existant

a) Le crédit d'impôt recherche

Instauré en 1983, le crédit d'impôt recherche (CIR) est défini par six textes législatifs, quatre textes réglementaires et neuf instructions fiscales. Le texte fondamental est l'article 244 *quater* B du code général des impôts : c'est lui qui définit les principales caractéristiques du régime du CIR.

Le CIR est égal à 30 % des dépenses de recherche et de développement **pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros, puis à 5 % des dépenses au-delà**. Le seuil des 100 millions d'euros s'apprécie, pour les groupes de sociétés fiscalement intégrées (qui sont alors les bénéficiaires) à l'échelle de chaque filiale (qui demeure le déclarant).

Le **taux de 30 % est majoré à 50 %** pour les exploitations situées en outre-mer et, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, en Corse.

Les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont mentionnées aux *a* à *j* du II de l'article 244 *quater* B du CGI. **L'assiette repose en quasi-totalité sur les dépenses de recherche et développement**, selon une

¹ Non renseigné.

² Non significatif.

définition inspirée du « manuel de Frascati » de l'OCDE¹ : personnel, frais de fonctionnement (calculés de manière forfaitaire), dotations aux amortissements des biens meubles, prise et maintenance des frais des brevets et recherche externe confiée à des organismes agréés.

Concrètement, le mécanisme est le suivant² : le **CIR vient en déduction de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés** dû par l'entreprise au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses de recherche prises en compte pour le calcul du CIR ont été exposées. **Cette imputation se fait au moment du paiement du solde de l'impôt.** Si le crédit d'impôt est supérieur à l'impôt ou si l'entreprise est déficitaire, le **reliquat est imputé sur l'impôt à payer des trois années suivantes et, s'il y a lieu, restitué à l'expiration de cette période.**

Le CIR peut aussi donner lieu à un **remboursement immédiat, dans des cas nettement plus circonscrits** : seules sont concernées les entreprises nouvelles (l'année de création et les quatre années suivantes), celles ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire (ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures), les jeunes entreprises innovantes (pendant la durée où elles en remplissaient les conditions), ainsi que les entreprises qui satisfont à la définition des micros, petites et moyennes entreprises au sens communautaire (moins de 250 salariés et un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ou un bilan inférieur à 43 millions d'euros).

b) Le crédit d'impôt collection, une extension du CIR aux dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections

Depuis 1992³, le *h* du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts (CGI) ajoute à la liste des dépenses prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt recherche, celles qui sont liées à **l'élaboration de nouvelles collections exposées par les entreprises industrielles du secteur textile-habillement-cuir.**

Pour bénéficier de la prise en compte de ces dépenses, les entreprises doivent remplir plusieurs conditions. Il leur faut :

- **relever du secteur textile-habillement-cuir**, dont les activités sont décrites dans la Nomenclature d'Activités Françaises (NAF) ;

¹ Selon l'INSEE, « le manuel de Frascati est la référence méthodologique en matière de recueil et d'exploitation des statistiques de recherche et développement. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte de données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation des statistiques ».

² I de l'article 199 *ter* B du code général des impôts.

³ Article 61 de la loi n° 91-1323 du 30 décembre 1991 de finances rectificative pour 1991.

- **exercer une activité industrielle**, c'est-à-dire concourir directement à la fabrication ou à la transformation de biens corporels mobiliers et pour laquelle le rôle des installations techniques, matériels et outillages mis en œuvre est prépondérant¹ ;

- **procéder à l'élaboration de nouvelles collections**, c'est-à-dire mener des travaux liés à la mise au point d'une **gamme nouvelle de produits** qui, conformément aux pratiques commerciales du secteur, doit être renouvelé à intervalles réguliers, connus à l'avance.

Les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt recherche sont les suivantes :

- **dépenses de personnel afférentes aux personnels chargés de la création et de la réalisation de prototypes ou d'échantillons non vendus** (stylistes et techniciens de bureaux de style, ingénieurs et techniciens de production). Il s'agit uniquement des personnels directement affectés aux opérations de recherche concernées ; cependant, l'affectation partielle ouvre droit au dispositif. Dans ce cas, les salaires des chercheurs et techniciens de recherche affectés à temps partiel ou en cours d'année aux opérations éligibles au présent dispositif sont pris en compte au prorata du temps effectivement consacré à ces opérations ;

- **dotations aux amortissements des immobilisations** créées ou acquises à l'état neuf qui sont directement affectées à la conception des nouvelles collections ou à la réalisation de prototypes et d'échantillons non vendus (logiciels de conception assistée par ordinateur, dessin assisté par ordinateur, logiciels de fabrication assistée par ordinateur, de gestion de la production assistée par ordinateur) ;

- **autres dépenses de fonctionnement** (personnel de soutien, amortissement des immobilisations indirectement affectées à la réalisation des nouvelles collections ou à la fabrication des échantillons ou prototypes non vendues, matières servant à la réalisation des prototypes ou échantillons), évaluées de manière forfaitaire à l'aide d'un taux fixé à 75 % ;

- **frais de dépôt des dessins et modèles** ;

- **frais de défense des dessins et modèles**, dans la limite de 60 000 euros par an et par entreprise ;

Depuis 1998², le *i* du II de l'article 244 *quater* B ajoute, par ailleurs, à la liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche les **dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections confiées par les entreprises du secteur textile-habillement-cuir à des stylistes ou des bureaux de style extérieurs** à ces entreprises, à condition que ces organismes soient agréés³.

¹ CE, arrêt du 13 juin 2016, n° 380490, *Sté Antik Batik*.

² Article 92 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

³ Les conditions d'octroi de l'agrément sont précisées à l'article 49 septies I ter de l'annexe III au CGI.

L'agrément est accordé sur décision du ministre chargé de la recherche sur avis conforme du ministre chargé de l'industrie.

Le bénéfice de la fraction du crédit d'impôt recherche qui résulte de la prise en compte des dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections est subordonné au respect du règlement n°1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Par conséquent, **ce bénéfice est plafonné pour chaque entreprise à 200 000 euros par période de trois ans consécutifs**. Ainsi, les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections sont prises en compte dans la base de calcul du crédit d'impôt recherche **après les autres dépenses de recherche éligibles au crédit d'impôt**.

Le plafonnement du bénéfice de la fraction de crédit d'impôt résultant de la prise en compte des dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections

En cas d'activités mixtes (activités d'élaboration d'une nouvelle collection et activité de recherche), il sera déterminé deux bases de calcul théoriques du crédit d'impôt recherche :

- une base de calcul du crédit d'impôt recherche calculé au titre des dépenses exposées pour l'élaboration d'une nouvelle collection ;
- une base de calcul du crédit d'impôt recherche calculé au titre des autres dépenses de recherche exposées.

Les subventions et les avances remboursables devront être prises en compte dans chacune de ces bases de calcul. Les subventions et avances remboursables qui auraient été accordées à une entreprise au titre de l'ensemble de ses activités devront être ventilées en fonction du volume de dépenses exposé pour chacune de ses deux activités par rapport au volume total de dépenses engagées.

Source : Bulletin officiel des finances publiques (BOFIP)

c) *Le crédit d'impôt innovation, une extension du CIR aux dépenses d'innovation*

Le **crédit d'impôt en faveur de l'innovation¹** (CII) créé par l'article 71 de la loi de finances pour 2013² est un crédit d'impôt bénéficiant aux petites et moyennes entreprises, équivalent à **20 % des dépenses nécessaires à la conception de prototypes ou d'installations « pilotes » de produits nouveaux**, dans une optique de commercialisation. Ce taux est porté à 40 % pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015 dans des exploitations situées dans les départements d'outre-mer et, pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019, en Corse.

¹ II.k) de l'article 244 quater B du code général des impôts.

² Article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

Le bénéfice de ce crédit d'impôt est réservé aux **micro, petites et moyennes entreprises**, selon la définition qu'en donne l'annexe I au règlement de la Commission du 17 juillet 2014¹. Sont donc concernées les entreprises :

- dont l'effectif est inférieur à 250 salariés ;
- dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan n'excède pas 43 millions d'euros.

Le **régime prévu ne concerne par ailleurs que les innovations de produits**, à l'exclusion des autres catégories d'innovation mentionnées par le Manuel d'Oslo². Il est donc subordonné à la réalisation d'opérations de conception de prototypes³ ou installations pilotes⁴ de biens corporels et incorporels qui répondent aux deux conditions suivantes :

- ils ne sont **pas encore mis sur le marché** ;
- ils se **distinguent des produits existants ou précédents** par des performances supérieures sur le plan de technique, de l'écoconception, de l'ergonomie ou de ses fonctionnalités.

Ainsi, contrairement au CIR, pour lequel l'éligibilité des projets s'apprécie au regard de **l'apport de connaissances nouvelles à l'état de l'art scientifique et/ou technologique**, dans le cas du CII, l'éligibilité est appréciée au regard de **sa contribution à la mise sur le marché d'un nouveau produit**.

L'assiette de ce crédit d'impôt est plafonnée à 400 000 euros, de telle sorte que le montant maximum de crédit d'impôt au titre d'une même année civile est de 80 000 euros. Comme pour le CIR, les dépenses prises en compte dans l'assiette du CII, listées au k du II de l'article 244 *quater* B du CGI, recouvrent les dotations aux amortissements des immobilisations, les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, les frais de prise et de défense de brevets et de certificats d'obtention végétale ainsi que les frais de dépôt de dessins.

Ainsi, trois dispositifs d'allègement fiscal coexistent au sein de l'article 244 *quater* B du CGI.

¹ Annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

² Le Manuel d'Oslo distingue quatre catégories d'innovation : les innovations de produit, les innovations de procédé, les innovations de commercialisation et les innovations d'organisation.

³ Un prototype est un modèle original qui possède les qualités techniques et les caractéristiques de fonctionnement du nouveau produit. Il n'en revêt pas nécessairement la forme ou l'aspect final, mais il permet de prouver que ce dernier présente des performances supérieures au sens du k du II de l'article 244 *quater* B du CGI et répond à un besoin technique ou commercial.

⁴ Une installation pilote est un ensemble d'équipements ou de dispositifs permettant de démontrer, à une échelle ou dans un environnement proche de la réalité industrielle, que le nouveau produit présente des performances supérieures au sens du k du II de l'article 244 *quater* B du CGI et répond à un besoin technique ou commercial.

2. Le dispositif proposé

Le **9° du II** du présent article prévoit de borner dans le temps l'application du crédit d'impôt nouvelle collection et du crédit d'impôt innovation, qui ne font actuellement l'objet d'aucune limitation de durée.

Ainsi, le **a et le b du 9°** disposent que les dépenses liées à l'élaboration de nouvelles collections ne seront éligibles au crédit d'impôt recherche que jusqu'au 31 décembre 2022.

Le **c du 9°** prévoit que les dépenses nécessaires à la conception de prototypes ou d'installation « pilotes » de produits nouveaux ne seront éligibles à un crédit d'impôt que jusqu'au 31 décembre 2022.

Ce bornage est destiné à **imposer une évaluation de ces dispositifs** avant d'en décider une éventuelle prorogation.

Ces évaluations devront être remises en 2022, avant la discussion de la loi de finances pour 2023, afin que le Gouvernement puisse proposer au Parlement la prorogation, la réforme ou l'absence de prorogation de chaque dispositif. Dans ce dernier cas, le bornage dans le temps se traduira pas une extinction de ces dispositifs.

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions **sans modification**.

3. La position de votre commission

a) *Le crédit d'impôt collection : un dispositif d'incitation sectorielle sans lien direct avec le CIR*

(1) Un crédit d'impôt au coût marginal et stabilisé, associé à un nombre restreint de bénéficiaires

Le montant du CIC, qui n'est pas distingué dans les annexes budgétaires, est évalué par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri) dans les enquêtes annuelles sur le crédit d'impôt recherche¹.

Ainsi en 2015², ce crédit d'impôt aurait bénéficié à **989 entreprises**, pour une créance associée de **45 millions d'euros**, soit 0,7 % de la créance totale de CIR pour 2017.

Selon l'enquête du Mesri, **près de 93 % des bénéficiaires du crédit d'impôt seraient des entreprises de moins de 250 salariés**, tandis que seulement 61 % constitueraient des PME au sens communautaire, c'est-à-dire

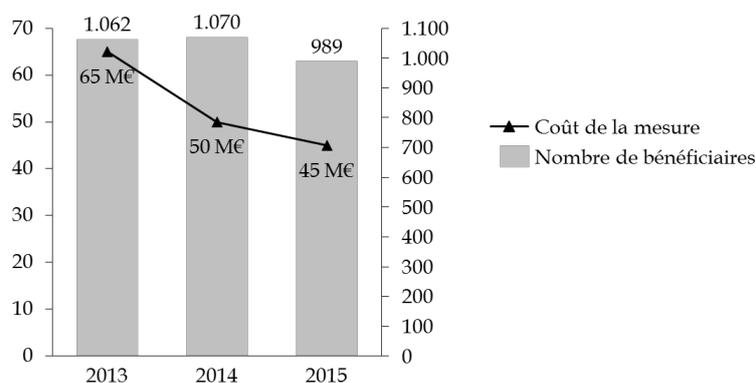
¹ Mesri, « Le crédit d'impôt recherche en 2014 », 2017.

² Dernières données disponibles.

indépendantes d'un groupe. La créance moyenne serait de 61 000 euros par entreprise.

Évolution du coût et du nombre de bénéficiaires du CIC

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des enquêtes du Mesri « Le crédit d'impôt recherche en 2014 » et « Le crédit d'impôt recherche en 2015 »

Si, selon la Cour des comptes¹, le nombre de bénéficiaires de ce crédit d'impôt s'est révélé relativement stable entre 2007 et 2013 (autour de 1 000), de même que le montant de la créance associée (autour de 50 millions d'euros), **le coût réel de ce dispositif devrait en réalité se situer très en deçà de ce chiffre, en raison des nombreux redressements fiscaux dont ce crédit d'impôt fait l'objet.**

(2) Un dispositif sectoriel sans réel lien avec le CIR

Dans son rapport de 2012 sur le crédit d'impôt recherche², **notre ancien collègue sénateur Michel Berson relevait déjà que le crédit d'impôt collection constituait avant tout une aide d'État à la filière textile**, et non une aide à la recherche et préconisait même sa suppression.

En effet, force est de constater que **d'autres secteurs en difficulté ne bénéficient pas d'un soutien équivalent**, ce qui peut légitimement conduire à s'interroger sur le maintien de ce dispositif.

¹ Cour des comptes, *L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 2013.

² Rapport d'information n° 677 (2011-2012), « Crédit d'impôt recherche : supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises, réorienter le dispositif vers les PME », 2012.

Ce dernier serait par ailleurs **relativement inefficace** selon les travaux de l'Inspection générale des Finances¹, dans la mesure où il bénéficierait essentiellement aux donneurs d'ordre d'une industrie déjà très délocalisée.

Enfin, pour la Cour des comptes², **la gestion de cette composante du CIR introduirait une complexité supplémentaire** dans la déclaration et le calcul de la créance, du fait de la réglementation *de minimis*.

En tout état de cause, une éventuelle suppression de ce crédit d'impôt spécifique n'empêchera pas les entreprises industrielles du secteur textile réalisant des opérations de R&D au sens du CIR de bénéficier de ce dernier dans les conditions de droit commun.

Le bornage dans le temps de ce crédit d'impôt paraît donc pertinent.

b) Le crédit d'impôt innovation

- (1) Un coût et un nombre de bénéficiaires en hausse et constamment sous évalués depuis 2014

Depuis sa création, le coût du dispositif n'a cessé de croître, passant de 68 millions d'euros en 2014 (au titre des dépenses réalisées en 2013) à une **dépense fiscale estimée à 200 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020**, soit une hausse de 70 % en 7 ans.

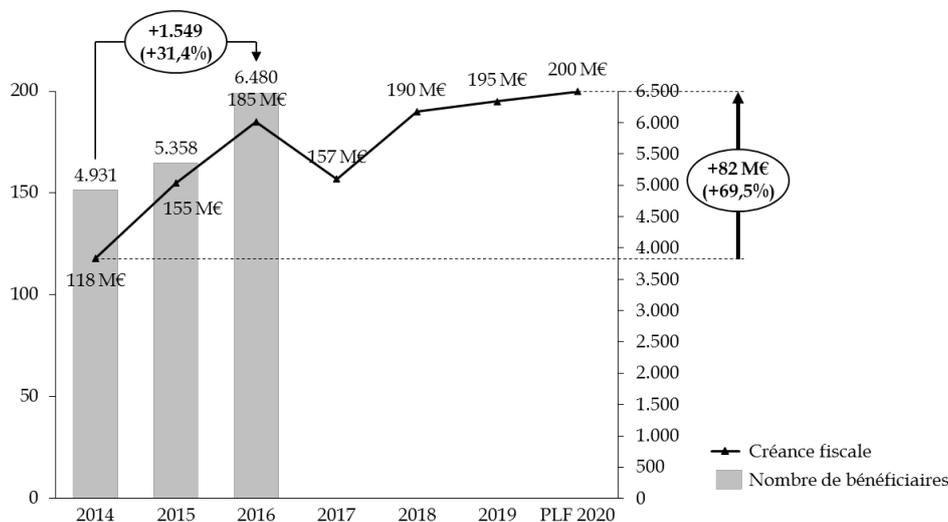
En parallèle, le nombre de bénéficiaires a également augmenté, passant de 4 931 en 2014 à 6 480 en 2016 (dernières données disponibles), soit une augmentation de plus de 31 % en deux ans.

¹ Laurent Martel, Alexis Masse, Florence Lustman, « Mission d'évaluation du crédit d'impôt recherche », inspection générale des finances, rapport n° 2010-M-035-02, septembre 2010.

² Cour des comptes, *L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche*, 2013.

Évolution du coût et du nombre de bénéficiaires du CII

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire et des enquêtes du Mesri « Le crédit d'impôt recherche en 2014 ».

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, **près de 86 % des bénéficiaires du CII seraient des entreprises de moins de 50 salariés**, et 45 % de moins de 10 salariés. Les services en seraient les premiers bénéficiaires, avec un peu plus des deux tiers (72,5 %) du montant total du CII contre 26,5 % pour l'industrie.

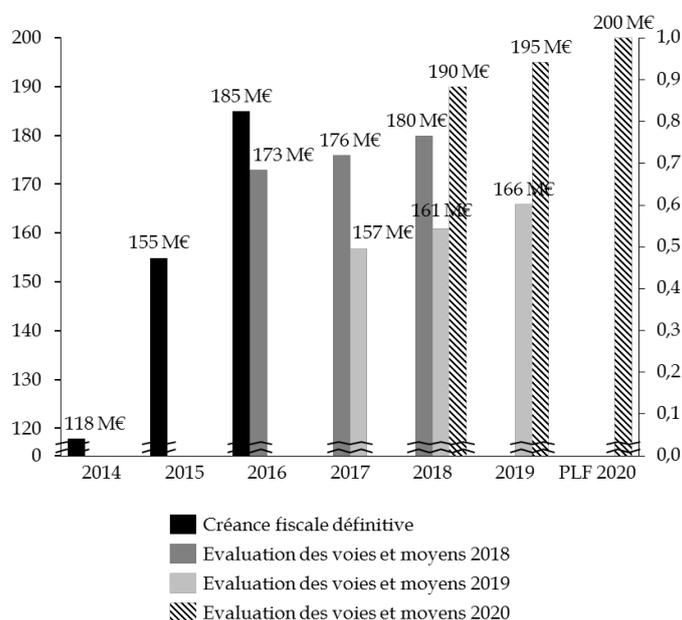
Par ailleurs, **plus de la moitié des bénéficiaires (3 481) auraient déclaré exclusivement des dépenses au titre du CII**, sans déclarer de dépenses au titre du CIR. La dépense moyenne déclarée par entreprise s'établirait à 138 021 euros, et **la créance moyenne par entreprise s'élèverait à 28 550 euros**.

Ce crédit d'impôt ne semble cependant pas stabilisé à ce jour, dans la mesure où il a été constamment sous-évalué depuis sa création, témoignant de difficultés à appréhender correctement le nombre de bénéficiaires éligibles, ainsi que le montant moyen de la dépense fiscale associée.

Ainsi, la créance pour 2016 a finalement atteint 185 millions d'euros, alors qu'elle se limitait à 173 millions d'euros dans l'évaluation des voies et moyens annexée au PLF 2018. De la même manière, la créance a été revue à la hausse pour l'année 2019, passant de 166 millions d'euros dans le PLF 2019 à 190 millions d'euros dans le PLF 2020.

Estimation de la créance fiscale associée au CII entre 2014 et 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation des voies et moyens pour les années 2014 à 2020

(2) Un dispositif en cours d'évaluation

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, **une évaluation du dispositif est actuellement menée conjointement par la direction générale des entreprises, la direction générale du Trésor et l'Insee** ; les résultats devraient être publiés au cours de l'année 2020.

Dès lors, l'intérêt du bornage dans le temps de cette dépense fiscale ne semble pas démontré ; **en effet, en fonction des résultats de l'évaluation en cours, une décision pourra être prise concernant le maintien ou la suppression de ce dispositif dès le projet de loi de finances pour 2021, soit deux ans avant la date prévue dans le présent article.**

En conséquence, **l'amendement FINC.44** de la commission des finances supprime le bornage au 31 décembre 2022 du crédit d'impôt innovation.

G. LE CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE (II, 10° ET IV)

1. Le droit existant

Depuis 2003, l'article 244 *quater* F du code général des impôts permet aux entreprises imposées d'après leur bénéfice réel de bénéficier d'un **crédit d'impôt au titre des dépenses qu'elles engagent pour l'accompagnement familial de leurs salariés.**

Trois types de dépenses sont éligibles au crédit d'impôt, avec un soutien dégressif :

- 50 % pour les dépenses ayant pour objet d'assurer l'accueil des enfants de moins de trois ans des salariés, par la création et le fonctionnement de crèches ou de haltes garderies ou par des versements au profit d'organismes publics ou privés exploitant de tels établissements (1 du I de l'article 244 *quater* F du code général des impôts) ;

- 25 % pour les dépenses engagées par l'entreprise ou le comité d'entreprise au titre de l'aide financière aux services à la personne prévue aux articles L. 7233-4 et L. 7233-5 du code du travail - à savoir le versement d'une aide directe ou la remise de chèques emploi-service universels préfinancés (2 du I de l'article 244 *quater* F du code général des impôts) ;

- 10 % pour les dépenses de formation engagées en faveur des salariés bénéficiant d'un congé parental d'éducation ou de nouveaux salariés recrutés à la suite d'une démission ou d'un licenciement pendant un congé parental d'éducation, sous réserve que la formation débute dans les trois mois suivant l'embauche et dans les six mois suivant le terme du congé, pour les rémunérations versées par l'entreprise à ses salariés bénéficiant d'un congé maternité, d'un congé paternité et d'accueil de l'enfant, d'un congé d'adoption, d'un congé parental d'éducation, ou d'un congé pour enfant malade, ainsi que pour les dépenses visant à indemniser les salariés de l'entreprise ayant dû engager des frais exceptionnels de garde d'enfants à la suite d'une obligation professionnelle imprévisible survenant en dehors des horaires habituels de travail (3 du I de l'article 244 *quater* F du code général des impôts).

Le montant du crédit d'impôt est **plafonné à 500 000 euros par an et par entreprise.** Une fois déterminé, il est imputé sur l'impôt dû par l'employeur au titre de l'année au cours de laquelle les dépenses éligibles ont été engagées, l'excédent éventuel faisant l'objet d'un remboursement.

Un **double encadrement** est prévu :

- d'une part, **les subventions publiques** perçues à raison des dépenses éligibles **sont déduites de ces dernières** ;

- d'autre part, les dépenses engagées par une entreprise n'ayant pas de salarié ou dont seul le personnel non salarié a recours au service de crèche ne sont pas prises en compte.

D'après le tome II du rapport « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, le coût du crédit d'impôt devrait s'élever à **115 millions d'euros en 2019, pour près de 11 000 entreprises bénéficiaires, chiffres en progression régulière depuis plusieurs années** - + 22 % pour le coût et + 28 % pour le nombre de bénéficiaires par rapport à 2016.

2. Le dispositif proposé

Le **10 du II** du présent article complète l'article 244 *quater* F du code général des impôts afin de **fixer un terme à l'application** du crédit d'impôt famille. Il est ainsi proposé que l'exonération prévue s'applique aux **dépenses exposées jusqu'au 31 décembre 2021**.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a supprimé le dispositif initialement proposé, en substituant au bornage dans le temps du crédit d'impôt famille la **remise d'un rapport d'évaluation**. Au terme du **nouveau IV** du présent article, le rapport doit présenter la pertinence d'un bornage dans ce crédit d'impôt et le cas échéant la durée recommandée, l'incidence économique du crédit d'impôt, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité.

Ces modifications résultent de l'adoption d'un amendement présenté par la députée Valérie Petit du groupe La République en Marche, ayant fait l'objet de deux sous-amendements du Gouvernement, l'un précisant l'objet du rapport et l'autre de nature rédactionnelle. La commission des finances de l'Assemblée nationale a émis un avis favorable à l'adoption de l'amendement ainsi sous-amendé.

4. La position de votre commission

Les dispositions initiales ont suscité des **réactions nourries** de la part des entreprises du secteur de la petite enfance. Selon celles-ci, la limitation dans le temps du crédit d'impôt famille est susceptible d'affecter les projets d'investissements dans les structures d'accueil des jeunes enfants.

Ces projets s'inscrivent assurément dans une **perspective de moyen terme, que le bornage préalable à une évaluation pourrait affecter.**

Le compromis adopté par l'Assemblée nationale prévient cet écueil et participe d'un certain équilibre. Le rapport désormais prévu devrait assurer l'évaluation d'une dépense fiscale dont le coût augmente régulièrement depuis plusieurs années.

H. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR FORMATION DES DIRIGEANTS (II. 11°)

1. Le droit existant

Depuis 2005, l'article 244 *quater* M du code général des impôts permet aux entreprises relevant d'un régime réel d'imposition sur les bénéfices de bénéficier d'un **crédit d'impôt au titre des dépenses de formation du dirigeant**. Il est égal au **nombre d'heures passées en formation** multiplié par le taux horaire du Smic¹, dans la limite d'un **plafond de 40 heures de formation par année civile et par entreprise**. Il est imputé sur l'impôt dû au titre de l'année au cours de laquelle les heures de formation ont été suivies, l'excédent éventuel étant restitué à l'entreprise.

Le chef d'entreprise s'entend des exploitants individuels, des gérants, des présidents, des administrateurs, des directeurs généraux et des membres du directoire.

D'après le tome II du rapport « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, le coût de ce dispositif devrait s'élever à **52 millions d'euros en 2019, pour plus de 215 000 entreprises bénéficiaires, chiffres stables** depuis plusieurs années.

2. Le dispositif proposé

Le 11 du II du présent article prévoit de limiter dans le temps l'application du crédit d'impôt pour la formation du chef d'entreprise : il serait réservé aux heures de formation effectuées jusqu'au 31 décembre 2022.

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions **sans modification.**

¹ Apprécié selon le taux en vigueur au 31 décembre de l'année au titre de laquelle le crédit d'impôt est calculé.

3. La position de votre commission

Le crédit d'impôt pour la formation du chef d'entreprise présente les caractéristiques d'un **dispositif parvenu à maturité**, puisque tant son coût que le nombre d'entreprises bénéficiaires sont stables depuis plusieurs années. Pour autant, aucune évaluation du dispositif n'est disponible, le « rapport Guillaume »¹ de 2011 ne l'ayant pas évalué.

Le bornage dans le temps appliqué est cohérent avec la démarche initiée par l'article 20 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022² s'agissant des nouvelles dépenses fiscales. Il correspond de surcroît **au terme du règlement général d'exemption par catégorie**³ autorisant certaines aides publiques à destination des entreprises. Il n'exclut pas une éventuelle prolongation une fois le nouveau règlement adopté et entré en vigueur sur la base des évolutions observées entretemps.

I. L'EXONÉRATION DE TVA POUR MISE EN VALEUR AGRICOLE DES TERRES INCULTES EN OUTRE-MER (II-12° ET 13°)

1. Le droit existant

Le code rural et de la pêche maritime prévoit un dispositif de **mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées**.

Pour la mise en œuvre de ce dispositif, son article L. 181-19 donne la **possibilité au juge de désigner un mandataire chargé de représenter, dans la procédure tendant à la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, le propriétaire ou les indivisaires dont l'enquête n'a pas permis de déterminer l'adresse ou l'identité de l'un d'entre eux**. L'article L. 181-20 du code rural et de la pêche maritime prévoit également la possibilité pour le propriétaire de renoncer expressément à la mise en valeur du terrain. L'article L. 181-23 du même code prévoit quant à lui une possibilité d'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de cette procédure.

Le 3° du 1 de l'article 295 du code général des impôts, introduit en 1961⁴, pose le principe d'une **exonération de TVA pour les opérations de vente résultant de l'application de ce dispositif de mise en valeur des**

¹ [*Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*](#), présidé par Henri Guillaume, juin 2011.

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

⁴ Loi n° 61-843 du 2 août 1961 tendant à améliorer dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane la situation des populations agricoles en modifiant les conditions de l'exploitation agricole et en facilitant l'accès des exploitants à la propriété rurale.

terres incultes en Guadeloupe, en Martinique, à la Réunion ou en Guyane, en application de la procédure décrite ci-dessus. Cette exonération s'applique ainsi aux ventes réalisées soit par le propriétaire mis en demeure, soit par l'État à la suite de l'expropriation.

L'article 181-23 du code rural et de la pêche maritime prévoit également que, à la suite d'une expropriation mise en œuvre dans le cadre de ce dispositif, **la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) peut demander à bénéficier de l'autorisation d'exploiter et à devenir titulaire du bail pour une durée maximale de cinq ans.**

À cet égard, le 4° de l'article 295 du code général des impôts, introduit par la loi de finances rectificative pour 1962¹ précisait initialement que l'exonération de TVA s'appliquait également aux « *sociétés, institutions et organismes visés au deuxième alinéa de l'article 58-18 du code rural (sociétés d'État prévues à l'article 2 de la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, institutions de crédit agricole et sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), ainsi qu'aux sociétés d'intérêt collectif agricole ayant fait l'objet d'un agrément préalable* » qui pouvaient se substituer à l'État. Il a également précisé que pour les acquisitions, le bénéfice de l'exonération est subordonné à l'engagement dans l'acte, ou au pied de l'acte, par ces sociétés de procéder dans un délai de cinq ans au morcellement des terres en vue de leur cession à de petits exploitants agricoles. L'article 16 de la loi n° 69 du 26 décembre 1969² a abrogé le 4° de l'article 295 du code général des impôts, tout en **maintenant son application aux opérations réalisées par les sociétés, institutions et organismes qui ont bénéficié de l'agrément avant la publication de cette loi (SAFER et sociétés d'intérêt collectif agricole).**

2. Le dispositif proposé

Le présent article **abroge l'exonération de TVA pour les ventes de terres incultes ayant fait l'objet d'une mise en valeur agricole dans les départements et régions d'outre-mer.** Il abroge également l'exonération spécifique au bénéfice des SAFER et des sociétés d'intérêt collectif agricole pour les opérations effectuées avant le 28 décembre 1969.

*

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif sans modification.

3. La position de votre commission

Cette exonération de TVA **semble peu ou pas utilisée.** Elle n'est pas bornée dans le temps et ne sont connus ni le nombre de bénéficiaires, ni son coût budgétaire.

¹ Introduit par l'article 41 de la loi n° 62-873 du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962.

² Loi n° 69-1168 du 26 décembre 1969 portant simplifications fiscales.

En outre, aux termes des a et b du 1° de l'article 296 du code général des impôts, les taux de TVA applicables dans les collectivités de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion sont de 2,1 % (taux réduit) et de 8,5 % (taux normal). Par ailleurs, bien que le dispositif dont la suppression est proposée y soit théoriquement applicable, la TVA n'existe pas en Guyane. En conséquence, **l'impact économique de la suppression de cet avantage fiscal devrait être limité.**

Son coût et le nombre de bénéficiaires n'étant pas connu, ce dispositif ne peut être évalué. **En l'absence de données prouvant l'utilité de cette dépense fiscale, votre rapporteur général propose de ne pas s'opposer à sa suppression.**

J. L'ENREGISTREMENT GRATIS DES ACTES DE CONSTITUTION ET DE DISSOLUTION DES SOCIÉTÉS DE BAINS-DOUCHES ET DES SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES ARTISANALES, AINSI QUE DES ACTES INTÉRESSANT LES SOCIÉTÉS MUTUELLES ET LES SOCIÉTÉS DE SECOURS DES OUVRIERS ET EMPLOYÉS DE MINES (II-14°, 15°, 16°, 17° ET 18°)

1. Le droit existant

L'enregistrement gratuit des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et organismes de jardins familiaux, de sociétés coopératives artisanales et de sociétés mutualistes est une **dépense fiscale chiffrée « epsilon » dans les lois de finances depuis 2013**. Cette dépense fiscale est en effet réputée représenter un coût inférieur à 500 000 euros, dont le montant exact n'est pas estimé. **La loi de finances pour 2013 avait toutefois estimé le coût de ce dispositif à un million d'euros.**

a) L'enregistrement gratuit des actes intéressant les sociétés mutualistes et les sociétés de secours des ouvriers et employés de mines

Les **exonérations de droits d'enregistrement** des actes de constitution et de dissolution concernant les sociétés mutualistes, ainsi que les sociétés de secours des ouvriers et des employés de mines, codifiées respectivement aux articles 1087 et 1080 du code général des impôts, sont issues des articles 72 et 79 de l'ordonnance n° 45-2456 du 19 octobre 1945.

L'article 1087 dispose ainsi que « *tous les actes intéressant les mutualistes définies par l'article L. 111-1 du code de la mutualité sont exonérés, sous réserve de l'article 1020, des droits d'enregistrement.* » Cette disposition n'est pas applicable aux transmissions de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles. L'article 1080 inclut les sociétés de secours des ouvriers et employés des mines dans le champ d'application de ce dispositif.

En application de l'article 1020 du code précité, lorsqu'elles entrent dans les prévisions des 1° à 4° de l'article 677 de ce même code, **les dispositions sujettes à publicité foncière des actes intéressant les mutuelles demeurent assujetties à une taxe de publicité foncière ou à un droit d'enregistrement de 0,70 %**. Dans le cas contraire, et sauf exonération, ces dispositions sont soumises à une imposition fixe de vingt-cinq euros.

b) L'enregistrement gratis des actes de constitution et de dissolution des sociétés de bains-douches et des sociétés coopératives artisanales

Le dispositif concernant les sociétés de bains-douches et les sociétés coopératives artisanales, codifié au II de l'article 1052 du code général des impôts, a été instauré par les articles 69 et 70 de la loi du 5 décembre 1922 portant codification des lois sur les habitations à bon marché et la petite propriété. Il a été élargi aux sociétés de jardins familiaux par la loi n° 52-395 du 26 juillet 1952 portant codification de la législation des jardins familiaux.

Le II de l'article 1052 du code précité dispose ainsi que les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des sociétés de bains-douches, des organismes de jardins familiaux et des sociétés coopératives artisanales et leurs groupements sont **soumis gratuitement à la publicité foncière ou à l'enregistrement**, s'ils ne portent pas transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou autres personnes.

2. Le dispositif proposé

Le présent article prévoit de **supprimer l'enregistrement gratis des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et organismes de jardins familiaux, de sociétés coopératives artisanales et de sociétés mutualistes**.

a) L'enregistrement gratis des actes intéressant les sociétés mutuelles et les sociétés de secours des ouvriers et employés de mines

Le **18° du II** du présent article propose l'abrogation de l'article 1087 du code général des impôts, c'est-à-dire **la suppression de l'exonération de droits d'enregistrement dont bénéficient les actes intéressant les mutuelles depuis 1945**. Le **17° du II** prévoit, quant à lui, **l'abrogation de l'article 1080 du code général des impôts**, qui étendait le champ de l'exonération de l'article 1087 aux actes intéressant les sociétés de secours des ouvriers et employés des mines. Ces derniers seraient ainsi à nouveau assujettis aux droits d'enregistrement.

Le **14° et le 15° du II** du présent article **procèdent aux mesures de coordination nécessaires**. En premier lieu, le 14° supprime la référence à l'article 1087 dans l'article 995 du même code. Ce dernier article, qui fixe les règles en matière de régimes spéciaux et d'exonérations de taxes sur les conventions d'assurance, prévoit en effet une exonération de ladite taxe pour

« les assurances bénéficiant, en vertu de dispositions exceptionnelles autres que celles de l'article 1087, de l'exonération de droits d'enregistrement ». La présente disposition vise à supprimer la référence à l'article 1087 du code général des impôts, devenue sans objet en cas d'abrogation de ce dernier. Enfin, le 15° prévoit la suppression de la référence à l'article 1087 dans l'article 1020 du même code. Cette disposition supprime les modalités spécifiques de soumission à la publicité foncière desquelles relevaient les actes visés à l'article 1087.

b) *L'enregistrement gratis des actes de constitution et de dissolution des sociétés de bains-douches et des sociétés coopératives artisanales*

Le 16° du II du présent article prévoit l'abrogation du II de l'article 1052 du code général des impôts. Cette disposition **supprime le caractère gratis de l'enregistrement des actes de constitution et de dissolution des sociétés de bains-douches, des organismes de jardins familiaux ainsi que des sociétés coopératives artisanales et de leurs groupements**. La présente disposition propose donc le retour à la norme fiscale de référence pour ces actes.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté aucun amendement sur ces dispositions.

4. La position de votre commission

Les systèmes d'information de la direction générale des finances publiques (DGFIP) **ne permettent pas de connaître la volumétrie des recours à l'enregistrement gratis** des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches, des organismes de jardins familiaux et de sociétés coopératives artisanales et de sociétés mutualistes.

Il peut toutefois être souligné que **la pertinence de cette dépense fiscale a été limitée par les dispositions de l'article 26 de loi de finances pour 2019** modifiant notamment les dispositions des articles 809, 810 et 811 du code général des impôts, **qui prévoit que certains actes relatifs à la vie des sociétés qui donnaient précédemment lieu à la perception d'un droit fixe de 375 euros ou de 500 euros sont désormais enregistrés gratuitement**. C'est notamment le cas des actes constatant des apports, des prorogations pures et simples de sociétés ou encore des actes de dissolution de sociétés qui ne portent aucune transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou autres personnes.

IV. LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE RAPPORT D'ÉVALUATION SUR LES CRÉDITS D'IMPÔTS GÉRÉS PAR LE CENTRE NATIONAL DU CINÉMA ET DE L'IMAGE ANIMÉE (I A NOUVEAU)

1. Le droit existant

Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) assure la gestion de quatre crédits d'impôts destinés à appuyer son activité de soutien à l'industrie du cinéma et du jeu vidéo.

Mis en place depuis le 1^{er} janvier 2004 et inscrit aux articles 220 F et 220 *sexies* du code général des impôts, le **crédit d'impôt « cinéma »(CIC)** prévoit une déduction fiscale représentant 20 à 30 % du montant total des dépenses éligibles, dans la limite de 30 millions d'euros par films. 170 films (161 en 2017) ont été éligibles à ce dispositif en 2018, la dépense fiscale étant évaluée à **121 millions d'euros** en 2019.

Le **crédit d'impôt « audiovisuel »(CIA)**, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005 et également inscrit aux articles 220 F et 220 *sexies* du code général des impôts, prévoit un crédit d'impôt équivalent à 25 % du montant total des dépenses éligibles pour les œuvres de fiction et d'animation et à 20 % pour les œuvres documentaires. 627 œuvres ont bénéficié de ce dispositif en 2018 (584 en 2017), la dépense fiscale étant estimée à **139 millions d'euros** en 2019.

Inscrit aux articles 220 X et 220 *quaterdecies* du code général des impôts, le **crédit d'impôt « international » (C2I)** est dédié, depuis le 1^{er} janvier 2009, aux œuvres étrangères tournées en France. Il prévoit une déduction fiscale de l'ordre de 30 % des dépenses éligibles. Initialement appelé à s'éteindre fin 2016, le dispositif a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 après accord de la Commission européenne. La dépense fiscale est estimée à **56 millions d'euros** en 2019.

Créé en 2009 et inscrit aux articles 220 Z *bis* et 220 *terdecies* du code général des impôts, le **crédit d'impôt « jeux vidéo »**, vise les dépenses afférentes à la création de ce type de programme. Le crédit d'impôt est égal à 30 % des dépenses éligibles, dans la limite de 6 millions d'euros par exercice et par entreprise. Le montant de la dépense fiscale est évalué à **42 millions d'euros** en 2019, 40 dossiers ayant été instruits en 2017 (contre 34 l'année précédente).

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et de notre collègue Mme Marie-Ange Magne (La République en marche), l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un amendement prévoyant l'obligation pour le CNC de présenter un **rapport au Gouvernement et au Parlement sur l'évolution de cette dépense fiscale**.

3. La position de votre commission

La dépense fiscale prévue au titre de ces quatre crédits d'impôt devrait atteindre 350 millions d'euros, soit une baisse de 8 millions d'euros. Les crédits d'impôts « audiovisuel » et « international » tempèreraient cette diminution en progressant de 10 millions d'euros entre 2019 et 2020.

Dépense fiscale en faveur du cinéma 2017-2020

(en millions d'euros)

	2017	2018	Prévision 2019	Prévision 2020
Crédit d'impôt « cinéma »	121	142,5	121	115
Crédit d'impôt « audiovisuel »	125,9	131	139	140
Crédit d'impôt « international »	13	24	42	51
Crédit d'impôt « jeux vidéo »	13	24	42	51
Total	301,1	364,5	358	350

Source : commission des finances, d'après le document stratégique de performance du CNC 2018-2020

Or, ces chiffres sont disponibles dans le document stratégique de performance du CNC et dans le rapport annuel d'activité du CNC transmis chaque année au Parlement. Ces documents précisent les apports de ces dispositifs fiscaux et leur incidence sur l'industrie cinématographique.

Dans ces conditions, la transmission d'un nouveau rapport au Parlement apparaît superfluateur. Votre rapporteur général propose donc de supprimer la création de ce nouveau rapport annuel dans le code du cinéma et de l'image animée. Un amendement FINC.40 est adopté en ce sens.

B. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES GAINS NETS RÉALISÉS LORS DES CESSIONS À TITRE ONÉREUX DE TITRES DE SOCIÉTÉS DE CAPITAL-RISQUE (II. 1° BIS)

1. Le droit existant

Les **sociétés de capital-risque** (SCR) sont définies par l'article 1-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Elles doivent avoir pour objet social la gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières, avoir leur siège social en France, être constituées sous la forme de sociétés par actions et **respecter un quota d'investissement de 50 % en titres non cotés**.

Une SCR qui fonctionne conformément à son statut juridique est, sous certaines réserves¹, **totalelement exonérée d'impôt sur les sociétés**, en application du 3° *septies* de l'article 208 du code général des impôts.

Le coût de cette exonération, qui bénéficie à **50 entreprises**, est estimé à **180 millions d'euros** pour 2019 dans le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du présent projet de loi de finances.

Au niveau de l'investisseur, le 1 *bis* du III de l'article 150-0 A du code général des impôts prévoit par ailleurs une **exonération d'impôt sur le revenu des gains nets réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres de SCR**, sous réserve du respect de trois principales conditions :

- le redevable conserve ses actions pendant **cinq ans** au moins ;
- les sommes distribuées durant cette période sont **réinvesties** dans la SCR ;
- le redevable, son conjoint et leurs ascendants et descendants ne détiennent pas ensemble, directement ou indirectement, plus de **25 % des droits** dans les bénéfices de sociétés dont les titres figurent à l'actif de la SCR.

Le coût de cette exonération d'impôt sur le revenu **n'est pas chiffré** dans les documents budgétaires.

En application du 2 du II de l'article 163 *quinquies* C du même code, **l'investisseur bénéficie également d'une exonération d'impôt sur le revenu au titre des distributions prélevées sur les bénéfices réalisés par la SCR**, sous réserve du respect des mêmes conditions.

Le coût de cette exonération d'impôt sur le revenu et de l'exonération analogue applicable aux revenus des parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) est estimé à **7 millions d'euros en 2019** dans

¹ Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-IS-CHAMP-30-50-20-20130429.

le tome II de l'annexe *Évaluation des voies et moyens* du présent projet de loi de finances.

En effet, **les SCR bénéficient d'un traitement fiscal identique à celui des fonds de capital investissement dits « fiscaux »**, à savoir les FCPR, les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et les fonds d'investissement de proximité (FIP).

Le législateur a veillé à ne pas créer de biais fiscal entre les deux catégories de véhicules d'investissement, qui ont le même objet mais diffèrent par leur nature juridique – les SCR ayant la personnalité morale, contrairement aux fonds commun de placement¹.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général Joël Giraud et de la députée Olivia Grégoire, avec l'avis favorable du Gouvernement, le 1^o bis du II du présent article vise à **borner dans le temps l'exonération d'impôt sur le revenu des gains nets réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres de sociétés de capital-risque**, en prévoyant sa mise en extinction au 31 décembre 2022.

Au stade de la commission, cet amendement a été justifié par notre collègue Olivia Grégoire par le fait que l'exonération serait « *loin d'être déterminante dans les décisions de placements* » et pourrait « *paraître superfétatoire, compte tenu de ce que nous avons réalisé en matière de réforme de la fiscalité du capital* ». Le bornage dans le temps viserait ainsi à « *encourager une évaluation et, éventuellement, une suppression à moyen terme* »².

3. La position de votre commission

Si l'absence d'évaluation de cette « niche fiscale » est regrettable, elle doit être relativisée par l'existence d'un chiffrage de l'exonération au titre de l'impôt sur les sociétés - qui permet notamment de connaître le nombre de sociétés bénéficiaires (50) - et de l'exonération d'impôt sur le revenu des dividendes distribués.

Sur le fond, le dispositif proposé pose **deux difficultés majeures**.

D'une part, **il ne cible pas l'exonération des dividendes distribués par les SCR**.

Les plus-values et les dividendes risqueraient donc d'être traités différemment.

¹ Cela explique notamment l'exonération d'impôt sur les sociétés des SCR, dès lors que les FCP n'y sont pas soumis du fait de leur absence de personnalité morale.

² Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, compte rendu n° 8, mercredi 9 octobre 2019.

D'autre part, **il ne cible pas les exonérations analogues dont bénéficient les fonds fiscaux**, alors que le législateur a toujours veillé à assurer la neutralité fiscale entre ces deux catégories de véhicules d'investissement, qui ont le même objet.

Cela se justifie d'autant moins que l'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de parts de fonds commun de placement à risque (FCPR) n'est pas non plus chiffrée dans les documents budgétaires. **Les SCR seraient donc pénalisées par rapport aux FCPR, sans véritable raison.**

Pour l'ensemble de ces raisons, il paraît préférable de **supprimer cet aménagement**. Un amendement **FINC.41** est adopté en ce sens.

C. L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU DES DIVIDENDES PERÇUS PAR L'ASSOCIÉ UNIQUE D'UNE SOCIÉTÉ UNIPERSONNELLE D'INVESTISSEMENT À RISQUE (II - 3° BIS)

1. Le droit existant

Les articles 208 D et 163 *quinquies* C bis du code général des impôts (CGI) définissent les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR) ainsi que le régime fiscal qui leur est appliqué.

Créées par l'article 91 de **la loi de finances pour 2004**¹, les SUIR constituent un véhicule d'investissement pour les investisseurs dits « providentiels » qui consentent à financer la création de jeunes entreprises. Historiquement, la création des SUIR fait suite au plan d'aide aux entreprises innovantes, rebaptisé ensuite « plan innovation », présenté en décembre 2002 par Nicole Fontaine, alors ministre déléguée à l'industrie.

L'ambition des SUIR était d'institutionnaliser la démarche de l'investisseur en lui attribuant une personnalité morale. Ainsi, les revenus mobiliers associés à ses investissements dans des jeunes entreprises peuvent être distingués au sein de son patrimoine, et donc faire l'objet d'un traitement fiscal particulier.

Concrètement, les SUIR sont des sociétés par actions simplifiées unipersonnelles constituées par un seul actionnaire, qui est une personne physique, et **ayant pour objet exclusif la souscription en numéraire au capital de sociétés remplissant certaines conditions**, telles que :

- avoir leur siège social dans un État de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;

- exister depuis moins de cinq ans ;

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

- exercer une activité industrielle, commerciale ou artisanale au sens de l'article 34 du code général des impôts ;
- être imposées à l'impôt sur les sociétés ;
- être détenues majoritairement par des personnes physiques directement ou par des personnes morales elles-mêmes détenues majoritairement par des personnes physiques ;
- ne pas être cotées.

Les SUIR doivent détenir au plus 30 % du capital des sociétés dans lesquelles elles investissent, et aucune fonction de direction ne peut être assurée par l'associé unique ou un membre de sa famille. Ce seuil de détention a été relevé de 20 % à 30 % par la loi de finances pour 2006¹, en vue de faciliter le développement des SUIR.

Aux termes de l'article 208 D du CGI, les SUIR correspondant aux critères ci-dessus sont exonérées d'impôt sur les sociétés jusqu'au terme du dixième exercice suivant celui de leur création.

Aux termes de l'article 163 *quinquies C bis* du CGI, les dividendes distribués par les SUIR sont exonérés d'impôt sur le revenu, dès lors qu'ils ont également été exonérés d'impôt sur les sociétés.

Par conséquent, deux dépenses fiscales sont associées au SUIR².

Ce régime fiscal généreux avait vocation à favoriser l'éclosion d'un écosystème de « *business angels* » en France au début des années 2000.

Toutefois, quatre ans après sa création, le législateur a constaté que le régime des SUIR n'avait pas réussi à convaincre les investisseurs. Par conséquent, la loi de modernisation de l'économie de 2008³ a modifié l'article 208 D du code général des impôts afin de limiter le bénéfice de l'exonération de l'impôt sur les sociétés aux SUIR créées avant le 1^{er} juillet 2008. **À la date de l'examen du projet de loi de modernisation de l'économie, seules une quinzaine de SUIR avaient été créées.**

Par conséquent, le coût de l'exonération d'impôt sur les sociétés sur les dividendes distribués par les SUIR n'est plus évalué à compter du projet de loi de finances pour 2020. S'agissant de l'exonération d'impôt sur le revenu sur les dividendes perçus par l'actionnaire unique des SUIR, le coût est estimé à moins de 500 000 euros par an⁴.

Ces deux dépenses fiscales sont donc en extinction.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² D'après l'annexe au projet de loi de finances Voies et moyens, ces dépenses fiscales sont les n° 300207 et n° 140124.

³ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴ D'après l'annexe au projet de loi de finances Voies et moyens, tome II, p. 79 et p. 117.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative de nos collègues députés Olivia Grégoire, Xavier Roseren et Joël Giraud, rapporteur général, et en dépit **d'une demande de retrait du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques visant à **abroger** l'article 163 *quinquies C bis* relatif à **l'exonération d'impôt sur le revenu des dividendes perçues par l'associé unique d'une SUIR**.

3. La position de votre commission

Votre rapporteur général constate qu'il y a plus de dix ans maintenant, le législateur avait déjà estimé que les SUIR n'avaient pas réussi à remplir leurs objectifs. Par conséquent, en dépit de leur capacité théorique de soutien à la création de jeunes entreprises, **le fait que les SUIR ne constituent pas un outil pertinent ne peut être contesté aujourd'hui**.

Toutefois, la suppression de ces dispositions soulève **des difficultés**.

En effet, votre rapporteur général rappelle qu'elles sont similaires à celles introduites par l'Assemblée nationale à l'article 51 *quinquies* lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, à l'exception qu'elles ne modifient pas l'article du CGI relatif à l'exonération d'impôt sur les sociétés des dividendes versés par les SUIR.

L'an passé, ces dispositions avaient été supprimées par le Sénat, à l'initiative du Gouvernement, au motif que les SUIR, en dépit du fait qu'elles étaient en voie d'extinction depuis le 1^{er} juillet 2018, pouvaient encore avoir des dividendes à distribuer. Par conséquent, le Gouvernement avait estimé qu'il était légitime que les associés uniques des SUIR puissent bénéficier de l'exonération prévue depuis l'instauration du régime.

Si votre rapporteur général déplore le manque d'informations relatives au nombre de bénéficiaires et au coût de cette exonération, il souligne que l'argument avancé l'an passé reste valable.

Votre rapporteur général vous propose la suppression du 3^o *bis* du II du présent article. Votre commission a adopté un **amendement FINC.43** en ce sens.

D. L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES DE CESSION DE BATEAUX AFFECTÉS AU TRANSPORT FLUVIAL DE MARCHANDISES (II-8° BIS)

1. Le droit existant

L'article 238 *sexdecies* du code général des impôts prévoit que sont exonérées les plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de la navigation intérieure affectés au transport de marchandises, en cours d'exploitation par une entreprise de transport fluvial ou par une entreprise dont l'activité est de louer de tels bateaux.

Pour bénéficier de l'exonération, l'entreprise doit avoir acquis, au cours du dernier exercice, ou avoir pris l'engagement d'acquérir dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la cession, pour les besoins de son exploitation, un ou des bateaux de navigation intérieure, neufs ou d'occasion, affectés au transport de marchandises à un prix au moins égal au prix de cession.

Le bateau cédé doit, à la date de la cession, faire l'objet d'un titre de navigation en cours de validité.

Le bateau acquis en remploi doit satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1° Sa construction est achevée depuis vingt ans au plus et il doit avoir été construit à une date plus récente que le bateau cédé ;

2° Il répond à des conditions de capacité supplémentaire.

Le montant total de l'exonération accordée ne peut excéder 100 000 euros par cession.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances et nos collègues députés Lise Magnier (Marne, La République en Marche) et Patricia Lemoine (Seine-et-Marne, La République en Marche), avec l'avis favorable du Gouvernement, proposant d'abroger l'article 238 *sexdecies* du code général des impôts relatif au dispositif d'exonération des plus-values résultant de la vente de navires de transport fluvial.

Cette abrogation est désormais prévue par le **8° du I** du présent article 7.

3. La position de votre commission

Les auteurs de l'amendement dont est issu le 8° du I de l'article 7 ont souhaité supprimer la niche fiscale relative aux exonérations de plus-values des navires de navigation fluviale par souci de simplification, son coût étant extrêmement réduit et le nombre de ses bénéficiaires inconnus.

Il est proposé d'adopter cet alinéa sans modification.

E. LE BORNAGE DE LA DÉDUCTION FISCALE DU PRIX D'ACQUISITION DES ŒUVRES ORIGINALES D'ARTISTES VIVANTS (II. 8° TER)

1. Le droit existant

L'article 238 bis AB du code général des impôts **permet aux entreprises ayant acheté des œuvres originales d'artistes vivants ou des instruments de musique de déduire du résultat de l'exercice d'acquisition et des quatre années suivantes, par fraction égales, une somme égale au prix d'acquisition.** Ces œuvres ou instruments doivent être inscrits à un compte d'actif immobilisé.

Afin de bénéficier de l'exonération, l'entreprise concernée doit exposer dans un lieu accessible au public ou aux salariés, à l'exception de leurs bureaux, le bien qu'elle a acquis pour la période correspondant à l'exercice d'acquisition et aux quatre années suivantes. S'agissant de l'instrument de musique, l'entreprise doit s'engager à prêter ces instruments à titre gratuit aux artistes-interprètes qui en font la demande.

Le **prix d'acquisition** retenu pour le calcul de la déduction fiscale **ne peut excéder** le plafond prévu par l'article 238 bis du code général des impôts concernant le mécénat d'entreprise, soit **10 000 euros ou 0,5 % du chiffres d'affaires** si ce dernier montant est plus élevé. Ces deux limites doivent cependant être minorées des versements déjà effectués au titre du mécénat d'entreprise.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Un amendement présenté par le rapporteur général, au nom de la commission des finances et Mme Olivia Grégoire, au nom du groupe La République en marche, prévoit le bornage du dispositif au 31 décembre 2022.

L'Assemblée nationale a adopté cet amendement établissant le bornage lors de l'examen de l'article 7 en séance publique le 18 octobre dernier.

3. La position de votre commission

La dépense fiscale prévue à l'article 238 bis AB est **assez mal renseignée**. Si elle est **estimée à 5 millions d'euros en 2018 et 2019**, le nombre de bénéficiaires n'est pas précisé.

L'Assemblée nationale estime que l'achat d'une œuvre n'est pas, comme le mécénat, un mode de financement philanthropique d'une structure ou d'une association d'intérêt public. Il relève plutôt, selon elle, d'une appropriation d'une œuvre par une entreprise. Les motivations de l'Assemblée nationale peuvent s'entendre s'agissant des œuvres d'artistes vivants. L'exposition au sein d'une entreprise ne relève pas véritablement de la logique propre au mécénat, l'exposition au public étant effectivement restreinte.

Reste que le bornage concerne également l'achat d'instruments de musique, qui doivent être prêtés à titre gratuit à des artistes-interprètes. Une telle condition apparaît pourtant comme un gage d'exposition au public, ces instruments étant utilisés lors des concerts.

Si votre rapporteur général ne s'oppose pas au bornage, il souhaite qu'une évaluation complète du dispositif soit réalisée afin, notamment, de prendre en compte la spécificité des instruments de musique.

F. *LE BORNAGE DANS LE TEMPS DE L'EXONÉRATION DE DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX SUR LES ACQUISITIONS DE DROITS SOCIAUX D'UNE ENTREPRISE PAR SES SALARIÉS (II 13° BIS)*

1. Le droit existant

Aux termes de l'article 220 *nonies* du code général des impôts (CGI), **les sociétés constituées exclusivement pour le rachat de tout ou partie du capital d'une société peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt.**

Créé par la loi de 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié¹, ce dispositif vise à **encourager la transmission d'entreprises** et à **faciliter le rachat** de celles-ci par des salariés de l'entreprise.

Le bénéfice de ce crédit d'impôt est subordonné à **trois conditions cumulatives** :

- la société rachetée et la société nouvellement créée doivent être soumises au régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés, et **elles ne doivent pas faire partie du même groupe** ;

¹ Article 38 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

- les droits de vote attachés aux actions ou aux parts de la société nouvelle sont détenus par **une ou plusieurs personnes qui étaient salariés de la société rachetée depuis au moins dix-huit mois à la date du rachat** ;

- l'opération de reprise a fait l'objet d'un accord avec le personnel dans le cadre d'un **plan d'épargne d'entreprise** qui prévoit l'affectation des sommes versées à un fonds dédié au rachat des titres de cette entreprise.

La loi de finances pour 2019¹ a assoupli les conditions d'éligibilité au crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par leurs salariés. En effet, avant 2019, les droits de vote attachés aux actions ou parts de la nouvelle société devaient être détenus par au moins quinze salariés de la société rachetée, ou au moins 30 % d'entre eux si elle comptait moins de cinquante salariés. **Ces assouplissement entreront en vigueur à une date fixée par décret, sous réserve de la confirmation par la Commission européenne** que ces aménagements sont bien conformes au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité **borner dans le temps le bénéfice de cette dépense fiscale** afin d'évaluer l'efficacité des aménagements apportés par la loi de finances pour 2019. Il propose d'effectuer un bilan du dispositif, avant d'envisager toute prorogation ou nouvelle modification². Alors que le bornage était initialement prévu au 31 décembre 2021, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques, à l'initiative de Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, et de notre collègue Christine Pirès-Beaune, visant à repousser au **31 décembre 2022 le terme de cette dépense fiscale**.

Aux termes de **l'article 732 bis du CGI**, l'acquisition des droits sociaux par la société constituée en vue du rachat est **exonérée de droits d'enregistrement**.

Créée par la loi de 2008 de modernisation de l'économie³, cette disposition vise à aligner le régime des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en cas de rachat d'une entreprise par ses salariés sur le régime des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) en cas de donation à un ou plusieurs salariés.

D'après le tome II des Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020, **le coût de cette exonération est inférieur à 500 000 euros par an**, mais n'est pas précisément chiffré.

¹ Article 110 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Évaluation préalable de l'article 49 annexée au projet de loi de finances pour 2019.

³ Article 65 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

À l'initiative de nos collègues députés Olivia Grégoire et Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et en dépit **d'une demande de retrait du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **borner dans le temps l'exonération de droits d'enregistrement** prévue à l'article 732 *bis* du CGI. Le bénéfice de cette exonération serait donc limité aux rachats d'entreprise effectués avant le 31 décembre 2022.

3. La position de votre commission

Votre rapporteur général constate que **la portée du dispositif proposé est très limitée**, dans la mesure où la loi de finances pour 2019 a déjà limité le bénéfice du crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par leurs salariés aux rachats effectués avant le 31 décembre 2022. Par conséquent, **l'exonération de droits d'enregistrement prévue à l'article 732 *bis* du CGI est également limitée aux rachats effectués avant le 31 décembre 2022.**

Outre le caractère superfétatoire du dispositif proposé, **votre rapporteur général appelle à la plus grande vigilance concernant toute suppression de dépenses fiscales visant à faciliter la transmission des entreprises.** Les assouplissements introduits par la loi de finances pour 2019 relatifs au crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par leurs salariés apparaissent opportuns, et il convient de privilégier la stabilité de la norme pour donner de la visibilité aux salariés et repreneurs potentiels. Ces dispositions devraient faire l'objet d'une évaluation par le Gouvernement d'ici trois ans.

G. LE BORNAGE DANS LE TEMPS DE TAUX RÉDUITS DE CSPE POUR LES ÉLECTRO-INTENSIFS (II BIS)

1. Le droit existant

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, fournie ou consommée quelle que soit la puissance souscrite, prévue par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Dans sa forme actuelle, la CSPE, souvent qualifiée de « *nouvelle* », résulte de l'intégration de l'« *ancienne CSPE* » dans la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) opérée par l'article 14 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Le fait générateur de la TICFE intervient lors de la livraison de l'électricité par un fournisseur à chaque point de livraison situé en France d'un utilisateur final. La taxe est exigible **au moment de la livraison**.

Sont redevables de cette taxe les **fournisseurs d'électricité¹** et les **personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins**.

De nombreux cas d'exemptions, d'exonérations et de réductions de taux de CSPE sont prévus par l'article 266 *quinquies* C du code des douanes.

Des **taux réduits** sont ainsi prévus, notamment :

- pour les personnes qui exploitent des installations industrielles situées au sein de **sites industriels électro-intensifs** ou **d'entreprises industrielles électro-intensives²** ;

Tarif de la TICFE sur la consommation d'électricité pour les besoins d'un site électro-intensifs ou d'entreprises industrielles électro-intensives	Tarif de la TICFE sur la consommation d'électricité pour ces mêmes installations, lorsqu'elles sont exposées à un risque de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirectes ³
2 euros par mégawattheure, si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée	1 euro par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement supérieure à 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée
5 euros par mégawattheure, si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée	2,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est comprise entre 1,5 et 3 kilowattheures par euro de valeur ajoutée
7,5 euros par mégawattheure, si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée	5,5 euros par mégawattheure si la consommation du site ou de l'entreprise est strictement inférieure à 1,5 kilowattheure par euro de valeur ajoutée

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 266 *quinquies* du codes des douanes

¹ Un fournisseur d'électricité s'entend de la personne qui produit ou achète de l'électricité en vue de la revendre à un consommateur final.

² Un site ou une entreprise est dit électro-intensif lorsque le montant de la taxe qui aurait été due pour ce site ou cette entreprise sans application des exonérations et exemptions, est au moins égal à 0,5 % de la valeur ajoutée de ce site ou de cette entreprise.

³ Est considérée comme exposée à un risque important de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirectes une installation dont l'activité relève de l'un des secteurs ou sous-secteurs mentionnés à l'annexe II de la communication 2012/ C 158/04 de la Commission relative aux lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

- pour les personnes qui exploitent des **installations hyperélectro-intensives**¹, pour lesquelles le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux consommations finales d'électricité effectuées pour les besoins de ces installations est fixé à **0,5 euro par mégawattheure** ;

- pour l'électricité consommée par un **centre de stockage de données numériques exploité par une entreprise** - pour la fraction des quantités annuelles excédant un gigawattheure et lorsque la consommation totale d'électricité de ce centre est égale ou supérieure à un kilowattheure par euro de valeur ajoutée -, le tarif est fixé à 12 euros par mégawattheure ;

- pour les personnes qui exercent une **activité de transport de personnes et de marchandises par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique et trolleybus**, pour lesquelles le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable aux consommations finales d'électricité effectuées pour les besoins de ces activités est fixé à **0,5 euro par mégawattheure** ;

Le tarif de la taxe est fixé à **22,5 euros par mégawattheure depuis 2016**. Son rendement pour 2019 est de **7,84 milliards d'euros**. Le rendement prévisionnel pour **2020** est estimé à **7,971 milliards d'euros**.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances et notre collègue députée Olivia Grégoire, avec l'avis défavorable du Gouvernement, proposant d'ajouter un alinéa au 12 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes, qui précise que « *ces dispositifs s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2022* ».

3. La position de votre commission

D'après l'exposé des motifs de l'amendement, ses auteurs entendaient **borner dans le temps les taux réduits de contribution au service public de l'électricité (CSPE) dont bénéficient les entreprises dites électro ou hyper-électro intensives**.

¹ Est considérée comme hyperélectro-intensive une installation qui vérifie les deux conditions suivantes : sa consommation d'électricité représente plus de 6 kilowattheures par euro de valeur ajoutée et son activité appartient à un secteur dont l'intensité des échanges avec des pays tiers, telle que déterminée par la Commission européenne aux fins de l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, est supérieure à 25 %.

Or, l'amendement adopté ne vise pas l'article 266 *quinquies* C du code des douanes concernant la contribution au service public de l'électricité (CSPE), mais le 12 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes, relatif à la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).

Votre rapporteur général ne souhaite toutefois pas corriger cette erreur matérielle car les intentions initiales des auteurs de l'amendement ne sont pas partagées. Les tarifs réduits de CSPE constituent une dépense fiscale nécessaire afin de préserver la compétitivité de secteurs sensibles aux coûts de l'énergie et exposés à la concurrence internationale : par exemple, le tarif réduit de CSPE dont bénéficient les **centres de stockage de données numériques** vise à favoriser l'implantation de ces centres en France et en Europe et de relancer les investissements dans le « Cloud » européen, notamment dans le contexte du Brexit. Il en va de même des tarifs réduits de TICFE dont bénéficient les entreprises industrielles électro-intensives et hyperélectro-intensives.

Un bornage de ces tarifs réduits à horizon 2022 fragiliserait ces industriels et contribuerait à l'instabilité des règles fiscales, alors même que **ces entreprises ont besoin de visibilité pour planifier leurs investissements.**

Pour l'ensemble de ces raisons, il est préférable de **supprimer le II bis du présent article.** Un amendement **FINC.45** est adopté en ce sens.

H. LA DEMANDE DE RAPPORT AU GOUVERNEMENT SUR L'EFFICIENCE DES EXONÉRATIONS ASSOCIÉES AU RÉGIME FISCAL DES IMPATRIÉS (V)

1. Le droit existant

La loi de finances pour 2003¹ a instauré **un régime fiscal spécifique pour les impatriés** qui viennent exercer une activité professionnelle en France. Ce régime fiscal concerne aussi bien **les salariés bénéficiant d'une mobilité inter-groupe**, c'est-à-dire qui sont appelés à travailler en France par une entreprise étrangère ayant un lien avec leur entreprise d'origine, que **les salariés directement recrutés à l'étranger** par une entreprise établie en France.

Aux termes de l'article 155 B du code général des impôts (CGI), les salariés et personnes appelées à travailler en France pour une période limitée sont exonérés d'imposition sur :

- certains éléments de rémunération au titre de l'activité professionnelle, tels que la prime d'impatriation ;

¹ Article 23 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

- **certains revenus dits « passifs »** tels que les revenus de capitaux mobiliers et plus-values mobilières perçues à l'étranger sous certaines conditions, et les droits d'auteur. L'exonération d'impôt sur ces revenus est limitée à 50 % de leur montant.

L'exonération d'impôt sur le revenu appliquée à la prime d'impatriation s'applique à **hauteur du montant réel de la prime** ou, sur option, à **hauteur de 30 % de la rémunération du salarié**.

En effet, **la loi de finances pour 2019¹ a généralisé l'évaluation forfaitaire de la prime d'impatriation à l'ensemble des salariés bénéficiant du régime des impatriés**, alors qu'elle était auparavant réservée aux personnes recrutées directement à l'étranger par une entreprise établie en France. Par conséquent, cette nouvelle modalité d'évaluation de la prime d'impatriation garantit à l'ensemble des impatriés une exonération d'impôt à hauteur de 30 % de leur rémunération, quel que soit le montant réel de la prime d'impatriation.

L'article 71 de **la loi de finances pour 2017² a allongé la durée au cours de laquelle les impatriés peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt**. Les primes liées à l'impatriation, ou de la fraction de la rémunération qui la représente, sont exonérées au titre de chacune des années au cours desquelles l'impatrié a établi son domicile fiscal en France :

- jusqu'au 31 décembre de la cinquième année qui suit la prise de fonction en France si celle-ci est intervenue avant le 6 juillet 2016 ;

- jusqu'au 31 décembre de la huitième année qui suit la prise de fonction en France si celle-ci est intervenue après le 6 juillet 2017.

Le coût de cette exonération est évalué à **178 millions d'euros** en 2020³.

Par ailleurs, aux termes de l'article 231 *bis* Q du CGI, **la prime d'impatriation, ou la part de la rémunération qui la représente, est exonérée de taxe sur les salaires**. Cette dernière est définie aux articles 231 et suivants du CGI et est acquittée par les employeurs qui ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année précédente.

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le V du présent article est issu d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur général du budget Joël Giraud, après un **avis favorable du Gouvernement**.

¹ Article 6 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

³ *Voies et moyens*, tome II annexé au projet de loi de finances pour 2020, p. 61.

Il prévoit que **le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard avant le 30 septembre 2022 un rapport évaluant l'efficacité des exonérations relatives au régime des impatriés** prévues aux articles 155 B et 231 *bis* Q du CGI. Le rapport devra également indiquer **la portée de ces dispositifs en termes d'attractivité du territoire français**, dans le contexte de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

3. La position de votre commission

Le régime fiscal des impatriés a fait l'objet de **nombreuses évolutions législatives au cours des dernières années**, essentiellement motivées par la volonté de renforcer l'attractivité fiscale de la France dans le contexte du « *Brexit* ». Votre rapporteur général partage l'ambition d'une évaluation précise de la portée de ces dispositifs, **au regard de leur coût conséquent pour les finances publiques**, tout en rappelant qu'ils constituent un **élément déterminant de l'attractivité de la place financière de Paris**¹.

En tout état de cause, une nouvelle évolution de leur calibrage semble précoce, étant donné **le manque de recul** sur la réalité de leurs effets, et particulièrement alors que le Royaume-Uni fait encore partie de l'Union européenne.

V. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES SUR L'ENSEMBLE DE L'ARTICLE

Votre rapporteur général constate le **contraste** entre les **grandes ambitions affichées pour le programme pluriannuel d'évaluation** décrit dans l'évaluation préalable de l'article et la **faible ampleur des suppressions de dépenses fiscales** proposées par le présent article.

Aucune des dépenses fiscales dont le projet de loi propose la fin n'est en effet chiffrée, sauf celle relative à l'enregistrement gratuit de divers actes, dont le coût est indiqué inférieur à 500 000 euros. Le nombre des bénéficiaires n'est pas non plus indiqué, sauf pour la réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national dont le nombre de bénéficiaires serait nul.

Votre commission, sur la proposition de votre rapporteur général, **vous propose de confirmer** :

¹ Pour une analyse détaillée, le lecteur est invité à se reporter à : « *Places financières : quelle stratégie française face au Brexit* », rapport d'information n° 574 (2016-2017), d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 7 juin 2017.

- la suppression de la réduction d'impôt pour l'acquisition d'un « trésor national » (I, II. 5° et 8°) ;

- la suppression de l'exclusion temporaire du revenu imposable des bénéficiaires provenant de l'exploitation de terrains auparavant non cultivés affectés à des cultures agréées pour la détermination du revenu imposable afférent aux exploitations agricoles situées dans les DOM (II-1°) ;

- la suppression de l'indemnité compensatrice pour délai-congé (II. 3°) ;

- la suppression de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les opérations réalisées dans les zones d'aménagement concerté (II. 6° et 7°) ;

- l'exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises (II-8° bis) ;

- le bornage dans le temps de la déduction fiscale du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants (II. 8° ter) ;

- la demande d'un rapport d'évaluation du crédit d'impôt famille (II, 10° et IV) ;

- le bornage dans le temps du crédit d'impôt pour formation des dirigeants (II. 11°) ;

- la suppression de l'exonération de TVA pour mise en valeur agricole des terres incultes en outre-mer (II-12° et 13°) ;

- le bornage dans le temps de l'exonération de droits de mutation à titre onéreux sur les acquisitions de droits sociaux d'une entreprise par ses salariés (II. 13° bis) ;

- la suppression de l'enregistrement gratuit des actes de constitution et de dissolution des sociétés de bains-douches et des sociétés coopératives artisanales, ainsi que des actes intéressant les sociétés mutuelles et les sociétés de secours des ouvriers et employés de mines (II. 14°, 15°, 16°, 17° et 18°).

Votre commission, sur la proposition de votre rapporteur général :

- a **adopté** un amendement **FINC.40** tendant à supprimer la demande d'un rapport d'évaluation sur les crédits d'impôts gérés par le Centre national du cinéma et de l'image animée (I A) ;

- a **adopté** un amendement **FINC.41** tendant à supprimer le bornage dans le temps de l'exonération d'impôt sur le revenu des gains nets réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres de sociétés de capital-risque (II. 1° bis) ;

- a **adopté** un amendement **FINC.42** tendant à consacrer dans la loi le fait que les indemnités de départ volontaire en retraite et de mise en retraite supérieures à la fraction imposable bénéficient du système du quotient au titre de l'imposition sur le revenu (II. 2° et 4°) ;

- a **adopté** un **amendement FINC.43** tendant à revenir sur la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (**II. 3° bis**) ;

- a **adopté** un **amendement FINC.44** tendant à supprimer le bornage au 31 décembre 2022 du crédit d'impôt innovation (**II. 9°**) ;

- a **adopté** un **amendement FINC.45** tendant à supprimer le bornage dans le temps des taux réduits de CSPE pour les électro-intensifs (**II bis**).

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

ARTICLE 8

(Art. 257, 270, 278 sexies, 278 sexies-0 A, 278 sexies A, 279-0 bis A, 284, 1384 A, 1391 E du code général des impôts et art. L. 176 du livre des procédures fiscales)

Baisse du taux de la TVA sur certains logements locatifs sociaux dans le cadre du pacte d'investissement pour le logement social

Commentaire : le présent article prévoit d'abaisser à 5,5 % le taux de TVA pour les opérations financées par un prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I) ou, dans un quartier en renouvellement urbain, par un prêt locatif à usage social (PLUS), ainsi que pour les opérations d'acquisition-amélioration de logements financés par un PLUS et pour des travaux d'amélioration ou de démolition portant sur des logements locatifs sociaux situés dans les quartiers relevant de la politique de renouvellement urbain.

I. LE DROIT EXISTANT

La directive européenne « TVA »¹ prévoit dans son article 98 que les États membres peuvent appliquer soit un, soit deux taux réduits. Les biens et services pouvant faire l'objet de ces taux réduits doivent appartenir à la liste contenue dans l'annexe III de cette directive, qui inclut « *la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale* ».

Conformément à ces dispositions, la France appliquait jusqu'en 2017 le taux réduit de 5,5 % à des livraisons de logements ou de travaux relevant du logement social ou qui y sont assimilés. La loi de finances initiale pour 2018 a toutefois relevé le taux à 10 % pour la majeure partie de ces opérations, dans le cadre de la réforme du financement du logement social.

¹ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, modifiée.

**A. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ENTAMÉE
DANS LA LOI DE FINANCES POUR 2018 A CONDUIT AU
RELÈVEMENT DU TAUX DE LA TVA POUR LE LOGEMENT SOCIAL**

**1. Une mesure liée à l'application partielle au titre de 2018 et de
2019 de la réduction de loyer de solidarité**

Mise en place par l'article 126 de la loi de finances pour 2018 et définie à l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation, la **réduction de loyer de solidarité** (RLS) correspond à une **diminution de loyer** modulée en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique, qui s'applique aux ménages dont les ressources sont inférieures à un plafond. Les **aides au logement** sont **diminuées pour les ménages qui bénéficient de la RLS**, ce qui signifie que la réduction du budget de l'État consacré à l'aide au logement est supportée par les bailleurs sociaux.

Le Gouvernement a proposé, dans le projet de loi de finances pour 2018, de paramétrer la réforme à un niveau qui aurait entraîné un coût pour les bailleurs sociaux de **1 500 millions d'euros** dès l'année 2018.

L'examen du texte au Parlement a conduit le Gouvernement à accepter une **montée en charge plus progressive** de la RLS, entraînant un coût de 800 millions d'euros en 2018, 1,2 milliard d'euros en 2019 et 1,5 milliard d'euros en 2020. Cette montée en charge dépendait en fait du pouvoir réglementaire : la loi a en effet fixé des montants maximaux de RLS et des plafonds maximaux de ressources qui n'ont été que partiellement réalisés lors de la prise des premières mesures réglementaires d'application.

Afin de compenser cette montée en charge plus progressive, l'Assemblée nationale a prévu¹ une **augmentation du taux de la première cotisation versée par les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, tout en prévoyant que celle-ci verse une contribution au fonds national des aides au logement (FNAL) : cette ressource fixée à 700 millions d'euros en 2018 et 300 millions d'euros en 2019 aurait permis à l'État d'atteindre son objectif d'économie de 1,5 milliard d'euros sur les aides personnelles au logement.

Dans un second temps, **le Sénat a remplacé le dispositif** de la RLS et l'augmentation de la cotisation à la CGLLS par une combinaison de deux mesures permettant d'atteindre un objectif d'économies budgétaires équivalent :

¹ Assemblée nationale, [amendement II-564](#) du Gouvernement sur l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018.

- d'une part, une **augmentation du taux de TVA pour les opérations de logement locatif social**¹, pour un surcroît de recettes estimé alors par le Gouvernement à 700 millions d'euros (voir *infra* pour une discussion de l'impact de cette réforme). L'effet de cette disposition sur les taux applicables aux différentes catégories d'opération est présenté de manière synthétique dans un tableau de l'évolution des taux réduits de TVA applicables au secteur du logement social² ;

- d'autre part, une **augmentation du taux de la cotisation principale** permettant à la CGLLS de verser un montant de 850 millions d'euros au FNAL, tout en rétablissant le dispositif d'APL « accession », que le Gouvernement souhaitait supprimer dans son projet pour une économie de 50 millions d'euros³.

En outre, le Sénat a prévu de raccourcir de deux ans à trois mois le délai de liquidation de la TVA pour les livraisons à soi-même bénéficiant du taux réduit⁴. Cette mesure de trésorerie permettait à l'État d'obtenir le rendement souhaité dès 2018.

En nouvelle lecture puis en lecture définitive, l'Assemblée nationale a **maintenu l'augmentation du taux de TVA** introduite par le Sénat, en adaptant certaines de ses modalités. En revanche elle a **rétabli le dispositif de la RLS**, tout en supprimant, par rapport au texte voté par les députés en première lecture, la contribution de la CGLLS au FNAL que l'augmentation du taux de TVA ne rendait plus nécessaire.

Au total, l'augmentation de la TVA permettait de limiter l'impact de la RLS en 2018 et en 2019 : elle devait donc être remise en cause en cas d'augmentation de la RLS par le pouvoir réglementaire en 2020.

2. Les taux de TVA réduite applicables au logement social

Les taux de TVA réduite actuellement applicables au logement social sont les suivants, à la suite de la réforme décrite *supra* et introduite par l'article 12 de la loi de finances initiale pour 2018.

L'**article 278 sexies** du code général des impôts définit les opérations réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement qui bénéficient d'un taux réduit de TVA. Le montant de ce taux réduit, soit de 5,5 %, soit de

¹ Sénat, amendements [I-455](#) de M. Philippe Dallier et plusieurs de ses collègues et [I-465](#) de M. Heroé Marseille et les membres du groupe Union centriste, portant article additionnel après l'article 6 bis du projet de loi de finances pour 2018.

² Voir *infra*, section III « Le dispositif proposé ».

³ Sénat, amendements [II-285](#) de Mme Dominique Estrosi-Sassone au nom de la commission des affaires économiques et [II-452](#) de M. Heroé Marseille et les membres du groupe Union centriste, déposés sur l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018.

⁴ [Article 270 du code général des impôts](#), modifié par l'article 12 de la loi de finances initiale pour 2018.

10 %, est précisé pour chaque catégorie d'opérations par l'**article 278 sexies-0 A** du même code.

L'**article 278 sexies A** prévoit l'application du taux de 10 % à des opérations de travaux portant sur des locaux entrant dans le périmètre de l'article 278 *sexies*.

a) *L'application du taux de 5,5 %*

Le **taux de 5,5 %** s'applique toujours à des opérations destinées à favoriser l'**accession sociale à la propriété** ou à fournir des logements à des **publics spécifiques** :

- au 4 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, les livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession, qui font l'objet, dans des conditions fixées par décret, d'une convention et d'une décision d'agrément préfectorale ;

Le contrat de location-accession

Le contrat de location-accession, défini par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, permet à un ménage d'acquérir sa résidence principale de manière progressive, même sans apport personnel.

Pendant la phase de location, le ménage verse une redevance comprenant une fraction locative pour la jouissance du logement et une fraction acquisitive pour le paiement anticipé du prix. La fraction locative, comme le prix de vente du logement, ne doivent pas excéder des plafonds exprimés par mètre carré de surface utile. À l'issue de la phase de location, le ménage peut choisir ou non d'exercer l'option d'achat.

Le contrat de location-accession donne accès au prêt social location-accession (PSLA), qui donne accès au bénéfice du taux réduit de TVA et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans.

Source : Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), commission des finances du Sénat

- au 5 du même I, les livraisons de logements destinés à des personnes en grande difficulté à des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence conventionnées ;

- au 8 du même I, les livraisons de locaux aux établissements sans but lucratif hébergeant des personnes handicapées ou des personnes âgées sous condition de ressources ;

- aux 11 et 11 *bis* du même I, les livraisons d'immeubles et travaux dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété, destinés à des personnes sous condition de ressources et situés dans ou à proximité de quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine ou de

renouvellement urbain¹ ou dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)² ;

- au 12 du même I, les apports d'immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;

- au 13 du même I, les livraisons de terrains à bâtir ou de logements neufs à un organisme de foncier solidaire (OFS) en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire, et cessions des droits réels immobiliers attachés aux logements construits ou réhabilités dans ce cadre³.

b) L'application du taux de 10 %

Le **taux réduit de 10 %** s'applique de manière plus large aux **opérations de logement social** ou qui y sont assimilées, à savoir :

- au 1 du I de l'article 278 *sexies*, les livraisons de terrains à bâtir aux organismes HLM et aux personnes bénéficiaires de prêts réglementés, pour la construction de logements donnant droit au versement de l'aide personnalisée au logement (APL) et relevant du 3^o (logements construits, acquis ou améliorés au moyen d'aides d'État ou de prêts réglementés) ou du 5^o (logements-foyers conventionnés) de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation ;

Organismes HLM et prêts conventionnés

Les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) désignés par l'article 278 *sexies* du code général des impôts sont ceux définis à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes HLM, les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif de HLM, les fondations HLM, les sociétés de coordination et les sociétés de vente HLM.

Les prêts conventionnés mentionnés à l'ancien article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation⁴ sont notamment le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), le prêt locatif à usage social (PLUS) et le prêt locatif social (PLS).

Source : commission des finances du Sénat

¹ La rénovation urbaine désigne le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, et le renouvellement urbain concerne le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014.

² Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³ Le dispositif du bail réel solidaire et des organismes de foncier solidaire est présenté infra dans le commentaire de l'article 13 septies.

⁴ Le code de la construction et de l'habitation a été remanié par l'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation, qui a notamment regroupé l'ensemble des dispositions relatives aux aides personnelles au logement, ainsi que par le décret n° 2019-873 du 21 août 2019 qui a modifié la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation.

- au 2 du même I, les livraisons des logements locatifs sociaux neufs conventionnés mentionnés au 1, financés par un prêt réglementé ou une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

- au 3 du même I, le premier apport, dans les cinq ans suivant leur construction, de logements locatifs sociaux réalisés par un organisme pour lui-même, ce transfert étant effectué au profit d'un organisme HLM avec transfert du prêt conventionné ;

- au 6 du même I, les livraisons de logements locatifs sociaux conventionnés à l'association foncière logement (AFL)¹ ;

- au 7 du même I, les livraisons à l'AFL, ou à des sociétés civiles qu'elle contrôle, de logements locatifs sociaux occupés par des ménages sous conditions de ressources, dans ou à proximité de quartiers en rénovation urbaine ou renouvellement urbain ;

- au 7 *bis* du même I, les livraisons de logements locatifs dans le cadre de certaines opérations qui avaient été prévues par une convention ANRU et initialement confiées à l'AFL, faisant l'objet de droits de réservation d'Action Logement et destinés à des ménages sous condition de ressources ;

- au 10 du même I, les cessions de droits immobiliers démembrés de logements locatifs sociaux neufs conventionnés APL, lorsque l'usufruitier bénéficie d'un prêt réglementé.

c) Les livraisons à soi-même

Le II de l'article 278 *sexies* applique à une **livraison à soi-même** d'immeubles le taux dont aurait bénéficié le même immeuble dans le cadre d'une livraison à autrui en application du I.

¹ L'association foncière logement, est une association à but non lucratif créée par les partenaires sociaux et conventionnée avec l'État. Financée par Action Logement, elle produit des logements locatifs à destination des salariés pour diversifier l'habitat dans les secteurs en réhabilitation ainsi que dans les quartiers où l'offre est la plus tendue.

La livraison à soi-même

La livraison à soi-même (LASM) est, selon le bulletin officiel des finances publiques – impôts (BOFIP-Impôts), « l'opération par laquelle une personne obtient, avec ou sans le concours de tiers, un bien meuble ou immeuble ou une prestation de services à partir de biens, d'éléments ou de moyens lui appartenant. »

Par exemple, une entreprise se livre un immeuble bâti à elle-même lorsqu'elle le fait construire sur un terrain lui appartenant à l'aide de matériaux qui deviennent sa propriété au fur et à mesure des travaux.

La notion de livraison à soi-même assure la neutralité fiscale de l'opération en matière de TVA : une entreprise de construction qui bâtit un immeuble pour son propre usage supportera la TVA dans les mêmes conditions que lorsqu'elle agit pour autrui.

Source : commission des finances du Sénat

d) Taux réduit sur des travaux d'extension ou rendant l'immeuble à l'état neuf

Le 1 du III de l'article 278 *sexies* étend l'application des taux réduits aux **travaux d'extension** ou **rendant l'immeuble à l'état neuf** lorsqu'ils portent sur les locaux mentionnés aux 2, 5, 6 et 8 du I, à savoir :

- les livraisons des logements locatifs sociaux neufs conventionnés, financés par un prêt réglementé ou une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;

- les livraisons, aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence conventionnées, de logements destinés aux personnes en difficulté ;

- les livraisons de logements locatifs sociaux conventionnés à l'association foncière logement ;

- les livraisons de locaux aux établissements sans but lucratif hébergeant des personnes handicapées ou des personnes âgées sous condition de ressources.

Le 2 du même III, qui appliquait le taux de 5,5 % à des **opérations d'acquisition-amélioration**, a été supprimé dans le cadre de la réforme des taux réduits introduite par la loi de finances pour 2018.

e) Taux réduit de 10 % sur les autres travaux

Enfin, l'article 278 *sexies* A applique le **taux réduit de 10 %** aux livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, lorsqu'ils ne bénéficient ni du taux réduit de 5,5 % applicable aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique (article 278-0 *bis* A), ni du taux réduit de 10 % applicable aux autres travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien

(article 279-0 *bis*) et dans la mesure où ces travaux portent sur les locaux mentionnés aux 2 à 8 précités du I de l'article 278 *sexies*.

B. UN ACCORD AVEC LES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL PRÉVOIT LA BAISSÉ DU TAUX DE TVA POUR CERTAINES OPÉRATIONS

1. L'impact du rehaussement du taux de TVA est jugé important, sans être chiffré de manière partagée

L'évaluation préalable du présent article reconnaît que le relèvement du taux de TVA en 2018 rend plus difficile l'atteinte de l'équilibre financier pour les opérations les plus sociales.

Les estimations relatives au rendement supplémentaire de la TVA induit par ce relèvement, et donc au coût supporté par le secteur, sont toutefois étonnamment divergentes.

Pour mémoire, **l'estimation donnée par le Gouvernement** devant le Sénat, lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2018, était de **700 millions d'euros**¹.

Or **l'évaluation préalable** du présent article 8 indique que la hausse de TVA représenterait un coût supplémentaire **de l'ordre de 350 millions d'euros** seulement en 2018 pour le secteur. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Cohésion des territoires », estimait quant à lui avoir calibré son amendement pour un rendement d'environ 600 millions d'euros.

Selon les éléments obtenus par votre rapporteur général, ce coût s'obtient en comparant le coût des dépenses fiscales liées à cet avantage fiscal en 2017, qui s'élevaient à un total de 2 750 milliards d'euros, à leur coût en 2018, d'un montant de 2 410 millions d'euros, la différence étant arrondie au montant de 350 millions d'euros dans la mesure où ces chiffrages sont des ordres de grandeur.

¹ Cette estimation est indiquée dans l'[amendement I-645 rectifié](#), déposé par le Gouvernement sur l'article 28 (équilibre du budget de l'État) du projet de loi de finances pour 2018, lors de l'examen de ce texte en première lecture au Sénat.

Le chiffrage du coût des dépenses fiscales relatives au taux réduit de TVA dans le logement social en 2017 et 2018

En 2017, trois dépenses fiscales sont liées au taux réduit de TVA dans le logement social :

- n° 730204 (taux de 5,5% applicable aux terrains à bâtir achetés par des organismes d'HLM ou des personnes bénéficiaires de prêts spécifiques pour la construction de logements sociaux à usage locatif) ;
- n° 730210 (taux de 5,5% pour certaines opérations et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5%, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés) ;
- n° 730216 (taux de 5,5% applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les zones faisant l'objet de la politique de la ville).

En 2018, **le périmètre de définition de ces dépenses aurait dû être modifié** afin de prendre en compte l'importante modification du régime de TVA pour le logement social introduite par la loi de finances initiale.

Or les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2019, puis au projet de loi de règlement pour 2018 publié près de 18 mois après cette réforme, n'ont pas modifié l'ancienne nomenclature : **votre rapporteur général s'est ainsi étonné**, lors de l'examen de ce dernier projet de loi¹, **du chiffrage incohérent de la dépense fiscale n° 730210**, dont le coût ne paraissait pas avoir diminué.

L'annexe « Voies et moyens », tome 2, annexée au présent projet de loi de finances, a enfin pris en compte cette évolution. La dépense fiscale n° 730204 a été supprimée, la dépense n° 730210 retrace, sur les logements sociaux et assimilés, tous les cas d'application du taux de 10 % et la dépense n° 730216 regroupe tous ceux du taux de 5,5 %.

Sur l'ensemble de ce périmètre, le coût total serait :

- en 2017, de 2 750 millions d'euros, selon les informations communiquées à votre rapporteur général² ;
- en 2018, de 2 410 millions d'euros, selon l'annexe « Voies et moyens » précitée, soit 1 460 millions d'euros pour le taux à 5,5 % et 950 millions d'euros pour le taux à 10 %.

Source : commission des finances du Sénat

Enfin, les éditions 2017 et 2018 du **Compte du logement**, publié par le Commissariat général du développement durable (CGDD), indiquent que le **montant de l'avantage fiscal** lié au taux réduit de TVA pour l'investissement locatif social est passé de 2 202 millions d'euros en 2017 à 1 548 millions d'euros en 2018, soit **une diminution de l'ordre de 650 millions d'euros**. Le CGDD explique cette diminution par le relèvement du taux réduit de TVA de 5,5 % à 10 % à partir du 1^{er} janvier 2018.

¹ [Rapport n° 625 \(2018-2019\) de M. Albéric de Montgolfier](#), rapporteur général, tome 1, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, déposé le 3 juillet 2019.

² Ce montant s'obtient également en additionnant, dans l'annexe « Voies et moyens », tome 2, au projet de loi de finances pour 2019, le coût des dépenses fiscales alors numérotées 730204, 730210 et 730216.

Votre rapporteur général regrette la divergence entre les données issues d'organismes gouvernementaux, mais aussi le chiffrage très tardif de ces dépenses – leur coût étant indiqué comme « non connu » pour les années 2019 et 2020 dans les documents budgétaires annexés au présent projet de loi de finances.

En outre, il convient d'ajouter le raccourcissement à trois mois du délai de liquidation de la TVA prévu également, pour les livraisons à soi-même, par l'article 12 de la loi de finances initiale pour 2018, qui représente un coût supplémentaire important de trésorerie lors de la première année d'application.

2. Le Gouvernement a conclu un accord avec les acteurs du logement social tendant à abaisser le taux sur les opérations les plus sociales

En application d'une « clause de revoyure », le Gouvernement a mené au cours des premiers mois de 2019 une série de consultations auprès des acteurs du secteur du logement social, à l'issue de laquelle un accord, dit « pacte constructif » ou « pacte d'investissement pour le logement social », a été signé le 25 avril 2019.

Le présent article s'inscrit dans un **ensemble de mesures tendant à accroître le niveau de la RLS en 2020, sans pour autant atteindre l'impact prévu** lors de la préparation de la loi de finances initiale pour 2018.

Le « pacte d'investissement pour le logement social » du 25 avril 2019

L'accord du 25 avril 2019, dit « pacte d'investissement pour le logement social », signé par le Gouvernement et les acteurs du secteur du logement social, prévoit un ensemble de mesures tendant à permettre le maintien d'un niveau de 110 000 agréments de logements sociaux par an.

Il prévoit notamment de limiter à 950 millions d'euros par an environ l'impact des dispositions prises par la loi de finances pour 2018 :

- le **rendement final prévisionnel de la RLS** est fixé à 1,3 milliard d'euros, au lieu de 1,5 milliard d'euros prévus en 2020, notamment en supprimant l'indexation annuelle automatique des forfaits de RLS (article 67 du présent projet de loi de finances) ;

- la **cotisation des bailleurs sociaux au fond national des aides à la pierre (FNAP)** doit diminuer de 300 millions d'euros, mesure compensée par une augmentation équivalente de la contribution d'Action Logement (article 75) ;

- des **remises commerciales**, à hauteur de 50 millions d'euros, doivent être accordées par la Caisse des dépôts et consignations.

L'accord contient également d'autres mesures faisant l'objet de dispositions du présent projet de loi de finances :

- **abaissement à 5,5 % du taux de TVA** pour les logements financés en PLA-I, ainsi que pour les opérations menées dans le cadre du NPNRU : démolitions, construction de logement hors site et sur site, requalification, résidentialisation (présent article 8) ;

- **augmentation de 15 millions d'euros des moyens du fonds d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL, article 74).**

Certaines mesures relèvent enfin d'autres acteurs, en particulier Action Logement et la Banque des territoires.

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES MESURES DE COORDINATION ET D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Les **1°, 2°, 6°, 7°, 8° et 9°** du I du présent article procèdent à des **mesures de coordination** dans les articles, respectivement, 257, 270, 279-0 bis A, 284, 1384 A et 1391 E du code général des impôts afin d'adapter les références faites à l'article 278 *sexies* à la nouvelle rédaction décrite *infra*.

Le **II** procède également à une **adaptation de références** à l'article L. 176 du livre des procédures fiscales.

Le **III** prévoit que la modification des taux de TVA s'applique aux opérations intervenant à **compter du 1^{er} décembre 2019**.

B. LES ARTICLES 278 SEXIES ET 278 SEXIES-0 A REGROUPENT L'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS, HORS TRAVAUX, BÉNÉFICIAINT D'UN TAUX RÉDUIT DE TVA

Le **3° du I** du présent article réécrit entièrement l'article 278 *sexies* du code général des impôts. Le **4° du même I** réécrit le 1° et le 2° de l'article 278 *sexies-0 A*, qui précise, pour chaque catégorie d'opération mentionnée à l'article 278 *sexies*, si le taux applicable est de 5,5 % ou de 10 %.

L'article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, adopte un **style rédactionnel** peu courant dans le code général des impôts, mais utilisé notamment dans les directives et règlements européens.

Il commence ainsi, dans son I, par **définir les principaux termes** utilisés dans l'article. Ces notions sont celles de logement locatif social, de prêt réglementé, de prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), de prêt locatif à usage social (PLUS), de prêt locatif social (PLS), d'acquisition-amélioration, de contrat d'accession à la propriété, de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), de conventions de rénovation urbaine, de conventions de renouvellement urbain, d'organismes d'habitations à loyer modéré (organisations HLM) et d'association foncière logement (Foncière Logement).

Puis l'article **formule les règles juridiques** dans les sections suivantes :

- le II pour le secteur du logement locatif social ;
- le III pour le secteur de l'accession sociale à la propriété ;
- le IV pour le secteur social et médico-social.

Ces sections seront décrites successivement *infra*.

1. Dans le secteur du logement locatif social, le taux est abaissé pour les opérations les plus sociales

Le II de l'article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, définit un logement locatif social comme un logement auquel s'applique l'aide personnalisée au logement (APL) et relevant du 3° (logements construits, acquis ou améliorés au moyen d'aides d'État ou de prêts réglementés tels que le PLA-I, le PLUS ou le PLS) ou du 5° (logements-foyers conventionnés) de l'article L. 831-1 du code de la construction et de l'habitation.

S'agissant du secteur du logement locatif social :

- le A du II de l'article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, concerne les **livraisons et livraisons à soi-même** de certaines catégories de **logements neufs** ;

- le B concerne des **catégories spécifiques d'opérations** ;

- le C s'applique aux **livraisons et livraisons à soi-même** de logements à usage locatif **autres que sociaux**, destinés à être occupés par des ménages sous conditions de ressources.

a) Les livraisons de logements neufs

Le A du II de l'article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, s'applique à des **organismes bénéficiaires d'aides ou de prêts ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL)** pour le logement livré. Les logements sociaux sont, pour l'application des taux réduits de TVA, répartis en trois catégories :

- au 1° du A, les logements locatifs sociaux financés par un PLA-I;

- au 2°, les logements locatifs sociaux financés par un PLUS, à condition soit qu'ils soient situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville et qu'ils fassent l'objet d'une convention de renouvellement urbain (a du 2°), soit qu'ils soient situés en dehors de ces quartiers et qu'ils fassent l'objet d'une convention de renouvellement urbain ou qu'ils soient intégrés dans un ensemble immobilier dont plus de la moitié des logements financés par un PLA-I ou un PLUS fassent l'objet d'une telle convention (b du 2°);

- au 3°, les autres logements locatifs sociaux. Ce 3° s'applique aux organismes précités, mais également à l'association foncière logement (AFL) dans le cadre d'une convention ouvrant le droit à l'APL pour ce logement.

Les deux premières catégories font l'objet, en application de l'article 278 *sexies*-0 A dans la rédaction proposée, d'un taux de TVA à 5,5 %, contre 10 % actuellement. La troisième catégorie demeure soumise à un taux de TVA à 10 %, alors qu'elle bénéficiait du taux à 5,5 % avant l'augmentation du taux réalisée par la loi de finances pour 2018.

b) Les opérations spécifiques

Le B du même II regroupe quatre catégories d'opérations :

- au 1°, les **livraisons de terrains à bâtir** dont le destinataire est un organisme HLM ou une personne qui bénéficie d'un prêt réglementé, à condition qu'ils soient destinés à la construction de logements locatifs sociaux;

- au 2°, le **premier apport** (c'est-à-dire le transfert du logement d'un organisme à un autre) de logements locatifs sociaux réalisé dans les cinq ans de l'achèvement de la construction au profit d'un organisme HLM, lorsque la construction a bénéficié du taux réduit en application du A précité du II et que le prêt réglementé et la convention APL sont également transférés à l'organisme acquéreur ;

- au 3°, les **cessions de droits immobiliers démembrés** de logements locatifs sociaux lorsque l'usufruitier bénéficie du prêt réglementé et a conclu la convention APL ;

- au 4°, des **livraisons de locaux** ayant fait l'objet d'une acquisition-amélioration financée par un **PLA-I** ou un **PLUS**. L'acquisition-amélioration est définie, au 6° du I, comme l'acquisition de locaux, affectés ou non à l'habitation, suivie de travaux d'amélioration, transformation ou d'aménagement financés par un prêt réglementé.

Pour l'ensemble de ces opérations, **le taux de TVA est ramené à 5,5 % pour les logements financés par un PLA-I ou un PLUS en renouvellement urbain en acquisition-amélioration**, et demeure fixé à 10 % dans les autres cas.

c) *Les opérations de logement intermédiaire de l'association foncière logement*

Le C du même II prévoit le maintien de **l'application du taux de TVA à 10 %** pour des opérations réalisées :

- au 1°, par **l'association foncière logement** ou une société civile immobilière (SCI) contrôlée par elle dans ou à proximité d'un quartier faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine ou de renouvellement urbain ;

- au 2°, par d'autres organismes **en substitution de l'association foncière logement**, dans le cadre d'une convention de rénovation urbaine et sur des terrains octroyés en contrepartie de droits de réservation de logements sociaux accordés à Action Logement.

Les logements doivent être destinés à être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas des plafonds égaux à ceux des ménages occupant des logements ayant bénéficié de la réduction d'impôt « Pinel » sur le logement locatif intermédiaire.

2. Dans le secteur de l'accession sociale à la propriété, le taux est maintenu à 5,5 %

Le III de l'article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, regroupe les alinéas de cet article relatifs à **l'accession sociale à la propriété**, pour lesquels le taux demeure fixé à 5,5 % en application de l'article 278 *sexies*-0 A.

Le 7° du I du même article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, définit le contrat d'accession à la propriété, dans le cadre d'une opération d'accession à la propriété à usage de résidence principale, comme le contrat unique de vente ou de construction de logements destinés à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas des plafonds APL majorés de 11 %.

Sont ainsi concernés :

- au 1° du III précité, les logements en location-accession qui font l'objet d'une convention et d'une décision d'agrément préfectorale;

- au 2°, les livraisons de logements et les travaux faisant l'objet d'un contrat d'accession à la propriété dont le prix n'excède pas le plafond prévu pour les logements contrat de location-accession. Les logements doivent être localisés soit dans ou à proximité d'un quartier faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) faisant l'objet d'un contrat de ville, soit dans un ensemble immobilier proche d'un QPV faisant l'objet d'une convention de renouvellement urbain ;

- au 3°, les apports d'immeubles sociaux neufs à des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;

- au 4°, les opérations réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire : les livraisons de terrains à un organisme de foncier solidaire (OFS), les livraisons de logement neuf à un OFS lorsque le bail est pris par la personne qui occupe le logement, les cessions des droits réels immobiliers lorsque le bail est pris par une autre personne.

3. Dans le secteur social et médico-social, le taux est également maintenu à 5,5 %

Le IV de l'article 278 *sexies*, dans la rédaction proposée, **maintient le taux réduit de TVA à 5,5 %** :

- d'une part pour les **structures d'hébergement temporaire ou d'urgence**, définies de manière plus précises que dans le droit existant : centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), lits halte soins santé, lits d'accueil médicalisés, appartements de coordination thérapeutique, centres d'hébergement d'urgence (CHU) destinés aux personnes sans domicile ;

- d'autre part pour des établissements sans but lucratif, dont la gestion est désintéressée et assurant soit **l'hébergement de mineurs ou de jeunes handicapés**, soit **l'hébergement de personnes âgées** en remplissant les critères d'éligibilité aux prêts réglementés, soit **l'hébergement de personnes handicapées**.

C. L'ARTICLE 278 SEXIES A REGROUPÉ LES TAUX RÉDUITS APPLICABLES AUX TRAVAUX

Le 5° du I du présent article réécrit l'**article 278 sexies A** du code général des impôts, en rassemblant les taux portant sur les travaux d'extension et ceux portant sur les autres travaux.

Au 1° du I de l'article 278 *sexies* A, dans la rédaction proposée, le taux applicable aux **travaux d'extension ou rendant l'immeuble neuf** est celui qui est applicable à la livraison initiale du local pour les logements locatifs sociaux conventionnés APL et les locaux du secteur social et médico-social.

S'agissant des autres travaux, le **taux de 5,5 %** porte sur :

- les travaux d'amélioration réalisés dans le cadre d'une opération d'acquisition-amélioration financée par un PLA-I ou un PLUS (2° du même I) ;

- les autres travaux d'amélioration (a du 3° du même I) ou de démolition (4° du même I) portant sur des logements locatifs sociaux situés dans les quartiers relevant de la politique de renouvellement urbain.

Le **taux de 10 %** est appliqué aux autres travaux d'amélioration portant sur des logements locatifs sociaux, des logements en location-accession ou des locaux relevant du secteur social et médico-social (b et c du 3° du même I).

Tableau synthétique de l'évolution des taux réduits de TVA applicables au secteur du logement social

Description	Référence actuelle		Taux antérieur à la LFI pour 2018	Taux actuel	Référence PLF 2020		Taux proposé par le PLF 2020
	(art. 278 <i>sexies</i>)	(art. 278 <i>sexies</i>)			(art. 278 <i>sexies</i> , PLF 2020)	(art. 278 <i>sexies</i> , PLF 2020)	
Livraisons de terrains à bâtir aux organismes HLM et aux personnes bénéficiaires de prêts conventionnés	I-1				II.- B 1°		- PLAI et PLUS en renouvellement urbain ; - Autres : 10 %
Livraisons de logements locatifs sociaux neufs financés par un prêt conventionné ou une subvention de l'ANRU	I-2		5,5 %	10 %	II.- A		
Premier apport de logements locatifs sociaux, réalisé dans les cinq ans suivant leur construction, au profit d'un organisme HLM avec transfert du prêt conventionné	I-3				II.- B 2°		
Livraisons de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location- accession	I-4		5,5 %	5,5 %	III.- 1°		5,5 %
Livraisons de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence	I-5		5,5 %	5,5 %	IV.- 1°		5,5 %
Livraisons de logements locatifs sociaux conventionnés à l'association foncière logement (AFL)	I-6				II.- A 3°		
Livraisons à l'AFL de logements locatifs sociaux occupés par des ménages sous conditions de ressources dans des quartiers en rénovation urbaine ou renouvellement urbain	I-7		5,5 %	10 %	II.- C 1°		10 %
Livraisons de logements locatifs dans le cadre d'opérations prévues par une convention ANRU et initialement confiées à l'AFL, faisant l'objet de droits de réservation d'Action Logement et destinés à des ménages sous condition de ressources.	I-7 bis		5,5 %	10 %	II.- C 2°		10 %
Livraisons de locaux aux établissements sans but lucratif hébergeant des personnes handicapées ou des personnes âgées sous condition de ressources	I-8		5,5 %	5,5 %	IV.- 2°		5,5 %

Description	Référence actuelle		Taux antérieur à la LFI pour 2018	Taux actuel	Référence PLF 2020		Taux proposé par le PLF 2020
	(art. 278 <i>sexies</i>)				(art. 278 <i>sexies</i> , PLF 2020)		
Cessions de droits immobiliers démembrés de logements locatifs sociaux neufs lorsque l'usufruitier bénéficie d'un prêt conventionné	I-10		5,5 %	10 %	II - B- 3°		- PLAI et PLUS en renouvellement urbain : 5,5 % - Autres : 10 %
	I-11 et I-11 <i>bis</i>		5,5 %	5,5 %	III-2°		5,5 %
Apports d'immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	I-12		5,5 %	5,5 %	III-3°		5,5 %
Livraisons de terrains à bâtir ou de logements neufs à un organisme de foncier solidaire (OFS) en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire, et cessions des droits réels immobiliers attachés aux logements construits ou réhabilités dans ce cadre	I-13		5,5 %	5,5 %	III-4°		5,5 %
Livraisons à soi-même	II		5,5 %	Selon le type d'opération			Selon le type d'opération
Travaux d'extension ou rendant l'immeuble à l'état neuf lorsqu'ils portent sur les locaux mentionnés aux 2, 5, 6 et 8 du I	III.1		5,5 %	Selon le type d'opération	Art. 278 <i>sexies</i> A		Selon le type d'opération
Livraisons de locaux dans le cadre de l'acquisition - amélioration financée par un prêt aidé ou une subvention de l'ANRU	III.2		5,5 %	20 %	II - B 4°		5,5 %
Travaux ne bénéficiant pas des autres taux réduits de TVA	Art. 278 <i>sexies</i> A		10 %	10 %	Art. 278 <i>sexies</i> A		10 %

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont adopté trois amendements.

D'une part, au IV de la rédaction proposée pour l'article 278 *sexies* du code général des impôts, ils ont adopté, malgré un avis défavorable du Gouvernement, **deux amendements identiques** de M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, et certaines de ses collègues d'une part, et de Mme Lise Magnier et plusieurs de ses collègues d'autre part, tendant à ajouter les foyers de jeunes travailleurs parmi les établissements du secteur social et médico-social bénéficiant du taux réduit à 5,5 % de TVA.

D'autre part, à l'article 278 *sexies*-0 A, les députés ont **adopté un amendement**, proposé par le Gouvernement avec un avis favorable de la commission, afin de prévoir que le **taux applicable en cas de revente** d'un logement bénéficiant des taux de TVA réduits prévus à l'article 278 *sexies* **est le même que le taux appliqué lors de la première livraison ou livraison à soi-même**. Cet amendement a pour objet de prévenir des effets d'aubaine à l'occasion de la revente, au taux de 5,5 %, d'un logement construit avec un taux de 10 %¹.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si la longueur de cet article ne reflète pas le nombre limité d'évolutions qu'il propose sur le fond, votre rapporteur général apprécie, sur la forme, l'indéniable clarification apportée par cette réécriture de l'article 278 *sexies*.

Sur le fond, le **coût de l'abaissement du taux** ainsi proposé pour certaines opérations de logement locatif social est estimé par le Gouvernement à 120 millions d'euros en 2020, 125 millions d'euros en 2021 130 millions d'euros à partir de 2022.

Votre rapporteur général constate toutefois **l'incertitude qui porte nécessairement sur ce chiffrage**, en rappelant la grande divergence qui affecte les estimations des effets du relèvement du taux de TVA mis en place par la loi de finances pour 2018 (voir *supra*).

Plus encore que les insuffisances de l'appareil statistique, il regrette **l'impossibilité d'évaluer correctement l'impact économique** de la réforme pour le secteur du logement social, ainsi que **ses conséquences pour les finances publiques**. Ces incertitudes limitent la capacité du Parlement à apprécier les effets de la nouvelle réforme portée par le présent article.

¹ Pour mémoire, le 2° du 5 de l'article 261 du code général des impôts prévoit que sont exonérés de la TVA les livraisons d'immeubles achevés depuis plus de cinq ans. Le vendeur peut toutefois, en application de l'article 260 du même code, demander à acquitter la TVA.

Il ne s'y opposera toutefois pas dans la mesure où cette réforme, de portée limitée, consiste à revenir comme il était convenu sur un rehaussement de TVA qui se voulait temporaire, et où les modifications proposées ont fait l'objet d'un accord entre le Gouvernement et les acteurs du logement social.

Le nouveau barème contribue en outre à mieux graduer les régimes fiscaux des opérations en fonction de leur caractère social : il favorise les opérations en PLA-I, plus difficiles à financer en raison de leur bas niveau de loyer qui pèse sur les remboursements ultérieurs de prêt, par rapport aux opérations en PLUS (hors renouvellement urbain) et en PLS qui apportent des revenus plus élevés aux bailleurs sociaux, et aux opérations de logement locatif intermédiaire en zone tendue qui bénéficient également, en application de l'article 279-0 *bis* A du code général des impôts, du taux réduit de TVA de 10 %.

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

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Extension aux pharmaciens du bénéfice de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée sur les soins dispensés

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre aux pharmaciens l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) actuellement existante pour d'autres professions médicales et paramédicales réglementées sur les soins qu'ils dispensent

I. LE DROIT EXISTANT

Le 1° du 4 de l'article 261 du code général des impôts (CGI) prévoit une exonération de TVA sur les soins dispensés aux personnes par les membres des professions médicales et paramédicales réglementées, ainsi que par les ostéopathes, les chiropracteurs, les psychologues ou les psychothérapeutes et par les psychanalystes ainsi que les travaux d'analyse de biologie médicale et les fournitures de prothèses dentaires par les dentistes et les prothésistes sont exonérés de taxe sur la valeur ajoutée.

Les pharmaciens ne sont pas concernés par ce dispositif. Aux termes de l'article L. 5125-1-1 A du code de la santé publique, ceux-ci accomplissent un certain nombre de prestations. Ainsi, ils peuvent :

- contribuer aux soins de premier recours ;
- concourir aux actions de veille et de protection sanitaire organisées par les autorités de santé ;
- être désignés comme correspondants au sein de l'équipe de soins par le patient. À ce titre, ils peuvent, à la demande du médecin ou avec son accord, renouveler périodiquement des traitements chroniques, ajuster, au besoin, leur posologie et effectuer des bilans de médicaments destinés à en optimiser les effets. ;
- proposer des conseils et prestations destinés à favoriser l'amélioration ou le maintien de l'état de santé des personnes.

Ces prestations ne sont, en principe, pas rémunérées.

Par ailleurs, l'article 59 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoit que les pharmaciens disposant d'une officine peuvent également effectuer des vaccinations. La liste des vaccins autorisés est fixée par un arrêté du ministre chargé de la

santé, après avis de la Haute autorité de santé. Pour l'heure, seule la vaccination contre la grippe saisonnière est autorisée.

L'article 1^{er} du décret n° 2019-357 du 23 avril 2019 relatif à la vaccination par les pharmaciens d'officine précise que le pharmacien doit déclarer l'activité de vaccination auprès du directeur général de l'agence régionale de santé dans le ressort de laquelle son officine est établie (article 1^{er}). Le même article prévoit que lorsque le pharmacien n'a pas suivi d'enseignement relatif à la vaccination dans le cadre de sa formation initiale, il doit disposer d'une attestation de formation délivrée par un organisme ou une structure de formation respectant les objectifs pédagogiques fixés par arrêté du ministre chargé de la santé.

Pour exercer cette activité, le pharmacien doit aussi respecter un cahier des charges, relatif aux conditions techniques, dont le contenu est fixé par arrêté du ministre chargé de la santé.

Ce dispositif prend le relais d'une expérimentation menée depuis 2017 visant l'administration par les pharmaciens du vaccin contre la grippe saisonnière aux personnes adultes¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de Mme Sarah el Haïry, première signataire et les membres du groupe Modem, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un article additionnel visant à exonérer de TVA les soins accomplis par les pharmaciens.

Le I. du présent article additionnel prévoit ainsi que les pharmaciens soient alignés sur le régime applicable aux professions médicales et paramédicales réglementées et modifie le 1^o du 4 de l'article 261 du code général des impôts en conséquence.

L'amendement s'appuie sur l'extension récente des missions des pharmaciens aux actes de vaccination pour justifier cet élargissement de l'exonération.

Aux termes du II du présent article, cette exonération s'appliquerait pour les actes accomplis à compter du 1^{er} janvier 2020.

¹ Article 66 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 et décret n° 2017-985 du 10 mai 2017 relatif à l'expérimentation de l'administration par les pharmaciens du vaccin contre la grippe saisonnière.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'impact financier de cette exonération n'est pas précisé par l'Assemblée nationale. Il apparaît, en tout état de cause, limité et difficile à évaluer compte-tenu de l'absence de recul statistique sur les pratiques des pharmaciens.

S'agissant de la vaccination, ne sont disponibles pour l'heure que les chiffres issus de l'expérimentation dans les régions Auvergne Rhône-Alpes et Nouvelle Aquitaine en 2017 et 2018. Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi de financement de la sécurité sociale, 5 000 pharmaciens exerçant dans 2 696 pharmacies, soit 57 % des pharmacies des deux régions, ont participé à l'expérimentation. 160 000 personnes auraient été vaccinées. Le coût total des actes n'est pas indiqué. Au plan national, l'entrée en vigueur tardive du décret rend difficile tout chiffrage.

Nonobstant cette absence d'évaluation, il apparaît légitime de vouloir élargir un dispositif d'exonération qui profite à d'autres professions pratiquant le même type d'acte. Au-delà de la distorsion de concurrence, Il existe un risque d'inciter les pharmaciens à ne pas pratiquer ce type d'actes, ce qui peut apparaître contradictoire avec l'intention du législateur de favoriser l'amélioration de la couverture vaccinale et donc de répondre au mieux à un impératif de santé publique, dans un contexte de désertification médicale.

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

ARTICLE 8 ter (nouveau)
(Art. 279-0 bis A du code général des impôts)

Application du taux réduit de TVA de 10 % pour les filiales des caisses de retraite et de prévoyance pour la construction de logements intermédiaires

Commentaire : le présent article étend aux filiales des caisses de retraite et de prévoyance le bénéfice du taux réduit de TVA de 10 % accordé pour la construction de logements intermédiaires neufs ou issus de la transformation de bureaux.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 279-0 bis A du code général des impôts accorde le bénéfice du taux réduit à 10 % de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à des opérations réalisées dans le secteur du logement intermédiaire dans des zones tendues. Il a été créé par le I de l'article 73 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

A. LE TAUX RÉDUIT DE TVA S'APPLIQUE AUX ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL...

Le taux réduit de TVA prévu par cet article s'applique en premier lieu aux **organismes de logement social** exonérés d'impôt sur les sociétés en application de l'article 207 du code général des impôts, c'est-à-dire :

- les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ;
- les sociétés d'économie mixte (SEM) de construction et de gestion de logements sociaux ;
- les sociétés anonymes de coordination entre les organismes d'habitations à loyer modéré.

Il s'applique en deuxième lieu aux **filiales d'Action Logement Immobilier (ALI)**, société qui détient les participations du groupe Action Logement dans l'ensemble de ses filiales immobilières, dont les entreprises sociales de l'habitat (ESH) qui construisent des logements sociaux et intermédiaires.

Le taux réduit de TVA s'applique enfin à des **personnes morales dont le capital est détenu en totalité** par des personnes passibles de l'impôt sur les sociétés ou des établissements publics administratifs. Ainsi les collectivités publiques, les fonds de prévoyance, les sociétés civiles à

prépondérance immobilière (SCPI) et les organismes des placements collectifs immobiliers (OPCI) ne peuvent-ils pas bénéficier de ce taux réduit, parce qu'ils ne répondent pas au critère de détention du capital. De même, les filiales d'organismes non passibles de l'impôt sur les sociétés n'ont pas le bénéfice du taux réduit.

B. ... CONSTRUISANT DES LOGEMENTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES, NEUFS OU ISSUS DE LA TRANSFORMATION DE BUREAUX...

Le taux réduit s'applique à des livraisons de **logements neufs** ou **issus de la transformation de locaux à usage de bureaux** et considérés comme neufs.

Ces logements doivent être **destinés à la location** à usage de résidence principale. L'opération de construction doit faire l'objet d'un **agrément** préfectoral.

En outre, le logement doit être intégré dans un ensemble immobilier comprenant au moins **25 % de logements sociaux**.

Enfin, **les ressources des locataires et les loyers mensuels ne doivent pas dépasser les plafonds** qui permettent d'avoir accès aux logements intermédiaires tels que ceux qui bénéficient de la réduction d'impôt « Pinel ».

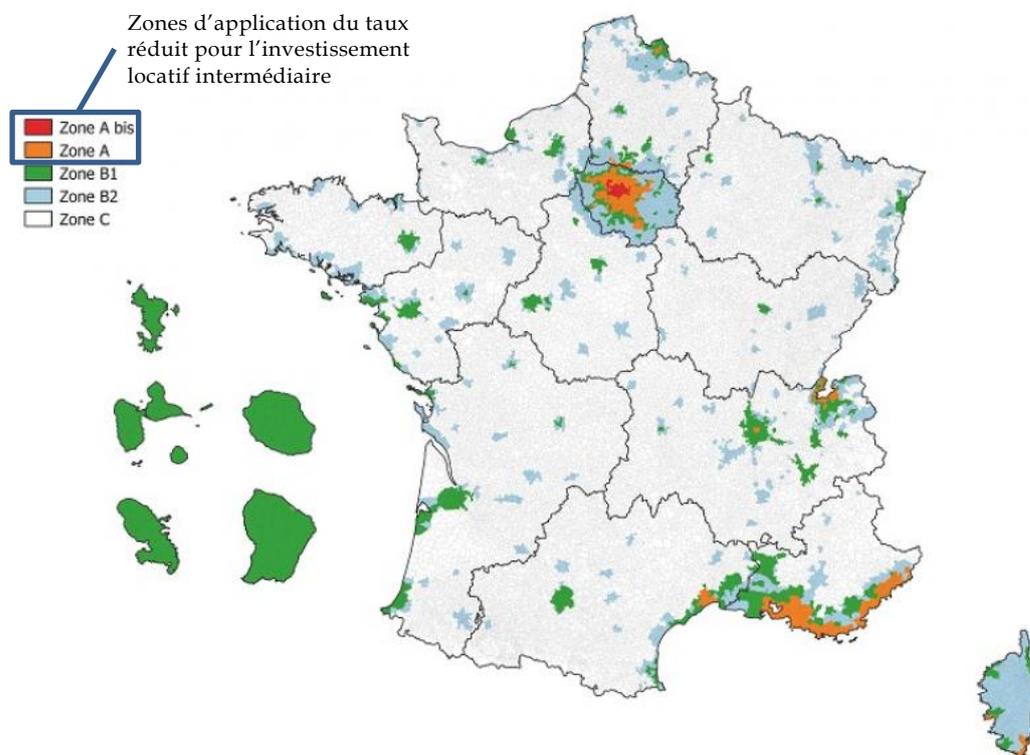
Cette dernière condition doit être respectée **pendant une durée de vingt ans**. En effet, si un bailleur ayant bénéficié de ce taux réduit de TVA cesse, dans les vingt années suivant la construction, de louer le logement en respectant les conditions de ressources des locataires et de loyer mensuel, il doit payer le complément d'impôt en application du II de l'article 284 du code général des impôts. Cette obligation cesse s'il vend les logements concernés à partir de la seizième année, ou la moitié de ces logements entre la onzième et la seizième année.

C. ... DANS DES ZONES TENDUES

Les logements doivent être situés dans des « zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant », ce qui désigne les **zones A et B1** définies dans le cadre des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire¹.

¹ Ces zones sont définies à l'article D. 304-1 (anciennement R. 304-1) du code de la construction et de l'habitation (CCH). La liste des communes concernées est donnée par l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article R. 304-1 du CCH.

Zonage notamment applicable aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire



Source : site Internet du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, mis à jour le 21 juin 2019. La zone A bis est comprise dans la zone A

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, Mme Émilie Cariou et plusieurs de leurs collègues, tendant à **ouvrir le bénéfice du taux de TVA à 10 % aux filiales des caisses de retraite et de prévoyance**. Ces organismes ne bénéficient actuellement pas du taux réduit de TVA parce que les caisses de retraites et de prévoyance ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés.

Les conditions d'accès à ce taux réduit seraient les mêmes pour ces filiales que pour les autres organismes entrant dans le domaine d'application de l'article 279-0 bis A du code général des impôts.

Selon l'estimation du Gouvernement¹, cette mesure aurait pour effet de diminuer de 12 millions d'euros en 2020 les recettes brutes de TVA.

¹ Amendement n° I-3114, déposé par le Gouvernement, portant sur l'article 37 (équilibre du budget général de l'État).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure prévue par le présent article, **déjà votée par le Sénat** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018¹ et à laquelle le Gouvernement s'était alors opposé, **permettra de sécuriser l'accès au taux réduit de TVA** pour les filiales des **caisses de retraite et de prévoyance** dans le cadre de leurs activités de construction de logements sociaux.

Il apparaît en effet, selon les éléments recueillis par votre rapporteur général, que certaines caisses de retraite et prévoyance ne sont pas éligibles au dispositif de l'article 279-0 bis A du code général des impôts, à défaut d'être soumises à l'impôt sur les sociétés, tant pour leurs acquisitions en direct que via des véhicules dédiés, même si elles peuvent, en tant qu'organismes sans but lucratif, être imposées sur leurs revenus patrimoniaux au titre du 5 de l'article 206 du même code.

Il s'agit donc d'une clarification bienvenue à laquelle votre rapporteur général est favorable.

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

¹ [Amendement n° I-427](#), présenté par M. Philippe Dallier et plusieurs de ses collègues.

ARTICLE 9
(Art. 261 C du code général des impôts)

Clarification du régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)

Commentaire : le présent article prévoit de modifier le champ des organismes de placement collectif pouvant bénéficier d'une exonération de TVA au titre de leurs prestations de gestion.

I. LE DROIT EXISTANT

A. CERTAINS ORGANISMES DE PLACEMENT COLLECTIF SONT EXONÉRÉS DE TVA AU TITRE DE LEURS ACTIVITÉS DE GESTION

En application de l'article 261 C du code général des impôts (CGI), **les opérations de nature bancaire ou financière sont exonérées de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).**

L'exonération de TVA des opérations bancaires et financières est justifiée par **la difficulté à identifier une assiette traduisant la valeur ajoutée** des services financiers, la distinction entre les revenus générés par les services financiers et les transactions en capital n'étant pas toujours clairement effectuée dans la comptabilité. En outre, **le fait générateur de l'imposition à la TVA est complexe à isoler** dans le secteur financier¹. Par conséquent, la législation européenne en matière de TVA a prévu dès l'origine une exonération de ces opérations².

Néanmoins, les organismes qui ne sont pas assujettis à la TVA sur la totalité de leur chiffre d'affaires, sont soumis à **la taxe sur les salaires** (article 231 du CGI). C'est pourquoi, ces opérations peuvent faire l'objet d'une option volontaire pour l'application de la TVA (articles 260 B et 260 C du CGI).

¹ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, « Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier », janvier 2013, p. 133.

² « Les opérations financières et bancaires et la taxe sur la valeur ajoutée », par Gérard Hutchings, directeur honoraire à la Commission des Communautés européennes, collection Études, série Concurrence – Rapprochement des législations, n° 22, 1973, p. 37.

Les opérations exonérées comprennent celles relatives à **la gestion des organismes de placement collectif**, et réalisés par (f du 1° de l'article 261 C du CGI) :

- **les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)** ;

- **les fonds communs de créances** ;

- **certains fonds d'investissement alternatifs (FIA)**.

Les OPCVM sont des intermédiaires financiers visant à collecter de l'épargne et à l'investir dans des valeurs mobilières. Les OPCVM sont régis par le droit de l'Union européenne¹, et peuvent se présenter sous deux formes (article L. 214-4 du code monétaire et financier) :

- **des sociétés d'investissement à capital variable (SICAV)**, dans lesquelles l'investisseur est actionnaire ;

- **des fonds communs de placement (FCP)**, dans lesquels l'investisseur est copropriétaire des valeurs mobilières acquises par le fonds.

Les fonds communs de créances (FCC) sont des copropriétés qui ont pour objet d'acquérir des créances détenues par les établissements bancaires, les entreprises d'assurance, ou encore la Caisse des dépôts, et d'émettre des parts représentatives de ces créances (article 124 B du CGI). À compter de 2008, ils sont remplacés par les **fonds communs de titrisation**².

Les fonds d'investissement alternatifs (FIA), communément désignés sous le terme de « *hedge funds* », constituent une catégorie de véhicules d'investissement issue de la directive 2011/61/UE dite « AIFM »³, transposée en droit français en 2013⁴. Ils désignent les fonds qui ne sont pas catégorisés comme des OPCVM. Avec la directive 2011/61/UE, le droit européen est venu encadrer les activités de ces fonds qui, peu régulés, ont historiquement ciblé **les catégories d'investisseurs avisés**, tels que les investisseurs institutionnels, plutôt que le grand public.

L'exonération de TVA s'applique aux activités de gestion des FIA suivants (f du 1° de l'article 261 C du CGI) :

- parmi les fonds ouverts à des investisseurs non professionnels : **les fonds d'investissement à vocation générale, les fonds communs de placement à risque (FCPR), les fonds communs de placement dans**

¹ Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009.

² Ordonnance n° 2008-556 du 13 juin 2008 transposant la directive 2005/68/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2005 relative à la réassurance et réformant le cadre juridique des fonds communs de créances.

³ Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010.

⁴ Ordonnance n° 2013/676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs et le décret n° 2013-687 du 25 juillet 2013 pris en application de l'ordonnance précitée.

l'innovation (FCPI), les fonds d'investissement de proximité (FIP) et les fonds de fonds alternatifs ;

- parmi les fonds ouverts à des investissements professionnels : **les fonds professionnels à vocation générale, les fonds professionnels spécialisés, les fonds professionnels de capital-investissement, et les sociétés de libre partenariat ;**

- les fonds d'épargne salariale tels que **les fonds communs de placement d'entreprise (FCPE), et les sociétés d'investissement à capital variable d'actionariat salarié (SICAVAS).**

B. LE CHAMP D'EXONÉRATION DE TVA A ÉTÉ ÉLARGI PAR LA JURISPRUDENCE

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne a progressivement élargi à la fois le champ des organismes de placement collectif concernés par l'exonération de TVA, ainsi que les prestations éligibles.

Concernant les organismes de placement collectif concernés, l'exonération de TVA au titre de leurs activités de gestion a été prévue pour la première fois par la loi de finances rectificative pour 1978¹. Cette disposition constitue une transposition en droit national de la directive n° 77/388/CEE², dite « sixième directive TVA », visant à exonérer de TVA les activités de gestion des fonds communs de placement (FCP) « *tels que définis par les États membres* »³.

Toutefois, si le législateur européen a laissé aux États membres la compétence de définir les FCP pouvant bénéficier d'une exonération de TVA, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a limité cette liberté au nom du **principe de neutralité de la TVA**. Ainsi, **les États membres ne peuvent pas choisir des catégories de fonds pouvant bénéficier de la TVA, et en exclure d'autres**⁴. De cette façon, l'exonération de TVA ne peut être limitée au bénéfice des OPCVM. Ainsi, les organismes qui présentent des caractéristiques identiques aux OPCVM et qui effectuent les mêmes opérations, doivent être considérés comme des fonds communs de placement.

¹ Article 33 de la loi n° 78-1240 du 29 décembre 1978 de finances rectificative pour 1978.

² Article 13 de la directive 77/388/CEE du Conseil 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.

³ Cette disposition figure désormais à l'article 135 de la directive 2006/112/UE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

⁴ CJUE, 4 mai 2006, Aff. C-169/04, *Abbey National plc, Inscap Investment Fund*, et CJUE, 28 juin 2007, Aff. C-363/05, *JP Morgan Fleming Claverhouse Investment Trust plc*.

Les décisions successives de la CJUE ont permis d'établir les caractéristiques suivantes des véhicules d'investissement ayant vocation à bénéficier d'une exonération de TVA au titre de leurs activités de gestion¹ :

- être un placement collectif ;
- fonctionner selon le principe de répartition des risques ;
- être soumis à un contrôle étatique ;
- avoir un retour sur investissement subordonné à la performance des investissements ;
- les détenteurs doivent supporter le risque lié au fonds.

Par ailleurs, le juge administratif a élargi la liste des prestations donnant lieu à une exonération de TVA, en considérant par exemple que les opérations relatives à la gestion administrative et comptable étaient incluses, **dès lors qu'elles sont indissociables de l'activité de gestion des placements collectifs**, même si elles sont effectuées par un gestionnaire tiers². De la même façon, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a récemment estimé que les prestations de conseil et d'information peuvent être considérées comme des activités de gestion d'un fonds commun de placement³. En effet, l'exonération est alors justifiée car « *les prestations de conseil en placement de valeurs mobilières que fournit un tiers à une société de gestion d'OPCVM présentent un lien intrinsèque avec l'activité propre à une société de gestion d'OPCVM, en sorte qu'elles ont pour effet de remplir les fonctions spécifiques et essentielles de la gestion d'un fonds commun de placement* »⁴.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l'article 261 C du code général des impôts afin de **redéfinir le champ des organismes de placement collectif** dont les opérations de gestion bénéficient d'une exonération de TVA.

¹ Évaluation préalable de l'article 9, annexée au projet de loi de finances pour 2020.

² Conseil d'État, 8/3 SSR, 6 avril 2001, décision n° 224406.

³ CJUE, 7 mars 2013, Aff. C-275/11, GfBk Gesellschaft für Börsenkommunikation mbH contre Finanzamt Bayreuth.

⁴ Réponse du ministère des finances et des comptes publics, publiée le 30 juillet 2015 au Journal officiel, à la question écrite n° 10218 de la sénatrice Caroline Cayeux datée du 30 janvier 2014.

Ainsi, il prévoit que les organismes de placement collectif éligibles sont **les OPCVM tels que définis par la directive 2009/65/CE¹ et les autres organismes de placement collectif présentant des caractéristiques similaires aux OPCVM.**

La liste des organismes éligibles est désormais fixée par décret, alors que les organismes de placement collectif concernés sont aujourd'hui limitativement énumérés à l'article 261 C du code général des impôts.

Par conséquent, le dispositif proposé constitue **un élargissement du champ** des organismes de placement collectif bénéficiant de l'exonération de TVA.

Le Gouvernement justifie la modification des dispositions de l'article 261 C du CGI par le fait, qu'en l'état, **elles ne permettraient pas « de couvrir l'ensemble des fonds dont la gestion doit bénéficier de l'exonération de TVA conformément aux principes définis par la directive TVA et la Cour de justice de l'Union européenne »²**. Ainsi, d'après le Gouvernement, le présent article permettrait de **s'affranchir d'une définition qui serait trop limitative, et donc de nature à porter atteinte au principe de neutralité de la TVA.**

D'après les informations fournies par la direction de la législation fiscale à votre rapporteur général, les organismes de placement collectif actuellement exclus du champ du f du 1^o de l'article 261 C du CGI, et qui y seraient désormais compris, sont :

- **les organismes de financement spécialisés (OFS)**, définis aux articles L. 214-166-1 à L. 214-168 du code monétaire et financier. Ces organismes comprennent les fonds de financement spécialisé (FFS) et les sociétés de financement spécialisé (SFS) ;

- **les sociétés de capital-risque (SCR)** définies à l'article 1-1 de la loi du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier³ ;

- **les organismes de placement collectif immobilier**, tels que les sociétés professionnelles de placement à prépondérance immobilière à capital variable, les fonds de placement immobilier, les sociétés d'épargne forestière et groupement forestier d'investissement, ainsi que les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), définis aux articles L. 214-33 à L. 214-118 du code monétaire et financier ;

¹ Le 2 de l'article 1^{er} de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) définit ces derniers comme : « les organismes : a) dont l'objet exclusif est le placement collectif en valeurs mobilières ou dans d'autres actifs financiers liquides visés à l'article 50, paragraphe 1, des capitaux recueillis auprès du public et dont le fonctionnement est soumis au principe de la répartition des risque ; et b) dont les parts sont, à la demande des porteurs, rachetées ou remboursées, directement ou indirectement, à la charge des actifs de ces organismes ».

² Évaluation préalable de l'article 9, annexée au projet de loi de finances pour 2020.

³ Loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

- les organismes professionnels de placement collectif immobilier, définis aux articles L. 214-148 à L. 214-151 du code monétaire et financier ;

- les sociétés d'investissement à capital fixe, définies aux articles L. 214-127 à L. 214-138 du code monétaire et financier.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue et rapporteur général Joël Giraud, et après un avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que la liste fixée par décret doit notamment comporter les organismes de placement collectif déjà visés par l'article 261 C du CGI. L'objectif de l'amendement est **d'éviter que certains organismes de placement collectif aujourd'hui intégrés dans le champ des organismes bénéficiaires de l'exonération de TVA en soient exclus à l'avenir.**

Le Gouvernement s'est opposé à cet amendement au motif que la fixation de la liste par décret « *donne une souplesse qui permet d'actualiser régulièrement la liste ; sans cette souplesse, la liste risque de ne pas être à jour, ce qui pourrait introduire des différences entre des produits qui devraient être traités de la manière* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général partage la volonté du Gouvernement de clarifier le régime d'exonération de la TVA applicables aux organismes de placement collectif, ce qui les sécurise, et **permet de se conformer au droit de l'Union européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne en vigueur.**

Pour autant, **l'apport du présent article ne saurait être réduit à une simple mesure technique**, étant donné que le dispositif proposé constitue un élargissement du champ d'organismes éligibles à l'exonération de TVA. Dans cette perspective, votre rapporteur général soulève **deux réserves.**

D'une part, **la constitutionnalité du renvoi à un décret** la détermination de la liste des organismes de placement collectif dont les prestations de gestion sont exonérées de TVA pourrait être soulevée, sous le prisme de **l'incompétence négative du législateur.**

Néanmoins, si le Conseil constitutionnel a rappelé que **la détermination d'un avantage fiscal relève de la seule compétence du législateur**, il a validé par le passé des dispositions prévoyant que les bénéficiaires de cet avantage sont déterminés par le pouvoir réglementaire, dès lors que les dispositions en question visaient à confier au pouvoir

réglementaire le soin de vérifier que les bénéficiaires correspondaient aux critères établis par le législateur¹.

Or, le dispositif proposé définit les caractéristiques des organismes de placement collectif éligibles, en prévoyant qu'ils doivent correspondre à la définition des OPCVM prévue par la directive 2009/65/CE, ou présenter des caractéristiques similaires.

D'autre part, **votre rapporteur général s'étonne de l'absence de chiffrage eu égard à l'importance de ces dispositions pour l'attractivité du secteur bancaire et financier.**

En effet, l'évaluation préalable ne mentionne ni le coût actuel de l'exonération de TVA prévue par l'article 261 C du CGI, ni le coût du dispositif proposé. Interrogée sur ce point par votre rapporteur général, la direction de la législation fiscale a indiqué ne disposer d'aucun élément permettant d'évaluer le coût pour les finances publiques de ce dispositif. En tout état de cause, l'administration fiscale a rappelé que le coût serait nécessairement difficile à évaluer car **il serait nécessaire de tenir compte de l'absence de droit à déduction de la TVA et de l'assujettissement à la taxe sur les salaires**, qui constituent les deux **contreparties** de l'exonération de TVA.

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

¹ *Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, Loi de finances pour 1985, considérant 26.*

ARTICLE 10

(Art. 256, 256 bis, 262 ter et 289 B du code général des impôts)

**Transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil
du 4 décembre 2018 en matière de TVA**

Commentaire : le présent article transpose la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018, qui prévoit l'harmonisation de certaines règles relatives à taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en matière d'échanges de biens entre assujettis.

I. LE DROIT EXISTANT

Le système européen de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) tel qu'il est aujourd'hui encadré par la **directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée repose**, depuis 1993, sur un régime dit « **transitoire** ».

La réalisation en 1993 du marché unique avait pourtant été envisagée comme l'opportunité de concrétiser l'objectif, posé dès les premières directives TVA de 1967¹, d'instaurer un système de TVA qui fonctionnerait au sein de la Communauté européenne de la même manière que sur le territoire d'un seul État membre (**principe dit « du pays d'origine »**). Cependant, des obstacles de nature à la fois politiques et techniques ont conduit les États membres à s'accorder sur la mise en place d'un régime transitoire² fondé sur un **principe dit « de destination »**.

¹ Directive 67/227/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ; directive 67/228/CEE du Conseil, du 11 avril 1967, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Structure et modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

² Directive 91/680/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388/CEE.

Celui-ci prévoit que les transferts de biens entrant dans le champ de la TVA, effectués à titre onéreux et réalisés entre des assujettis agissant en tant que tels établis dans des États membres distincts se décomposent en deux opérations :

- la **livraison intracommunautaire** qui désigne la vente d'un bien à un client situé dans un autre État membre. Elle est **en principe exonérée de TVA** dans l'État membre de départ. Elle doit être distinguée formellement d'une exportation, terme qui s'applique désormais uniquement aux ventes de biens à destination de pays tiers ;

- l'**acquisition intracommunautaire** qui désigne l'achat d'un bien à un fournisseur situé dans un autre État membre. Elle est **en principe soumise à la TVA dans l'État membre de destination. Cette opération impose donc à l'assujetti de s'être au préalable identifié à la TVA dans cet État membre**, *via* l'attribution d'un numéro de TVA (en France celui-ci est attribué par le service des impôts des entreprises - SIE). Elle doit être distinguée formellement d'une importation, terme qui s'applique désormais uniquement aux achats de biens en provenance de pays tiers.

Par-delà le changement de terminologie, ce régime transitoire ne rompt donc pas fondamentalement avec le système qui régissait les échanges entre États membres dans la mesure où les exportations étaient déjà exonérées dans l'État membre de départ et les importations déjà taxées dans l'État membre de destination.

Ce régime qui se veut temporaire, mais qui s'applique en réalité depuis plus de 25 ans, a de surcroît largement démontré ses failles, s'agissant aussi bien des **fraudes** qu'il rend possibles (l'écart-TVA total en 2017 étant estimé par la Commission européenne à 137 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres et à 12 milliards d'euros pour la France¹), que de l'**insécurité juridique** qu'il génère pour les opérateurs.

A. L'ABSENCE DE RÉGIME DE TVA HARMONISÉ CONCERNANT LES VENTES EN CONSIGNATIONS ET TRANSFERTS DE STOCKS

Concernant le cas particulier de la taxation des **échanges effectués dans le cadre d'une vente en consignation ou d'un transfert de stocks**, le régime de TVA en vigueur est générateur de démarches administratives inutilement lourdes.

¹ Commission européenne, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 member States : 2019 Final Report, TAXUD/2015/CC/131, 2019.

Les ventes en consignations et transferts de stocks

Une vente en consignation consiste pour un fournisseur à mettre des biens à disposition de son client, dont il connaît l'identité, en les plaçant dans un entrepôt de stockage auprès d'un consignataire. Le fournisseur reste propriétaire de la marchandise tant que celle-ci n'est pas livrée au client. Il ne reçoit le produit des ventes réalisées qu'au moment de chaque livraison effective au client depuis l'entrepôt. Le consignataire peut en principe renvoyer au fournisseur les marchandises invendues sans autre obligation de sa part.

Un transfert de stock (« *call-off stocks* ») consiste pour un fournisseur à transférer un stock de marchandises directement auprès de son client, qui peut y prélever les biens au fur et à mesure. Le transfert de propriété sur un bien n'intervient qu'au moment de son prélèvement dans le stock.

En effet, **le transport du stock d'un fournisseur vers un entrepôt situé dans un autre État membre, même s'il ne s'accompagne pas d'un transfert de propriété, constitue en l'état du droit une livraison intracommunautaire** au sens de l'article 17 de la directive 2006/112/CE transposé au III de l'article 256 du code général des impôts. Ainsi, en principe, le fournisseur doit effectuer lui-même une acquisition intracommunautaire de ses propres biens lors de leur arrivée, suivie d'une livraison nationale de ces mêmes biens au client, opérations toutes deux taxables dans l'État membre d'arrivée. **Il en résulte que les fournisseurs sont systématiquement tenus de s'identifier à la TVA dans tous les États membres où leurs biens sont entreposés.**

Plusieurs États membres ont ainsi adopté dès 1993 des dispositifs nationaux visant à simplifier ces transactions.

Ainsi, la **doctrine fiscale française**, publiée au Bulletin officiel des finances publiques¹, prévoit notamment que le client, sous certaines conditions et notamment le respect d'un délai de trois mois, puisse directement effectuer une acquisition intracommunautaire lors de son prélèvement dans le stock, de sorte qu'un fournisseur établi dans un autre État membre se limite à effectuer une livraison intracommunautaire dans son pays et ne soit pas tenu de s'identifier à la TVA en France. Il est également à noter qu'un fournisseur établi en France et effectuant des transferts de stocks vers un autre État membre reste soumis à l'obligation de dépôt de l'état récapitulatif (ou déclaration d'échange de biens - DEB) prévu par l'article 289 B du code général des impôts, avec le code régime correspondant aux livraisons intracommunautaires (code 21).

Ces dispositifs ne sont toutefois pas harmonisés. Ainsi, si l'Italie a adopté une mesure de simplification similaire à celle en vigueur en France, le délai à respecter pour le client y est fixé à douze mois. À l'inverse, au Royaume-Uni, le fournisseur reste tenu de s'identifier à la TVA tandis que

¹ BOI-TVA-CHAMP-10-10-40-10.

l'assujetti qui reçoit les biens doit collecter celle-ci dès leur réception et quand bien même le transfert de propriété n'interviendrait qu'ultérieurement.

B. L'ABSENCE DE RÉGIME DE TVA HARMONISÉ CONCERNANT LES OPÉRATIONS EN CHAÎNE IMPLIQUANT UN TRANSPORT INTRACOMMUNAUTAIRE

Le régime actuel de TVA ne permet pas non plus de traitement harmonisé entre les États membres des **livraisons successives de mêmes biens**, impliquant **un seul transport intracommunautaire**.

En effet, lorsque des opérations d'achats-reventes d'un même bien se succèdent, plusieurs facturations sont effectuées, faisant chaque fois figurer la TVA collectée. Toutefois, dès lors que cette chaîne n'inclut qu'un unique transport d'un État membre vers un autre, la jurisprudence, constante, de la **Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a établi le principe selon lequel une seule de ces opérations peut bénéficier d'une exonération de TVA en tant que livraison intracommunautaire**¹.

Or si la CJUE a pu dégager certains indices permettant de déterminer l'assujetti de la chaîne qui est concerné par l'exonération, des incertitudes à cet égard peuvent subsister selon les circonstances.

Il en résulte **des risques de double-impositions, voire de non-impositions**, que la Commission européenne n'est pas en mesure d'évaluer. Si la question des double-impositions est toutefois à relativiser du fait de la déductibilité de la TVA, celle des non-impositions est bien susceptible de générer des pertes de recettes fiscales. De telles non-impositions sembleraient toutefois ne pas être la conséquence de fraudes organisées. Elles sont plutôt la résultante de **l'insécurité juridique** des transactions en chaîne au sein du marché unique, liée aux interprétations divergentes entre les États membres concernant la livraison à laquelle doit s'appliquer l'exonération.

C. DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES À LA PORTÉE JURIDIQUE LIMITÉE

En l'état du droit de l'Union européenne, la transmission par un assujetti d'un numéro d'identification à la TVA valide ne constitue qu'une condition formelle pour bénéficier de l'exonération applicable au titre d'une livraison intracommunautaire. La CJUE a en effet interprété l'article 138 de la directive 2006/112/CE de telle sorte que le non-respect de l'obligation de transmission d'un numéro d'identification valide, hors indice sérieux suggérant l'existence d'une fraude, ne saurait à lui seul remettre en

¹ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt du 6 avril 2006, aff. C-245/04 « *Emag Handel* » ; arrêt du 16 décembre 2010, aff. C-430/09 « *Euro Tyre Holding* ».

cause le bénéfice de cette exonération¹. **La doctrine fiscale française avait toutefois indirectement fait de cette communication une condition de fond.** Elle dispose que « *le vendeur doit s'assurer de l'existence et de la validité du numéro d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée qui lui est communiqué par l'acquéreur* »². Cette disposition est toutefois juridiquement fragile : en cas de contentieux, tant devant le juge administratif que devant la CJUE, la doctrine française se verrait probablement écartée au motif de sa contrariété avec l'article 138 de la directive 2006/112/CE.

De même, la souscription de la déclaration d'échange de biens (DEB) mentionnée à l'article 289 B du code général des impôts ne constitue pas non plus en l'état du droit de l'Union ni même du droit français une condition de fond pour bénéficier de l'exonération au titre d'une livraison intracommunautaire. Cet état déclaratif est pourtant un outil important de la politique de détection de la fraude à la TVA au sein du marché unique (en particulier la fraude dite « carrousel ») dans la mesure où ledit article impose à tout assujetti d'y faire figurer les numéros d'identification à la TVA de ses clients, le montant des livraisons et la valeur des biens livrés. Il est toutefois à noter que le défaut de souscription de cette DEB est passible d'une amende de 750 euros (article 1788 A du code général des impôts). Le travestissement ou la dissimulation de l'identité de ses clients lors de la souscription de la DEB expose en outre le fournisseur à une amende égale à 50 % des sommes reçues (article 1737 du code général des impôts).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à transposer la **directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée pour la taxation des échanges entre les États membres.**

Ce texte est lui-même issu d'un accord trouvé lors du Conseil « Ecofin » du 2 octobre 2018 sur un ensemble plus large de mesures destinées à **améliorer le fonctionnement du système de TVA** actuel et **lutter contre la fraude**, dans l'attente de l'adoption d'un système définitif dont les grandes lignes sont tracées depuis le « plan d'action TVA » proposé par la Commission européenne en 2016³.

¹ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), arrêt du 6 avril 2008, aff. C-273/11 « Mecsek-Gabona » ; arrêt du 27 septembre 2012, aff. C-587/ « VSTR » ; arrêt du 20 octobre 2016, aff. C24/15 « Plöckl » et arrêt du 9 février 2017, aff. C-21/16 « Euro-Tyre ».

² BOI-TVA-CHAMP-30-20-10.

³ Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen concernant un plan d'action sur la TVA, 7 avril 2016, COM(2016) 148 final.

Aussi la directive en question propose-t-elle trois « **solutions rapides** » (« *quick fixes* ») devant permettre de garantir une meilleure sécurité juridique et de réduire à terme les coûts de mise en conformité pour les entreprises. Dans l'analyse d'impact de sa proposition de directive incluant ces « solutions rapides » mêlées à d'autres mesures préfigurant le système définitif, la Commission européenne a évalué la **baisse attendue des coûts de conformité des entreprises opérant sur le marché intérieur à 1 milliard d'euros**¹.

En vertu du II de l'article proposé, l'entrée en vigueur de l'ensemble ces « **solutions rapides** » est prévue au 1^{er} janvier 2020, comme l'exige la directive (UE) 2018/1910.

A. PREMIÈRE « SOLUTION RAPIDE » : LA MISE EN PLACE D'UN CADRE HARMONISÉ DE TVA POUR LES VENTES EN CONSIGNATIONS ET TRANSFERTS DE STOCKS

1. Le transfert de biens vers un entrepôt de stockage situé dans un autre État membre ne serait définitivement plus assimilé à une livraison intracommunautaire

Le texte vise d'abord à **simplifier le cadre réglementaire** auquel sont soumises les entreprises opérant des ventes en consignations et transferts de stocks au sein du marché intérieur en harmonisant les règles de TVA applicables à ces opérations en matière.

Ce nouveau régime dit « de stocks sous contrat de dépôt » est énoncé **au A et au B du I du présent article** modifiant respectivement les articles 256 et 256 *bis* du code général des impôts.

Il prévoit, en vertu du 1 du III *bis* qu'il est proposé d'insérer à la suite du III de l'article 256 du code général des impôts, que **l'opération par laquelle un assujetti transfère des biens dans un autre État membre sans transfert de propriété en vue de leur stockage et de leur livraison ultérieure au client ne soit pas assimilée à une livraison intracommunautaire**. Parallèlement, l'alinéa que le B du I du présent article propose d'ajouter au b) du 1^o du I de l'article 256 *bis* du code général des impôts précise bien que **la livraison au client des biens stockés dans le cadre de ce nouveau régime devra être considérée comme une acquisition intracommunautaire**.

En vertu du 2 du III *bis* précité, ce régime cessera de s'appliquer si les biens stockés sous contrat de dépôt n'ont pas été livrés au client dans un délai de **douze mois suivant leur arrivée dans l'État de destination**.

¹ *Commission européenne, Impact assessment accompanying the document Proposal for a council amending Directive 2006/112/EC as regards harmonising and simplifying certain rules in the value added tax system and introducing the definitive system for the taxation of trade between Member States, 4 octobre 2017, SWD(2017) 325 final.*

À l'échelle de l'Union, il s'agit d'**une mesure de simplification pour les fournisseurs européens** dans la mesure où ceux-ci ne seront plus tenus de s'immatriculer à la TVA dans l'État membre d'arrivée.

2. L'application de ce régime est soumise à plusieurs conditions, et en particulier de nouvelles obligations déclaratives

Quatre conditions devront être réunies pour bénéficier du régime proposé de stock sous contrat de dépôt, listées au 1 de ce III *bis* :

- les biens doivent être expédiés ou transportés par le fournisseur à destination d'un autre État membre afin d'y être livrés ultérieurement au client ;

- le fournisseur ne doit pas être établi ni disposer d'un établissement stable dans l'État membre d'arrivée ;

- le client doit avoir communiqué au fournisseur son identité et son numéro d'identification à la TVA au moment du départ de l'expédition ou du transport ;

- le fournisseur doit s'être acquitté de ses obligations déclaratives.

Les obligations déclaratives spécifiques à ce nouveau régime concernent également le client. Elles permettant d'assurer la traçabilité des transferts de biens effectués dans le cadre de ce nouveau régime de stocks sous contrat de dépôt :

- **le E du I du présent article** modifiant l'article 289 B du code général des impôts traduit pour les fournisseurs effectuant une livraison de biens dans le cadre de ce nouveau régime l'obligation de **souscription de la DEB** prévue à l'article 289 B du code général des impôts. **Cela ne constituerait pas une obligation nouvelle pour les fournisseurs français** effectuant des ventes en consignations et transferts de stocks. Ces derniers se borneront simplement à déposer ces opérations avec le nouveau code régime qui leur serait associé (et non plus le code 21 afférent aux livraisons intracommunautaires) ;

- **les fournisseurs comme les clients auront en outre l'obligation de tenir un registre dédié, prévu au D du I du présent article** modifiant l'article 286 *quater* du code général des impôts, faisant figurer tous les biens transférés ou acquis dans le cadre de ce nouveau régime. **Cela constituerait en revanche une obligation déclarative nouvelle pour les opérateurs français.**

3. Enfin, le dispositif proposé donne un cadre juridique à plusieurs évènements susceptibles de se produire pendant la période de stockage

Le **3 et le 4 du III bis** précité traitent respectivement du cas d'un éventuel retour des biens ou du cas d'un changement de client :

- en cas de renvoi des biens au fournisseur dans un délai de douze mois, aucune livraison n'est réputée avoir lieu pourvu que cet envoi soit inscrit par ce dernier dans le registre dédié aux opérations effectuées dans le cadre de ce nouveau régime instauré au D du I du présent article ;

- en cas de remplacement du client par un autre dans un délai de douze mois, aucune nouvelle livraison intracommunautaire n'est réputée avoir lieu dès lors que les conditions pour entrer dans le dispositif restent réunies (cf. *supra*) et que le fournisseur a inscrit ce remplacement dans ce même registre.

Enfin, le **5 du III bis** précité prévoit que **le régime de stocks sous contrat de dépôt cessera de s'appliquer dès lors que, dans le délai de douze mois :**

- l'une de ces quatre conditions cesse d'être remplie ou bien un remplacement du client par un autre est intervenu sans que ce remplacement n'ait été inscrit dans le registre prévu au D du I du présent article ;

- les biens sont livrés à une autre personne que le client sans inscription de ce remplacement dans le même registre ;

- les biens sont expédiés vers un autre pays ;

- les biens sont détruits, perdus ou volés.

B. DEUXIÈME « SOLUTION RAPIDE » : LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME HARMONISÉ POUR LES OPÉRATIONS EN CHAÎNE IMPLIQUANT UN TRANSPORT OU UNE EXPÉDITION INTRACOMMUNAUTAIRE

Conformément à la directive transposée, il est proposé **au 2° du C du I du présent article**, insérant un nouvel 1° *bis* après le 1° du I de l'article 262 *ter* du code général des impôts, d'instaurer un **régime harmonisé de TVA pour les livraisons successives d'un même bien** impliquant un unique transport ou une unique expédition intracommunautaire.

Le but poursuivi est ici de s'assurer que l'exonération au titre de la livraison intracommunautaire ne soit bien imputée qu'une seule fois.

Ainsi, l'article prévoit que l'unique opération de la chaîne susceptible de bénéficier de l'exonération de TVA en tant que livraison intracommunautaire soit, en principe, **la livraison effectuée à l'opérateur désigné comme « opérateur intermédiaire »**. Celui-ci est identifié comme

l'assujetti autre que le premier vendeur et que le dernier acquéreur et qui organise le transport ou l'expédition des biens.

Par dérogation, la livraison intracommunautaire pourra également être celle effectuée par l'opérateur intermédiaire dès lors que celui-ci communique au fournisseur son numéro individuel d'identification à la TVA, attestant qu'il est bien immatriculé dans l'État membre de départ (en l'espèce la France).

Du point de vue des opérateurs établis en France, il s'agit de la principale innovation portée par la directive transposée. Si des coûts d'adaptation des procédures internes et systèmes d'informations sont éventuellement à prévoir, la sécurité juridique générée par le dispositif est de nature à améliorer *in fine* l'efficacité des transactions en chaîne au sein du marché unique, en clarifiant les critères de définition du bénéficiaire de l'exonération au titre de la livraison intracommunautaire.

C. TROISIÈME « SOLUTION RAPIDE » : L'INSTAURATION DE DEUX NOUVELLES CONDITIONS DE FOND POUR BÉNÉFICIER DE L'EXONÉRATION DE TVA APPLICABLE AUX LIVRAISONS INTRACOMMUNAUTAIRES

Enfin, il est proposé **au 1° du C du I du présent article**, modifiant le 1° du I de l'article 262 *ter* du code général des impôts, que soient ajoutées **deux nouvelles conditions de fond pour bénéficiaire de l'exonération applicable aux livraisons intracommunautaires** :

- **la communication par le client de son numéro d'identification à la TVA à son fournisseur**, ce qui revient à codifier une disposition déjà existante en France dans la doctrine administrative ;

- **l'inscription par le fournisseur de l'opération dans l'état récapitulatif (la DEB) prévu par l'article 289 B du code général des impôts.** Cela constitue une nouvelle condition par rapport au droit existant en France même si le défaut de souscription de la DEB était déjà sanctionné par ailleurs.

À défaut de remplir ces deux conditions, l'assujetti pourrait ainsi se voir refuser, par l'État membre depuis lequel il transporte ou expédie des biens, le bénéfice de l'exonération de TVA au titre de la livraison intracommunautaire, rendant caduque la jurisprudence de la CJUE évoquée *supra*.

De telles conditions seront de nature à faciliter les contrôles des administrations fiscales dans le cadre de leur politique de lutte contre la fraude.

D. AUTRES MESURES DE COORDINATION

Le 3° du B du I de l'article proposé prévoit d'insérer un 3° *bis* à la suite du 3° du I de l'article 256 *bis* du code général des impôts, permettant d'assurer la coordination avec le III *bis* que le A du I du présent article propose d'insérer après le III de l'article 256 du code général des impôts.

Au I du présent article, un remplacement du mot « Communauté » par « Union » est prévu par le 1° du B, le a) du 2° du B, le 4° du B, le i) du a) du 1° du C, le 2° du D et le 1° du E.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article proposé a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette transposition de la directive 2018/1910, fidèle aux dispositions du texte adopté par le Conseil et intervenue avant l'expiration du délai fixé au 31 décembre 2019, permettra de garantir un régime de TVA cohérent et respectueux du bon fonctionnement du marché intérieur.

Ces mesures doivent toutefois être appréhendées dans le cadre plus large de la réforme en cours du système de TVA européen, devant jeter les bases d'un futur système définitif fondé sur le principe de destination.

Si ces mesures apportent des réponses bienvenues à certains défauts mineurs du système actuel, elles ne permettent toutefois pas de surmonter sa principale faille : la perte annuelle de plus de 130 milliards d'euros de recettes de TVA pour les États membres liée notamment aux fraudes qu'il facilite.

À l'avant-garde sur ce dossier, la commission des finances du Sénat, dans le cadre d'un rapport de contrôle publié en 2015, avait formulé plusieurs propositions s'agissant en particulier de la lutte contre les fraudes à la TVA liées au e-commerce¹, dont l'article 53 du présent projet de loi de finances traduit pour partie les orientations.

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

¹ *Rapport d'information n° 691, Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source, de MM. Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande, Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, septembre 2015.*

ARTICLE 11

(Art. 182 B, 187, 219, 244 bis, 244 bis A et 244 bis B du code général des impôts, Art. 4 de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés)

Aménagement de la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises

Commentaire : le présent article prévoit de modifier la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés appliqué pour les exercices ouverts en 2020 et 2021 aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. SELON LA TRAJECTOIRE VOTÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2018, LE TAUX NORMAL DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DOIT PROGRESSIVEMENT BAISSER POUR ATTEINDRE 25 % EN 2022

1. Une trajectoire de baisse initialement votée en loi de finances pour 2018, mais modifiée au printemps 2019

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

À cette assiette est appliqué **un taux normal**, qui a fait l'objet de plusieurs trajectoires de baisse successives : la trajectoire initiale de la loi de finances pour 2017¹, qui devait conduire à un taux normal de 28 % en 2020, a été amplifiée par la loi de finances pour 2018² afin d'atteindre un taux normal de 25 % en 2022, puis ajustée par la loi du 24 juillet 2019³ pour la seule année 2019. Cette dernière modification visait à financer les **mesures adoptées pour répondre à la crise des « gilets jaunes » en décembre dernier**, dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019⁴ et de la loi portant mesures d'urgence économiques et

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

⁴ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

sociales¹. Le rendement attendu de la mesure était estimé à **1,67 milliard d'euros en 2019** et à 90 millions d'euros en 2020².

Le tableau ci-après récapitule les taux prévus par ces différentes trajectoires, les cellules grisées faisant figurer le taux effectivement appliqué à l'exercice concerné.

¹ Loi n°2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

² En raison des exercices qui, ne coïncidant pas avec l'année civile, seraient clôturés en 2020.

Évolution des trajectoires de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés

Exercice d'imposition	LFI 2017 ¹	LFI 2018 ²	Loi du 24 juillet 2019 ³
2017	- 28 % pour les premiers 75 000 euros de bénéfice des PME - 33,1/3 % dans les autres cas	-	-
2018	- 28 % pour la tranche de bénéfice jusqu'à 500 000 euros de toutes les entreprises - 33,1/3 % au-delà	[Maintien des dispositions de la LFI 2017]	-
2019	- Pour les entreprises dont le CA est compris jusqu'à 1 milliard d'euros : 28 % sur l'ensemble du bénéfice - Pour les entreprises dont le CA est supérieur à 1 milliard d'euros, 28 % pour la tranche de bénéfice jusqu'à 500 000 euros, 33,1/3 % au-delà	- 28 % pour la tranche de bénéfice jusqu'à 500 000 euros - 31 % au-delà	- Pour la tranche de bénéfice jusqu'à 500 000 euros, 28 % pour l'ensemble des entreprises - Au-delà de cette tranche : (i) 31 % pour les entreprises dont le CA est inférieur à 250 millions d'euros (ii) 33,1/3 % pour les entreprises dont le CA est d'au moins 250 millions d'euros
2020			28 %
2021	28 %		26,5 %
2022			25 %

Note de lecture : les cellules grisées font figurer le taux effectivement appliqué à l'exercice concerné.

NB : les acronymes PME et CA désignent respectivement les petites et moyennes entreprises et le chiffre d'affaires.

Source : commission des finances du Sénat

La loi du 24 juillet 2019 a ainsi conduit à **maintenir à 33,1/3 % le taux normal de l'impôt sur les sociétés appliqué aux grandes entreprises**, à savoir celles réalisant un chiffre d'affaires annuel d'au moins 250 millions d'euros.

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

2. Le droit en vigueur doit conduire à un taux normal uniforme à compter de 2020

En application du droit en vigueur, pour les exercices ouverts entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2019, le taux normal de l'impôt sur les sociétés appliqué à la fraction de bénéfice supérieure à 500 000 euros dépend donc du chiffre d'affaires de l'entreprise pour s'établir à :

- **31 %** pour les entreprises réalisant un **chiffre d'affaires inférieur à 250 millions d'euros** ;

- **33,1/3 %** pour les entreprises réalisant un **chiffre d'affaires égal ou supérieur à ce montant**.

Le chiffre d'affaires pris en compte s'entend de celui réalisé en France au cours de la période d'imposition.

À compter de 2020, un taux uniforme de 28 % doit s'appliquer, diminuant ensuite pour s'établir à 25 % en 2022.

Le tableau ci-après détaille le taux normal de l'impôt sur les sociétés applicable jusqu'en 2022.

Trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés entre 2019 et 2022 résultant du droit en vigueur

Année d'ouverture de l'exercice		Entreprises	
		Chiffre d'affaires < 250 millions d'euros	Chiffre d'affaires ≥ 250 millions d'euros
2019	Bénéfices ≤ 500 000 euros	28 %	
	Bénéfices > 500 000 euros	31 %	33,1/3 %
2020		28 %	
2021		26,5 %	
2022		25 %	

Source : commission des finances du Sénat

Le coût budgétaire total de cette nouvelle trajectoire est évalué à 11,4 milliards d'euros d'ici 2022, selon la chronique détaillée dans le tableau ci-après.

Impact budgétaire de la trajectoire de baisse du taux normal d'impôt sur les sociétés adoptée en loi de finances pour 2018 telle qu'ajustée en 2019

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Trajectoire initiale LFI 2018	- 1,2	- 2,4	- 3,1	- 2,3	- 2,1	- 0,3	- 11,4
Trajectoire modifiée par la loi du 24 juillet 2019	- 1,2	- 0,8	- 4,6	- 2,4	- 2,1	- 0,3	- 11,4

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire de votre rapporteur général.

Le rendement net de l'impôt sur les sociétés est estimé à **31,8 milliards d'euros en 2019¹, en progression de 16 % par rapport à 2018** sous l'influence de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au profit d'une baisse de cotisations sociales.

3. Le taux normal de l'impôt sur les sociétés s'accompagne de taux réduits réservés à certaines entreprises ou à certains types de revenus

Le taux normal s'applique toutefois sous réserve d'un taux réduit fixé à 15 % pour les **petites et moyennes entreprises (PME)** réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 7 360 000 euros et dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques, **dans la limite de 38 120 euros de bénéfices** (b du I de l'article 219 du CGI). La tranche de bénéfices excédant ce plafond est imposée au taux de 28 % jusqu'à 500 000 euros et, s'il y a lieu, le montant excédentaire de bénéfices est imposé au taux normal de 31 %.

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

- des **plus-values à long-terme**, imposables au **taux de 15 %** (a du I de l'article 219 du CGI) ;

- 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 %** (a du I et du IV de l'article 219 du CGI) ;

¹ Selon [le tome I des Voies et moyens](#), annexé au projet de loi de finances pour 2020, page 25.

- du résultat net tiré de la cession ou de la concession de certains **produits de la propriété industrielle**, imposable au **taux de 10 %** (deuxième alinéa du I de l'article 219 du CGI).

B. LE TAUX FACIAL DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EST MAJORÉ PAR UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE

Une contribution additionnelle s'ajoute à l'impôt sur les sociétés et augmente la charge fiscale pesant sur les entreprises.

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 en pratique le taux normal d'impôt sur les sociétés à 34,43 %**¹ – pour un taux normal d'impôt sur les sociétés de 33,1/3 %.

Par ailleurs et pour mémoire, une contribution exceptionnelle de 15 % de l'impôt dû, ainsi qu'une contribution additionnelle à cette dernière de 15 % de l'impôt dû, également ont été appliquées en 2017 aux bénéficiaires des entreprises réalisant, pour la première contribution, un chiffre d'affaires supérieur à un milliard d'euros et, pour la seconde, un chiffre d'affaires égal ou supérieur à trois milliards d'euros². Ces contributions exceptionnelles, introduites par la première loi de finances rectificative pour 2017³, visaient à faire face au coût budgétaire induit par les remboursements aux entreprises versés à la suite du contentieux relatif à la taxe de 3 % sur les montants distribués⁴.

Il en résulte, pour les investisseurs, **un taux de l'impôt sur les sociétés supérieur au taux normal** décrit précédemment, comme le souligne le tableau ci-après.

¹ Soit $33,1/3 \% + 33,1/3 * 3,3 \%$.

² Article 1^{er} de la loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

³ Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

⁴ Voir [le rapport n° 76](#) (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2017, fait au nom de la commission des finances, 8 novembre 2017.

**Évolution du taux facial de l'impôt sur les sociétés depuis 2016
pour les grandes entreprises**

(en pourcentage)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux normal	33,1/3	33,1/3	33,1/3	33,1/3	28	26,5	25
Contribution sociale	1,1	1,1	1,1	1,1	0,924	0,8745	0,825
Contributions LFR 2017	-	10	-	-	-	-	-
Total	34,43	44,43	34,43	34,43	28,92	27,37	25,83

NB : les taux renseignés pour la contribution sociale et les contributions au titre de la première loi de finances rectificative pour 2017 correspondent à 3,3 % de l'impôt dû (contribution sociale), et à 30 % de l'impôt dû (15 % au titre de la contribution exceptionnelle et 15 % au titre de la contribution additionnelle).

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit de modifier à nouveau la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés résultant de la loi de finances pour 2018.

Concrètement, **il relève le taux normal de l'impôt sur les sociétés appliqué aux exercices ouverts en 2020 et 2021 pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros au cours de l'année d'imposition.**

Le I du présent article complète le deuxième alinéa du I de l'article 219 du code général des impôts afin de prévoir que ces entreprises se voient appliquées un taux normal de l'impôt sur les sociétés de :

- **31 % en 2020**, pour les exercices ouverts du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020 ;

- **27,5 % en 2021**, pour les exercices ouverts du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021.

Il est prévu que le taux de 28 % trouve toujours à s'appliquer en 2020 pour la fraction de bénéficiaires jusqu'à 500 000 euros. Le tableau ci-après détaille les différents taux qui résulteraient du dispositif proposé, les cellules grisées faisant figurer les modifications proposées par rapport au droit en vigueur.

Trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés proposée par le présent article

Année d'ouverture de l'exercice		Entreprises	
		Chiffre d'affaires < 250 millions d'euros	Chiffre d'affaires ≥ 250 millions d'euros
2020	Bénéfices ≤ 500 000 euros	28 %	
	Bénéfices > 500 000 euros	28 %	31 %
2021		26,5 %	27,5 %
2022		25 %	

Note de lecture : les cellules grisées distinguent les modifications proposées par le présent article, relatives aux entreprises réalisant au moins 250 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel.

Source : commission des finances du Sénat

Il est précisé, à la **troisième phrase du second alinéa du I du présent article** et par renvoi à l'article 4 de la loi du 24 juillet 2019 précitée, que le chiffre d'affaires pris en compte est celui de la période d'imposition, à savoir le chiffre d'affaires réalisé par le redevable au cours de l'exercice ou, en cas de clôture anticipée, de la période d'imposition ramenée à douze mois. De plus, conformément aux principes du régime de l'intégration fiscale, le chiffre d'affaires pris en compte est celui du groupe.

Le II du présent article procède à une mesure de coordination au sein de l'article 4 de la loi du 24 juillet 2019 précitée, afin de tenir compte de l'extension d'un taux dérogatoire à la trajectoire résultant de l'article 84 de la loi de finances pour 2018 en 2020 et 2021.

Ces dispositions doivent **entrer en vigueur à compter au 1^{er} janvier 2020 (III du présent article)**.

*

Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, **le rendement attendu de la mesure est évalué à 2,2 milliards d'euros en 2020 et 0,9 milliard d'euros en 2021.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général du budget Joël Giraud et avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement de clarification.**

Il vise à préciser **le taux des prélèvements et retenues à la source appliqués à certains types de revenus** non salariaux, de profits immobiliers et de plus-values de cession de participations des non-résidents.

Sauf dispositions spéciales, **le taux normal de l'impôt sur les sociétés leur est applicable**, par renvoi au deuxième alinéa du I de l'article 219 du code général des impôts. Or, la modification de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés conduit, pour les exercices ouverts entre 2019 et 2021, à **introduire une seconde phrase à cet alinéa**, afin de déterminer le taux dérogatoire pour les entreprises réalisant au moins 250 millions d'euros de chiffres d'affaires.

Pour prévenir toute confusion qui pourrait résulter de l'existence de ces deux phrases pour les contribuables, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale modifie les articles 182 B, 187, 244 bis, 244 bis A et 244 bis B du code général des impôts pour **préciser que le taux à retenir est celui figurant à la première phrase de l'alinéa**, à savoir celui fixé par la loi de finances pour 2018 et maintenu pour les entreprises réalisant moins de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires, soit **31 % en 2019, 28 % en 2020 et 26,5 % en 2021**.

Par ailleurs, l'amendement prévoit que les précisions apportées s'appliquent uniquement jusqu'à la fin de 2021 : **elles deviennent en effet sans objet à compter de 2022**, exercice à partir duquel il est prévu que le taux normal de l'impôt sur les sociétés soit uniformément porté à 25 %.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. D'UNE MESURE DE RENDEMENT À UNE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES À COURTE VUE

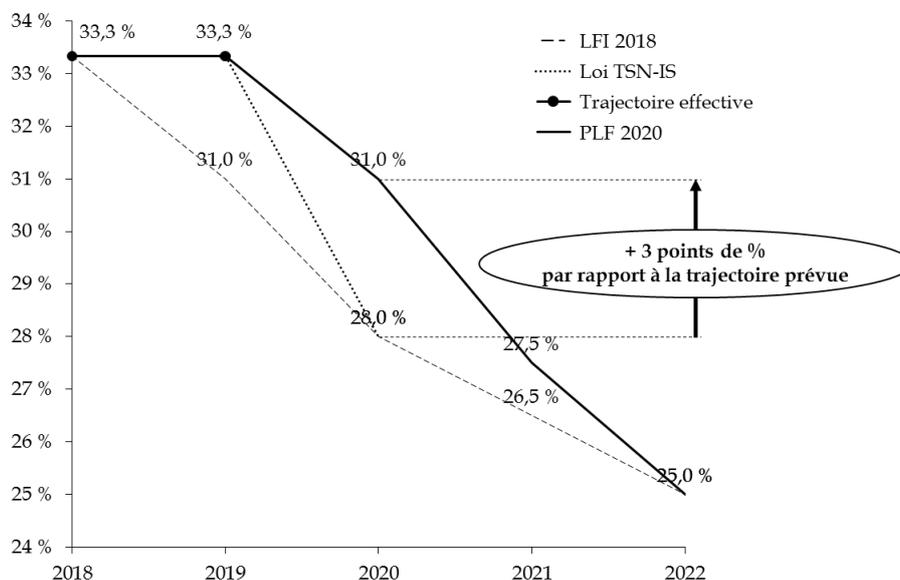
Pour la deuxième fois, le Gouvernement propose de revenir sur la trajectoire pluriannuelle de baisse de l'impôt sur les sociétés adoptée à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2018.

Comme pour 2019, la modification soumise porte sur les entreprises réalisant un chiffre d'affaires d'au moins 250 millions d'euros, à savoir un ensemble de **765 entreprises**, regroupant les grandes entreprises et certaines entreprises de taille intermédiaire. Pour ces contribuables qui représentent près de la moitié du rendement de l'impôt sur les sociétés, **le Gouvernement prévoit d'appliquer un taux de 31 %¹, réduisant la baisse prévue de près de 60 %²**. En dépit de la communication résolument ambitieuse du Gouvernement en 2017, en trois ans, le taux d'impôt sur les sociétés n'aurait donc été diminué que de 2,1/3 points. Le graphique ci-après illustre les différentes modifications intervenues depuis 2018.

¹ À l'exception du taux de 28 % appliqué à la tranche des 500 000 premiers euros de bénéfices.

² 2,1/3 points, contre 5,1/3 points prévus au terme du droit en vigueur.

Comparaison des différentes trajectoires de baisse de l'impôt sur les sociétés



Source : commission des finances du Sénat

Ce choix ne saurait certes surprendre votre rapporteur général.

À l'occasion de l'examen du projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, il avait en effet soulevé le « *risque d'un renoncement de plus grande ampleur* », dès lors qu' « *un écart positif non expliqué de 1,5 milliard d'euros apparaît s'agissant de l'impact budgétaire de la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés dans le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, [laissant] envisager qu'un nouveau décalage de la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises est d'ores et déjà acté* »¹.

Le Gouvernement a donc décidé de **reporter l'annonce d'une décision déjà prise** au moment où il demandait aux grandes entreprises une contribution exceptionnelle au financement des mesures prises en faveur du pouvoir d'achat de nos concitoyens. Là où il évoquait une « pause », correspondant à un partage des sorts du gain de trésorerie résultant pour les entreprises de l'année double², **c'est bien davantage une renonciation majeure qui était déjà prévue.**

La modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés relève donc d'une **stratégie de finances publiques à courte vue, au détriment de l'activité économique de nos entreprises.**

¹ Voir le [rapport n° 496](#) (2018-2019) sur le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés, Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 15 mai 2019, p. 131.

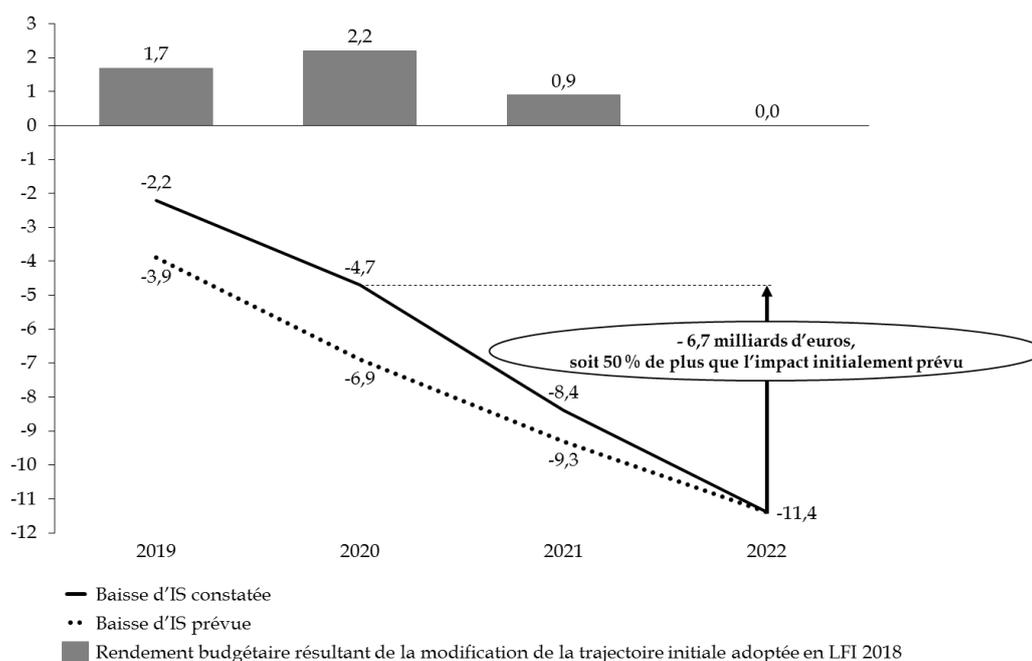
² Liée à la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), remplacé par une baisse de cotisations sociales à la charge de l'employeur.

Cette décision traduit la **difficulté du Gouvernement à redresser structurellement les comptes publics**. Comme le souligne votre rapporteur général dans l'examen du contexte économique et financier du budget 2020, « sur le plan de la maîtrise de la dépense publique, le bilan à mi-parcours de la présente majorité apparaît aussi décevant que celui du quinquennat précédent »¹.

Plutôt qu'un choix de politique économique, il semblerait donc que le Gouvernement voit dans la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés adoptée en loi de finances initiale pour 2018 une « **cagnotte budgétaire** » dans laquelle puiser au gré des besoins de financement constatés – ce que le graphique ci-après illustre.

Comparaison de l'impact budgétaire initialement prévu par la trajectoire adoptée en LFI 2018 et ajusté après les modifications successives

(en milliards d'euros)



NB : les modifications successives résultent, d'une part, de l'article 4 de la loi du 24 juillet 2019 et, d'autre part, du présent article.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Cette orientation surprend, compte tenu des déclarations initiales du Gouvernement lors de l'examen de cette trajectoire à l'automne 2017. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, soulignait ainsi « à quel point la baisse de l'impôt sur les sociétés est stratégique pour notre

¹ Voir le tome 1 du rapport général (2019-2020) sur les conditions générales de l'équilibre financier du projet de loi de finances pour 2020 ([version provisoire](#)), Albéric de Montgolfier, novembre 2019.

économie et pour l'emploi. Je veux bien entendre tout ce que l'on veut, **mais la politique précédente, qui a consisté à augmenter systématiquement la dépense publique et à négliger la compétitivité de notre économie est allée droit dans le mur [...]** Droit dans le mur : plus de chômage, moins de compétitivité, incapacité à exporter. Vous avez été très nombreux à me dire, ce matin – à juste titre –, que notre balance commerciale extérieure est lourdement déficitaire. **Mais comment voulez-vous qu'elle redevienne excédentaire si vous mettez un boulet au pied des entreprises avec un impôt sur les sociétés toujours plus lourd** »¹.

De ce point de vue, **les conséquences macroéconomiques** de la mesure de rendement pourraient être **préjudiciables**, ce que traduisent les prévisions du Gouvernement. Ainsi, la balance commerciale de la France devrait se détériorer de 0,3 milliard d'euros entre 2019 et 2020. Or, les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire, précisément celles qui sont concernées par le report de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, représentent près de **72 % des entreprises exportatrices en France**².

B. UNE TRAJECTOIRE MENACÉE, UN EFFET SIGNAL PERDU

Les conséquences des reports successifs sur l'effectivité de la trajectoire sont à craindre.

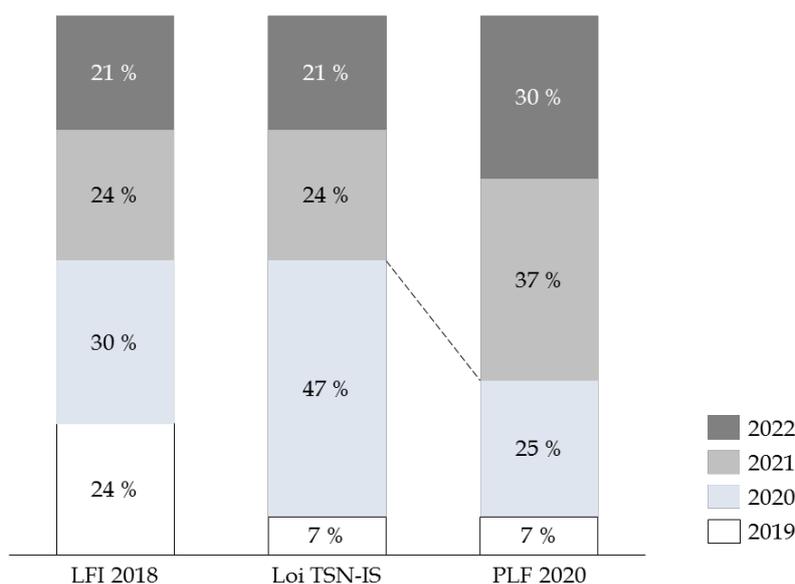
Le Gouvernement assure que l'engagement d'atteindre le taux de 25 % en 2022 sera tenu, engagement dont les récentes modifications nous enseignent qu'il pourrait ne pas résister à l'épreuve du temps. Or, en reportant successivement la pente, **un « mur budgétaire » s'est formé**. Alors que pour la trajectoire initiale de la loi de finances pour 2018 l'essentiel des pertes de recettes était concentré en 2019 et 2020, c'est l'inverse qui est désormais prévu.

Comme le détaille le graphique ci-après, **les deux tiers devront être absorbés en 2021 et 2022, pour un total de 6,7 milliards d'euros en deux ans.**

¹¹ Assemblée nationale, [compte rendu intégral](#) de la deuxième séance du jeudi 16 novembre 2017.

² [Source Insee](#), données 2017.

Impact budgétaire initial et actualisé de la trajectoire de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Au-delà même des conséquences budgétaires, **c'est la crédibilité et la lisibilité de la trajectoire auprès du milieu des affaires qui sont entachées.** C'était pourtant **l'intérêt essentiel d'une trajectoire pluriannuelle**, afin de jouer sur les anticipations des acteurs économiques.

En 2017, le Conseil des prélèvements obligatoires insistait sur ce point, en relevant que « *la sécurité juridique constitue une exigence croissante des entreprises et un élément essentiel d'attractivité d'un système fiscal, sans doute aussi important désormais que le niveau même de l'imposition supportée. Elle dépend de [...] la prévisibilité de la norme fiscale* »¹. Il soulignait à cet effet que « *la visibilité pour les entreprises est essentielle, dans la mesure où les anticipations des agents économiques constituent un facteur clé de diffusion des effets d'une baisse de l'impôt sur les sociétés sur l'activité. Ce constat souligne l'importance de la prévisibilité des baisses d'imposition et l'intérêt de fixer les anticipations des acteurs et les décisions d'investissement en proposant une cible crédible* »².

De ce point de vue, les récentes déclarations du Gouvernement en faveur d'une remise à plat des impôts de production contribuent à **brouiller encore davantage le message.** A l'occasion de la présentation du « pacte productif », le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire a déclaré que « *l'enjeu des impôts de production n'est pas de faire un cadeau aux*

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, « [Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte](#) », janvier 2017, page 42.

² Conseil des prélèvements obligatoires, « [Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte](#) », janvier 2017, page 144.

entrepreneurs, c'est de rapatrier la production dans nos territoires. Pour cela, nous avons besoin d'une baisse massive, régulière et définitive. Cela implique de faire un choix politique collectif : avec les présidents de Régions, de départements, avec les maires [...]. Nous pouvons être audacieux et imaginer des solutions nouvelles [avec] une trajectoire de baisse claire sur plusieurs années »¹.

Le Gouvernement a déjà fait preuve des difficultés qu'il éprouve à honorer « *une trajectoire de baisse claire sur plusieurs années* ». Votre rapporteur général identifie néanmoins **un risque : celui d'un arbitrage futur entre une baisse de l'impôt sur les sociétés et une diminution des impôts de production.**

Le débat porte sur **les conséquences d'un tel choix pour les finances publiques**, dans la mesure où les impôts de production constituent pour l'essentiel des ressources pour les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Certes, un certain consensus existe pour souligner les effets distorsifs des impôts pesant sur les facteurs de production. Cependant, sous couvert d'une mesure favorable à la production, **le Gouvernement pourrait être tenté de reporter l'impact budgétaire d'une baisse de la fiscalité des entreprises sur les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.** Parallèlement, la montée en puissance d'une fiscalité environnementale contrebalancerait fortement l'impact pour les entreprises de la baisse des impôts de production.

C. UNE MESURE PRÉJUDICIALE À L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Tout renoncement à atteindre la cible de 25 % d'impôt sur les sociétés en 2022 serait **fortement préjudiciable à l'économie française.**

Au-delà des débats économiques sur les impôts de production, **la concurrence fiscale internationale se joue avant tout sur l'impôt sur les sociétés.** Telle était d'ailleurs l'approche du Gouvernement en 2017, lorsque le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire annonçait vouloir « *[replacer] la France dans la moyenne européenne. Dans toutes les grandes économies contemporaines, dans l'Union européenne ou aux États-Unis, le mouvement est à une baisse de l'impôt sur les sociétés. Si la France veut rester dans la course, elle doit, elle aussi, alléger la fiscalité sur les bénéficiaires* »².

Deux ans plus tard, **la France pâtit toujours d'un retard certain dans l'actualisation du taux de l'impôt sur les sociétés.** Parmi les 94 juridictions analysées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), entre 2000 et 2018, le taux de l'impôt sur les sociétés a baissé dans 83 % d'entre elles, soit 74 juridictions, pour une baisse moyenne de 7,4 points et un taux moyen de 21,4 % en 2018³ – ce que le

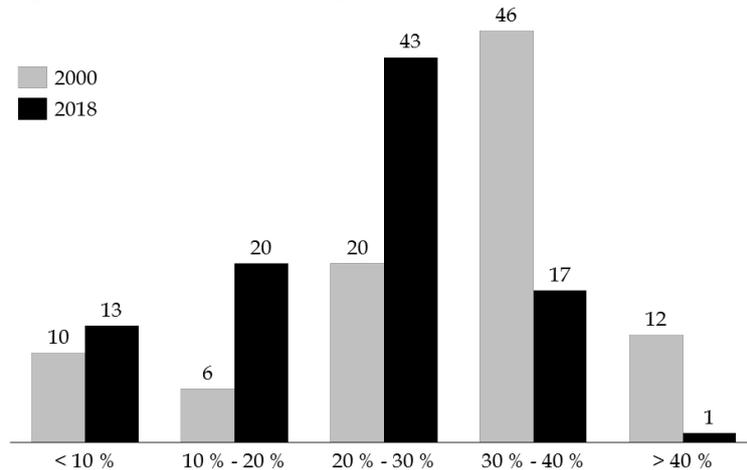
¹ Voir [le discours](#) de Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, le 15 octobre 2019.

² Assemblée nationale, [compte rendu intégral](#) de la première séance du mardi 17 octobre 2017.

³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [Statistiques de l'impôt sur les sociétés](#), 2019, page 10.

graphique ci-après illustre. Pour les grandes entreprises, la France n'a guère suivi cette tendance, ce qui la place à la 91^e place, laissant derrière elle l'Inde, Malte¹ et la République démocratique du Congo.

**Répartition des juridictions de l'OCDE
au regard de leur taux d'impôt sur les sociétés en 2000 et 2018**

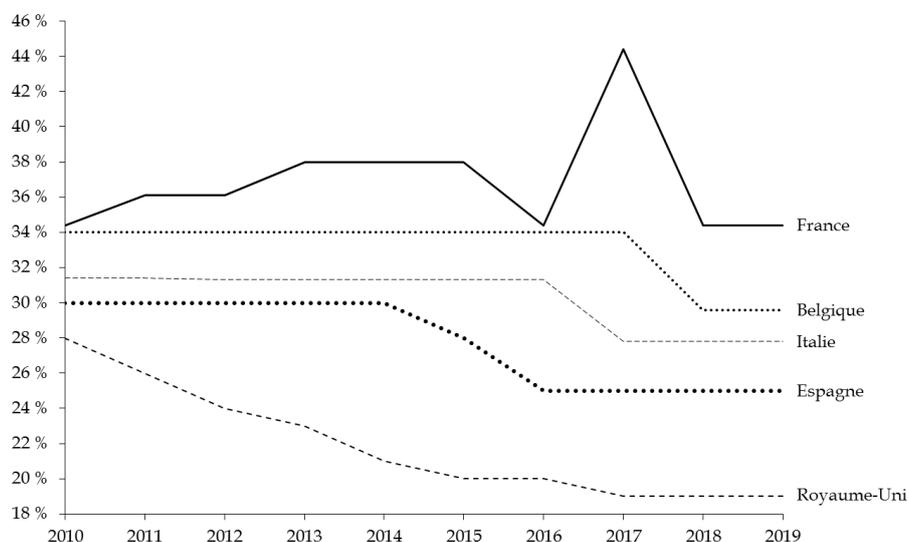


Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'OCDE

Au sein de l'Union européenne, une même tendance peut être constatée, comme le détaille le graphique ci-après. Même avec un taux de 25 %, la France resterait ainsi dans la moyenne haute de l'Union européenne, qui s'établit à 21,7 % pour l'Union européenne à 28 et à 23,9 % pour l'Union européenne à 19.

¹ La position de Malte résulte d'un taux facial de l'impôt sur les sociétés de 35 %, largement compensé par des dispositifs de remboursement permettant de ramener le taux effectif jusqu'à 5 %.

Évolution comparée du taux facial de l'impôt sur les sociétés entre plusieurs États européens depuis 2010



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de la Commission européenne¹

Tenir l'engagement d'atteindre un taux de 25 % en 2022 est donc primordial pour trois raisons.

Tout d'abord, les règles de l'impôt sur les sociétés ont profondément évolué au cours des dernières années afin d'assurer la conformité de notre droit fiscal avec le droit de l'Union européenne et les recommandations de l'OCDE dans le cadre du projet « BEPS » – s'agissant par exemple du régime d'intégration fiscale ou de la limitation de la déductibilité des charges financières. La conséquence n'est toutefois pas neutre, puisqu'il en est résulté **la suppression de règles d'assiette favorables**, qui venaient contrebalancer un taux facial élevé. **La France est aujourd'hui au milieu du gué** : l'élargissement d'assiette opéré doit être contrebalancé par une réduction effective du taux de l'impôt sur les sociétés.

Ensuite, l'analyse économique concorde pour étayer le **rôle d'une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement**. Comme le relève France stratégie, « *l'investissement des entreprises est plus sensible à une variation de l'impôt sur les sociétés qu'à une variation des impôts sur les revenus du patrimoine des ménages* », dans la mesure où « *l'ensemble des travaux [récents] concluent à l'existence d'un effet de l'impôt sur les sociétés, aussi bien sur l'investissement que sur l'emploi* »².

En dernier lieu, le taux de l'impôt sur les sociétés demeure un **facteur essentiel de l'attractivité d'un pays**. Si la France a progressé dans les classements internationaux en 2018, atteignant la deuxième place du

¹ Commission européenne, « [Taxation trends in Europe 2019](#) », mai 2019, page 41.

² France stratégie, [premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#), octobre 2019, page 135.

baromètre de l'attractivité établi par le cabinet EY, elle ne doit cette avancée qu'au recul de ses principaux concurrents, comme le Royaume-Uni et l'Allemagne et demeure « à la croisée des chemins »¹. Parmi les réformes attendues par les investisseurs internationaux, la compétitivité fiscale constitue le second élément le plus cité, derrière la simplification administrative. De fait, « **le respect effectif par la France des engagements et du programme annoncé – maîtrise des prélèvements obligatoires, baisse du taux de l'impôt sur les sociétés [...] – sera un indicateur pertinent de la crédibilité de sa politique fiscale** »².

*

Le respect des engagements pris en 2017 sera donc primordial pour préserver l'attractivité de la France et soutenir l'économie française.

Pour cela, **c'est une véritable stratégie de finances publiques qui est nécessaire**, à rebours de la mesure de rendement que le Gouvernement propose dans le présent article. Il reviendra au futur projet de loi de programmation des finances publiques, attendu au printemps 2020, d'étayer les conditions dans lesquelles la cible de 25 % du taux d'impôt sur les sociétés pourra être atteinte en 2022, comme le Gouvernement s'y engage.

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

¹ Voir [le baromètre de l'attractivité](#), cabinet EY, juin 2019.

² *Ibid.*

ARTICLE 11 bis (nouveau)

(Art. 44 octies A, 44 quindecies, 239 bis AB, 244 quater E, 1451, 1466 A, 1609 quinquies, 1647 C septies du code général des impôts et art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003)

Décalage au 1^{er} janvier 2020 de l'entrée en vigueur de plusieurs mesures de l'article 12 de la loi PACTE

Commentaire : le présent article prévoit de décaler au 1^{er} janvier 2020 l'entrée en vigueur des règles de seuil définies par la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)¹ pour plusieurs dispositifs fiscaux et étend à l'année 2019 les mécanismes de lissage antérieurement applicables en cas de franchissement d'un seuil.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 12 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) a fait évoluer les règles applicables aux franchissements de seuil applicables à plusieurs dispositifs fiscaux, dans le champ du code général des impôts (CGI). **Cet article répond à l'un des objectifs du Gouvernement dans la loi PACTE qui était de limiter le nombre de seuils, d'harmoniser les modalités d'appréciation des effectifs et de différer les obligations liées à leur franchissement.**

L'étude d'impact du projet de loi PACTE indique qu'il était initialement prévu de traiter les seuils fiscaux dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019. Compte tenu des délais d'examen du projet de loi PACTE qui sont allés au-delà de l'automne 2019, **le Gouvernement a finalement fait le choix d'intégrer les règles relatives aux seuils pour les dispositifs fiscaux dans ce dernier.** Tel est l'objet de l'article 12 dont les dispositions devaient cependant entrer en vigueur rétroactivement dès le 1^{er} janvier 2019.

Les différents dispositifs fiscaux soumis à des règles de seuil d'effectif visés par l'article 12 de la loi PACTE **se trouvent dès lors soumis aux règles communes de franchissement de seuils, avec une référence unique à l'article 130-1 du code de la sécurité sociale pour harmoniser les modalités de décompte des effectifs et prévoir un mécanisme « générique » de gel de cinq ans des effets du franchissement des seuils.** Cependant, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, l'entrée en vigueur du nouvel

¹ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

article 130-1 du code de la sécurité sociale a été décalée au 1^{er} janvier 2020, de sorte qu'a persisté une incohérence dans le texte final.

En effet, lors de l'examen en commission en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi PACTE, le **Gouvernement a introduit par amendement¹ une disposition repoussant au 1^{er} janvier 2020 l'entrée en vigueur du nouvel article 130-1 du code de la sécurité sociale² auquel font pourtant référence les dispositifs fiscaux entrés en vigueur rétroactivement au 1^{er} janvier 2019.**

En effet, le texte n'a pas fait l'objet d'une coordination en ce qui concerne les dispositifs fiscaux visés à l'article 12, de sorte qu'il a subsisté une incohérence dans le texte final voté par l'Assemblée nationale. **Aussi, les différents dispositifs fiscaux renvoient à l'article 130-1 du code de la sécurité sociale qui n'est pourtant pas encore entré en vigueur.**

Liste des dispositifs fiscaux concernés par les modifications de seuil

Article du CGI	Dispositif fiscal
I de l'article 44 octies A du CGI	Cet article concerne les exonérations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés par les contribuables qui créent une activité dans les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE). Elles sont soumises au respect d'un seuil de 50 salariés, qui avant la loi PACTE, était d'au plus 50 salariés et qui est désormais fixé à moins de 50 salariés, soit au plus 49 salariés. Les règles de franchissement de ce seuil font l'objet d'un renvoi à l'article 130-1 du code de la sécurité sociale.
Le premier et le second alinéa du b du II de l'article 44 quindecies du CGI	Cet article concerne le seuil de salariés en deçà duquel les redevables installés dans des zones de revitalisation rurale (ZRR) ont droit à des exonérations d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu. Le dispositif antérieur à la loi PACTE prévoyait que la perte du bénéfice en cas de franchissement du seuil était différée au troisième exercice suivant le franchissement pour les exercices clos entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2018. La loi PACTE porte ce délai à 5 ans.

¹ [Amendement 987 au projet de relatif à la croissance et à la transformation des entreprises](#)

² Le ministre a justifié ce décalage d'entrée en vigueur par le mode de décompte des effectifs, qui suppose d'apprécier le nombre de salariés sur une année civile complète.

Le II de l'article 239 bis AB du CGI	<p>Cet article concerne la possibilité, pour les entreprises sous forme de société, d'opter pour le régime des sociétés de personnes. Cette option n'est possible que si la société emploie moins de cinquante salariés, sous réserve d'autres conditions, en particulier de détention de capital.</p> <p>Le dispositif antérieur à la loi PACTE prévoyait que la validité de l'option pour le régime des sociétés de personnes en cas de franchissement du seuil demeurait valable jusqu'au troisième exercice suivant le franchissement pour les exercices clos entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2018, comme pour le dispositif ZRR précité. La loi PACTE porte également ce délai à 5 ans.</p>
L'article 244 quater E du CGI	<p>Cet article définit les règles applicables au crédit d'impôt pour certains investissements réalisés ou exploités en Corse. Le bénéfice de ce crédit d'impôt est réservé aux entreprises de moins de 250 salariés. De plus, le taux du CIIC est majoré à 30 % sous certaines conditions pour les entreprises employant moins de 11 salariés.</p> <p>Le dispositif antérieur à la loi PACTE prévoyait que le bénéfice du crédit d'impôt en cas de franchissement du seuil était conservé au titre de l'exercice où cours duquel a lieu le dépassement ainsi qu'aux deux exercices suivants pour les exercices clos entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018. La loi PACTE porte ce délai à 5 ans.</p>
L'article 1451 du CGI	<p>Cet article concerne l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les coopératives agricoles, les unions de coopératives agricoles et les sociétés d'intérêt collectif agricole lorsqu'elles comptent entre 2 et 3 salariés.</p> <p>Le dispositif antérieur à la loi PACTE prévoyait que le bénéfice de l'exonération de CFE en cas de franchissement du seuil était conservé pour l'année d'imposition où cours de laquelle est constaté le dépassement ainsi que pour les deux années suivantes pour les impositions établies de 2016 à 2018, comme le dispositif ZRR précité. La loi PACTE porte ce délai à 5 ans.</p>
L'article 1609 quinquies du CGI	<p>Cet article fixe les règles de détermination de la contribution supplémentaire d'apprentissage (CSA). L'assujettissement ou non à cette contribution dépend en effet du nombre de salariés : elle est due uniquement par les entreprises de plus de deux cent cinquante salariés. Afin d'inciter les entreprises à recruter sous contrat de professionnalisation, d'apprentissage, de volontariat international en entreprise ou par convention industrielle de formation par la recherche, une exonération spécifique est prévue lorsque ces contrats représentent un certain pourcentage de l'effectif salarié.</p> <p>Après la réforme de la loi PACTE, le franchissement du seuil de 250 salariés ne rend les entreprises redevables de la contribution complémentaire d'apprentissage qu'après un délai de 5 ans. En revanche, l'appréciation de la part des</p>

	salariés sous contrat de professionnalisation, d'apprentissage, de volontariat international en entreprise ou par convention industrielle de formation par la recherche est faite l'année au titre de laquelle la contribution est due.
L'article 1647 C septies du CGI	<p>Cet article concerne le crédit d'impôt de cotisation foncière des entreprises en faveur des micro-entreprises situées dans une zone de restructuration de la défense. Ce crédit d'impôt n'est ouvert qu'aux entreprises de moins de 11 salariés.</p> <p>Le dispositif antérieur à la loi PACTE prévoyait que le bénéfice de l'exonération de CFE en cas de franchissement du seuil était conservé pour l'année d'imposition où cours de laquelle est constaté le dépassement ainsi que pour les deux années suivantes pour les impositions établies de 2016 à 2018. La loi PACTE porte ce délai à 5 ans.</p>
L'article 1466 A du CGI	<p>Cet article concerne les exonérations de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers politiques de la ville (QPV). Pour en bénéficier, les entreprises doivent employer moins de cinquante salariés.</p> <p>Le dispositif antérieur à la loi PACTE prévoyait que le bénéfice de l'exonération de CFE en cas de franchissement du seuil était conservé pour l'année d'imposition au cours de laquelle est constaté le dépassement ainsi que pour les deux années suivantes pour les impositions établies de 2016 à 2018. La loi PACTE porte ce délai à 5 ans.</p>
Le A de l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003¹	<p>Cet article concerne la taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois. Elle est payée lors de la livraison des produits ou de l'exécution des services. les entreprises de moins de cinquante salariés appliquent un taux unique aligné sur le taux applicable au secteur de l'industrie du bois (inférieur au taux applicable au secteur de l'ameublement).</p> <p>Depuis la loi PACTE, l'effectif salarié est passé de vingt à cinquante et le franchissement du seuil est déterminé selon les modalités prévues à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale.</p>
Le E de l'article 71 de la loi de finances rectificative pour 2003²,	<p>Cet article concerne la taxe pour le développement des industries mécanique et décolletage, pour les matériels et consommables de soudage, pour la construction métallique et les matériels aérauliques et thermiques pour laquelle une exonération est prévue lorsque les ventes de produits, les prestations de service et les opérations à façon du secteur de la mécanique et du décolletage utilisent les services de moins de dix personnes sont exonérées de la taxe.</p> <p>Depuis la loi PACTE, le seuil est élevé à 11 personnes et le franchissement du seuil est déterminé selon les modalités prévues à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale.</p>

¹ [L'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.](#)

² *ibid.*

L'article 1464 E du CGI	<p>Cet article, rétabli par la loi PACTE après avoir été abrogé en 2010, permet aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre d'exonérer de cotisation foncière des entreprises les coopératives agricoles, les sociétés coopératives agricoles et les sociétés d'intérêt collectif agricoles employant plus de trois et moins de onze salariés.</p> <p>L'article 12 de la loi PACTE prévoit que l'effectif salarié est apprécié selon les modalités prévues au I de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale. Il est apprécié sur l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition. Par dérogation aux règles de droit commun fixées par l'article L 130-1 du code de la sécurité sociale, le franchissement de seuil en n-2 a pour conséquence de faire perdre le bénéfice de l'exonération.</p>
--------------------------------	---

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec avis favorable de la commission, retarde au 1^{er} janvier 2020 l'entrée en vigueur des principales modifications apportées par l'article 12 de la loi PACTE aux règles de seuil applicables aux dispositifs fiscaux. **Cette modification permet de tenir compte de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale et de l'appréciation par année civile des règles de franchissements de seuil.**

Ainsi, l'article revient à la rédaction antérieure des articles modifiés par la loi PACTE et proroge, pour les articles concernés, les mécanismes de lissage sur trois ans des effets du franchissement de seuils.

Cette situation concerne les franchissements de seuils suivants :

- Les exonérations d'impôts sur les bénéfices pour les redevables installés en ZRR (article 44 *quindecies* du CGI) ;

- l'option pour le régime des sociétés de personnes (article 239 *bis* AB du CGI)

- le crédit d'impôt pour certains investissements réalisés ou exploités en Corse (article 244 *quater* E du CGI) ;

- l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les coopératives agricoles, les unions de coopératives agricoles et les sociétés d'intérêt collectif agricole (article 1451 du CGI) ;

- le crédit d'impôt de cotisation foncière des entreprises en faveur des micro-entreprises situées dans une zone de restructuration de la défense (article 1647 C *septies* du CGI).

- les exonérations de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers politiques de la ville, (1466 A du CGI).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise en réalité à apporter une coordination nécessaire **au sein de loi PACTE concernant règles applicables aux différents dispositifs fiscaux soumis à des règles de seuil pour prendre en compte le décalage d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier prochain de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale et de l'appréciation par année civile des franchises de seuil qui en découle.**

Lors de l'examen de la loi PACTE, le Gouvernement a introduit ce décalage au 1^{er} janvier 2020 au dernier moment et de façon étonnante, par amendement en commission lors de la nouvelle lecture du texte à l'Assemblée nationale.

Prétextant un amendement de coordination, le ministre est revenu sur la date d'entrée en vigueur de l'article **qui avait pourtant été adopté conforme par les deux assemblées.** La justification du ministre de l'Économie a été pour le moins étonnante, *« au-delà des problèmes liés à la règle de l'entonnoir, qui échappent sans doute aux rares personnes qui suivent encore nos débats, il est vital que nous soyons transparents vis-à-vis des PME en leur annonçant que le décompte des cinq années ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} janvier 2020. »*¹

La méthode retenue pour procéder à cette modification pourrait être sujette à caution. **En tout état de cause, une mesure de coordination a bien été oubliée et c'est donc cette erreur qui est corrigée ici.**

Pour autant, là encore, l'amendement du Gouvernement à l'origine du présent article a été déposé dans l'urgence. **Alors que l'objectif de la loi PACTE était de donner de la visibilité aux entreprises, le présent amendement témoigne encore une fois d'une certaine impréparation et d'un manque de lisibilité de l'action du Gouvernement.**

Cependant, s'agissant d'une mesure de coordination avec la loi PACTE, votre rapporteur général recommande d'adopter le présent article sans modification.

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

¹ [Compte rendu de la réunion du 5 mars 2019 de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

ARTICLE 12

(Art. 115 quinquies, 119 quinquies, 182 B, 187, 235 quater [nouveau], 244 bis, 244 bis A, 244 bis B du code général des impôts, Art. 84 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)

Mise en conformité avec le droit européen des retenues et prélèvements à la source applicable aux sociétés non résidentes

Commentaire : le présent article prévoit de mettre en conformité avec le droit européen les retenues à la source appliquées à certains types de revenus perçus par des sociétés non-résidentes.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 209 du code général des impôts (CGI) précise que **seuls les bénéfices réalisés dans les entreprises exploitées en France sont passibles de l'impôt sur les sociétés**. Cette disposition traduit le choix de la France du principe de territorialité, selon lequel le bénéfice est rattaché au territoire où est exploitée l'activité à la source de ce bénéfice¹.

Ce principe exige toutefois des **mécanismes spécifiques de retenues et prélèvements à la source** pour tenir compte des situations particulières dans lesquelles certaines activités sont exercées en France. **Deux cas** peuvent être distingués :

- **les produits de participation** versés par une société filiale française à une société mère étrangère ;

- **les bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères**.

Il s'agit ainsi de **garantir le recouvrement effectif de l'impôt sur les flux dirigés hors de France** : le débiteur des revenus acquitte directement l'impôt dû sur ces sommes, conduisant le bénéficiaire des revenus à percevoir un montant net. La retenue à la source ainsi opérée est libératoire de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés dû par le bénéficiaire. Elle n'ouvre donc droit à aucun crédit d'impôt imputable en France.

Il convient de souligner que **les conventions fiscales conduisent souvent à limiter, voire à supprimer, les retenues et prélèvements à la source**. Par ailleurs, ces mécanismes sont également confrontés aux exigences du droit de l'Union européenne en matière de liberté de circulation des capitaux et de liberté d'établissement.

¹ Par opposition au principe de mondialité, selon lequel le bénéfice est rattaché à l'État de résidence de l'entreprise exerçant l'activité à l'origine du bénéfice.

A. UNE EXONÉRATION DE RETENUE ET DE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DES DIVIDENDES VERSÉS À UNE SOCIÉTÉ ÉTRANGÈRE STRICTEMENT ENCADRÉE

1. Le principe d'une retenue à la source pour les dividendes distribués par une société française à une société étrangère

Dans le cas de deux sociétés résidentes fiscalement en France, la distribution de dividendes opérée par la société A à la société B au titre de sa participation dans la société A est directement soumise à l'impôt sur les sociétés en France.

La situation est plus complexe s'agissant de la distribution de dividendes¹ par une société française à une société non-résidente, par conséquent non soumise à l'impôt sur les sociétés en France. Dans ce cas, pour assujettir la distribution de dividendes par la société française à l'impôt en France, le 2 de l'article 119 *bis* du CGI prévoit que les produits distribués par la société française sont soumis à une **retenue à la source**, sous réserve de plusieurs cas d'exonération.

Lorsque le bénéficiaire de la distribution est une personne morale, **le taux de la retenue à la source est fixé à 30 %**, par renvoi à l'article 187 du CGI. Un taux réduit de 15 % s'applique pour les dividendes qui bénéficient à des organismes sans but lucratif ayant leur siège dans un État membre de l'Union européenne ou un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). Le taux est, au contraire, porté à 75 % lorsque le bénéficiaire est établi dans un État ou territoire non coopératif (ETNC) au sens de l'article 238-0 A du CGI².

Deux types d'exonérations tenant à la nature de la personne bénéficiaire ou des liens unissant les deux sociétés trouvent toutefois à s'appliquer :

- **la première concerne les distributions faites à des organismes de placement collectif (OPC)** établis dans l'Union européenne ou dans une juridiction fiscale liée avec la France par une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales – sous réserve qu'ils soient comparables aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) de droit national (2 de l'article 119 *bis* du CGI) ;

¹ Le terme générique de dividendes est, par souci de clarté, retenu pour désigner les produits mentionnés aux articles 108 à 117 *bis* du code général des impôts, visés au 2 de l'article 119 *bis* du même code. Dans le détail, il s'agit des produits des actions, titres et parts sociales ainsi que les revenus qui leur sont fiscalement assimilés.

² À l'exception des ETNC relevant du deuxième paragraphe du 2 *bis* de l'article 238-0 A du CGI.

- **la seconde vise les distributions relevant du régime « mère-fille »** prévu par la directive du 30 novembre 2011¹ (article 119 *ter* du CGI) ;

Pour mémoire, les conventions fiscales conclues par la France avec une autre juridiction peuvent également prévoir de réduire, voire de supprimer, la retenue à la source.

Le régime « mère-fille »

L'exonération de retenue à la source pour les dividendes s'inscrivant dans le cadre du régime « mère-fille » est prévue par l'article 119 *ter* du CGI.

Elle concerne les dividendes distribués par une société française à une société mère située dans l'EEE, sous réserve que la filiale française distributrice soit soumise à l'impôt sur les sociétés au taux normal et que la société mère bénéficiaire réponde aux **deux critères** suivants :

- **avoir son siège de direction effective dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'EEE** et y être passible de l'impôt sur les sociétés ;

- **détenir directement, de façon ininterrompue depuis au moins deux ans, 10 % au moins du capital de la société distributrice** ou prendre l'engagement de conserver une telle participation de façon ininterrompue pendant une telle durée, sous réserve de désigner un représentant responsable du paiement de la retenue en cas de non-respect de l'engagement. Le taux de détention minimale est réduit à 5 % lorsque la société mère est privée de la possibilité d'imputer la retenue à la source dans son État de résidence.

Source : commission des finances du Sénat

2. Une exonération est prévue pour les distributions de dividendes à des sociétés étrangères déficitaires et en situation de liquidation judiciaire

Un cas spécifique d'exonération tenant à la situation économique du bénéficiaire est prévu par l'article 119 *quinquies* du CGI. Il permet aux sociétés étrangères **déficitaires et placées en liquidation judiciaire** d'être exonérées de la retenue à la source appliquée pour des dividendes perçus au titre d'une participation dans une société française.

Cette exonération est ouverte aux distributions effectuées à une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés et ayant son siège dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

¹ [Directive 2011/96/UE](#) du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

Elle est donc soumise à **deux conditions cumulatives** :

- son résultat fiscal, calculé selon les règles de l'État où est situé son siège, doit être **déficitaire** ;

- elle fait, à la date de la distribution, l'objet d'une **procédure comparable à la procédure de liquidation judiciaire** mentionnée à l'article L. 640-1 du code de commerce ou, sans qu'une telle procédure ait été engagée, elle se trouve « *en état de cessation de paiements et son redressement est manifestement impossible* », ce qui correspond aux termes dudit article du code de commerce permettant l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire.

L'introduction de cette exonération résulte de la loi de finances rectificative pour 2015¹, faisant suite à une mise en demeure de la Commission européenne en 2013. Avant cette modification, la retenue à la source s'appliquait même aux sociétés mères en situation déficitaire ou en liquidation, ce que la Commission européenne avait estimé contraire au principe de liberté de circulation des capitaux. En effet, une société mère déficitaire n'était pas soumise aux mêmes règles d'imposition, selon qu'elle était ou non résidente en France.

3. Une exonération restrictive, jugée contraire au droit de l'Union européenne

En 2015, le Gouvernement a opté pour une interprétation restrictive de la mise en demeure de la Commission européenne, en rendant cumulatifs les critères de situation déficitaire et de procédure de liquidation judiciaire. Il en résulte donc encore **un traitement différent** entre une société mère résidente et une société mère non-résidente, illustrée dans le schéma ci-après :

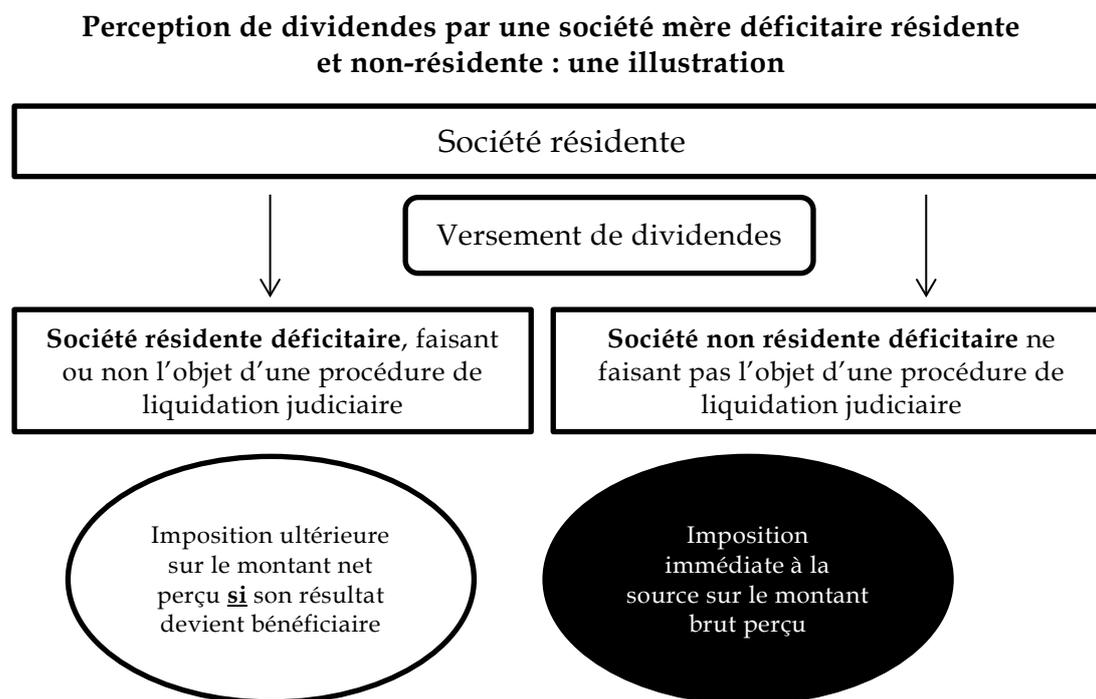
- une société mère résidente percevant des dividendes et en situation déficitaire vient porter les dividendes perçus en déduction de son déficit reportable ;

- une société mère non-résidente, en situation déficitaire mais ne faisant pas l'objet d'une liquidation judiciaire, est immédiatement soumise à imposition.

Le Gouvernement s'appuyait alors sur une décision du Conseil d'État², lequel avait estimé que la différence de traitement fiscal entre sociétés résidentes et sociétés non résidentes déficitaires n'était pas caractérisé et relevait uniquement d'un « *décalage temporel* » de **l'imposition**.

¹ Article 82 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

² Conseil d'État, 3^e, 8^e, 9^e et 10^e sous-sections réunies, 9 mai 2012, GBL Energy, [n° 342221](#).



Dans un arrêt rendu le 22 novembre dernier¹, la Cour de justice de l'Union européenne a infirmé cette interprétation, estimant que le dispositif français conduisait à une différence de traitement entre sociétés déficitaires résidentes et non-résidentes contraire à la liberté de circulation des capitaux.

En particulier, le juge de l'Union européenne a estimé que le dispositif excédait le décalage temporel d'imposition identifié par le Conseil d'État, dès lors que l'imposition des dividendes perçus par la société mère, résidente et déficitaire, peut ne jamais intervenir si elle cesse ses activités sans avoir atteint un résultat bénéficiaire depuis la perception de ces dividendes. Le Conseil d'État en a tiré les conséquences dans une décision rendue le 27 février dernier².

¹ Cour de justice de l'Union européenne (5^e chambre), 22 novembre 2018, [affaire C-575/17](#), Sofina SA, Rebelco SA et Sidro SA.

² Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 27 février 2019, Société Sofina et al., [n° 398662](#).

B. LE TRAITEMENT DES BÉNÉFICES RÉALISÉS EN FRANCE PAR DES SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES

1. La soumission à la retenue à la source des bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères

En application du 1 de l'article 115 *quinquies* du CGI, les bénéfices réalisés par les sociétés étrangères exerçant une activité en France sont **présumés distribués à des associés n'ayant pas leur domicile fiscal en France**. En conséquence, **ils entrent dans le champ de la retenue à la source** prévue pour les distributions faites par les sociétés françaises à des sociétés non-résidentes prévue par le 2 de l'article 119 *bis* du CGI.

Toutefois, le champ d'application de la retenue à la source est limité : cette dernière ne s'applique pas lorsque la société étrangère considérée a son siège dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'EEE, où elle y est soumise à l'impôt sur les sociétés. De même et pour mémoire, les conventions fiscales internationales conclues par la France avec d'autres juridictions fiscales peuvent limiter voire écarter son application.

Lorsqu'elle trouve à s'appliquer, la retenue à la source est dans un premier temps **liquidée au taux de 30 % sur une base provisoire**, déterminée sur la base des résultats français disponibles, à savoir les bénéfices et plus-values soumis à l'impôt sur les sociétés, après déduction de cet impôt et des profits de toute nature bénéficiant d'une exonération ou d'une imposition différée.

Dans un second temps, pour tenir compte des distributions effectives décidées ultérieurement, **la retenue à la source peut faire l'objet d'une révision**, conduisant à restituer l'excédent de perception, **dans deux cas** :

- si les sommes auxquelles elle a été appliquée excèdent le montant total des distributions effectives ;

- si la société justifie que les bénéficiaires de ces distributions ont leur domicile fiscal ou leur siège en France, et qu'elle leur a transféré les sommes correspondant à la retenue.

2. Un dispositif déclaré contraire à la liberté d'établissement par le Conseil d'État

Dans une décision rendue le 10 juillet dernier¹ et se fondant sur un arrêt de la CJUE de 2017¹, **le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article 115 *quinquies* du CGI méconnaissaient la liberté d'établissement**.

¹ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 10 juillet 2019, Société Cofinimmo, [n° 412581](#).

En effet, le droit actuel ne permet pas à une société étrangère d'obtenir une nouvelle liquidation de la retenue à la source lorsqu'elle démontre que les bénéfices réalisés en France ont été **mis en réserve ou investis** et que **les sommes qu'elle distribue à ses associés non-résidents proviennent de bénéfices tirés d'exploitations étrangères** ne relevant pas de la compétence fiscale de la France.

Cette situation conduit, selon la jurisprudence européenne et nationale, à traiter de façon moins avantageuse la société non-résidente, ce qui est, de jurisprudence constante, contraire à la liberté d'établissement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À titre principal, le présent article vise à mettre en conformité le régime national des retenues et prélèvements à la source applicables aux sociétés non résidentes avec le droit de l'Union européenne (**A à C du I** du présent article). Il s'agit de tenir compte des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne² et du Conseil d'État³ précitées.

Une double mise en conformité est proposée :

- d'une part, **afin de répondre à la jurisprudence européenne**, afin de traiter les cas de non-conformité au droit de l'Union européenne constatés par le juge **concernant la distribution de dividendes** ;

- d'autre part, **afin de prévenir une éventuelle décision du juge de l'Union européenne, afin d'étendre l'exonération** prévue à l'article 119 *quinquies* du code général des impôts, relative aux dividendes, **aux retenues et prélèvement à la source appliqués à la distribution d'autres types de revenus**.

À titre secondaire, le présent article vise à clarifier le taux à retenir pour l'application des retenues et prélèvements à la source par les sociétés non résidentes **pour tenir compte de la modification de la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés (D à H du I et le II** du présent article). Pour mémoire, un taux différencié selon le chiffre d'affaires de l'entreprise trouve à s'appliquer en 2019 – tel qu'il résulte du droit existant⁴ – ainsi qu'en 2020 et 2021 – tel que l'article 11 du présent projet de loi le prévoit⁵.

¹ CJUE, 1^e chambre, 15 mai 2017, [Affaire C-68/15](#), X c. Ministerraad.

² CJUE (5^e chambre), 22 novembre 2018, [affaire C-575/17](#), Sofina SA, Rebelco SA et Sidro SA.

³ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 10 juillet 2019, Société Cofinimmo, [n° 412581](#).

⁴ Issu de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

⁵ Voir le commentaire de l'article 11 du présent projet de loi pour de plus amples développements.

A. L'INTRODUCTION D'UN MÉCANISME DE RESTITUTION TEMPORAIRE DE L'IMPOSITION POUR LES SOCIÉTÉS DÉFICITAIRES NON RÉSIDENTES

La principale modification est apportée par le C du I du présent article, qui rétablit un article 235 *quater* au sein du code général des impôts.

L'objectif est de répondre à l'arrêt *Sofina* précité¹ afin de **permettre aux sociétés mères non résidentes déficitaires mais ne faisant pas l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire de bénéficier d'une exonération de retenue à la source** sur les dividendes qu'elles reçoivent de leurs filiales françaises. Cependant, pour ne pas entraîner une exonération définitive et **permettre l'imposition effective** de ces dividendes lorsque la société mère non-résidente réalise à nouveau un bénéfice, un **mécanisme de report d'imposition** est proposé.

C'est pourquoi ce nouvel article introduit, pour les sociétés étrangères déficitaires, **une possibilité de restitution de la retenue ou du prélèvement à la source acquitté, assortie d'une imposition en report.**

Si la décision précitée concernait les seuls retenues et prélèvements à la source appliqués aux dividendes, **l'article intègre dans le dispositif proposé l'ensemble des autres dispositifs de retenues et prélèvements à la source.**

Sont ainsi visés les retenues et prélèvements à la source appliqués aux revenus suivants retirés par des non-résidents :

- les intérêts, primes de remboursement d'emprunts et autres produits d'obligations ou titres en application de l'article 119 *bis* du CGI ;

- les sommes versées en contrepartie d'une prestation artistique (article 182 A *bis* du CGI) ainsi que les éléments de revenu non salariaux (article 182 B du CGI) ;

- les profits tirés d'une activité foncière exercée à titre non habituel et relevant de la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (article 244 *bis* du CGI), les plus-values immobilières réalisées (article 244 *bis* A du CGI) et les gains tirés de la cession ou du rachat de droits sociaux, sous certaines conditions (article 244 *bis* B du CGI).

Ces différents revenus sont visés aux premiers alinéas du I et du II du nouvel article 235 *quater* du CGI, qui prévoient respectivement la restitution de l'imposition et son report.

¹ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 27 février 2019, *Société Sofina et al.*, [n° 398662](#).

1. Une restitution de l'imposition, donnant lieu à un report

Le I du nouvel article 235 *quater* du CGI précise que la personne morale ou l'organisme bénéficiaire des revenus et profits soumise aux retenues à la source et prélèvements prévus peut demander la restitution de l'imposition dès lors que deux conditions sont remplies.

La première condition tient à la localisation du siège de la société ou de l'établissement stable percevant le revenu (1 du I du nouvel article 235 *quater* du CGI). Ce critère est apprécié différemment selon le type de retenue ou de prélèvement à la source, puisque le siège ou l'établissement stable percevant le revenu doit être situé :

- pour ceux de l'article 119 *bis* du CGI, à savoir dans un État, qui n'est pas un État ou un territoire non coopératif, ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement correspondant au contenu de la directive du 16 mars 2010¹ ;

- pour tous les autres², dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement correspondant au contenu de la directive du 16 mars 2010.

La seconde condition tient au caractère déficitaire du résultat fiscal (2 du I du nouvel article 235 *quater* du CGI). Il est précisé que ce résultat fiscal est calculé selon les règles applicables dans l'État ou le territoire du siège ou de l'établissement stable, et pour l'exercice au cours duquel les revenus et profits sont réalisés, ces derniers étant pris en compte dans le résultat fiscal.

En parallèle, le II du nouvel article 235 *quater* du CGI prévoit que la restitution fait l'objet d'une imposition due par le bénéficiaire des revenus et profits, placée en report. L'imposition est calculée selon les règles d'assiette et de taux applicables à la date du fait générateur des retenues et prélèvements à la source restitués.

L'établissement, le contrôle et le recouvrement de l'imposition en report suivent les règles applicables en matière d'impôt sur les sociétés.

Le dispositif proposé, permettant une restitution assortie d'un report d'imposition, correspond au traitement appliqué aux sociétés résidentes. Ces dernières peuvent ainsi reporter en avant le résultat

¹ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

² À savoir, pour mémoire, les retenues et prélèvements à la source mentionnés aux articles 182 A bis, 182 B, 244 bis, 244 bis A et 244 bis B du code général des impôts.

déficitaire constaté au titre d'un exercice, les revenus et profits perçus ne donnant lieu à une imposition que lorsqu'un bénéfice est constaté. Il ne s'agit donc pas d'une exonération définitive, mais d'un décalage temporel. À défaut d'un report d'imposition prévu pour les sociétés non résidentes, celles-ci auraient bénéficié d'une exonération définitive d'imposition. Cette situation aurait pu être appréciée comme une discrimination à rebours des sociétés résidentes.

2. Une possibilité soumise à des obligations déclaratives

Pour bénéficier de la restitution et du report d'imposition, la société non résidente doit toutefois remplir plusieurs obligations déclaratives, prévues aux III et IV du nouvel article 235 *quater* du CGI.

La société doit ainsi **déposer une déclaration** auprès du service des impôts des non-résidents faisant figurer les informations suivantes :

- son **identité** et son adresse ;
- le **montant du résultat fiscal déficitaire** constaté ;
- en annexe, un état de suivi des revenus et profits dont l'imposition est reportée.

Le dépôt de la déclaration doit intervenir dans les trois mois suivants la clôture de l'exercice au cours duquel est intervenu le fait générateur de la retenue ou du prélèvement dont la restitution est sollicitée. **L'imposition et le report** prévus au II du nouvel article 235 *quater* du CGI **prennent effet une fois la déclaration déposée. Cette déclaration doit être renouvelée pour chaque exercice** pour lequel un résultat déficitaire est constaté (IV du nouvel article 235 *quater* du CGI).

3. Les cas de fin du report d'imposition

Le V du nouvel article 235 *quater* du CGI détermine les conditions mettant fin au report d'imposition, avec exigibilité immédiate.

Trois situations doivent être distinguées :

- **en cas de résultat fiscal bénéficiaire**, le report prenant fin dans la limite du bénéfice constaté, le solde éventuel pouvant faire l'objet d'un report (1 du V du nouvel article 235 *quater* du CGI) ;

- **en cas de dissolution sans liquidation ni transfert de déficit**, sauf si les déficits sont transférés à la société absorbante ou bénéficiaire des apports de titres et que cette dernière s'engage à déposer la déclaration prévue au IV du nouvel article 235 *quater* du CGI (2 du V du nouvel article 235 *quater* du CGI) ;

- en cas de manquement aux obligations déclaratives (3 du V du nouvel article 235 *quater* du CGI).

Dans le cas de dissolution sans liquidation ni transfert de déficit, la restitution est définitivement acquise et ne donne *in fine* pas lieu à imposition si, d'une part, la dernière déclaration déposée fait état d'un déficit et, d'autre part, les déficits ne sont pas transférés à la société absorbante. Cette éventualité correspond à une situation analogue à l'exonération déjà prévue par l'article 119 *quinquies* du CGI pour les sociétés résidentes.

B. L'EXTENSION À D'AUTRES REVENUS DE L'EXONÉRATION DE RETENUES ET PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE POUR LES SOCIÉTÉS DÉFICITAIRES NON RÉSIDENTES

Corrélativement, l'exonération prévue à l'article 119 *quinquies* du CGI et actuellement réservée aux dividendes est étendue aux autres types de revenus visés aux articles 182 A *bis*, 182 B, 244 *bis*, 244 *bis* A et 244 *bis* B du CGI. Pour mémoire, l'exonération n'est acquise qu'à condition que trois critères cumulatifs soient remplis (cf. *supra*).

L'extension est opérée par le a du 1 et le 3 du B du I du présent article, qui modifie l'article 119 *quinquies* du CGI.

Le critère de localisation du siège ou de l'établissement stable percevant le revenu ou le profit est précisé pour ce qui concerne les retenues et prélèvements à la source appliqués aux dividendes – à savoir en application de l'article 119 *bis* du CGI. Il doit s'agir d'un État, qui n'est pas un État ou territoire non coopératif, ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement correspondant au contenu de la directive du 16 mars 2010¹. Cette actualisation est conforme aux critères de localisation retenus par le présent article au sein du nouvel article 235 *quater* du CGI (cf. *supra*).

Les coordinations nécessaires sont effectuées par les b et c du 1 ainsi que les 2 et 4 du B du I du présent article.

¹ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

C. L'INTRODUCTION D'UN NOUVEAU CAS DE LIQUIDATION DE LA RETENUE À LA SOURCE POUR LES BÉNÉFICES DES SOCIÉTÉS NON RÉSIDENTES

Le présent article introduit également **un nouveau cas de liquidation de la retenue à la source pour les bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères. Cet ajout vise à tirer les conséquences de la décision du Conseil d'État précitée du 10 juillet dernier**¹.

Pour mémoire, **la retenue à la source trouve déjà à s'appliquer** dans le cas où, soit le montant des résultats français disponibles excède le montant total des distributions effectivement opérées par la société dans les douze mois suivant la clôture de l'exercice, soit la société justifie que tout ou partie des distributions effectives a bénéficié à des personnes ayant leur domicile fiscal ou leur siège social en France et que les sommes correspondantes à la retenue leur ont été transférées.

Concrètement, **le 1 du A du I complète le 2 de l'article 115 quinquies du CGI** prévoyant les cas de liquidation de la retenue à la source. Au terme du droit proposé, **une société étrangère pourra demander la liquidation de la retenue à la source conduisant à la restitution de l'excédent de perception sous réserve de deux conditions cumulatives :**

- **son siège se situe dans un État membre** de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- **les bénéfices ayant fait l'objet de la retenue à la source n'ont pas été désinvesties hors de France.**

C'est précisément ce second critère qui reprend le sens de la décision du Conseil d'État. Il permet de prendre en compte la possibilité que les bénéfices réalisés en France par une société étrangère *via* un établissement stable soient, en tout ou partie, mis en réserve ou investis et n'aient, de la sorte, pas à être soumis à la retenue à la source prévue par l'article 115 quinquies du CGI.

Par ailleurs, **le 2 du A du I du présent article** supprime la précision selon laquelle le critère de localisation porte sur le « siège de direction effective » en lui substituant le terme « siège ». Selon les informations transmises par l'administration fiscale à votre rapporteur général, cette suppression procède d'une précision : le « siège de direction effective » relève du droit des conventions fiscales, le droit fiscal français privilégiant le terme de « siège », qui correspond au lieu où sont principalement concentrés les organes de direction, d'administration et de contrôle de l'entreprise.

¹ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres réunies, 10 juillet 2019, Société Cofinimmo, [n° 412581](#).

D. LA PRÉCISION DU TAUX DES RETENUES ET PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE APPLICABLES AUX SOCIÉTÉS NON RÉSIDENTES

De façon connexe, **le présent article précise le taux des retenues et prélèvements à la source** au sein des différents articles du code général des impôts qui les prévoient – à savoir les articles 182 B, 187, 244 *bis*, 244 *bis* A et 244 *bis* B du CGI (**D à H du I du présent article**). S’ajoutent également des **coordinations opérées par le II du présent article** au sein de l’article 84 de la loi de finances pour 2018¹ fixant la trajectoire de baisse du taux normal de l’impôt sur les sociétés, pour atteindre 25 % en 2022.

Ces modifications visent à **tenir compte des ajustements opérés dans la trajectoire de baisse du taux normal de l’impôt sur les sociétés**. Sauf dispositions spéciales, **le taux normal de l’impôt sur les sociétés leur est applicable**, par renvoi au deuxième alinéa du I de l’article 219 du code général des impôts. Toutefois, la modification de la trajectoire de baisse du taux de l’impôt sur les sociétés a conduit, pour les exercices ouverts entre 2019 et 2021, à **introduire une seconde phrase à cet alinéa**, afin de déterminer le taux dérogatoire pour les entreprises réalisant au moins 250 millions d’euros de chiffres d’affaires – qui se voient appliquer un taux différent des autres pour les années 2019 à 2021².

Pour prévenir la confusion qui pourrait en résulter pour les contribuables, il est donc **précisé au sein des différents articles du code général des impôts précités que le taux à retenir est celui figurant à la première phrase de l’alinéa**, à savoir celui fixé par la loi de finances pour 2018 et maintenu pour les entreprises réalisant moins de 250 millions d’euros de chiffre d’affaires, soit **31 % en 2019, 28 % en 2020 et 26,5 % en 2021**.

E. LES CONDITIONS D’ENTRÉE EN VIGUEUR

Le III du présent article précise les conditions d’entrée en vigueur des dispositions qu’il contient.

Les modifications essentielles, à savoir l’introduction du mécanisme de restitution temporaire d’imposition, l’introduction d’un nouveau cas de liquidation de la retenue à la source applicable aux bénéficiaires des sociétés non résidentes ainsi que l’extension de l’exonération encadrée, pour les sociétés déficitaires non résidentes, de retenues et prélèvements à la source à d’autres types de revenus, **entrent en vigueur pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020**.

Les mesures de coordination relatives au taux d’impôt sur les sociétés s’appliquent aux retenues et prélèvements à la source dont le fait générateur est intervenu à compter du 6 mars 2019. Cette date correspond à

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Voir le commentaire de l’article 11 du présent projet de loi de finances pour 2020.

la date de clôture des exercices prise en compte par l'article 4 de la loi du 24 juillet 2019¹ pour l'application d'un taux d'impôt sur les sociétés dérogatoire à la trajectoire prévue par l'article 219 du CGI pour les entreprises réalisant au moins 250 millions d'euros de chiffre d'affaires.

Cette entrée en vigueur s'entend sous réserve de la coordination apportée par le **E du I du présent article**, portant sur l'article 187 du CGI, qui s'applique aux retenues à la source dont le fait générateur est intervenu à compter du 1^{er} janvier 2020, date à laquelle la modification de l'article 84 de la loi de finances pour 2018² portant sur cet article entre en vigueur et est susceptible d'entraîner une incertitude sur le taux applicable.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **dix amendements**, dont **sept amendements de coordination et de précision rédactionnelle** du rapporteur général du budget Joël Giraud, acceptés par le Gouvernement.

A. L'INTRODUCTION D'UNE MISE EN DEMEURE PRÉALABLE À LA SUSPENSION DU REPORT D'IMPOSITION

À l'initiative du rapporteur général du budget Joël Giraud et avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a complété le mécanisme de restitution temporaire de la retenue à la source** prévu au sein du nouvel article 235 *quater* introduit dans le code général des impôts par le présent article.

L'objectif est d'**améliorer les conditions dans lesquelles il est mis fin au report d'imposition en cas de non-respect des obligations déclaratives** par la société étrangère. Le dispositif initialement proposé prévoyait qu'à défaut de production de la déclaration prévue au titre de chaque exercice déficitaire, le report cesse et l'imposition intervient immédiatement.

Le rapporteur général Joël Giraud a considéré que ces modalités étaient trop strictes, *a fortiori* pour des sociétés étrangères non familières des obligations déclaratives françaises³. **L'amendement introduit donc une étape intermédiaire** : dans le cas où la société étrangère n'a pas produit la déclaration dans le délai imparti ou a déposé une déclaration incomplète,

¹ Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Voir l'objet de [l'amendement n° I-2911](#), qui indique que « les modalités actuelles [du dispositif] semblent trop brutales à l'égard de sociétés étrangères qui pourraient ne pas être familières des démarches déclaratives françaises ».

L'administration doit préalablement lui adresser une mise en demeure de respecter ses obligations déclaratives dans un délai de trente jours, en précisant, s'il y a lieu, les données complémentaires demandées. La mise en demeure doit également mentionner que son non-respect entraîne la fin du report d'imposition.

Par ailleurs, pour distinguer les sociétés ayant spontanément acquitté leurs obligations déclaratives de celles ayant dû être mises en demeure pour y procéder, **l'amendement prévoit qu'elles doivent s'acquitter d'une amende de 1 500 euros**. Ce montant correspond à celui prévu par l'article 1729 B du CGI pour manquement à certaines obligations déclaratives - par exemple celle prévue à l'article 238 *bis* du CGI pour le bénéfice de la réduction d'impôt au titre du mécénat des entreprises.

B. LE RECENTRAGE DE LA CONDITION DE LOCALISATION DU SIÈGE DE LA SOCIÉTÉ NON-RÉSIDENTE PRÉVUE POUR L'AMÉNAGEMENT DE LA RETENUE À LA SOURCE SUR LES DIVIDENDES QU'ELLE PERÇOIT

L'Assemblée nationale a, sur la proposition de notre collègue députée Émilie Cariou et des membres du groupe La République en Marche, acceptée par le Gouvernement et par la commission des finances, modifié le critère de localisation retenu pour l'application du mécanisme de restitution temporaire de la retenue à la source prévu au nouvel article 235 *quater* du CGI.

Pour mémoire, la condition relative à la localisation du siège de la société non-résidente ou de l'établissement stable percevant le revenu était appréciée différemment selon la nature du revenu :

- **pour ceux de l'article 119 *bis* du CGI**, il doit s'agir d'un État qui n'est pas un État ou territoire non coopératif, ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement correspondant au contenu de la directive du 16 mars 2010¹ ;

- **pour tous les autres**², le critère est plus resserré, puisqu'il doit s'agir d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement correspondant au contenu de la directive du 16 mars 2010.

¹ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

² À savoir, pour mémoire, les retenues et prélèvements à la source mentionnés aux articles 182 A bis, 182 B, 244 bis, 244 bis A et 244 bis B du code général des impôts.

La modification adoptée conduit à recentrer le critère de localisation retenu pour les revenus de l'article 119 *bis* du CGI sur celui initialement prévu pour les autres revenus, à savoir les seuls États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement correspondant au contenu de la directive du 16 mars 2010.

Par cohérence, ce nouveau critère de localisation plus restrictif est également opéré pour l'application de l'exonération de retenue à la source prévue à l'article 119 *quinquies* du CGI au profit des sociétés étrangères déficitaires.

C. LA SUPPRESSION DES PRÉCISIONS RELATIVES AU TAUX DES RETENUES ET PRÉLÈVEMENTS À LA SOURCE

À l'initiative du rapporteur général du budget Joël Giraud et avec l'avis favorable du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions de précision relatives aux taux applicables** aux retenues et prélèvements à la source dans le cadre de la baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés.

Ces précisions ont été parallèlement intégrées au sein de l'article 11 du présent projet de loi modifiant la trajectoire de cet impôt, dans un souci de clarté et de lisibilité de la loi¹.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a pour objet de mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne le régime de la retenue à la source des bénéfices distribués à des sociétés mères non résidentes ainsi que le mécanisme de retenue à la source des bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères. Les modifications proposées répondent aux difficultés soulevées.

Aucune évaluation de l'impact budgétaire des modifications opérées n'est proposée, ce qui est justifié par « *l'impossibilité d'isoler la retenue à la source supportée par des sociétés non résidentes déficitaires ainsi que celle prélevée sur les bénéfices réalisés en France par une société exonérée et établie dans l'Union européenne ou l'Espace économique européen* »².

Dans l'immédiat, **les contentieux résultant de la non-conformité** du régime de la retenue à la source des bénéfices distribués à des sociétés mères non résidentes **conduiront à rembourser les sommes indument perçues.**

¹ Voir le commentaire de l'article 11 du présent projet de loi.

² Selon l'évaluation préalable des articles du présent projet de loi de finances.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur général, l'administration fait valoir que « *ni l'administration, ni les établissements payeurs ne connaissent eux-mêmes la situation fiscale déficitaire des entreprises bénéficiaires de distributions établies hors de France* », ce qui rend impossible tout chiffrage fiable de l'enjeu global du contentieux. Pour autant, à partir des affaires dont l'administration fiscale est saisie, **une provision pour risque d'un montant de 221 millions d'euros, dont 38 millions d'euros d'intérêts moratoires**, a été arrêtée au 31 décembre 2018¹.

Ces pénalités auraient toutefois pu être évitées par une mise en conformité totale du régime d'imposition à la source dès la loi de finances rectificative pour 2015, à la suite de la mise en demeure de la Commission européenne en 2013, **comme le recommandait votre rapporteur général**.

À cette époque, le Gouvernement avait opté pour une interprétation restrictive de la mise en demeure de la Commission européenne, en rendant cumulatifs les critères de situation déficitaire et de procédure de liquidation judiciaire. Le Gouvernement se fondait sur une décision du Conseil d'État, qui avait jugé, à rebours des analyses de la Commission européenne, que le décalage temporel d'imposition n'emporte pas de différence de traitement caractérisée. Votre rapporteur général rappelait alors qu'« *en pratique, ce décalage temporel, outre un avantage de trésorerie peut emporter une différence dans le montant d'impôt payé : en effet, si la société mère déficitaire ne redevient jamais bénéficiaire et donc, par hypothèse, se trouve au terme de plusieurs années en liquidation judiciaire puis disparaît, alors les dividendes qu'elle aura perçus au cours de ces années de déficit auront été soit taxés via la retenue à la source si elle est non résidente, soit jamais taxés en raison de sa situation déficitaire si elle est résidente* »².

C'est lors de l'examen en première lecture au Sénat que le Gouvernement a entendu rendre cumulatifs les deux critères de situation déficitaire et de procédure de liquidation judiciaire. À l'initiative de votre rapporteur général, **la commission des finances avait émis un avis défavorable à cette modification**, ce qui avait conduit Christian Eckert, alors secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics, à affirmer que « *la Commission européenne va trop loin. C'est donc à dessein que le Gouvernement ne reprend pas à son compte l'intégralité de l'analyse à laquelle elle a abouti [...]. Il y a des contentieux qu'on gagne et des contentieux qu'on perd ! En l'espèce, après l'arrêt du Conseil d'État, nous sommes sûrs de nous, même si, évidemment, on ne peut jamais préjuger à 100 % de l'avenir : nous pensons très sincèrement que la*

¹ Réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire de votre rapporteur général.

² [Voir le rapport n° 229 \(2016-2016\)](#) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015, Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, 9 décembre 2015, page 462.

Cour de justice de l'Union européenne contredirait la Commission européenne sur ce point »¹.

Pour sécuriser l'avenir, il eût été préférable de procéder à une mise en conformité intégrale, comme le recommandait votre rapporteur général.

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

¹ [Compte-rendu](#) de la séance du 11 décembre 2015.

ARTICLE 13

(Art. 205 B [nouveau], 205 C [nouveau], 205 D [nouveau], 209, 212, 212 bis, 221 et 223 B bis du code général des impôts)

Transposition de la directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides (ATAD 2) et suites de la transposition de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 (ATAD 1)

Commentaire : le présent article prévoit de transposer la directive du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides (ATAD 2), modifiant la directive du 12 juillet 2016 (ATAD 1), en définissant les notions applicables aux dispositifs hybrides et en déterminant les règles prévues en fonction de la nature de l'asymétrie fiscale et du positionnement de la France dans chaque montage visé.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NEUTRALISATION DES « DISPOSITIFS HYBRIDES », UNE ACTION DU PROJET « BEPS »

Dans le cadre du plan BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices, endossé par le G20 de Saint-Pétersbourg en 2013, **l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a produit en 2015 un rapport¹ sur les moyens de « neutraliser l'effet de dispositifs hybrides »** (action 2 du plan BEPS). Ce rapport envisage une série de recommandations devant être transposées en droit interne, ainsi que des modifications à apporter au modèle de convention fiscale de l'OCDE afin de lutter contre ces dispositifs.

Selon la définition proposée par l'OCDE, « *les dispositifs hybrides exploitent les différences de traitement fiscal d'une entité ou d'un instrument entre les législations de deux pays ou plus en vue de bénéficier de situations de double non-imposition, y compris un report à long terme de l'impôt* ». Les enjeux de ces montages fiscaux portent à la fois sur « *l'érosion des bases d'imposition* » et sur « *la concurrence, l'efficacité, la transparence et l'équité* »².

¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Neutraliser les effets des dispositifs hybrides », [Rapport final sur l'action 2](#), octobre 2015 (version en anglais) et février 2017 (version en français).

² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Neutraliser les effets des dispositifs hybrides », [Rapport final sur l'action 2](#), février 2017, page 11.

1. Une présentation des dispositifs hybrides

Le caractère « hybride » résulte donc, dans le cadre d'un montage fiscal, de **l'utilisation d'une asymétrie fiscale afin d'éviter l'assujettissement à l'impôt.**

L'OCDE distingue **deux types d'asymétries fiscales** :

- **la déduction non-inclusion**, constatée par exemple lorsqu'un paiement est déduit du résultat du payeur, établi dans une juridiction A, sans qu'il soit inclus dans le résultat du bénéficiaire, établi dans une juridiction B ;

- **la double déduction**, constituée par exemple lorsqu'un paiement est déduit non seulement du résultat du payeur, mais également du résultat d'une autre personne - pouvant être l'investisseur ou une personne tierce, dans le cadre de schémas plus complexes.

Ces asymétries peuvent résulter de **trois principaux facteurs** :

- **un paiement** au titre d'un instrument financier ;

- **une entité** dont la qualification fiscale diffère selon les juridictions, le droit fiscal national conduisant certaines juridictions à considérer l'entité comme une personne imposable, alors que d'autres la considèrent comme une entité fiscalement transparente ;

- **la résidence fiscale**, une personne pouvant être considérée comme résidente de deux juridictions, lui permettant ainsi de bénéficier d'une double déduction.

Pour exploiter ces asymétries, les montages élaborés se révèlent souvent d'une **grande complexité**, en faisant intervenir plusieurs entités, établies dans plusieurs juridictions. Le rapport de l'OCDE présente à cet effet quatre-vingt exemples pour détailler les différents types de schémas identifiés.

Quatre grandes formes de dispositifs hybrides peuvent ainsi être distinguées :

- **les dispositifs hybrides ordinaires**, correspondant aux schémas produisant directement les deux types d'asymétries détaillées précédemment, qu'ils s'appuient sur un paiement, une entité hybride ou une situation de double résidence ;

- **les dispositifs hybrides importés**, lorsque l'effet de l'asymétrie est produit de manière indirecte, le paiement étant alors effectué au profit d'un bénéficiaire établi dans une juridiction n'encadrant pas les dispositifs hybrides ;

- **les transferts hybrides**, lorsqu'un même paiement est considéré comme étant réalisé simultanément par plusieurs personnes dans différentes juridictions, leur permettant de solliciter, chacune, un crédit d'impôt au titre de la retenue acquittée une seule fois au titre du paiement ;

- **les dispositifs structurés**, lorsqu'un des termes et le prix d'un dispositif intègrent l'effet du montage hybride afin d'être commercialisé auprès de contribuables.

2. Les recommandations de l'OCDE pour neutraliser l'effet des dispositifs hybrides

Pour neutraliser les effets des dispositifs hybrides, l'OCDE établit dans son rapport une **liste de douze recommandations** à intégrer dans les législations nationales.

Le principe général repose sur **l'application de règles par chaque juridiction selon leur positionnement dans le montage identifié**. En pratique, il convient de distinguer :

- **une règle principale, prioritairement appliquée**, en vertu de laquelle la juridiction du payeur ou de l'investisseur doit refuser la déduction du montant correspondant ;

- **une règle secondaire**, qualifiée de « défensive » car elle ne peut être appliquée que si la première juridiction n'a pas mis en œuvre la règle principale, conduisant la juridiction du bénéficiaire du paiement à inclure le montant correspondant dans son résultat imposable (situation de déduction non-inclusion) ou la juridiction du payeur à refuser la déduction (situation de double déduction).

L'objectif est d'assurer la coordination des réponses aux dispositifs hybrides, **afin de les neutraliser sans conduire, au contraire, à des situations de double-imposition** – la règle secondaire ne pouvant être mise en œuvre que dans l'éventualité où la règle principale n'a pas été appliquée.

Le tableau ci-dessous résume les règles prévues par l'OCDE.

Synthèse des règles de neutralisation des dispositifs hybrides recommandées par l'OCDE

Type d'asymétrie	Règle principale	Règle secondaire
Déduction non-inclusion	Refus de la déduction par la juridiction du payeur	Inclusion par la juridiction du bénéficiaire
Double déduction	Refus de la déduction par la juridiction de l'investisseur	Refus de la déduction par la juridiction du payeur

L'OCDE a synthétisé l'ensemble des recommandations envisagées en matière de lutte contre les dispositifs hybrides dans le tableau reproduit ci-après.

**Synthèse des recommandations de l'OCDE au titre de l'action 2
« Neutraliser les effets des dispositifs hybrides » du projet « BEPS »**

Asymétrie	Dispositif	Recommandations spécifiques d'amélioration de la législation nationale	Règle relative aux asymétries hybrides recommandée		
			Réponse	Règle défensive	Portée
Déduction non-inclusion	Instrument financier hybride	Pas d'exonération de dividendes en cas de paiements déductibles Encadrement des crédits d'impôts pour retenues à la source	Refuser la déduction par le payeur	Intégrer au calcul du revenu ordinaire	Parties liées et dispositifs structurés
	Non prise en compte d'un paiement effectué par une entité hybride		Refuser la déduction par le payeur	Intégrer au calcul du revenu ordinaire	Groupe sous contrôle commun et dispositifs structurés
	Paiement en faveur d'une entité hybride inversée	Amélioration du régime relatif aux investissements à l'étranger Limitation de la transparence fiscale des entités intermédiaires lorsqu'une entité est opaque aux fins fiscales pour des investisseurs non-résidents	Refuser la déduction par le payeur	-	Groupe sous contrôle commun et dispositifs structurés
Double déduction	Paiement déductible effectué par une entité hybride		Refuser la déduction par la société mère	Refuser la déduction par le payeur	Portée illimitée, la règle défensive s'applique au groupe sous contrôle commun et aux dispositifs structurés
	Paiement déductible effectué par un contribuable à double résidence		Refuser la déduction par le résident	-	Portée illimitée
Effets indirects de déduction non-inclusion	Dispositifs générant une asymétrie importée		Refuser la déduction par le payeur	-	Membres du groupe sous contrôle commun et dispositifs structurés

Source : commission des finances du Sénat, à partir du tableau de l'OCDE, « Neutraliser les effets des dispositifs hybrides », Rapport final sur l'action 2, février 2017, page 22

B. UNE CONCRÉTISATION HARMONISÉE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Le cadre résultant des travaux de l'OCDE constitue **une série de recommandations**, que les États doivent ensuite **transcrire dans leurs législations nationales et leur réseau de conventions fiscales**.

Pour cela, **deux démarches** ont été engagées.

S'agissant des dispositions conventionnelles, la convention multilatérale prévue par l'action 15 permet d'introduire les modifications recommandées dans l'ensemble des conventions fiscales bilatérales que les deux juridictions parties décident de couvrir par l'instrument. Cette convention multilatérale, conclue le 7 juin 2017 à Paris, regroupe désormais 90 juridictions signataires¹, dont 36 l'ont effectivement ratifiée. **C'est le cas de la France, pour laquelle elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019².**

S'agissant des règles devant être intégrées dans les législations nationales, les États membres de l'Union européenne sont convenus d'une démarche coordonnée afin de transcrire certaines recommandations du projet BEPS dans le droit dérivé.

1. La directive du 12 juillet 2016, dite « ATAD 1 » : un premier pas dans la lutte contre les dispositifs hybrides

La directive du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur³ – dite « *anti-tax avoidance directive* » (ATAD 1) –, a permis une **concrétisation rapide de certaines des recommandations du projet BEPS**.

Ses dispositions concernent ainsi **plusieurs actions du projet BEPS**, parmi lesquelles :

- **la limitation de la déductibilité des charges financières**, action 4 du projet BEPS transcrite à l'article 4 de la directive « ATAD 1 », dont les dispositions ont été transposées par l'article 34 de la loi de finances pour 2019⁴ ;

¹ Au 30 octobre 2019, avec la signature de la Bosnie-Herzégovine. [Voir la liste](#) des juridictions ayant signé et, éventuellement, ratifié le texte.

² Pour davantage de détails sur le fonctionnement de l'instrument multilatéral, voir le [rapport n° 410](#) (2017-2018) sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires, d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 11 avril 2018.

³ [Directive \(UE\) 2016/1164](#) du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

⁴ Article 34 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

- **les sociétés étrangères contrôlées**, action 3 du projet BEPS reprise aux articles 7 et 8 de la directive « ATAD 1 », qui s'apparente au mécanisme préexistant en droit national prévu à l'article 209 B du CGI ;

- **les dispositifs hybrides**, action 2 du projet BEPS faisant l'objet de l'article 9 de la directive « ATAD 1 » et du **présent article**.

Outre les actions du projet BEPS, la directive « ATAD 1 » comporte également **certaines ajouts complémentaires**, dont, à son article 6, une clause anti-abus de portée générale en matière d'impôt sur les sociétés, transposée par l'article 108 de la loi de finances pour 2019¹, et, à son **article 5, une règle relative à l'imposition à la sortie** visant à garantir qu'un État membre impose à sa juste valeur la plus-value, y compris latente, en cas de transferts d'actifs en dehors de cet État.

En matière de dispositifs hybrides, l'article 9 de la directive du 12 juillet 2016 ne constituait qu'une **première étape**, relativement succincte, pour **deux raisons** :

- d'une part, dans sa version initiale, le **champ d'application** de la directive « ATAD 1 » se limitait aux **entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés dans un État membre de l'Union européenne** ;

- d'autre part, seul un **cadre général** était introduit par l'article 9, en reprenant les règles principales et défensives préconisées par l'OCDE en cas de déduction non-inclusion et de double déduction, sans caractériser davantage les montages hybrides visés.

2. La directive du 29 mai 2017, dite « ATAD 2 » : la concrétisation au niveau européen des mesures du projet BEPS dans la lutte contre les dispositifs hybrides

Pour parachever la neutralisation des dispositifs hybrides, le Conseil de l'Union européenne a ainsi demandé à la Commission européenne, lors de l'adoption définitive de la directive « ATAD 1 », de présenter rapidement une proposition relative aux dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

C'est le sens de la directive du 29 mai 2017², dite « ATAD 2 », qui vient modifier la directive initiale du 12 juillet 2016 (« ATAD 1 »). Le droit dérivé en vigueur est donc le texte consolidé de la directive du 12 juillet 2016, tel que modifié par la directive du 29 mai 2017.

¹ Article 108 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² [Directive \(UE\) 2017/952](#) du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

La directive « ATAD 2 » procède à **trois modifications essentielles** :

- **l'extension du champ d'application** aux entités fiscalement transparentes en vertu de la législation d'un État membre, ce qui vise à appréhender les dispositifs hybrides inversés – en modifiant l'article 1^{er} de la directive « ATAD 1 » ;

- **l'ajout de notions utiles en matière de dispositifs hybrides**, définies au sein de l'article 2 du texte consolidé ;

- **la réécriture intégrale de l'article 9 relatif aux dispositifs hybrides**, complété de **l'ajout de deux nouveaux articles 9 bis et 9 ter**, traitant respectivement des **dispositifs hybrides inversés** et des **situations de double résidence fiscale**.

Les dispositions introduites par la directive « ATAD 2 » reprennent l'essentiel des recommandations de l'OCDE. Une analyse exhaustive comparant le droit dérivé et la transposition proposée par le présent article est effectuée dans la deuxième partie du présent commentaire (cf. *infra*).

C. UNE MISE EN CONFORMITÉ NÉCESSAIRE DU RÉGIME D'IMPOSITION À LA SORTIE

Ainsi que cela été mentionné précédemment, l'article 5 de la directive « ATAD 1 » précise les **modalités d'imposition à la sortie** en cas de transfert d'actifs au sein d'un même groupe de sociétés. L'objectif est de **prévenir le transfert de bénéfices vers des juridictions à fiscalité privilégiée**.

Il vise ainsi à **garantir qu'un État membre impose la plus-value latente des actifs transférés**. Pour cela, il prévoit que la société est soumise à une imposition à la sortie correspondant à la **plus-value latente constatée pour l'actif transféré**. L'imposition porte sur le montant correspondant à la valeur de marché des actifs transférés au moment de leur sortie de l'État membre¹, diminuée de leur valeur fiscale. Cette imposition ne s'applique que sous réserve que l'État membre de départ n'ait plus le droit d'imposer les éléments d'actifs transférés une fois le transfert intervenu.

Sont concernées les configurations suivantes :

- le transfert d'actifs du siège vers son établissement stable situé dans un autre État membre ou dans un pays tiers, ou le transfert d'actifs de son établissement stable situé dans un État membre vers son siège situé dans un autre État membre ou dans un pays tiers ;

¹ Le paragraphe 6 de l'article 5 de la directive du 12 juillet 2016 définit la « valeur de marché » comme « le montant en contrepartie duquel un actif peut être échangé ou pour lequel des obligations mutuelles peuvent être définies entre des acheteurs et des vendeurs indépendants et consentants dans le cadre d'une opération directe ».

- le transfert de son siège vers un autre État membre ou un pays tiers ;

- le transfert de l'activité exercée par son établissement stable dans un État membre vers un autre État membre ou un pays tiers.

Le deuxième paragraphe de l'article 5 de la directive « ATAD 1 » permet au contribuable d'étaler le paiement de l'impôt sur cinq ans, sous réserve d'une éventuelle garantie et du paiement d'intérêts, lorsque le transfert est opéré à destination d'un autre État membre ou d'un État tiers partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec l'État membre d'origine ou avec l'Union européenne une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement dont la portée est similaire à celle prévue par la directive du 16 mars 2010¹.

En application du quatrième paragraphe du même article, le report de paiement prend fin lorsque les actifs transférés le sont à nouveau vers un pays tiers (hors EEE) ou sont cédés, ainsi qu'en cas de mise en liquidation de l'entreprise ou de non-respect de ses obligations au titre de l'échelonnement.

Au regard de ces dispositions, **le dispositif national** résultant de la troisième loi de finances rectificative pour 2012² et figurant à l'article 221 du code général des impôts (CGI) **présente deux difficultés.**

Premièrement, il réserve la possibilité d'échelonner l'imposition au **transfert d'un siège ou d'un établissement en entier**, et non à des actifs isolés comme le permet la directive « ATAD 1 ».

Deuxièmement, il cantonne le bénéfice de l'échelonnement de l'imposition à la sortie aux transferts réalisés vers des **États parties à l'accord sur l'EEE ayant conclu avec la France**, outre une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue par la directive du 16 mars 2010, **une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.**

Cette dernière condition n'est pas prévue par l'article 5 de la directive « ATAD 1 ». Concrètement, cela conduit à exclure les transferts opérés vers le Lichtenstein de l'échelonnement d'imposition prévu au troisième alinéa du 2 de l'article 221 du CGI.

¹ [Directive 2010/24/UE](#) du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

² Article 30 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à concrétiser la transcription du projet « BEPS » de l'OCDE dans notre droit, afin de renforcer les outils à disposition de l'administration fiscale pour appréhender les pratiques d'évitement de l'impôt.

De façon principale, le présent article transpose les dispositions de la directive du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides¹, dite « ATAD 2 ».

De façon secondaire, le D du présent article modifie le dispositif d'imposition à la sortie prévu à l'article 221 du code général des impôts en cas de transfert à l'étranger, afin de le rendre compatible avec la directive du 12 juillet 2016² établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, dite « ATAD 1 ».

A. LA TRANSPOSITION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES DISPOSITIFS HYBRIDES (« ATAD 2 »)

La transposition de la directive « ATAD 2 » fait l'objet du A du I du présent article, qui introduit à cet effet trois nouveaux articles 205 B, 205 C et 205 D au sein du code général des impôts. Ces ajouts visent à préciser les définitions pertinentes en matière de dispositifs hybrides et à déterminer les règles applicables en fonction de la nature de l'asymétrie fiscale constatée.

Il convient de distinguer :

- le nouvel article 205 B du CGI, qui détaille les sept types de dispositifs hybrides identifiés par la directive « ATAD 2 » (1 du I du nouvel article 205 B du CGI), définit les principales notions pertinentes pour les appréhender (2 à 16 du I et II du nouvel article 205 B du CGI), et précise les réponses qui leur sont apportées (III du nouvel article 205 B du CGI) ;

- le nouvel article 205 C du CGI, qui prévoit la neutralisation appliquée aux dispositifs hybrides inversés, définis au 15 du I du nouvel article 205 B du CGI ;

- le nouvel article 205 D du CGI, qui concerne les asymétries liées à la résidence fiscale pour les cas des contribuables double-résidents.

¹ [Directive \(UE\) 2017/952](#) du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

² [Directive \(UE\) 2016/1164](#) du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur.

1. La qualification d'un dispositif hybride : une opération transfrontalière interne à un groupe, quelle que soit la seconde juridiction fiscale impliquée

Deux éléments doivent être relevés :

- le périmètre de qualification des dispositifs hybrides est cantonné aux **opérations internes à un groupe d'entreprises associées** ;

- le périmètre territorial d'application des règles prévues est étendu à **l'ensemble des juridictions de contrepartie**, qu'elles soient ou non membres de l'Union européenne.

a) La qualification des dispositifs hybrides est réservée aux asymétries entre entreprises d'un même groupe

Un dispositif hybride exploite une asymétrie pour des opérations réalisées par des entités d'un même groupe. Par conséquent, les dispositions prévues pour les encadrer s'appliquent uniquement aux asymétries qui surviennent entre membres d'un même groupe.

Cette exigence est inscrite au 2 du II du nouvel article 205 B du CGI, qui prévoit qu'un dispositif hybride est constaté lorsque l'asymétrie intervient :

- entre un contribuable et une entreprise associée ;
- entre entreprises associées d'un même contribuable ;
- entre le siège et un établissement du groupe ;
- entre plusieurs établissements d'une même entité.

Le 16 du I du nouvel article 205 B du CGI précise la définition d'une entreprise associée, avec **quatre cas de figure** détaillés dans le tableau ci-après.

Le seuil de détention de 50 % est ramené à 25 % pour les dispositifs hybrides constitués en cas de différence de qualification d'un instrument financier ou d'un paiement réputé effectué par un établissement stable à son siège – visés respectivement aux a et f du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI.

Définition d'une entreprise associée au sens du nouvel article 205 B du CGI

Société fille (a du 16)	Une entité contrôlée par le contribuable – société fille –, ce qui se caractérise par la détention d'au moins 50 % du capital, des droits de vote ou des droits aux bénéfices de l'entité concernée, que cette détention soit directe ou indirecte
Société mère (b du 16)	Une entité contrôle le contribuable selon les mêmes conditions
Société sœur (c du 16)	Une entité est contrôlée par une société qui contrôle également le contribuable
Groupe consolidé et influence notable (d du 16)	Une entité appartenant au même groupe consolidé que le contribuable au sens du 2 du VI de l'article 212 <i>bis</i> du CGI, à savoir les groupes constitués d'entreprises françaises et étrangères dont les comptes sont consolidés Ou une entreprise sur la gestion de laquelle le contribuable exerce une influence notable – ou inversement – condition présumée en cas de détention d'au moins 20 % des droits de vote en application du second alinéa de l'article L. 233-17-2 du code de commerce.

NB : les dispositions mentionnées s'entendent du 16 du I du nouvel article 205 B du CGI.

Source : commission des finances du Sénat

Une exception au critère de lien est prévue pour les dispositifs structurés, qui font intervenir des personnes étrangères au groupe dans le cadre d'un dispositif hybride. Cette exception, qui reprend ce que prévoit la directive, est **cohérente avec l'objectif visé**, dans la mesure où l'intervention d'un tiers n'est alors qu'un **élément accessoire et constitutif d'un dispositif hybride fiscal propre au groupe**.

La définition est précisée au 14 du I du nouvel article 205 B du CGI et renvoie à « *un dispositif utilisant un dispositif hybride dont les termes intègrent la valorisation de l'effet d'asymétrie ou un dispositif qui a été conçu en vue de générer les mêmes conséquences qu'un dispositif hybride, lorsque le contribuable ne peut pas démontrer que lui-même ou une entreprise associée n'avaient pas connaissance du dispositif hybride et qu'ils n'ont pas bénéficié de l'avantage fiscal en découlant* ».

b) *L'encadrement des dispositifs hybrides s'applique au sein de l'Union européenne, quelle que soit la seconde juridiction fiscale concernée*

Le 7 du I du nouvel article 205 B du CGI indique que la notion d'établissement s'entend d'un « *établissement au sens du I de l'article 209 [du CGI] ou de la législation applicable dans l'État dans lequel il est situé ou dans celui du siège de l'entité dont il dépend ou un établissement stable au sens des conventions internationales relatives aux doubles impositions* ».

Il en résulte que **les dispositions prévues par le présent article s'appliquent aux asymétries constatées du fait des divergences des législations entre la France et toute juridiction fiscale extérieure**. Ce champ d'application reprend directement ce que prévoit la directive « ATAD 2 » en son article premier¹.

Toutefois, le terme d'« établissement » utilisé par le présent article en référence au I de l'article 209 du CGI est peu cohérent, dans la mesure où ce I ne le mentionne pas et retient l'expression d'« entreprises exploitées en France ». Selon les précisions apportées par la doctrine², cette notion s'entend de l'exercice habituel d'une activité en France dans le cadre d'un établissement autonome ou, à défaut, par l'intermédiaire de représentants sans personnalité professionnelle indépendante, ou résultant de la réalisation d'opérations formant un cycle commercial complet. Cette incohérence a été corrigée par l'Assemblée nationale (cf. *infra*).

2. La définition des notions applicables en matière de dispositifs hybrides

Les notions pertinentes pour appréhender les dispositifs hybrides font l'objet de définitions précisées aux I et II du nouvel article 205 B du CGI.

a) Une reprise à l'identique des définitions de la directive

Ces dispositions reprennent, pour l'essentiel, le sens prévu par la directive « ATAD 2 », qui transcrit elle-même les recommandations issues des travaux de l'OCDE, en les adaptant aux termes de la loi fiscale française. La plupart des définitions proposées n'appellent **aucun commentaire** particulier ; elles sont récapitulées dans le tableau ci-après.

¹ « La présente directive s'applique à tous les contribuables soumis à l'impôt sur les sociétés dans un ou plusieurs États membres, y compris les établissements stables, lorsqu'ils sont situés dans un ou plusieurs États membres, d'entités ayant leur résidence fiscale dans un pays tiers.

² [BOI-IS-CHAMP-60-10-10](#), § 50.

Définitions proposées par le I du nouvel article 205 B du CGI reprises de la directive « ATAD 2 » sans modification substantielle

Notion pertinente <i>(inscription au sein du I du nouvel article 205 B du CGI)</i>	Définition proposée
Personne (3)	Une personne physique ou une entité.
Double déduction (9)	Une déduction du même paiement, des mêmes dépenses ou des mêmes pertes dans l'État de résidence du débiteur et dans un autre État. Dans le cas d'un paiement par une entité hybride ou un établissement, l'État de résidence du débiteur est celui dans lequel l'entité hybride ou l'établissement est établi ou situé.
Effet d'asymétrie (10)	Une déduction d'un paiement sans inclusion correspondante dans les revenus du bénéficiaire de ce paiement ou une double déduction.
Entité hybride (11)	Toute entité ou tout dispositif qui est considéré comme une entité imposable par un État et dont les revenus ou les dépenses sont considérés comme les revenus ou les dépenses d'une ou de plusieurs autres personnes par un autre État.
Instrument financier (12)	Un instrument qui génère un rendement financier soumis, soit dans l'État de résidence du débiteur, soit dans l'État de résidence du bénéficiaire, aux règles fiscales applicables aux titres de dette, titres de participation ou instruments dérivés, y compris tout transfert hybride.
Transfert hybride (13)	Un dispositif permettant de transférer un instrument financier lorsque le rendement sous-jacent de l'instrument financier transféré est considéré sur le plan fiscal comme obtenu simultanément par plusieurs des parties à ce dispositif.
Dispositif hybride inversé (15)	Un dispositif dans lequel une ou plusieurs entreprises associées détenant ensemble un intérêt direct ou indirect dans au moins 50 % du capital, des droits de vote ou des droits aux bénéfices d'une entité hybride constituée ou établie dans un État membre de l'Union européenne, sont établies dans un État ou des États qui considèrent cette entité comme une personne imposable.
Entreprise associée (16)	<p>a) Une entité dans laquelle le contribuable détient directement ou indirectement une participation d'au moins 50 % des droits de vote ou du capital ou dont il est en droit de recevoir au moins 50 % des bénéfices ;</p> <p>b) Une personne qui détient directement ou indirectement une participation d'au moins 50 % des droits de vote ou du capital du contribuable, ou qui est en droit de recevoir au moins 50 % des bénéfices du contribuable ;</p> <p>c) Une entité dans laquelle une personne, qui détient directement ou indirectement une participation d'au moins 50 % des droits de vote ou du capital du contribuable, détient également une participation d'au moins 50 % des droits de vote ou du capital ; ou</p> <p>d) Une entité qui fait partie du même groupe consolidé que le contribuable au sens du 2° du VI de l'article 212 bis, une entreprise sur la gestion de laquelle le contribuable exerce une influence notable ou une entreprise qui exerce une influence notable sur la gestion du contribuable.</p> <p>Le seuil de détention de 50 % est ramené à 25 % pour les dispositifs hybrides constitués en cas de différence de qualification d'un instrument financier ou d'un paiement réputé effectué par un établissement stable à son siège - visés respectivement aux a et f du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI.</p>

NB : les dispositions mentionnées figurent au I du nouvel article 205 B du CGI.

Source : commission des finances du Sénat

b) *Les différences par rapport à la directive*

(1) Des notions non reprises

Tout d'abord, **quatre expressions définies dans la directive ne sont pas reprises** par le présent article, leur inscription étant **considérée superfétatoire par l'administration fiscale**, soit parce qu'elles sont déjà précisées par ailleurs dans la loi fiscale, soit parce qu'elles sont rendues clairement intelligibles par d'autres dispositions proposées par le présent article.

Il s'agit des termes suivants :

- « déduction sans inclusion », ce terme étant déjà défini avec la liste des dispositifs hybrides inscrites aux a à f du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI ;

- « déduction » et « revenu soumis à double inclusion », ces termes ne posant pas de difficulté particulière en droit fiscal français ;

- « établissement stable non pris en compte », ce terme étant couvert par la définition d'un « établissement », ajoutée par rapport à la directive et figurant au 7 du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI.

Enfin, le terme d'« allègement fiscal », non repris *in extenso* par le présent article, figure dans la définition du mot « inclusion », détaillée ci-après.

(2) Des notions ajoutées

Ensuite, la transposition proposée par le présent article complète les dispositions de la directive « ATAD 2 » en ajoutant cinq définitions, figurant dans le tableau ci-après.

Ces ajouts visent à **préciser le sens de termes génériques lorsqu'ils sont utilisés dans le contexte spécifique des dispositifs hybrides** et à **correspondre aux recommandations de l'OCDE**. Tel est en particulier le cas de la précision apportée au sens d'un « paiement », qui correspond non seulement à un paiement effectif mais également à un paiement susceptible d'être versé.

(3) Des notions modifiées

Enfin, le présent article procède à des **adaptations de la définition proposée par la directive « ATAD 2 » pour deux notions**. Selon le Gouvernement, il s'agit d'en rendre l'application plus prévisible pour le contribuable et plus simple pour l'administration fiscale.

- L'inclusion

La première notion est celle d'« inclusion », définie au 8 du I du nouvel article 205 B du CGI. La définition proposée correspond bien à celle de la directive : l'inclusion est constatée dès lors qu'« *un paiement est pris en*

compte dans le revenu imposable du bénéficiaire en application des règles de son État de résidence » (8 du I du nouvel article 205 B du CGI).

En revanche, **le dispositif proposé s'écarte de la directive s'agissant de la durée au cours de laquelle l'inclusion est appréciée.** La directive reprend les recommandations de l'OCDE et retient à cet effet une période de **douze mois** suivant la fin de la période d'imposition du payeur. **Cette durée fixe est assortie d'un tempérament** puisque **l'inclusion est également présumée lorsqu'il « est raisonnable de penser que le paiement sera inclus par la juridiction du bénéficiaire dans une période d'imposition ultérieure et que les conditions du paiement sont celles dont il serait envisageable que des entreprises indépendantes conviennent entre elles ».**

La transposition proposée fait un choix différent, en retenant une période plus longue de vingt-quatre mois, non assortie du tempérament interprétatif proposé par la directive. En pratique, le nouvel article 205 B du CGI prévoit qu'un paiement est considéré comme inclus dans les revenus imposables du bénéficiaire sous **deux conditions cumulatives** :

- s'il n'a pas ouvert droit en application des règles de l'État de résidence du bénéficiaire et, en raison de la nature même du paiement, à une exonération, une réduction du taux d'imposition ou un crédit ou remboursement d'impôt - autre qu'un crédit d'impôt au titre d'une retenue à la source ;

- si l'inclusion a lieu au titre d'un exercice qui commence dans les vingt-quatre mois suivant la fin de l'exercice au titre duquel la charge a été déduite en France.

Le choix de transposition opéré par le Gouvernement est conforme à la logique de la directive et aux recommandations de l'OCDE. Si la directive retient une durée plus courte, elle l'assortit d'une exception relativement imprécise, fondée sur une appréciation d'opportunité - « *il est raisonnable de penser que le paiement sera inclus par la juridiction du bénéficiaire dans une période d'imposition ultérieure* » - dont l'application pourrait se révéler complexe à l'usage. **En retenant une durée plus longue mais fixe, la transposition proposée participe donc d'un objectif de sécurité juridique.** Selon les informations transmises par l'administration fiscale, dans l'éventualité où un paiement serait *in fine* inclus par la législation de l'État du bénéficiaire au-delà de vingt-quatre mois, le contribuable pourrait bénéficier d'un droit à réclamation afin d'inscrire en charge le paiement dont la déduction lui avait été initialement refusée.

- Dispositif structuré

Comme la directive, le 14 du I du nouvel article 205 B du CGI précise qu'un dispositif structuré s'entend d'un « *dispositif utilisant un dispositif hybride dont les termes intègrent la valorisation de l'effet d'asymétrie ou un dispositif qui a été conçu en vue de générer les mêmes conséquences qu'un dispositif hybride* ».

Toutefois, **la transposition proposée est plus explicite que la directive pour qualifier un dispositif structuré.**

La directive prévoit en effet que le dispositif structuré n'est pas établi lorsque *« l'on ne peut pas raisonnablement attendre du contribuable ou d'une entreprise associée qu'il/elle soit informé(e) de l'existence du dispositif hybride, et qu'il/elle n'ait pas bénéficié de l'avantage fiscal découlant de ce dispositif »*. Il en résulte que la charge de la preuve pourrait reposer sur l'administration fiscale, la directive laissant à l'État membre le soin de préciser l'interprétation qu'il entend retenir.

Le nouvel article 205 B du CGI opère un choix plus strict, en faisant reposer la charge de la preuve sur le contribuable, qui doit démontrer que lui-même ou une entreprise associée n'avaient pas connaissance du dispositif hybride et qu'ils n'ont pas bénéficié de l'avantage fiscal en découlant.

Il s'agit toutefois d'un **renversement de la charge de la preuve de second rang**. L'administration fiscale doit d'abord démontrer, à titre principal, l'existence d'un dispositif structuré ; ce n'est qu'une fois cette démonstration établie que le contribuable devra apporter la preuve qu'il n'avait pas connaissance du dispositif hybride et n'a pas bénéficié de l'avantage fiscal en découlant.

C'est pourquoi cette disposition peut avant tout être analysée comme une clause de sauvegarde parachevant l'effectivité du dispositif.

*

Le tableau ci-après récapitule les définitions ajoutées et modifiées par rapport à la directive que le présent article propose d'inscrire au I du nouvel article 205 B du CGI.

Notion pertinente (inscription au sein du I du nouvel article 205 B du CGI)	Définition proposée
Définitions ajoutées par rapport à la directive	
Paiement (2)	Tout droit à un transfert de valeur associé à un montant susceptible d'être payé.
Résidence (4)	Lieu où une personne est considérée comme ayant son siège ou son domicile fiscal.
Débiteur (5)	Une personne qui est tenue d'effectuer un paiement.
Investisseur (6)	Toute personne autre que le débiteur qui bénéficie d'une déduction afférente à un dispositif hybride résultant d'un paiement par un établissement stable non pris en compte à tiers (g du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI).
Établissement (7)	Un établissement au sens du I de l'article 209 ou de la législation applicable dans l'État dans lequel il est situé ou dans celui du siège de l'entité dont il dépend ou un établissement stable au sens des conventions internationales relatives aux doubles impositions.
Définitions modifiées par rapport à la directive	
Inclusion (8)	<p>La prise en compte d'un paiement dans le revenu imposable du bénéficiaire en application des règles de son État de résidence.</p> <p>Toutefois, pour les dispositifs hybrides constitués en cas de différence de qualification d'un instrument financier, un paiement est considéré comme inclus dans les revenus imposables du bénéficiaire :</p> <p>a) s'il n'a pas ouvert droit en application des règles de l'État de résidence de ce bénéficiaire à une exonération, une réduction du taux d'imposition ou un crédit ou remboursement d'impôt, autre qu'un crédit d'impôt au titre d'une retenue à la source, en raison de la nature de ce paiement ; et</p> <p>b) si cette inclusion a lieu au titre d'un exercice qui commence dans les vingt-quatre mois suivant la fin de l'exercice au titre duquel la charge a été déduite.</p>
Dispositif structuré (14)	Un dispositif utilisant un dispositif hybride et dont les termes intègrent la valorisation de l'effet d'asymétrie ou un dispositif qui a été conçu en vue de générer les mêmes conséquences qu'un dispositif hybride, lorsque le contribuable ne peut pas démontrer que lui-même ou une entreprise associée n'avaient pas connaissance du dispositif hybride et qu'ils n'ont pas bénéficié de l'avantage fiscal en découlant.

NB : les dispositions mentionnées s'entendent du I du nouvel article 205 B du CGI.

Source : commission des finances du Sénat

3. La typologie des dispositifs hybrides : une reprise à l'identique des dispositions de la directive, le choix de ne pas exercer les options offertes

a) *La typologie des dispositifs hybrides reprend directement les dispositions de la directive*

Le présent article transpose directement la typologie des dispositifs hybrides prévue par la directive « ATAD 2 », en l'inscrivant au 1 du I du nouvel article 205 B du CGI.

Sept dispositifs hybrides sont distingués, à savoir :

i) **un instrument financier hybride**, l'asymétrie résultant d'une différence de qualification de l'instrument financier ou du paiement entre les deux juridictions (**a du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI) ;

ii) **un paiement à une entité hybride située dans un État autre que la France**, l'asymétrie résultant d'une différence dans la qualification de l'entité hybride, fiscalement opaque pour une juridiction et fiscalement transparente pour la seconde (**b du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI) ;

iii) **un paiement d'un établissement stable à son siège ou entre au moins deux établissements stables d'une même entité**, l'asymétrie résultant des différences dans l'attribution des revenus et paiements entre le siège et l'établissement ou entre les deux ou multiples établissements de la même entité (**c du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI) ;

iv) **un paiement à un établissement stable non pris en compte avec un siège**, qu'il soit hors de France ou en France, l'asymétrie provenant de la qualification de l'établissement stable, celui-ci n'étant pas pris en compte par l'une des juridictions (**d du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI) ;

v) **un paiement par une entité hybride**, l'asymétrie résultant de la qualification de l'entité hybride, fiscalement opaque pour une juridiction et fiscalement transparente pour la seconde (**e du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI) ;

vi) **un paiement réputé effectué par un établissement stable à son siège ou entre au moins deux établissements stables d'une même entité**, l'asymétrie résultant de la non prise en compte du paiement par l'État de résidence du bénéficiaire (**f du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI) ;

vii) **une double déduction (g du 1 du I** du nouvel article 205 B du CGI), ce qui, au terme du 9 du I du nouvel article 205 B du CGI, correspond à une déduction du même paiement, des mêmes dépenses ou des mêmes pertes dans l'État de résidence du débiteur et dans un autre État.

Les six premiers dispositifs hybrides se traduisent par la même conséquence de déduction non-inclusion : le dispositif ouvre droit à la déduction d'une charge dans la juridiction du payeur, qui constitue, de façon corrélative, un produit, sans qu'il soit inclus dans la juridiction du bénéficiaire.

Le dernier dispositif hybride entraîne une double déduction : le paiement est appréhendé dans les deux juridictions comme une charge, laquelle est déduite comme telle du résultat imposable. Il correspond plus particulièrement à **deux configurations** :

- un paiement par un établissement stable non pris en compte à un tiers, l'asymétrie résultant de la qualification de l'établissement stable ;

- un paiement par un établissement stable à un tiers, l'asymétrie provenant alors d'une différence entre les juridictions concernées dans l'attribution des charges entre l'établissement stable et le siège.

Par ailleurs, **trois autres types d'asymétries fiscales** sont retenues par le présent article.

Le premier traite des transferts hybrides, visés au **13 du I du nouvel article 205 B du CGI**. Ce dispositif permet de transférer un instrument financier dont le rendement sous-jacent est considéré sur le plan fiscal comme obtenu simultanément par plusieurs des parties au dispositif. Alors qu'une seule retenue à la source est appliquée à l'un des parties au transfert, chacune des parties bénéficie d'un allègement fiscal.

Le deuxième vise les dispositifs hybrides inversés, situation dans laquelle l'entité hybride est située en France et fait l'objet du **nouvel article 205 C**, introduit au sein du CGI par le présent article. Pour mémoire, une entité hybride est fiscalement transparente en application de la législation de sa juridiction d'établissement, à savoir la France en l'espèce, alors que l'autre juridiction la considère comme une personne imposable distincte. Il en résulte une situation éventuelle de déduction non-inclusion : la seconde juridiction autorise la déduction, tandis que la France, n'appréhendant pas fiscalement l'entité, n'inclut pas le produit.

Le troisième concerne les cas de double résidence fiscale et fait l'objet du nouvel article 205 D, introduit au sein du CGI par le présent article. Dans cette situation, un paiement est versé à une entité hybride résidente à la fois en France et dans un État tiers non lié par une convention fiscale, ce qui rend possible une double déduction en France et dans l'État tiers.

b) L'exclusion des transferts hybrides réalisés par un négociant financier

La directive « ATAD 2 » prévoit expressément **une exclusion de l'encadrement des dispositifs hybrides** pour le cas spécifique d'un **instrument financier transféré par un négociant financier**.

Dès lors, un paiement représentant le rendement sous-jacent d'un instrument financier transféré ne constitue pas un dispositif hybride lorsque le paiement est effectué par un négociant financier dans le cadre d'un transfert hybride sur le marché, sous réserve que la juridiction du payeur exige du négociant financier qu'il inclue dans ses revenus l'intégralité des montants perçus en rapport avec l'instrument financier transféré.

Le 1 du II du nouvel article 205 B du CGI reprend cette exception, qui ne concerne pas les dispositifs structurés, ce qui est cohérent avec les dispositions de la directive.

- c) *Pour l'application de l'encadrement des dispositifs hybrides, la France décide de ne pas activer une dérogation optionnelle et temporaire permise par la directive*

La directive « ATAD 2 » autorise les États membres à ne pas appliquer, à titre temporaire jusqu'au 31 décembre 2022, ses dispositions relatives aux dispositifs hybrides aux opérations propres au secteur bancaire.

Il est ainsi permis d'écarter du champ d'application de la directive les dispositifs hybrides résultant du paiement d'intérêts à une entreprise associée dans le cadre d'un instrument financier **sous réserve de quatre critères cumulatifs** :

- il concerne la conversion, le renflouement interne ou la dépréciation ;

- il a été émis dans le seul but de satisfaire aux exigences prudentielles en matière de capacité d'absorption des pertes au secteur bancaire et il est reconnu comme tel ;

- il constitue un dérivé d'un instrument financier ayant pour caractéristique la conversion, le renflouement interne ou la dépréciation au niveau de l'entreprise mère, au niveau requis pour satisfaire aux exigences applicables en matière de capacité d'absorption des pertes et non dans le cadre d'un dispositif structuré ;

- la déduction nette globale pour le groupe consolidé prévue dans le cadre du dispositif n'excède pas le montant qu'il aurait atteint si le contribuable avait émis directement sur le marché un tel instrument financier.

Cette exception est permise aux États membres à titre temporaire, jusqu'au 31 décembre 2022.

Le Gouvernement propose de ne pas retenir cette exception et justifie son choix pour une raison d'opportunité, dans la mesure où les opérations susceptibles d'en bénéficier actuellement concerneraient essentiellement des filiales bancaires britanniques.

4. Les neutralisations proposées : une reprise des recommandations de l'OCDE transcrites dans la directive « ATAD 2 »

Le III du nouvel article 205 B du CGI détermine la neutralisation appliquée à chaque catégorie de dispositif hybride visé au 1 du I du même article.

Pour les dispositifs hybrides inversés et les asymétries résultant d'une double résidence, le mécanisme de neutralisation est détaillé au sein de chacun des nouveaux articles du CGI qui les mentionne, à savoir respectivement le **nouvel article 205 C** et le **nouvel article 205 D** du CGI.

La logique qui accompagne la neutralisation est identique et **repré**nd **directement les recommandations de l'OCDE**, transcrites dans la directive « ATAD 2 », faisant coexister, **pour les dispositifs hybrides ordinaires, deux règles** :

- **une règle principale** devant être appliquée par la juridiction du payeur (déduction non-inclusion) ou de l'investisseur (double déduction) ;

- **une règle secondaire, qualifiée de « défensive »**, pouvant être appliquée par la juridiction du bénéficiaire (déduction non-inclusion) ou du payeur (double déduction) lorsque l'autre juridiction n'a pas activé la règle principale.

Il convient de souligner que **le Gouvernement n'exerce pas l'option permise par la directive « ATAD 2 » d'exclure l'application de la règle défensive à certains dispositifs en cas de déduction sans inclusion** – ce qui correspond à ceux visés aux b, c, d et f du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI¹.

Ce choix participe d'une meilleure effectivité de l'encadrement des dispositifs hybrides, dans la mesure où la France sera en mesure de corriger les asymétries y compris dans le cas où l'autre juridiction concernée n'appliquerait pas la règle principale, par choix ou par absence d'encadrement des dispositifs hybrides dans sa législation nationale. Ce choix s'inscrit **directement dans le sens des recommandations de l'OCDE**, qui fait valoir que *« les règles recommandées sont hiérarchisées de manière à ce qu'une juridiction n'ait pas à appliquer la règle relative aux dispositifs hybrides si la juridiction de la contrepartie applique une règle suffisante pour neutraliser l'asymétrie »* et *« préconise que chaque juridiction mette en place l'ensemble des règles préconisées afin que les effets d'un dispositif hybride soient neutralisés même si la juridiction de la contrepartie est dépourvue de règles ciblant les asymétries hybrides »*².

Pour les dispositifs hybrides importés, les transferts hybrides et les dispositifs hybrides inversés, une seule règle s'applique, conformément aux dispositions de la directive « ATAD 2 ».

¹ À savoir un paiement à une entité hybride située dans un État autre que la France (b du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI), un paiement d'un établissement stable à son siège ou entre au moins deux établissements stables d'une même entité, (c du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI), un paiement à un établissement stable non pris en compte avec son siège situé hors de France (d du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI), un paiement réputé effectué par un établissement stable à son siège ou entre au moins deux établissements stables d'une même entité (f du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI).

² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Neutraliser les effets des dispositifs hybrides », [Rapport final sur l'action 2](#), février 2017, page 21.

Les règles prévues permettent de répondre à une situation où la première juridiction concernée n'appliquerait pas l'encadrement des dispositifs hybrides. Simples de conception, elles sont toutefois **d'application plus complexe**, dans la mesure où la neutralisation dépend du type d'asymétrie en cause.

Les développements qui suivent détaillent, pour chaque grande catégorie d'asymétrie, les modalités de neutralisation prévues. Le tableau ci-après synthétise les dispositifs hybrides visés, en distinguant la définition et la neutralisation proposées ainsi que les références au sein des nouveaux articles introduits au sein du code général des impôts par le présent article.

a) La neutralisation des dispositifs hybrides

Les 1 à 4 du III du nouvel article 205 B du CGI déterminent les modalités de neutralisation des dispositifs hybrides ordinaires.

- Dispositifs hybrides entraînant une déduction non-inclusion

Pour les dispositifs hybrides entraînant une déduction non-inclusion, à savoir ceux correspondant aux a à f du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI, **le 1 du III de ce même article prévoit que :**

- **à titre principal**, lorsque le paiement est effectué depuis la France, **le débiteur se voit refuser la déduction** du montant afférent au paiement de son résultat imposable (**a du 1 du III** du nouvel article 205 B du CGI) ;

- **à titre secondaire**, lorsque le paiement est effectué vers la France et qu'il a été effectivement déduit par le débiteur établi dans une autre juridiction, **le bénéficiaire doit inclure le montant afférent** dans son résultat imposable (**b du 1 du III** du nouvel article 205 B du CGI).

S'agissant des dispositifs hybrides faisant intervenir un établissement stable non pris en compte, à savoir ceux correspondant au d du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI, la neutralisation mentionnée ci-avant s'applique lorsque le débiteur est établi en France ou lorsque l'établissement est en France.

Un cas particulier existe néanmoins lorsque la France est le siège de l'établissement stable non pris en compte par la juridiction dans laquelle il est établi. En ce cas, **une seule règle de neutralisation s'applique**, conformément au **4 du III** du nouvel article 205 B du CGI : les revenus attribués à l'établissement stable non pris en compte doivent être **inclus en France**, dans le résultat du siège.

- Dispositifs hybrides entraînant une double déduction :

Pour les dispositifs hybrides entraînant une double déduction, à savoir ceux correspondant au g du 1 du I du nouvel article 205 B du CGI, **le 2 du III de ce même article prévoit que :**

- **à titre principal**, lorsque l'investisseur est établi en France, **la déduction de la charge du résultat imposable n'est pas admise (a du 2 du III du nouvel article 205 B du CGI) ;**

- **à titre secondaire**, lorsque le débiteur du paiement est établi en France et que l'autre juridiction autorise l'investisseur à déduire la charge, **la déduction est refusée au débiteur établi en France (b du 2 du III du nouvel article 205 B du CGI).**

Conformément au choix de transposition précisé ci-avant, une clause de sauvegarde est prévue au troisième alinéa du 2 du III afin d'écarter l'application de ces règles lorsque la double déduction concerne un revenu *in fine* inclus par l'autre juridiction au titre du même exercice ou au titre d'un exercice qui commence dans les vingt-quatre mois suivant la fin de l'exercice au titre duquel la charge a été initialement déduite.

b) La neutralisation des dispositifs hybrides importés et des transferts hybrides

Les 3 et 5 du III du nouvel article 205 B du CGI déterminent les modalités de neutralisation respectivement des **dispositifs hybrides importés et des transferts hybrides**. Conformément à la directive « ATAD 2 », **une seule règle** trouve à s'appliquer, à savoir :

- **pour les dispositifs hybrides importés, la déduction est refusée** lorsque le paiement compense un autre paiement afférent à un dispositif hybride, que la compensation soit opérée directement ou par l'intermédiaire d'une série de transactions ou d'un dispositif structurés (**3 du III du nouvel article 235 B du CGI**) ;

- **pour les transferts hybrides**, l'allègement fiscal accordé au titre de la retenue à la source appliquée au paiement provenant d'un instrument financier transféré à plusieurs parties est **limité au prorata des revenus nets imposables liés audit paiement (5 du III du nouvel article 235 B du CGI).**

c) La neutralisation des dispositifs hybrides inversés

Le nouvel article 205 C du CGI précise les modalités de neutralisation des dispositifs hybrides inversés, avec l'application d'une règle unique, consistant à **intégrer les revenus de l'entité hybride dans son résultat imposable en France.**

Il convient de préciser qu'**une exception est prévue pour les organismes de placement collectif (OPC)** ; elle fait l'objet du second alinéa du nouvel article 205 C du CGI. Elle reprend expressément le sens de

l'article 9 bis de la directive « ATAD 1 », introduit par la directive « ATAD 2 ». Cette exception s'applique à « *tout organisme ou fonds de placement à participation large, doté d'un portefeuille de titres diversifiés et soumis aux règles de protection des investisseurs dans le pays où il est établi* ».

d) La neutralisation des asymétries imputables à une double résidence

Le nouvel article 205 D du CGI précise les modalités de neutralisation des double déductions qui pourraient résulter d'une double résidence. En ce cas, il est prévu que **la France refuse la déduction**, sous réserve de deux situations dans lesquelles cette dernière reste admise :

- lorsque le montant susceptible de faire l'objet d'une double déduction est inclus dans le revenu imposable de son bénéficiaire en France et dans l'autre État ;

- lorsque l'autre juridiction est un État membre de l'Union européenne refusant la déduction et pour lequel la convention fiscale le liant à la France fixe la résidence du contribuable en France.

Tableau synthétique des dispositifs hybrides visés et des corrections proposées par le présent article

Effet	Disposition du CGI	Définition du dispositif hybride	Origine de l'asymétrie	Asymétrie	Neutralisation	Dispositif proposé au sein du CGI
Déduction non-inclusion	Art. 205 B I, 1 a	Instrument financier hybride	Qualification de l'instrument financier	Charge déduite dans l'État du payeur, mais produit non inclus dans l'État du bénéficiaire	Non déduction dans l'État du payeur (règle principale) Ou inclusion dans l'État du bénéficiaire (règle défensive)	Art. 205 B III, 2 a (France État du payeur) ou b (France État du bénéficiaire)
	Art. 205 B I, 1 b	Paiement à une entité hybride située dans un État autre que la France	Qualification de l'entité hybride : opaque ou transparente fiscalement selon les États	Charge déduite dans l'État du payeur, mais produit non inclus ni dans l'État de l'entité hybride, ni dans l'État des associés		
	Art. 205 B I, 1 c	Paiement entre l'établissement stable et son siège	Attribution des revenus/paiements	Charge déduite dans l'État du payeur, mais produit non inclus ni dans l'État de l'établissement, ni dans l'État de son siège		
	Art. 205 B I, 1 d	Paiement à un établissement stable non pris en compte avec son siège situé hors de France	Qualification de l'établissement stable	Charge déduite dans l'État du payeur, mais produit non inclus ni dans l'État de l'établissement, ni dans l'État de son siège		
	Art. 205 B I, 1 e	Paiement par une entité hybride	Qualification de l'entité hybride : opaque ou transparente selon les États	Charge déduite dans l'État de l'entité hybride payeur, mais produit non inclus dans l'État du bénéficiaire		
	Art. 205 B I, 1 f	Paiement réputé effectué par un établissement stable à son siège	Attribution des revenus/paiements			
	Art. 205 C	Paiement à une entité hybride située en France	Qualification de l'entité	Charge déduite dans l'État du payeur mais produit non inclus ni dans l'État de l'entité hybride (France), ni dans l'État des associés	Inclusion du paiement en France	Art. 205 C
	Art. 205 B I, 1 d	Paiement à un établissement stable non pris en compte avec son siège situé en France	Qualification de l'établissement stable	Charge déduite dans l'État du payeur, mais produit non inclus ni dans l'État de l'établissement, ni dans l'État de son siège		Art. 205 B III, 4
	Art. 205 B III, 3	Dispositif hybride importé	Qualification de l'entité hybride (exemple)	Charge déductible en France provenant d'un dispositif hybride importé	Non déduction en France du paiement	Art. 205 B III, 3

Effet	Disposition du CGI	Définition du dispositif hybride	Origine de l'asymétrie	Asymétrie	Neutralisation	Dispositif proposé au sein du CGI
Double déduction	Art. 205 B I, 1 g	Paiement par un établissement stable non pris en compte à un tiers	Qualification de l'établissement stable	Charge déduite dans l'État de l'investisseur et dans l'État du payeur	Non déduction dans l'État de l'investisseur (règle principale) Ou non déduction dans l'État du payeur (règle défensive)	Art. 205 B III, 1 a (France État de l'investisseur) ou b (France État du payeur)
		Paiement par un établissement stable à un tiers (différence dans l'attribution des charges)	Attribution des charges entre l'établissement stable et le siège			
		Paiement par une entité hybride à un tiers (différence dans l'attribution des paiements)	Attribution des charges			
	Art. 205 D	Paiement en faveur d'une entité hybride résidente à la fois en France et dans un État tiers non lié par une convention	Double résidence	Charge déduite dans l'État membre et dans l'État tiers	Refus de la déduction par l'État membre	Art. 205 D
Transfert hybride	Art. 205 B I, 8	Transfert d'un instrument financier permettant d'obtenir un allègement de retenue à la source	Le rendement de l'instrument financier est considéré sur le plan fiscal comme obtenu simultanément par les deux parties au transfert	Le transfert hybride permet aux deux parties de bénéficier d'un crédit pour impôt étranger alors qu'une seule retenue à la source a été supportée	Limitation du crédit d'impôt obtenu sur la retenue à la source au montant des revenus nets imposables issus de l'instrument financier transféré	Art. 205 B III, 5

NB : les articles mentionnés sont codifiés au sein du code général des impôts.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des informations transmises par la direction de la législation fiscale

5. Coordinations et modalités d'entrée en vigueur

Les B et C du I du présent article procèdent à des **mesures de coordination** découlant de la transposition proposée, respectivement aux articles 209 et 212 du code général des impôts.

*

Le II du présent article précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions introduites, prévues pour les exercices ouverts à compter du :

- 1^{er} janvier 2020 pour les articles 205 B et 205 D du CGI ;

- 1^{er} janvier 2022 pour l'article 205 C.

Ces dates correspondent au délai de transposition prévu par la directive fixés au 31 décembre 2019 pour une application dès le 1^{er} janvier 2020, à l'exception des dispositions relatives aux dispositifs hybrides inversés, pour lequel le délai de transposition court jusqu'au 31 décembre 2021, pour une application au 1^{er} janvier 2022.

B. LA MISE EN CONFORMITÉ DU RÉGIME D'IMPOSITION À LA SORTIE AVEC L'HARMONISATION OPÉRÉE PAR LA DIRECTIVE « ATAD 1 »

Le D du I du présent article modifie l'article 221 du code général des impôts (CGI) afin de **mettre en conformité le régime d'imposition à la sortie en traitant les deux difficultés** relevées en première partie (cf. *supra*).

Deux modifications sont donc proposées afin de permettre l'échelonnement d'imposition à la sortie pour :

- les transferts d'actifs isolés (a du 2 du D du I du présent article) ;
- les transferts d'actifs à destination d'États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) qui ont uniquement conclu avec la France une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue par la directive du 16 mars 2010¹, en supprimant l'exigence actuelle complémentaire de conclusion d'une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales (1 et b du 2 du D du I du présent article).

Ces dispositions entrent en vigueur dès le 1^{er} janvier 2020, conformément au délai de transposition prévu pour l'article 5 de la directive du 12 juillet 2016, dite « ATAD 1 ».

C. UN IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE « ATAD 2 » DÈS 2020 MAIS NON CHIFFRABLE

En offrant des outils juridiques supplémentaires à l'administration fiscale pour lutter contre certains schémas d'évitement de l'impôt, la transposition des dispositions relatives à la neutralisation des dispositifs hybrides devrait permettre **d'augmenter les recettes d'impôt sur les sociétés dès 2020**. Cet impact n'est toutefois **pas évalué** par le Gouvernement dans l'évaluation préalable : il est en effet **impossible de mesurer à l'avance le nombre de schémas potentiellement concernés et les montants en cause**.

De même, les conséquences budgétaires de la transposition des dispositions de la directive « ATAD 1 » relatives au régime d'imposition à la sortie des actifs transférés ne sont pas évaluées par le Gouvernement. En élargissant le périmètre des opérations de transfert pouvant donner lieu à un étalement de l'imposition sur cinq ans, elles sont toutefois susceptible de

¹ [Directive 2010/24/UE](#) du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

jouer en sens inverse pour 2020, dans une proportion sans doute limitée toutefois et, s'agissant d'un simple étalement, neutres à moyen terme.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté sept amendements, tous à l'initiative de son rapporteur général du budget, Joël Giraud.

A. SIX AMENDEMENTS DE PRÉCISION

Six amendements, acceptés par le Gouvernement, procèdent à des précisions rédactionnelles.

L'un d'eux modifie l'incohérence mentionnée dans la deuxième partie du commentaire à propos de la notion d'établissement. Pour mémoire, le dispositif initial renvoie au I de l'article 209 du CGI pour définir le terme d'établissement, sans que ce dernier n'en fasse mention.

L'amendement modifie donc le dispositif proposé afin de préciser que, dans le cadre d'un dispositif hybride, un établissement s'entend d'une entreprise exploitée en France au sens du I de l'article 209 du CGI, ou d'un établissement au sens de la législation applicable dans l'État dans lequel il est situé ou dans celui du siège de l'entité dont il dépend, ou d'un établissement stable au sens des conventions internationales relatives aux doubles impositions.

B. UN COMPLÉMENT APPORTÉ À LA TRANSPOSITION DE L'ENCADREMENT DE LA DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES FINANCIÈRES OPÉRÉ PAR LA DIRECTIVE « ATAD 1 »

Le dernier amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de Joël Giraud, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du Gouvernement, complète le dispositif par une **disposition sans lien direct avec les dispositifs hybrides**.

Il vise à compléter la transposition des dispositions de la directive du 12 juillet 2016 dite « ATAD 1 » relatives à **l'encadrement de la déductibilité des charges financières**, opérée en droit national par la loi de finances pour 2019¹. Pour une présentation détaillée des modalités de cet

¹ Article 34 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

encadrement, le lecteur est renvoyé au commentaire de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2019¹.

Il introduit à cet effet deux nouveaux paragraphes C *bis* et E au sein du I du présent article, afin d'opérer **trois modifications**.

1. L'activation de l'option offerte par la directive pour les entreprises autonomes

La première vise à **activer l'option, offerte par la directive « ATAD 1 », d'écarter du champ de l'encadrement de la déductibilité des charges financières les entités autonomes**. L'an dernier, le Gouvernement avait fait le choix de ne pas opter pour cette possibilité, ce qui avait conduit votre rapporteur général à relever « *une application plus restrictive des dispositions [de la directive], qui limite davantage la capacité de déduction des sociétés* »².

Selon les informations transmises par le Gouvernement, ce choix de revenir sur ce dispositif se justifie car, en pratique, **certaines entités autonomes ont été pénalisées par l'application du nouveau dispositif**.

Les entités autonomes correspondent à des entreprises n'appartenant pas à un groupe consolidé à des fins comptables et n'ayant ni entreprise associée, ni établissement stable. Pour ces entreprises, l'article 4 de la directive « ATAD 1 » rend possible une déduction intégrale des surcoûts d'emprunt, dans la mesure où **l'érosion de l'assiette fiscale via les intérêts d'emprunt concerne essentiellement des relations intragroupes**.

Le droit en vigueur en France avant la transposition de ces dispositions prévoyait l'application du « rabot » général, fixé à 75 % pour la fraction excédant les 3 millions d'euros.

La modification adoptée par l'Assemblée nationale correspond à un compromis : pour les entités autonomes, **les charges financières nettes non admises en déduction en application des plafonds de droit commun** résultant de la transposition de la directive « ATAD 1 » pourront être **déduites dans la limite de 75 %**.

Pour ce faire, **le 2 du C bis du I du présent article** introduit un VI *bis* au sein de l'article 212 *bis* du code général des impôts.

¹ Voir le [rapport général n° 147](#) (2018-2019) sur la première partie du projet de loi de finances pour 2019 (Tome 2) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, 22 novembre 2018.

² Voir le [rapport général n° 147](#) (2018-2019) sur la première partie du projet de loi de finances pour 2019 (Tome 2) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, 22 novembre 2018, page 298.

2. Une précision relative aux modalités de détermination de l'EBITDA

Le 1 du C *bis* ainsi que le 1 du E du I du présent article, introduits par l'Assemblée nationale, apportent **une précision sur le mode de calcul de l'EBITDA**¹, agrégat comptable utilisé pour plafonner la déductibilité des charges financières.

S'il précise que le résultat fiscal à retenir pour calculer l'EBITDA doit être celui avant imputation des déficits, le droit en vigueur n'indique pas expressément qu'il doit également **correspondre au résultat fiscal avant l'application des règles relatives à la limitation de la déductibilité des charges financières**.

Pour le prévoir expressément, le 1 du C *bis* ainsi que le 1 du E du I du présent article complètent respectivement la première phrase du sixième alinéa du II de l'article 212 *bis* du code général des impôts et le 4° du II et de l'article 223 B *bis* du même code pour les groupes fiscalement intégrés.

3. La correction d'une erreur de référence

En dernier lieu, le 2 du E introduit au sein du présent article vient **corriger une erreur de référence** opérée lors du montage du texte lors de l'examen en lecture définitive du projet de loi de finances pour 2019.

Alors que l'amendement du Gouvernement, adopté au Sénat en première lecture, complétait l'article 223 B *bis* du CGI avec la bonne référence, le texte *in fine* adopté par l'Assemblée nationale l'an dernier comprend une erreur matérielle que l'amendement introduit à l'Assemblée nationale vient corriger - en visant, au sein de l'article 223 B *bis* du CGI, le 1° à 5° du 1 du IV de l'article 212 *bis* du même code, au lieu du 1° à 4° actuellement en vigueur.

*

Il est prévu que l'ensemble des **trois modifications qui précèdent entrent en vigueur pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2019**, ce qui constitue une forme de « petite-rétroactivité » afin de permettre leur application dès 2019, en même temps que les nouvelles modalités d'encadrement de la déductibilité des charges financières.

¹ Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization *en anglais*, à savoir le résultat avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article prolonge la transcription des recommandations du projet BEPS afin de permettre la neutralisation des dispositifs hybrides. Dans la mesure où ces montages exploitent les asymétries entre législations fiscales, **une réponse coordonnée doit prévaloir.** C'est le sens des recommandations de l'OCDE relatif à l'action 2 du projet BEPS¹ ; c'est ce que prévoit la directive « ATAD 2 » du 29 mai 2017² que le présent article transpose en droit national.

Comme l'a souligné Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, devant la commission des finances du Sénat, *« le premier volet du projet BEPS vise à faire en sorte que les pays interagissent, au lieu de s'ignorer. C'est notamment l'enjeu des produits hybrides : si ceux-ci peuvent être utilisés à des fins fiscales, c'est bien parce qu'une telle interaction fait défaut. Un exemple type est celui d'une entreprise qui consent un prêt à sa propre filiale, laquelle lui verse un intérêt : dans un pays, celui-ci vient en déduction des charges et donc en réduction du profit ; dans l'autre pays, il est regardé comme une action, laquelle reçoit un dividende exonéré d'impôt. C'est ainsi que les entreprises obtiennent artificiellement une double non-imposition »*³.

Qu'ils soient répressifs, avec l'abus de droit, ou revêtent le caractère de mécanismes d'assiette, à l'instar de la clause anti-abus prévue à l'article 205 A du CGI, **les outils déjà prévus dans notre législation ne suffisent pas à neutraliser l'érosion des bases fiscales nationales** qu'entraînent certaines opérations.

C'est le sens des conclusions du rapporteur public Émilie Bokdam-Tognetti à l'encontre de la décision de l'administration fiscale dans le cadre d'un contentieux récent jugé par le Conseil d'État⁴. En l'espèce, l'administration fiscale française avait remis en cause la déductibilité du résultat imposable d'une société française d'un abandon de créance consenti à l'égard de sa filiale américaine, qu'elle détient intégralement, au motif que le droit comptable américain permet de comptabiliser l'abandon de créance comme un apport en capital – entraînant ainsi une augmentation de la valeur de la participation de la société française dans sa filiale américaine. À l'appui de sa conclusion, le rapporteur public a ainsi fait valoir qu'« *il ne nous paraît pas devoir en aller autrement au motif que serait en cause une opération internationale et la seule circonstance que l'autre État*

¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Neutraliser les effets des dispositifs hybrides », [Rapport final sur l'action 2](#), octobre 2015 (version en anglais) et février 2017 (version en français).

² [Directive \(UE\) 2017/952](#) du Conseil du 29 mai 2017 modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

³ [Audition du 9 mars 2016](#) devant la commission des finances du Sénat.

⁴ Conseil d'État, 9^e et 10^e chambres, 13 avril 2018, n° 398271, ministre c/ Sté LVMH Moët Hennessy Louis Vuitton.

*n'impose pas une somme ne saurait suffire à fonder l'imposition de cette somme en France. Certes, nous n'ignorons pas que la lutte contre les dispositifs dits « hybrides » [...] est devenue l'un des enjeux majeurs de la lutte contre l'érosion fiscale. [...] L'Union européenne a, par une récente directive [« ATAD 2 », modifiée la directive [« ATAD 1 »], afin de compléter très substantiellement les dispositifs de cette directive s'agissant des dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers. [...] Ces dispositions n'ont pas encore été transposées en droit interne. [...] Si les instances internationales et européennes se préoccupent aujourd'hui du développement par leurs États membres d'outils de lutte contre ces pratiques, c'est précisément en raison de **la nécessaire adoption de règles expresses en ce sens**. Il est de la nature même des dispositifs hybrides de jouer sur l'absence d'interdiction, dans les textes existants, des doubles déductions ou des déductions sans imposition symétrique. **En l'absence de fondement textuel dérogeant en pareille hypothèse aux règles de droit commun en matière de déduction**, la déduction d'une charge motif prix de la non-imposition du paiement correspondant chez son bénéficiaire à l'étranger ne saurait être refusée, et il nous paraît exclu de créer de façon prétorienne des règles liant de manière générale déduction interne et imposition étrangère »¹.*

Les dispositions introduites par le présent article renforceront donc les moyens de l'administration fiscale pour corriger les effets des asymétries fiscales.

En prévoyant l'application d'une règle principale et d'une règle défensive par la juridiction de contrepartie, les règles proposées assurent de surcroît l'effectivité de la neutralisation afin de répondre à une situation où la première juridiction concernée n'appliquerait pas l'encadrement des dispositifs hybrides.

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

¹ Voir « Déductibilité d'un abandon de créance à une filiale étrangère : indifférence du traitement comptable et fiscal dans l'État de la filiale », *Revue de droit fiscal* n° 50, 13 décembre 2018.

ARTICLE 13 bis (nouveau)
(Art. 39 decies C du code général des impôts)

Modification du suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres

Commentaire : le présent article apporte plusieurs ajustements au dispositif de suramortissement des navires utilisant des énergies propres adopté en loi de finances pour 2019 afin de lui permettre de devenir opérationnel.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 39 *decies* C du code général des impôts a été créé par l'article 56 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 dans le but de **favoriser la transition énergétique du transport maritime**, lequel est source de **nombreuses pollutions** (émissions de dioxyde de carbone, d'oxydes d'azote, d'oxydes de soufre - un polluant qui accroît l'acidité des océans et la pollution à l'ozone -, et de particules ultra fines).

Pour inciter les armateurs à **convertir leur flotte aux énergies propres**, il prévoit un **mécanisme de suramortissement** pour le financement des investissements **en équipement** ou **des constructions de navires** dont les émissions polluantes seraient réduites **au-delà des réglementations en vigueur**.

Dans cette perspective, il dispose que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) selon un régime réel d'imposition peuvent **déduire de leur résultat imposable** :

- une somme égale à **30 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, des navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent **l'hydrogène ou toute autre propulsion décarbonée** comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale et qui sont affectés à leur activité, lorsque le contrat de construction du navire ou du bateau est conclu à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021 ;

- une somme égale à **25 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des navires et bateaux** de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent le **gaz naturel liquéfié (GNL)¹** comme énergie propulsive principale ou la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale et qui sont affectés à leur activité, lorsque le contrat de construction du navire ou du bateau est conclu à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021;

- une somme égale à **20 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des biens destinés au traitement des gaz d'échappement en matière d'oxydes de soufre, d'oxydes d'azote et de particules fines**, qu'elles acquièrent à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021, en vue de les installer sur un navire en service dont les émissions répondent à la règle 14 de l'annexe 6 de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires et que ces équipements ne rejettent pas d'effluents en mer, au niveau III d'émission d'oxydes d'azote selon les stipulations du paragraphe 5.1 de la règle 13 de l'annexe 6 de la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires et à une condition de réduction des particules fines selon des normes d'émissions définies par arrêté du ministre chargé de la mer.

Ce dispositif s'applique également à **ces mêmes biens** lorsqu'ils ont été acquis à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021, en vue de **les installer sur un bateau de transport de marchandises ou de passagers**, si ces biens répondent aux mêmes exigences en matière de pollution ;

- une somme égale à **20 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des biens destinés à l'alimentation électrique durant l'escale par le réseau terrestre ou au moyen de moteurs auxiliaires utilisant le GNL ou une énergie décarbonée** ainsi que les biens destinés à **compléter la propulsion principale du navire ou du bateau par une propulsion décarbonée**, qu'elles acquièrent à l'état neuf, à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021, en vue de les installer sur un navire ou sur un bateau en service.

Ces différents types de suramortissements s'appliquent aux navires armés au commerce battant pavillon **d'un des États membres de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen** et dont les escales dans les ports français représentent pour chaque année de la période allant du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2021 plus de 30 % du nombre des escales ou dont la durée de navigation dans la zone économique exclusive française représente plus de 30 % du temps de navigation, ainsi qu'aux bateaux de transport de marchandises ou de passagers naviguant dans les eaux intérieures au sens de l'article L. 4000-1

¹ La motorisation au GNL (gaz naturel liquéfié) permet de réduire de 85 % les oxydes d'azote d'un navire, de supprimer les émissions d'oxydes de soufre ainsi que la majeure partie des particules fines (réduction de 95 % par rapport au fioul lourd).

du code des transports et, le cas échéant, à ceux naviguant en mer dans les conditions prévues à l'article L. 4251-1 du même code.

La déduction est **répartie linéairement** à compter de la mise en service des biens sur leur durée normale d'utilisation. En cas de cession ou de remplacement du bien avant le terme de cette période, elle n'est acquise à l'entreprise qu'à hauteur des montants déjà déduits du résultat à la date de la cession ou du remplacement, qui sont calculés *pro rata temporis*.

Ces mécanismes de suramortissement sont également applicables pour les entreprises qui prennent les différents biens **en location** en application **d'un contrat de crédit-bail** ou dans le cadre **d'un contrat de location avec option d'achat**.

N'ayant pas encore été validé à ce stade par la Commission européenne au regard **du droit des aides d'État**, le dispositif de suramortissement prévu par l'article 39 *decies* C du code général des impôts n'a pas été mis en œuvre pour le moment.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 13 *bis* est issu **d'un amendement** présenté par Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, ainsi que par MM. Saïd Ahamada (La République en Marche, Bouches-du-Rhône) et Eric Alauzet (La République en Marche, Doubs). Il a reçu **un avis favorable** du Gouvernement.

Il apporte **plusieurs ajustements** au mécanisme de suramortissement des navires utilisant des énergies propres créé l'an dernier, afin de **le rendre acceptable par la Commission européenne**.

En premier lieu, il prévoit que **le montant du surmortissement pour l'achat de navires et bateaux** de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent **l'hydrogène** ou **toute autre propulsion décarbonée** comme énergie propulsive principale ou pour la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale ne sera plus **30 % de la valeur d'origine** de ces navires mais représentera désormais **150 % de l'écart entre la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des navires qui utilisent une propulsion classique au fioul lourd ou au diesel marin** et celle de ces navires utilisant **des énergies propres**.

De même, il prévoit que **le montant du surmortissement** pour l'achat de navires et bateaux de transport de marchandises ou de passagers qui utilisent **le gaz naturel liquéfié (GNL)** comme énergie propulsive principale ou la production d'énergie électrique destinée à la propulsion principale ne sera plus de **25 % de la valeur d'origine** de ces navires mais représentera désormais **125 % de l'écart entre la valeur d'origine**, hors frais

financiers, **des navires qui utilisent une propulsion classique au fioul lourd ou au diesel marin et celle de ces navires utilisant du GNL.**

En second lieu, il prévoit **un nouveau suramortissement** représentant une somme égale à **20 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des biens destinés à la propulsion principale du navire utilisant le GNL ou une énergie décarbonée** que les armateurs acquièrent à l'état neuf, à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2021, en vue de les installer sur un navire.

Le II du présent article rappelle que l'application de l'article 39 *decies* C du code général des impôts est subordonnée au respect de l'article 36 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vient modifier les dispositions de l'article 39 *decies* C du code général des impôts afin de **les rendre compatibles avec le droit de l'Union européenne sur les aides d'État.**

À la suite de la création de cet article par l'article 56 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le Gouvernement a **notifié ce nouveau mécanisme de suramortissement** en faveur de modes de propulsion verts des navires à la **Commission européenne.**

Or, celle-ci a **refusé de le valider en l'état**, ce qui a empêché son entrée en vigueur. La Commission a en effet estimé que l'assiette de ce suramortissement - **la totalité du coût du navire** - était trop large, de sorte **qu'elle ne respectait pas la définition des « coûts admissibles »** prévue par ses lignes directrices concernant **les aides d'État en faveur de la protection de l'environnement et de l'énergie.**

En l'espèce, la Commission a considéré que cette assiette pourrait financer des éléments **qui ne concernent pas directement le verdissement du navire** (confort, coque, accueil des passagers, etc.) et que lesdits éléments partiellement financés par le suramortissement pourraient doter les compagnies qui y auraient recours **d'un avantage compétitif face à leurs concurrents** (qualité des espaces commerciaux pour les ferries par exemple) et, ce faisant, **fausser la concurrence.**

Selon la direction des affaires maritimes (DAM), interrogée sur ce point par votre rapporteur général, *« la totalité du navire avait été retenue comme assiette [l'an dernier] car il est très difficile de distinguer ce qui relève du verdissement de ce qui en est exclu. Il n'existe en effet pas de navire sur*

catalogue et le recours à une propulsion plus respectueuse de l'environnement implique généralement de nombreuses modifications sur l'ensemble du navire ».

Toutefois, pour répondre aux objections de la Commission, le présent article propose **une assiette plus réduite que la valeur d'origine du navire**, puisque le suramortissement s'appliquerait **uniquement à la différence de valeur entre un navire neuf propulsé par une énergie décarbonée ou du gaz naturel liquéfié (GNL) et celle d'un navire doté d'une propulsion au fioul ou au diesel marin.**

Pour compenser cette réduction d'assiette et maintenir le caractère incitatif du dispositif, il prévoit en revanche **une forte hausse des taux de suramortissement (de 30 % à 150 % pour l'achat d'un navire décarboné et de 25 % à 125 % pour les navires utilisant du GNL).**

Le coût de ce dispositif de suramortissement pour les finances publiques a été évalué par la direction des affaires maritimes (DAM) à **7,8 millions d'euros par an** pour un total de **78 millions d'euros** sur l'ensemble de sa durée d'effet. Il repose sur une hypothèse annuelle de **deux navires à passagers, quatre navires de services portuaires, quatre équipements de systèmes de lavage de fumées et quelques équipements destinés à l'alimentation électrique du navire durant l'escale ou destinés à compléter la propulsion principale du navire.**

Lors de l'examen de l'article 56 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui avait inséré l'article 39 *decies* C dans le code général des impôts, votre rapporteur général avait **soutenu la création du mécanisme de suramortissement destiné à favoriser le verdissement des navires** en aidant les armateurs à acquérir des matériels utilisant des énergies propres.

La part du transport maritime dans les émissions mondiale est en effet estimée à **5 à 10 % pour les oxydes de soufre (SOx); à 15 à 30 % pour les oxydes d'azote (NOx) et peut monter jusqu'à 50% des particules fines dans certaines zones côtières**, ce qui nécessite d'accroître les efforts **en matière de réduction des émissions de gaz polluants des activités de transport maritime.**

Votre rapporteur général avait également estimé que ce suramortissement constituerait un signal clair de soutien des pouvoirs publics à **la filière industrielle des navires à propulsion sobre en carbone** et encouragerait les ports maritimes français à investir dans les années à venir dans **des installations d'approvisionnement en GNL.**

Il est donc favorable **aux ajustements** apportés cette année par le présent article pour **rendre ce mécanisme acceptable aux yeux de la Commission européenne**, de sorte qu'il puisse enfin entrer en vigueur.

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

ARTICLE 13 ter (nouveau)
(Art. 158, 219 et 223 C du code général des impôts)

Aménagement du régime spécial applicable aux actifs incorporels

Commentaire : le présent article prévoit d'aménager le régime spécial d'imposition des revenus de propriété intellectuelle, en permettant de les imputer sur le déficit d'exploitation de l'exercice.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE MODIFICATION DU RÉGIME SPÉCIAL D'IMPOSITION DES PRODUITS DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE S'APPLIQUE DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2019

Le régime spécial d'imposition des produits de la propriété industrielle, déterminé par l'article 238 du code général des impôts (CGI), a été introduit par l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2019¹.

Cette modification visait à **transposer en droit national les règles prévues dans le cadre de l'action 5 du projet BEPS – Base Erosion and Profit Shifting** – de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)².

Conformément aux recommandations de l'OCDE, le nouveau régime s'articule autour de **l'approche « nexus »**, à savoir celle du lien entre les revenus de la propriété intellectuelle et les dépenses de recherche et développement effectuées par le contribuable sur un même territoire³.

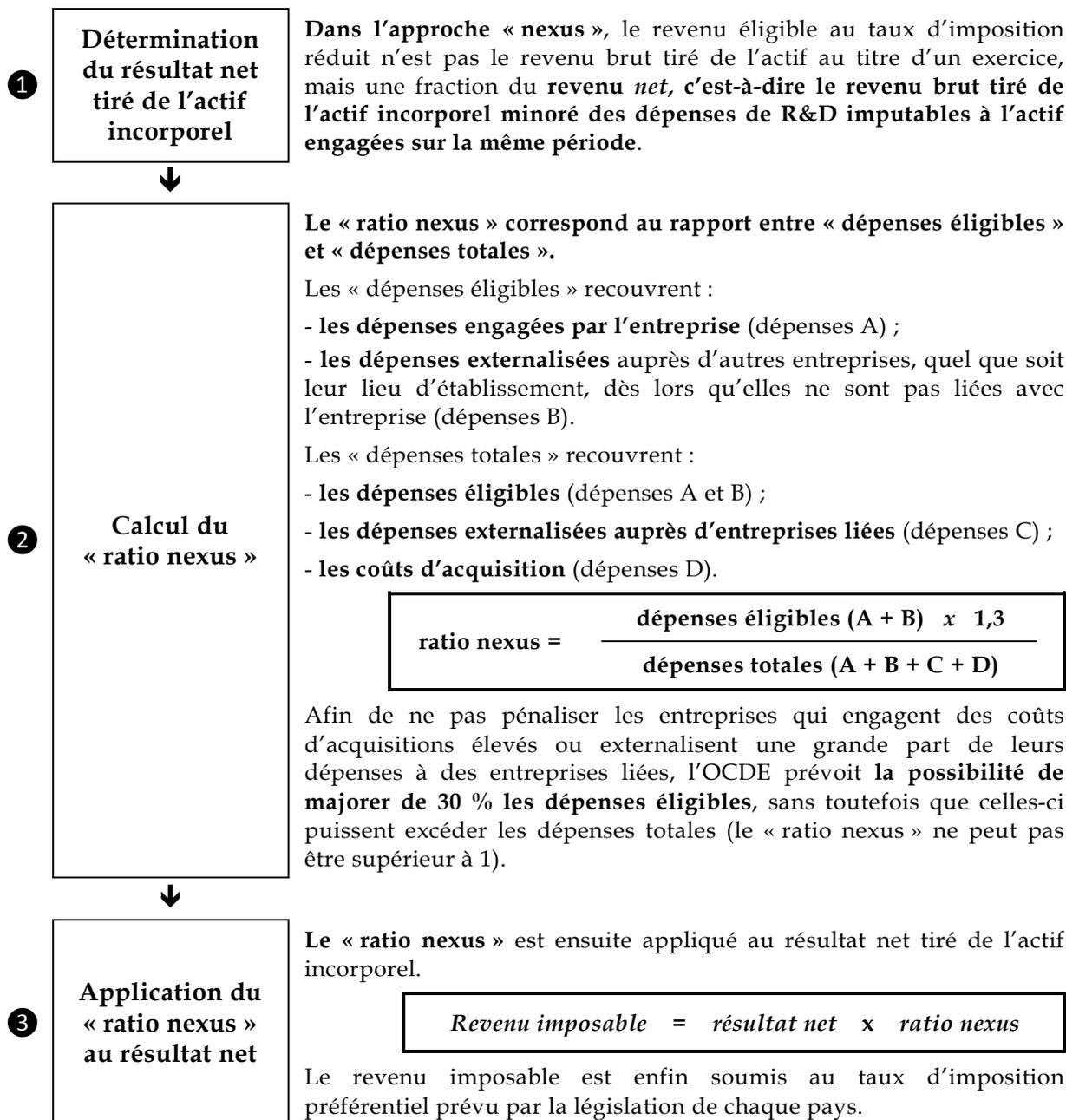
Cette approche est concrétisée en droit national avec le rapport d'assujettissement détaillé ci-après.

¹ Article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Voir le [rapport final 2015 de l'action 5](#) du projet BEPS, « Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance ».

³ Pour de plus amples développements sur le régime national précédent et les travaux de l'OCDE, le lecteur est renvoyé au commentaire de l'article 14 du projet de loi de finances pour 2019, dont le schéma reproduit ci-après propose une synthèse.

Synthèse de l'approche « nexus » définie par l'OCDE



Source : commission des finances du Sénat, d'après le rapport final 2015 de l'action 5 du projet BEPS, « Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance »

B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU RÉGIME SPÉCIAL D'IMPOSITION DES PRODUITS DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE

L'article 238 du CGI prévoit les modalités d'application du régime spécial optionnel assujettissant à un taux réduit de 10 % les revenus nets tirés des actifs incorporels.

1. Le champ d'application du régime optionnel

Il s'agit d'un **régime optionnel**, ouvert aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu et soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition, ainsi qu'aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés.

L'option n'est pas globale : elle doit être **exercée pour chaque actif ou produit concerné** et doit être formulée dans la déclaration de résultat de l'exercice au titre duquel elle est exercée. **Elle peut être révoquée** par l'entreprise, avec pour conséquence la perte définitive du bénéfice du régime spécial pour les actifs ou produits concernés.

Le régime spécial s'applique aux brevets, ainsi qu'aux autres titres de propriété industrielle, tels que les certificats d'utilité et les certificats complémentaires de protection rattachés à un brevet, sous réserve qu'ils présentent le caractère d'éléments de l'actif immobilisé.

Sont concernés les revenus tirés des opérations de cession, de concession ou de sous-concession¹.

2. Un régime d'imposition dérogatoire

Le régime spécial s'entend comme un **régime d'imposition dérogatoire des bénéfices tirés de l'exploitation des actifs incorporels, avec application d'un un taux dérogatoire de 10 %**.

a) La détermination du résultat net éligible au régime de faveur

Le résultat net éligible au régime de faveur est obtenu en deux temps : il correspond au **résultat net bénéficiaire** des cessions, concessions et sous-concessions des actifs incorporels éligibles et ayant fait l'objet de l'option, **après application du rapport d'assujettissement**.

La première étape consiste à déterminer le résultat net. Ce dernier est obtenu, schématiquement, en retranchant des revenus tirés des cessions,

¹ Dans le détail, la cession s'entend de toute opération entraînant la sortie de l'actif des éléments en cause, tandis que la concession et la sous-concession correspondent à un contrat par lequel le titulaire d'un actif incorporel éligible au régime spécial – ou son concessionnaire – concède – ou sous-concède – à une personne tierce, en tout ou partie, la jouissance de son droit d'exploitation – ou du droit qui lui a été concédé – en contrepartie d'une redevance.

concessions et sous-concessions des actifs incorporels éligibles les dépenses y ayant concouru – à savoir les dépenses présentant la nature de dépenses de recherche et développement, en lien avec les actifs incorporels éligibles et réalisées directement ou indirectement par l'entreprise.

La seconde étape vise à déterminer le rapport d'assujettissement du résultat net au taux réduit de 10 % prévu par le régime spécial, conformément à la formule reproduite ci-après.

Le 1 du III de l'article 238 du CGI prévoit qu'il est calculé en faisant le rapport entre :

- au numérateur, les dépenses de recherche et développement en lien direct avec la création et le développement de l'actif incorporel réalisées directement par le contribuable ou par des entreprises sans lien de dépendance¹, lesquelles sont majorées de 30 % ;

- au dénominateur, l'ensemble des dépenses de recherche et développement en lien direct avec la création, l'acquisition et le développement de l'actif incorporel réalisées directement ou indirectement par le contribuable.

Mode de calcul du rapport d'assujettissement

$$\text{Rapport d'assujettissement} = \frac{\text{Dépenses de R\&D réalisées par l'entreprise elle-même ou externalisées auprès d'entités non-liées (A) x 1,3}}{A + \text{dépenses de R\&D externalisées à des entités liées + coûts d'acquisition d'actifs incorporels éligibles}}$$

Il convient de noter que le 3 du III de l'article 238 du CGI permet, sous certaines conditions, à l'entreprise de **déroger au rapport d'assujettissement** afin de lui préférer un rapport de remplacement représentant la proportion de la valeur éligible qui serait effectivement attribuable aux activités de recherche et développement réalisées directement par l'entreprise ou externalisées à des entités non liées. **Cette dérogation est ouverte après obtention d'un agrément**, délivré sous deux conditions cumulatives :

- le rapport d'assujettissement calculé dans les conditions de droit commun est supérieur à 32,5 % ;

- le rapport de remplacement lui est significativement supérieur du fait de circonstances exceptionnelles indépendantes de l'entreprise.

¹ Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts.

L'agrément est valable pour une période de cinq exercices, sous réserve que les conditions continuent d'être satisfaites à la clôture de chaque exercice.

En cas d'application du rapport de remplacement, la majoration de 30 % du numérateur (cf. *supra*) ne s'applique pas.

b) *L'imposition dérogatoire au taux de 10 %*

L'ensemble de ce qui précède permet de **déterminer le résultat net éligible au régime spécial**, qui est déduit extra-comptablement du résultat de l'entreprise imposable dans les conditions de droit commun, et auquel est appliqué, s'il est bénéficiaire, un taux de 10 %.

Si le résultat net éligible au régime spécial est déficitaire, il est reporté sans limitation de durée pour être imputé sur les résultats nets bénéficiaires tirés d'un même actif réalisés au cours des exercices suivants¹.

Synthèse du calcul d'impôt dû au titre du régime spécial des actifs incorporels

$$\text{Montant d'impôt dû} = \frac{\text{Résultat net bénéficiaire tiré des actifs incorporels éligibles et ayant fait l'objet de l'option X Rapport d'assujettissement}}{\text{Rapport d'assujettissement}} \times 0,1$$

Une entreprise ayant activé l'option prévue à l'article 238 du CGI peut toutefois se trouver dans une situation où elle constate un déficit d'exploitation mais un résultat net bénéficiaire au titre du régime des actifs incorporels. **L'entreprise serait alors redevable de l'impôt sur les sociétés au titre du régime spécial, alors qu'elle présente un résultat global déficitaire.**

Pour corriger cette possibilité, il est précisé par la doctrine fiscale² que le résultat net éligible au régime spécial peut également, à titre subsidiaire et sur décision de gestion de l'entreprise, **servir à compenser le déficit d'exploitation** de l'exercice.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur général du budget, Joël Giraud, avec un avis favorable du Gouvernement.

¹ Les résultats nets bénéficiaires d'imputation correspondent aux résultats nets avant application du rapport d'assujettissement.

² [BOI-BIC-BASE-110-30 § 340](#).

Il vise à **consacrer dans le code général des impôts la possibilité, déjà offerte par la doctrine fiscale**, pour les entreprises ayant activé l'option et qui constateraient, pour un même exercice, un déficit d'exploitation mais un résultat net éligible au régime spécial bénéficiaire, **d'utiliser ce résultat positif pour compenser le déficit d'exploitation**.

Le présent article complète en ce sens les articles suivants du CGI :

- le premier alinéa du 4 de l'article 158 pour les entreprises relevant de l'impôt sur le revenu (1 du I du présent article) ;

- le a du I de l'article 219 pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (2 du I du présent article) ;

- le premier alinéa de l'article 223 C pour les entreprises relevant de l'intégration fiscale (3 du I du présent article).

Ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019, à savoir dès le premier exercice du nouveau régime spécial introduit en loi de finances pour 2019 (II du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **prolonge la réforme du régime d'imposition des actifs incorporels** adoptée l'an dernier en loi de finances initiale pour 2019¹.

Ce régime optionnel conduit à distinguer les revenus tirés de la propriété intellectuelle du reste du revenu imposable, soumis au taux normal de l'impôt sur les sociétés. Pour autant, il est envisageable qu'une même société **réalise un bénéfice au titre de ses actifs incorporels** alors que, dans le même temps, **son résultat d'exploitation agrégé se révèle déficitaire**.

En ce cas, il serait paradoxal que l'entreprise concernée doive s'acquitter d'un impôt sur les bénéfices. Dès lors, permettre à l'entreprise d'utiliser le résultat positif constaté au titre du régime spécifique des revenus de la propriété intellectuelle pour compenser le déficit d'exploitation correspond bien à la **logique même de l'impôt sur les sociétés**.

Selon les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur général, c'est lors de la rédaction de la doctrine fiscale au cours du premier semestre 2019 que **l'administration fiscale a souhaité prévoir expressément cette possibilité**. Le présent article vise à **la consacrer dans la loi**, dès le premier exercice d'application du nouveau régime introduit par la loi de finances initiale pour 2019, afin de **sécuriser le dispositif pour les contribuables**.

En tout état de cause, s'agissant d'une possibilité déjà offerte aux contribuables, **l'impact budgétaire devrait être très réduit** et limité à la

¹ Article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

meilleure connaissance de la possibilité d'imputer les revenus de la propriété intellectuelle sur le déficit d'exploitation de l'exercice.

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

ARTICLE 13 quater (nouveau)
(Art 206 du code général des impôts)

Hausse du plafond des recettes d'exploitation des organismes non lucratifs non assujettis à l'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article prévoit de relever le plafond des recettes d'exploitation des activités lucratives des organismes non lucratifs non assujettis à l'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES BÉNÉFICES RÉALISÉS PAR LES ORGANISMES NON LUCRATIFS DANS LE CADRE D'ACTIVITÉS LUCRATIVES SONT EXONÉRÉS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, SOUS LIMITE D'UN PLAFOND

Les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, les associations régies par la loi locale dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les syndicats, les fondations reconnues d'utilité publique, les fondations d'entreprise, les fonds de dotation et les congrégations **ne sont pas imposables à l'impôt sur les sociétés au titre de leurs activités non lucratives**. Elles peuvent cependant, à titre accessoire, exercer des activités lucratives qui font l'objet d'une exonération d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée dans la limite de plafonds définis par la loi.

L'article 15 de la **loi de finances pour 2000**¹ a créé, à l'article 206 *bis* du code général des impôts (CGI), un 1 *bis* instaurant une exonération d'impôt sur les sociétés au profit des organismes non lucratifs. Les bénéfices réalisés dans le cadre des activités lucratives accessoires de ces organismes sont **exonérés d'impôt sur les sociétés à la condition que l'ensemble des recettes liées à leurs activités lucratives soient inférieures au plafond**.

Leurs activités lucratives accessoires doivent pour cela réunir **trois conditions** :

- leur gestion doit être **désintéressée** ;
- les activités non lucratives doivent rester « significativement prépondérantes » ;
- le montant de leurs recettes d'exploitation encaissées au cours d'une année civile ne doit pas excéder **63 059 euros**.

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas, contrairement à l'expression couramment employée, d'une franchise : en effet, dès lors **qu'une association présente des recettes d'exploitation supérieures à ce seuil, la totalité de ses bénéfices (y compris ceux inférieurs au seuil) est soumise à l'impôt.**

Le plafond de 60 000 euros n'a pas été modifié de 2002¹ à 2015. Il a en revanche été réévalué chaque année depuis 2015 en fonction de la « *prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances de l'année* » en application de **l'article 11 de la loi de finances pour 2015²** qui fixe cette règle d'indexation.

Évolution du seuil depuis 2015

(en euros)

Avant 2015	60 000 €
2015	60 540 €
2016	61 145 €
2017	61 634 €
2018	62 250 €
2019	63 059 €
2020*	63 816 €

NB : *l'évaluation du seuil pour 2020 tient compte de la prévision d'indice des prix à la consommation du projet de loi de finances pour 2020.

Source : *commission des finances du Sénat*

L'indexation sur l'inflation s'est traduite par une revalorisation du seuil relativement limitée (5 % en 4 ans).

Le coût global de cette exonération d'impôt sur les sociétés ne fait l'objet d'aucun chiffrage, ni dans le tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020, ni dans le rapport Guillaume de 2011³.

B. LES ENCAISSEMENTS DES ORGANISMES NON LUCRATIFS AU TITRE DE LEURS ACTIVITÉS LUCRATIVES ACCESSOIRES EN DEÇA DU SEUIL SONT ÉGALEMENT EXONÉRÉS DE TVA

En application de l'article 261 du CGI, les **activités lucratives accessoires** des **organismes sans but lucratif** sont **exonérées de TVA** lorsque les recettes encaissées afférentes à ces opérations n'ont pas excédé au cours

¹ Auparavant, la franchise s'appliquait jusqu'à 250 000 francs.

² [Article 11 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.](#)

³ *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, juin 2011 ; dépense fiscale n° 320116.*

de l'année civile précédente le montant de 63 059 euros.¹ Ce seuil est identique à celui applicable pour l'impôt sur les sociétés en 2019 et sera porté à 63 816 euros en 2020 compte tenu de la règle d'indexation sur l'inflation en vigueur.

Lorsque ce seuil est atteint en cours d'année, l'organisme perd le bénéfice de l'exonération à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel cette limite a été dépassée. Depuis 2015, ce montant est également indexé sur l'inflation. Dans le tome II des Voies et moyens annexé au présent projet de loi de finances, le coût de cette exonération **est estimé à 175 millions d'euros en 2019.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de 46 députés du mouvement démocrate et apparentés, après avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, prévoit que **le plafond de recettes d'exploitation non soumises à l'impôt sur les sociétés soit porté à 72 000 euros pour 2020** (soit une hausse de 12,8 % par rapport au plafond applicable en 2020).

Ainsi, l'amendement substitue au montant de 63 059 euros auquel il est fait référence à l'article 206 du CGI le nouveau plafond de 72 000 euros. **N'est pas modifiée la règle d'indexation sur l'inflation, ce qui signifie que ce nouveau montant aura également vocation à être réévalué chaque année.**

Les conséquences du présent article n'ont pas été chiffrées dans l'amendement voté à l'article d'équilibre, ce qui laisse à penser que les conséquences financières sont relativement limitées.

En revanche, le seuil d'exonération de TVA défini à l'article 261 du code général des impôts **n'est pas adapté en conséquence et le plafond applicable à cette exonération n'a pas été modifié, supprimant toute portée pratique au présent article.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article intervient **dans un contexte de grande difficulté pour les associations.** Conséquence à la fois de la **baisse du niveau des dons aux associations et de la suppression de la réserve parlementaire**, nombre d'entre elles se trouvent **confrontées à d'importantes difficultés.** En effet, les dons aux associations ont **accusé une baisse en 2018 de 4,2 %** d'après le baromètre réalisé par France générosité.

¹ Les opérations mentionnées au I de l'article 257 et les opérations donnant lieu à la perception de revenus patrimoniaux soumis aux dispositions de l'article 219 bis ne bénéficient pas de l'exonération et ne sont pas prises en compte pour le calcul de la limite de 63 059 euros.

La politique fiscale du Gouvernement, qui se poursuit à l'article 50 du présent projet de loi finances avec un nouveau recours à une logique de rabot sur le mécénat, **est en grande partie à l'origine de la diminution des moyens des associations**. De plus, la suppression de la réserve parlementaire, remplacée par une dotation au fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) **s'est traduite par une division par deux des montants alloués au soutien aux associations et à leurs projets**.

L'article 13 quater offre donc une réponse partielle mais bienvenue à ces difficultés. Le relèvement du seuil permettra d'offrir une certaine **souplesse de gestion** aux organismes à but non lucratif. Nombre d'entre eux se livrent en effet occasionnellement à des activités lucratives, en parallèle de leur activité principale. Par exemple des associations de quartier ou sportives organisent en marge de manifestations, une collation ou un repas et en tirent un bénéfice limité.

La hausse du seuil pour 2020 proposée par le présent article s'élève à un peu plus de 8 000 euros (soit 12,8%) par rapport au droit en vigueur. Il s'agit d'un niveau relativement limité au regard des difficultés financières que peuvent rencontrer un certain nombre d'associations pour lesquelles ces activités accessoires jouent un rôle important pour parvenir à financer certaines dépenses ou projets.

De plus, l'absence d'évolution de ce seuil de 2000 à 2015 ainsi que le niveau relativement limité des revalorisations depuis 4 ans justifie qu'une réévaluation ait lieu. **L'indexation sur l'inflation n'a pas permis pas de combler les effets de l'absence d'évolution de ce montant pendant près de 15 ans**.

Cependant, sans relèvement du seuil applicable à l'exonération de TVA, la hausse du plafond d'exonération d'impôt sur les sociétés serait sans portée pratique. En effet, comme évoqué plus haut, les deux plafonds ne correspondent pas à une franchise mais **conditionnent les exonérations**. Pour chacun des deux dispositifs, **si le montant des opérations visées est supérieur aux seuils, l'entreprise perd le bénéfice de l'exonération sur l'ensemble des montants (y compris sous plafond)**. Pour la TVA, la perte du bénéfice de l'exonération a lieu en n+1.

Il est donc **indispensable de rehausser le seuil applicable aux opérations soumises à la TVA** pour donner une portée à la hausse du plafond d'exonération l'impôt sur les sociétés prévue au présent article.

Votre commission a adopté un **amendement FINC.46** en ce sens.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale et le gouvernement avaient par ailleurs précisé que la navette devait constituer l'occasion de résoudre cette difficulté. En effet, le rapporteur général de l'Assemblée nationale a estimé que « *la navette [serait] le lieu d'une nécessaire évolution pour procéder à quelques ajustements, concernant notamment le plafond applicable en matière de TVA.* » De même la ministre Agnès Pannier-Runacher a considéré que le plafond devait être mis en cohérence avec le plafond de TVA.

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

ARTICLE 13 quinquies (nouveau)
(Art. 207 du code général des impôts)

**Neutralité fiscale des subventions accordés par Action Logement Services
à Action Logement Immobilier**

Commentaire : le présent article exonère Action Logement Services d'impôt sur les sociétés pour les subventions accordés à Action Logement Immobilier en vue de prendre des participations dans des organismes HLM.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 14° et le 15° du 1 de l'article 207 du code général des impôts exonèrent d'impôt sur les sociétés respectivement Action Logement Services (ALS) et Action Logement Immobilier (ALI) pour certaines des opérations réalisées par ces deux filiales du groupe Action Logement.

Le groupe Action Logement et ses filiales

Le réseau de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), ex-« 1 % logement », qui était fortement décentralisé, s'est progressivement structuré jusqu'à la constitution, en application de l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, du groupe Action Logement, dont le conseil d'administration regroupe les principales organisations patronales et syndicales, ainsi que trois commissaires du Gouvernement (articles L. 313-18 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

Ce groupe comprend cinq filiales :

- Action Logement Services (ALS) assure la collecte de la PEEC et contribue au financement du logement social et intermédiaire ainsi que de certaines politiques nationales (articles L. 313-19 et suivants du même code) ;
- Action Logement Immobilier (ALI) construit et finance des logements sociaux et intermédiaires. ALI détient les titres des participations de l'ensemble des filiales immobilières, dont 58 entreprises sociales pour l'habitat (articles L. 313-20 et suivants du même code) ;
- l'association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) assure notamment la gestion du dispositif de cautionnement Visale ;

- l'association foncière logement (AFL) produit des logements locatifs et en accession à destination des salariés, dans les quartiers en renouvellement urbain et dans les villes où l'offre de logements est la plus tendue (article L. 313-34 du même code) ;
- Action Logement Formation assure des formations à des professionnels du logement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents du groupe Action Logement

La société **Action Logement Services**, qui est une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), est ainsi **exonérée d'impôt sur les sociétés** pour :

- les opérations, y compris les opérations de crédit, réalisées au titre du service d'intérêt général du logement social, défini à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ;

- les opérations relevant de certaines des catégories d'emploi de la PEEC, dont la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), le soutien à l'amélioration du parc privé, participation à des actions diverses dans le domaine du logement et de la politique de la ville ;

- l'attribution de subventions à l'association foncière logement ;

- les contributions au fonds national d'aide au logement (FNAL), qui est chargé du financement des aides au logement ainsi que des dépenses du Conseil national de l'habitat.

L'exonération d'impôt sur les sociétés concernant **Action Logement Immobilier**, qui est également une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), porte sur :

- les subventions reçues d'Action Logement Services et destinées à l'acquisition ou la souscription de participations dans des organismes de logement social ou dans d'autres sociétés immobilières, dans le respect des objectifs d'emploi de la PEEC et dans le cadre du service d'intérêt général du logement social ;

- la quote-part de bénéfices provenant des activités réalisées au titre du service d'intérêt général du logement social par des sociétés de personnes, soumises au régime de l'article 8 du code général des impôts et imposées à l'impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. François Jolivet, repris en séance par M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, tendant à assurer une neutralité fiscale des opérations réalisées par Action Logement Services.

Il étend ainsi l'exonération d'impôt sur les sociétés prévue, pour Action Logement Services, par le 14° du 1 de l'article 207 précité du code général des impôts aux subventions que cette société accorde à Action Logement Immobilier, en application du c du 2° du I de l'article L. 319-19-1 du code de la construction et de l'habitation, en vue de l'acquisition ou de la souscription par celle-ci de participations dans des organismes HLM.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La société Action Logement Immobilier est déjà exonérée d'impôt sur les sociétés pour les subventions reçues par Action Logement Services. Le présent article propose d'exonérer également Action Logement Services pour l'attribution de ces subventions.

Votre rapporteur général constate que cette exonération est encadrée avec précision puisque ces subventions doivent respecter les principes généraux d'utilisation de la PEEC, fixés par l'article L. 313-19-1 du code de la construction et de l'habitation et précisés par la convention quinquennale conclue entre l'État et Action Logement.

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

ARTICLE 13 sexies (nouveau)
(Art. 209 et 223 I du code général des impôts)

**Simplification du bénéfice du report de déficits en cas d'opération
de fusion**

Commentaire : le présent article prévoit de supprimer la procédure d'agrément préalable conditionnant, en cas d'opération de fusion ou assimilée, la possibilité pour la société absorbée de transférer ses déficits à la société absorbante, sous réserve d'un montant total maximum transféré de 200 000 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. L'APPLICATION D'UN RÉGIME FISCAL SPÉCIFIQUE EN CAS DE FUSION
DE SOCIÉTÉS**

Les **opérations de fusion et de scission** sont définies aux articles L. 236-1 à L. 236-32 du code de commerce. Trois types d'opérations doivent être distingués :

- **la fusion**, qui s'entend de l'opération par laquelle deux ou plusieurs sociétés réunissent leurs patrimoines pour ne plus en former qu'une seule, soit en créant une société nouvelle, soit en les transférant à une société préexistante ;

- **la scission**, qui se définit comme la transmission d'une société à deux ou plusieurs sociétés préexistantes ou nouvelles ;

- **l'apport partiel d'actif**, qui consiste en l'apport, par une société sans qu'elle soit dissoute, d'une partie de ses éléments d'actif à une société nouvelle ou préexistante, en contrepartie de la remise de titres représentatifs du capital de la société bénéficiaire de l'apport.

La fusion s'apparente donc à une cession. De même, les scissions, les apports d'actifs et les échanges d'actions correspondent à des mutations susceptibles d'affecter l'appréhension fiscale de la société. Pour autant, **ces opérations de restructuration participent de la vie économique des entreprises.**

C'est pourquoi, pour ces opérations, l'article 210 A du code général des impôts prévoit un régime fiscal spécial, réservé aux personnes morales et organismes passibles de l'impôt sur les sociétés. Ce régime fait l'objet d'une **harmonisation européenne**, pour éviter les « frottements fiscaux » en

cas d'opération transfrontalière au sein du marché intérieur – la directive initiale du 23 juillet 1990¹ ayant été complétée par la directive du 19 octobre 2009².

Dans le cadre du régime de faveur, la fusion est alors considérée comme une opération intercalaire : la société absorbante ou nouvelle est appréhendée, au regard de l'impôt sur les sociétés, comme continuant purement et simplement l'exploitation des sociétés absorbées en se substituant à celles-ci dans leurs droits et obligations³.

Par conséquent, la fusion ne donne pas lieu en elle-même à une imposition : **un « sursis à imposition » des profits et des plus-values d'apport s'applique dans l'attente de leur réalisation effective.**

L'article 210 A du code général des impôts indique ainsi que « *les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actif apportés du fait d'une fusion ne sont pas soumis à l'impôt sur les sociétés* » et que « *l'impôt sur les sociétés n'est applicable aux provisions figurant au bilan de la société absorbée que si elles deviennent sans objet* ».

B. ... PERMETTANT DE BÉNÉFICIER D'UN TRANSFERT DES DÉFICITS NON DÉDUITS PAR LA SOCIÉTÉ APPORTEUSE, SOUS RÉSERVE DE LA DÉLIVRANCE D'UN AGRÉMENT

L'article 209 du CGI, qui précise les conditions de détermination du bénéfice imposable, **autorise, en son II, le transfert des déficits** antérieurs, des charges financières nettes non déduites et de la capacité de déduction inemployée **par la société absorbée ou apporteuse à la société bénéficiaire des apports.**

Cette possibilité est ouverte sous **deux conditions** : l'opération doit **relever du régime spécial** des fusions de l'article 210 A du CGI et le transfert doit faire l'objet d'un **agrément préalable**⁴.

¹ Directive 90/434/CEE du Conseil du 23 juillet 1990 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

² Directive 2009/133/CE du Conseil du 19 octobre 2009 concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, scissions partielles, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'États membres différents, ainsi qu'au transfert du siège statutaire d'une SE ou d'une SCE d'un État membre à un autre.

³ Voir BOI-IS-FUS-10-20140630.

⁴ L'agrément est délivré dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies, à savoir par le ministre chargé du budget, sous réserve de délégation du pouvoir de décision à des agents de l'administration des impôts ayant au moins le grade de directeur départemental.

L'agrément est délivré lorsque les quatre critères suivants sont réunis :

- l'opération est justifiée du point de vue économique et obéit à des motivations principales autres que fiscales ;

- l'activité à l'origine des déficits n'a pas subi de changements significatifs pendant la période de constatation des déficits – en particulier en termes de clientèle, d'emploi, de moyens d'exploitation effectivement mis en œuvre, de nature et de volume d'activité ;

- l'activité à l'origine des déficits doit être poursuivie par la société absorbante ou bénéficiaire des apports pendant un délai minimum de trois ans, sans qu'elle fasse l'objet de changement significatif au cours de cette période ;

- les déficits et intérêts susceptibles d'être transférés ne proviennent ni de la gestion d'un patrimoine mobilier par des sociétés holding, ni de la gestion d'un patrimoine immobilier¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement déposé par le rapporteur général du budget, Joël Giraud, avec **l'avis favorable du Gouvernement**.

Il prévoit, **en son 1**, de **supprimer la procédure d'agrément** prévue au II de l'article 209 du code général des impôts (CGI) **pour certaines opérations de fusion dont les montants transférés sont limités**.

Pour cela, il introduit un 2 au sein du II de l'article 209 du CGI précité, **dispensant d'agrément les transferts sous trois conditions cumulatives** :

- le montant total cumulé des déficits antérieurs, des charges financières nettes non déduites et de la capacité de déduction inemployée ainsi transféré est **inférieur à 200 000 euros** ;

- durant la période au cours de laquelle les montants susceptibles d'être transférés ont été constatés, **la société absorbé n'a pas cédé ou cessé l'exploitation d'un fonds de commerce ou d'un établissement** ;

- les déficits et intérêts susceptibles d'être transférés ne proviennent ni de la gestion d'un patrimoine mobilier par des sociétés holding, ni de la gestion d'un patrimoine immobilier.

¹ À l'exception des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux mentionnées à l'article L. 481-1 du même code.

Cette dernière condition trouve déjà à s'appliquer pour la délivrance de l'agrément ; elle est prévue au d du II de l'article 209 du CGI, auquel le présent article renvoie. La première condition entend circonscrire la dispense d'agrément aux opérations portant sur un montant déductible réduit.

La seconde vise à prévenir tout abus qui pourrait conduire une société à acquérir une entité à la seule fin de récupérer une capacité de déduction de son résultat imposable.

Il est par ailleurs prévu que la dispense ne s'applique pas en cas de scission ou d'apport partiel d'actif d'une ou plusieurs branches complètes d'activité. Pour ces opérations, il importe en effet que l'administration fiscale puisse vérifier la correcte affectation des déficits de la société.

Le 2 du présent article étend la dispense aux opérations d'absorption de la société mère ou de sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré auquel il est mis fin, sous réserve des mêmes conditions cumulatives. **Il modifie à cette fin l'article 223 I du CGI**, en procédant de plus aux coordinations rendues nécessaires par l'ajout d'un paragraphe supplémentaire au II de l'article 209 du même code.

Il est prévu que les dispositions du présent article s'appliquent à compter du **1^{er} janvier 2020**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article remplace une procédure d'agrément préalable par un contrôle *a posteriori* pour certains transferts de déficits antérieurs, de charges financières nettes non déduites et de capacité de déduction inemployée en cas d'opération de fusion ou assimilée.

La simplification recherchée, à la fois pour les entreprises et pour l'administration fiscale, est pertinente. Toutefois, **un strict encadrement s'impose**, dans la mesure où les transferts opérés permettent à la société absorbante de minorer son résultat fiscal et viennent directement réduire le montant d'impôt sur les sociétés dont elle est redevable.

De ce point de vue, **un double encadrement est prévu** par le présent article :

- d'abord, **plusieurs conditions de fond**, reprenant les critères actuellement appréciés par l'administration dans la procédure d'octroi de l'agrément, doivent être réunies pour ouvrir la possibilité de transférer de plein droit les déficits antérieurs, charges financières nettes non déduites et la capacité de déduction inemployée ;

- ensuite, le montant total ainsi transféré à la société absorbante doit être **inférieur à 200 000 euros**.

De surcroît, en sus des conditions prévues pour ouvrir droit au transfert sans agrément préalable, l'opération de transfert sera toujours soumise au **contrôle a posteriori de l'administration fiscale**.

Selon les informations transmises par l'administration, **près de 80 %** des demandes d'agrément portant sur moins de 200 000 euros de transferts sont autorisées chaque année par l'administration.

En revanche, **aucune réponse n'a été apportée à votre rapporteur général s'agissant du volume d'opérations annuelles concernées**, de sorte qu'il est **difficile d'apprécier la pertinence du montant choisi**.

À cet égard, **la réforme de l'encadrement de la déductibilité des charges financières** introduite par la loi de finances pour 2019 pourrait modifier la donne. En effet, les nouvelles modalités de limitation, appréciées à partir de l'EBITDA, concernent **davantage de sociétés** que le précédent mécanisme de rabot. Cette réforme **pourrait donc porter à la hausse les montants de transferts sollicités** lors d'une opération de fusion.

Alors que les montants dont le transfert était sollicité par agrément ces dernières années au titre des charges financières non déduites étaient, selon les informations communiquées par l'administration, « *négligeables* », ils devraient croître au cours des prochaines années, ce qui pourrait réduire le nombre de demandes portant sur un montant total de transfert sollicité inférieur à 200 000 euros.

C'est pourquoi **une évaluation sera indispensable** pour apprécier la portée concrète de la simplification opérée et envisager un éventuel ajustement ultérieur du montant proposé de 200 000 euros.

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

ARTICLE 13 septies (nouveau)
(Art. 210 F du code général des impôts)

Application du taux réduit d'impôt sur les sociétés aux cessions immobilières à un organisme de foncier solidaire

Commentaire : le présent article applique le taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 % aux cessions de locaux professionnels ou de terrains à bâtir à un organisme de foncier solidaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ORGANISMES DE FONCIER SOLIDAIRE PARTICIPENT À UN DISPOSITIF NOUVEAU D'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

Inspiré du dispositif du *Community Land Trust* pratiqué aux États-Unis qui consiste en une approche participative de la propriété du sol, le **bail réel solidaire** (BRS), créé par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016 relative au bail réel solidaire, permet de réduire le coût d'un achat immobilier pour un ménage modeste en dissociant la propriété du bâti de celle du terrain, dans un objectif d'accession sociale à la propriété.

Le ménage est alors propriétaire de la maison mais locataire du terrain.

La durée du bail est renouvelée à chaque cession des droits réels, sous réserve d'un agrément du nouvel acquéreur, qui doit respecter des conditions de ressources. Le logement peut donc être occupé par plusieurs ménages consécutifs selon les mêmes conditions, sur une très longue période : le bail réel solidaire est « rechargé » à chaque cession.

Régi par les articles L. 255-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le bail réel solidaire est consenti par un **organisme de foncier solidaire** (OFS) pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix-neuf ans.

Les organismes de foncier solidaire sont des organismes sans but lucratif soumis à agrément par l'autorité administrative, qui acquièrent et gèrent des terrains en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs dans le cadre de la politique d'aide au logement, notamment en ayant recours au bail réel solidaire. L'organisme de foncier solidaire peut bénéficier de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la

propriété des personnes publiques pour l'aliénation de terrains du domaine privé de l'État.

Dans le cadre des opérations de livraisons de terrains à bâtir ou de logements neufs à un organisme de foncier solidaire en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire, les organismes bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 %¹.

B. L'ARTICLE 210 F DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS EXONÈRE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS LES PLUS-VALUES DE CESSION DE LOCAUX RÉALISÉES PAR CERTAINS ORGANISMES

L'article 210 F du code général des impôts fait bénéficier du **taux réduit de l'impôt sur les sociétés de 19 %** les plus-values nettes réalisées lors de la **cession de locaux** à usage de bureau ou à usage commercial ou industriel ou d'un terrain à bâtir par certains organismes.

Ainsi, le **cédant** doit être une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et l'**acquéreur** doit être :

- soit une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;

- soit une société immobilière spécialisée, telle qu'une société d'investissements immobiliers cotée (SIIC), une société civile de placement immobilier (SCPCI) ou une société de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) ;

- soit un organisme d'habitation à loyer modéré ou un organisme assimilé tel qu'une société d'économie mixte (SEM) gérant des logements sociaux, l'association foncière logement et ses filiales ou encore un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage de logements ou de structures d'hébergement ;

- soit une société civile de construction-vente, régie par l'article 239 *ter* du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les députés ont **adopté**, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement de M. François Pupponi et certains de ses collègues, tendant à **ajouter les organismes de foncier solidaire** parmi les personnes morales **exonérées d'impôt sur les sociétés pour les ventes de locaux** mentionnées à l'article 210 F précité du code général des impôts.

¹ Voir supra le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif du bail réel solidaire (BRS) constitue une alternative intéressante à l'accession à la propriété classique, en permettant aux ménages ne disposant pas d'apport personnel d'acquérir progressivement leur logement.

En outre, le « rechargement » du BRS à chaque cession du bail préserve en principe le dispositif du risque de spéculation qui pourrait être constaté lorsqu'un logement social, construit avec des aides publiques, est mis sur le marché.

Il paraît naturel de donner à ces organismes le bénéfice d'une exonération dont bénéficient également les organismes HLM. Votre rapporteur général est donc favorable à l'extension proposée par le présent article.

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

ARTICLE 13 octies (nouveau)
(Art. 219 du code général des impôts)

Augmentation de la quote-part pour frais et charges applicable aux plus-values de cession de long terme devant être intégrées au résultat

Commentaire : le présent article prévoit de porter de 12 % à 13,29 % la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de cessions éligibles au régime de long terme devant être intégrées au résultat.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 219 du code général des impôts (CGI), **les plus-values de cession de titres de participations éligibles au régime de long terme**, correspondant à des titres détenus depuis au moins deux ans, **bénéficient d'une quasi-exonération.**

Ce dispositif, introduit par la loi de finances pour 2005¹ et connu sous le nom de « **niche Copé** », prévoit que **seule une quote-part de frais et charges fixée à 12 % du montant brut des plus-values est imposée.**

Par ailleurs, jusqu'en 2018 inclus, dans le cadre du régime de l'intégration fiscale, l'article 223 F du CGI prévoyait que les plus-values ou moins-values tirées de cessions intragroupes d'immobilisations ou de titres n'étaient pas prises en compte pour la détermination du résultat d'ensemble. L'objectif était de faciliter une redistribution des actifs à l'intérieur du groupe en **neutralisant la quote-part lorsque la cession avait lieu entre sociétés d'un même groupe.**

Cette neutralisation a toutefois été supprimée par l'article 32 de la loi de finances pour 2019², dans un double objectif de mise en conformité avec le droit de l'Union européenne³ et de rendement budgétaire.

Alors que **le projet initial du Gouvernement visait à abaisser de 12 % à 5 % la quote-part** en contrepartie d'une suppression de la neutralisation pour les plus-values de cessions intragroupes des sociétés intégrées fiscalement, **il a finalement été décidé**, en nouvelle lecture à

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Le régime de l'intégration fiscale étant réservé aux sociétés résidentes, l'avantage né de la neutralisation de la quote-part pour frais et charges était susceptible de constituer une atteinte à la liberté d'établissement. Voir le commentaire de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2019, in [Rapport général n° 147](#) (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier (Tome II, fascicule 1) sur la première partie du projet de loi de finances pour 2019, 22 novembre 2018.

l'Assemblée nationale et avec l'accord du Gouvernement, d'étendre à toutes les situations le taux de 12 %.

C'est donc un objectif de rendement qui avait prévalu à ce renoncement : alors que la modification proposée par le texte initial aurait entraîné une perte de recettes de 330 millions d'euros en 2019, il était attendu de l'ajustement finalement opéré un rendement de 280 millions d'euros la même année.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement déposé par notre collègue députée Émilie Cariou, malgré un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.

Il modifie l'article 219 du code général des impôts afin de porter le taux de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de cession relevant du régime de long terme de 12 % à 13,29 % (deuxième alinéa du a *quinquies* du I de l'article 219 du CGI).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article prévoit de relever de 12 % à 13,29 % la quote-part pour frais et charges des plus-values de cession de long terme devant être intégrée au résultat imposable. Le rendement attendu est estimé à 50 millions d'euros en 2020¹.

A. UN OBJECTIF INCOHÉRENT AVEC L'ACTUALISATION DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES

L'objectif poursuivi est surprenant à bien des égards, ce que traduit le double avis défavorable du Gouvernement et de la commission à l'Assemblée nationale.

Sur le fond, un malentendu entoure le présent article. La majoration de la quote-part pour frais et charges est justifiée afin de neutraliser les conséquences de la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés. Le relèvement proposé, de 1,29 point de pourcentage, résulte en effet d'un produit en croix pour tenir compte de l'abaissement du taux normal de l'impôt sur les

¹ Selon l'estimation du Gouvernement figurant dans l'objet de [l'amendement n° 3114](#) adopté par l'Assemblée nationale à l'article 37 (article d'équilibre).

sociétés de 33,1/3 % à 28 %¹. L'actualisation de notre taux d'impôt sur les sociétés participe pourtant d'un **choix de politique économique en faveur de l'attractivité** de notre pays et de la compétitivité de nos entreprises qui doit être soutenu. Dès lors, il serait pour le moins **contradictoire** de procéder, en parallèle, à une revue des dispositifs fiscaux corrélés à l'impôt sur les sociétés afin de **contrebalancer la baisse du taux normal**.

Sur la forme, le taux d'impôt sur les sociétés choisi comme référence pour définir le taux de la quote-part pour frais et charges **ne correspond guère à la réalité à laquelle les grandes entreprises seront confrontées en 2020**. Depuis lors, le Gouvernement a utilisé par deux fois la trajectoire initialement fixée comme **variable d'ajustement au gré des besoins de recettes supplémentaires** constatés. Ainsi, au terme de l'article 11 du présent projet de loi de finances, **ce n'est pas un taux de 28 % mais bien de 31 %** que les grandes entreprises, à savoir précisément celles concernées par la « niche Copé », devront appliquer à leurs résultats en 2020.

B. UN MALENTENDU SUR LA LOGIQUE D'UN DISPOSITIF VISANT À PRÉVENIR LES SITUATIONS DE DOUBLE-IMPOSITION

Surtout, au-delà de son objectif contestable, **le présent article reflète une mauvaise appréciation de la logique du dispositif**. Bien que souvent désigné sous le terme de « niche Copé », ce mécanisme vise davantage à prendre en compte une réalité économique en prévenant tout risque de double imposition. Comme le relève le Conseil des prélèvements obligatoires, *« l'exonération des plus-values de cession de titres de participation [répond] à l'objectif légitime de prévenir la double imposition qui viendrait amputer le rendement des fonds propres investis, et réduirait l'attrait d'un certain nombre d'opérations d'investissement en capital »*².

C'est d'ailleurs bien la raison pour laquelle l'an dernier, dans le cadre de la réforme du régime de l'intégration fiscale, le Gouvernement avait initialement envisagé de diminuer le taux de la quote-part pour frais et charges de 12 % à 5 %, avant d'y renoncer en cours d'examen parlementaire pour répondre à un objectif de rendement.

Pour autant, **au moins deux arguments plaident en faveur d'une baisse de la quote-part pour frais et charges**.

¹ Dans le détail, pour un taux normal de l'impôt sur les sociétés de 33,1/3 %, le taux de la quote-part pour frais et charges étant de 12 %, pour obtenir le même niveau d'imposition avec un taux normal de l'impôt sur les sociétés de 28 %, le taux de la quote-part pour frais et charges correspondant doit s'élever à 13,29 %.

² Conseil des prélèvements obligatoires, « [Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte](#) », janvier 2017, page 30.

Le premier argument concerne **l'attractivité de la France** pour la localisation des sièges sur le territoire. En taxant ainsi les plus-values de cession de long terme à 4,13 %¹, la France se démarque fortement de ses voisins européens qui, pour la plupart, les exonèrent intégralement².

Le second argument tient à la **différence de traitement des revenus**, défavorable au réinvestissement des résultats par l'entreprise. En effet, selon qu'ils sont distribués ou mis en réserve, les revenus ne sont pas soumis à la même quote-part pour frais et charges³.

Pour toutes ces raisons, **la hausse de la quote-part pour frais et charges proposée par le présent article se révèle à la fois contradictoire avec la logique de baisser le taux de l'impôt sur les sociétés et préjudiciable à l'attractivité de notre pays.**

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement FINC.47 de suppression de l'article.

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

¹ En 2019, ce qui correspond à la quote-part pour frais et charges de 12 % réintégrée au résultat soumis au taux normal de l'impôt sur les sociétés de 33,1/3 % pour les entreprises réalisant au moins 250 millions d'euros de chiffre d'affaires, auquel s'ajoute la contribution sociale de solidarité de 3,3 % de l'impôt dû, portant le taux facial de l'impôt sur les sociétés à 34,43 %.

² C'est le cas des pays du Benelux, du Royaume-Uni et de l'Espagne, l'Allemagne les imposant pour sa part à 1,5 %.

³ Les distributions sont taxées à 1,72 %, alors que les revenus mis en réserve et réinvestis dans l'entreprise, ce qui correspond ensuite à la constatation de la plus-value, sont in fine imposés à hauteur de 4,43 %.

ARTICLE 13 nonies (nouveau)
(Art. 238 du code général des impôts)

Précision sur l'application du régime spécial applicable aux actifs incorporels aux sociétés de personnes et aux groupements assimilés

Commentaire : le présent article prévoit de préciser les conditions d'application du régime spécial d'imposition des revenus tirés des actifs incorporels pour les sociétés de personnes ou groupements assimilés non assujettis à l'impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

Le régime spécial d'imposition des revenus tirés des actifs incorporels, introduit par la loi de finances pour 2019¹, est prévu à l'article 238 du code général des impôts (CGI). **Il s'agit d'un régime spécial optionnel assujettissant à un taux réduit de 10 % les revenus nets tirés des actifs incorporels.** Il est **ouvert aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu** et soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition, **ainsi qu'aux entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés.**

Ses principales caractéristiques et conditions d'application sont détaillées au I du commentaire de l'article 13 *ter* du présent projet de loi.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par son rapporteur général du budget, Joël Giraud, avec **l'avis favorable du Gouvernement.**

Il **complète l'article 238 du code général des impôts (CGI)** prévoyant le régime spécial d'imposition des revenus tirés des actifs incorporels afin d'en **préciser les conditions d'application aux sociétés de personnes ou à des groupements assimilés**, non soumis à l'impôt sur les sociétés.

Il vise ainsi les sociétés de personnes et assimilées mentionnées à l'article 8 du CGI, les sociétés créées de fait au sens de l'article 238 *bis* L du même code, ainsi que les groupements d'intérêt économique, les sociétés civiles de moyens et les groupements d'intérêt public, prévus respectivement

¹ Article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

aux articles 239 *quater*, 239 *quater* B et 239 *quater* C du même code. Ces sociétés et groupements sont **fiscalement transparents : les bénéfices réalisés sont imposés au niveau de leurs associés**, pour la part du résultat correspondant à leurs droits dans la société ou le groupement concerné, à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés selon leur statut.

Le présent article précise donc que lorsque les sociétés et groupements précités déterminent un résultat net éligible au régime de faveur de l'article 238 du CGI, **ce sont leurs associés qui sont personnellement imposés au taux de 10 % prévu par le régime de faveur**, pour la part du résultat correspondant à leurs droits dans la société ou le groupement concerné. Cette disposition s'applique sous réserve que ces associés soient eux-mêmes effectivement redevables de l'impôt sur les sociétés ou qu'il s'agisse de personnes physiques participant à l'exploitation de l'entreprise au sens de l'article 156 du CGI.

Il est à noter que **la doctrine fiscale le prévoit déjà pour les sociétés de personnes et sociétés assimilées¹, sans l'étendre aux groupements assimilés et aux sociétés de fait.**

Ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2019, à savoir dès le premier exercice du nouveau régime spécial introduit en loi de finances pour 2019 (II du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À l'instar de l'article 13 *ter* du présent projet de loi de finances, le présent article **prolonge la réforme du régime d'imposition des actifs incorporels** adoptée l'an dernier en loi de finances initiale pour 2019².

Il vient préciser les modalités d'application de ce régime à certaines **sociétés fiscalement transparentes** qui peuvent en bénéficier. La doctrine fiscale publiée à l'été 2019 les prévoit déjà pour les sociétés de personnes et assimilées mentionnées à l'article 8 du code général des impôts (CGI), ce qui n'est toutefois pas le cas des sociétés créées de fait³ ainsi que des groupements⁴.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement à votre rapporteur général, le présent article vise à **sécuriser l'application du dispositif aux contribuables. L'extension proposée aux sociétés créées de fait et aux groupements vise à prendre en compte la réalité du financement de la recherche et développement en France, en cohérence avec le**

¹ [BOI-BIC-BASE-110-30 § 350](#).

² Article 37 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Au sens de l'article 238 bis L du code général des impôts.

⁴ Les groupements d'intérêt économique, les sociétés civiles de moyens et les groupements d'intérêt public, prévus respectivement aux articles 239 *quater*, 239 *quater* B et 239 *quater* C du code général des impôts.

périmètre d'application du crédit d'impôt recherche. En effet, dès lors que le second alinéa du I de l'article 244 *quater* B du CGI ouvre le bénéfice de ce mécanisme incitatif aux sociétés de personnes et assimilées, aux sociétés créées de fait ainsi qu'aux groupements¹, il est cohérent de prévoir les conditions dans lesquelles ces entités peuvent bénéficier du régime spécifique d'imposition des revenus qu'elles retirent des résultats de leurs recherches.

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

¹ Les groupements d'intérêt économique, les sociétés civiles de moyens et les groupements d'intérêt public, prévus respectivement aux articles 239 *quater*, 239 *quater* B et 239 *quater* C du code général des impôts.

ARTICLE 13 decies (nouveau)

(Art 22 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019)

Ouverture du bénéfice du CIIC pour les investissements dans des meublés de tourisme pour les redevables ayant pris un engagement d'investissement avant le 31 décembre 2018

Commentaire : le présent article prévoit de permettre aux redevables ayant pris l'engagement d'investir dans un meublé de tourisme avant le 31 décembre 2018 de bénéficier du CIIC malgré la fermeture du dispositif au 1^{er} janvier 2019.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MEUBLÉS DE TOURISME ONT ÉTÉ EXCLUS DU CHAMP DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR CERTAINS INVESTISSEMENTS RÉALISÉS EN CORSE (CIIC) PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2019

1. Le crédit d'impôt pour certains investissements réalisés en Corse (CIIC)

Le crédit d'impôt pour certains investissements réalisés ou exploités en Corse (CIIC) a été créé par l'article 48 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

Réservé initialement aux investissements réalisés en Corse entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2011, il a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2016 par l'article 39 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011¹ puis jusqu'au 31 décembre 2020 par l'article 78 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014².

Les **petites et moyennes entreprises** (PME) relevant d'un régime réel d'imposition peuvent bénéficier du CIIC lorsqu'elles satisfont aux conditions fixées à l'article 244 *quater* E du code général des impôts :

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

- **employer moins de 250 salariés**, l'effectif étant apprécié par référence au nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice servant de base à l'imposition¹ ;

- **réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 27 millions d'euros**² ;

- **avoir au moins 75 % de son capital entièrement libéré et détenu par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions.**

Les **très petites entreprises** bénéficient également du CIIC. Aux termes du 3 *bis* du I de l'article 244 *quater* E du CGI, sont considérées comme TPE les entreprises répondant aux critères suivants :

- employer moins de **onze salariés** ;

- réaliser un **chiffre d'affaires n'excédant pas 2 millions d'euros** ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros ;

- avoir au **moins 75 % de son capital entièrement libéré et détenu par des personnes physiques ou par une société répondant aux mêmes conditions.**

2. Les investissements concernés par le CIIC

Les investissements éligibles au CIIC sont limités à ceux **réalisés jusqu'au 31 décembre 2020 et exploités en Corse** et qui portent, aux termes des *a* à *d* du 3° du I de l'article 244 *quater* E, sur :

- des biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif (dont l'article 39 A du CGI dresse une liste) ;

- des agencements et installations de locaux commerciaux, créés ou acquis à l'état neuf ou pris en location auprès d'une société de crédit-bail ;

- des logiciels constituant des éléments de l'actif immobilisé et nécessaires à l'utilisation des biens d'équipements ou installations précédemment mentionnés ;

- des travaux de rénovation d'hôtel.

Les investissements **doivent en outre remplir certaines conditions**, prévues au 1° du I de l'article 244 *quater* E du CGI :

¹ Les règles de détermination des effectifs ont par ailleurs été modifiées par l'article 12 de la [loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises](#) et sont visées par l'article 11 bis du présent projet de loi de finances.

² Pour les sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré, le chiffre d'affaires et l'effectif à prendre en compte s'entendent respectivement de la somme des chiffres d'affaires et de la somme des effectifs de chacune des sociétés membres de ce groupe. La condition tenant à la composition du capital doit être remplie par la société mère du groupe.

- ils ne doivent **pas remplacer des investissements** déjà exploités en Corse ;

- ils doivent **être financés sans aide publique pour 25 %** au moins de leur montant ;

- ils doivent **être réalisés en Corse** pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale, **à l'exclusion des activités suivantes** :

- **gestion ou location d'immeubles** lorsque les prestations ne portent **pas exclusivement sur des biens situés en Corse** ;
- exploitation de jeu de hasard et d'argent ;
- agriculture et transformation ou commercialisation de produits agricoles (sauf si l'auteur de l'investissement peut prétendre aux aides de développement rural fournies par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - FEOGA) ;
- production et transformation de houille et de lignite ;
- sidérurgie ;
- industrie des fibres synthétiques ;
- pêche ;
- transports ;
- construction et réparation de navires si elles portent sur des bâtiments d'au moins 100 tonnes de jauge brute ;
- construction automobile.

3. La détermination du montant du CIIC et son imputation

Le CIIC est égal à **20 %** du prix de revient hors taxes des investissements réalisés. Ce taux est porté à **30 % pour les très petites entreprises (TPE)**.

Si les investissements ont été partiellement financés par des aides publiques, le montant de ces aides est déduit du prix de revient des investissements, afin d'éviter une « double » subvention publique¹.

Aux termes de l'article 199 *ter* D du CGI (article 220 D du même code s'agissant de l'impôt sur les sociétés), le CIIC est imputé sur l'impôt dû au titre de l'exercice d'acquisition, de création ou de location du bien éligible.

¹ Par exemple, un bien éligible au CIIC acquis pour un prix hors taxes de 20 000 euros devrait conduire à un CIIC de 4 000 euros. Si ce bien a été financé par des aides publiques à hauteur de 40 % (soit 8 000 euros), l'assiette du CIIC ne sera plus que de 12 000 euros (20 000 – 8 000) et son montant de 2 400 euros.

Si le montant du CIIC est supérieur à celui de l'impôt dû au titre de cet exercice, l'excédent s'impute sur l'impôt dû au titre des neuf années suivantes.

En outre, si, dans le délai de cinq ans de son acquisition ou de sa création ou pendant sa durée normale d'utilisation si elle est inférieure, **un bien ayant ouvert droit au CIIC est cédé ou cesse d'être affecté** à l'activité pour laquelle il a été acquis ou créé, ou si l'acquéreur cesse son activité, **le CIIC imputé fait l'objet d'une reprise** au titre de l'exercice ou de l'année où interviennent ces événements.

Ce droit de reprise vise à éviter les comportements d'optimisation.

Le CIIC représente un coût budgétaire pour l'État de **82 millions d'euros** pour 5 504 bénéficiaires en 2018 **d'après le tome II des Voies et moyens du projet de loi de finances pour 2020.**

B. L'ARTICLE 22 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2019 EXCLUT LES INVESTISSEMENTS RÉALISÉS POUR LES MEUBLÉS DE TOURISME

1. L'exclusion des meublés de tourisme du bénéfice du CIIC est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019

Le ministre de l'économie et des finances a confié en mars 2018 à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission visant notamment à **évaluer l'efficacité des dispositifs fiscaux et budgétaires de soutien public au développement économique de la Corse.**

Dans son rapport¹ publié en octobre 2018, la mission indique que « *la réalisation d'un investissement para-hôtelier peut se montrer particulièrement attractive d'un point de vue fiscal, pouvant alimenter une **forme de spéculation immobilière** et suscitant de fortes contestations sur l'île* ».

Afin de **limiter les effets d'aubaine que peut engendrer le régime du para-hôtelier**, l'IGF a donc proposé de **restreindre le périmètre d'éligibilité au CIIC**, « *afin de s'assurer qu'il concoure bien uniquement à l'investissement productif pérenne, et ne soit pas utilisé comme un **outil d'aide à la constitution d'un patrimoine privé*** ». En effet, outre la réintégration possible au patrimoine de l'investisseur après cinq années, l'activité para-hôtelière n'exclut pas l'utilisation occasionnelle pour son usage personnel. Concrètement, cette mesure aurait favorisé l'investissement dans la construction de résidences secondaires, mises en location comme « meublés touristiques ».

¹ « Pour une économie corse du XXI^{ème} siècle : propositions et orientations », Inspection générale des finances (IGF), octobre 2018.

Définition fiscale de la location para-hôtelière

« Prestations de mise à disposition d'un **local meublé ou garni** effectuées à **titre onéreux et de manière habituelle**, comportant en sus de l'hébergement au moins trois des prestations suivantes, rendues dans des conditions similaires à celles proposées par les établissements d'hébergement à caractère hôtelier exploités de manière professionnelle : le **petit déjeuner**, le **nettoyage régulier** des locaux, la **fourniture de linge de maison** et la **réception**, même non personnalisée, de la clientèle ».

Source : b du 4° de l'article 261 D du code général des impôts

L'exclusion des investissements para-hôtelières du périmètre d'éligibilité du CIIC se justifiait, d'après l'IGF, par plusieurs motifs d'intérêt général : il génère des taux de rendement élevé pour l'investisseur, témoignant d'un montant important de l'aide publique, au risque d'alimenter « *la spéculation immobilière et de renchérir le coût du logement* ».

L'article 22 de la loi de finances pour 2019 traduit dans le droit cette recommandation et **exclut du bénéfice du CIIC les investissements réalisés et exploités en Corse pour les besoins de la gestion et de la location de meublés de tourisme.**

Afin de ne pas priver les redevables ayant déjà engagé des investissements du bénéfice du CIIC au cours de l'année 2018, **l'exclusion des meublés de tourisme n'a été applicable que pour les investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 2019.**

2. L'exclusion des meublés de tourisme du CIIC a fait perdre le bénéfice de ce dispositif aux redevables ayant signé un contrat préliminaire de réservation avant le 1^{er} janvier 2019

a) *L'exclusion des meublés de tourisme du CIIC a d'abord donné lieu à une réponse positive du ministre concernant l'éligibilité des contrats préliminaires de réservation signés avant le 1^{er} janvier 2019*

Dans sa réponse à une question adressée par le député Jean-Felix Acquaviva¹, le ministre de l'Économie et des finances a indiqué que les investissements effectués dans des meublés de tourisme ayant fait l'objet d'un contrat préliminaire de réservation signé et déposé au rang des minutes d'un notaire ou enregistré au service des impôts des entreprises au plus tard le 31 décembre 2018, étaient éligibles au CIIC, dès lors que les investissements étaient achevés au 31 décembre 2020.

En effet, les contrats préliminaires de réservation, prévus à l'article L. 261-15 du code de la construction et de l'habitation, sont des contrats dans lesquels, en contrepartie d'un dépôt de garantie effectué sur un

¹ [Question n° 18137](#) de M. Jean Felix Acquaviva au ministre de l'Économie et des finances.

compte spécial, le vendeur s'engage à réserver à un acheteur un immeuble ou une partie d'immeuble.

Ce type de contrat engage l'acheteur du bien en état futur d'achèvement. Ainsi, pour les contrats signés avant le 1^{er} janvier 2019, les acheteurs se sont engagés à acquérir les biens concernés, en prenant en compte le bénéfice du CIIC dans leur financement.

b) Le Conseil d'État n'a pas suivi la réponse du ministre de l'Économie et des finances pour excès de pouvoir

Si en principe les réponses faites par les ministres aux questions des parlementaires ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès des pouvoirs, les réponses comportant une interprétation de la loi fiscale font exception. L'interprétation de la loi fiscale est en effet opposable aux contribuables en application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales.

Dans un arrêt du 27 septembre 2019¹, le Conseil d'État a considéré que les projets d'investissement ayant fait l'objet d'un contrat préliminaire de réservation ne sauraient être regardés comme des investissements réalisés avant le 1^{er} janvier 2019 au sens de l'article 22 de la loi de finances pour 2019.

En conséquence, il juge que la réponse du ministre est entachée d'incompétence en ce qu'elle énonce une règle nouvelle non contenue dans la loi. Le présent article vise ainsi à introduire dans la loi une disposition permettant d'étendre le bénéfice du CIIC à ces situations.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 13 *decies* modifie en conséquence l'article 22 de la loi de finances pour 2018 pour rendre éligibles l'ensemble des investissements dans la gestion et la location de meublés de tourisme pour lesquels le contribuable peut justifier avoir pris un engagement avant le 31 décembre 2018.

L'article, qui reprend également le texte de la réponse du ministre concernant le cas spécifique du contrat préliminaire de réservation, va toutefois au-delà de cette seule situation et couvre l'ensemble des engagements antérieurs au 31 décembre 2018 dont peuvent se justifier les contribuables.

¹ [Conseil d'État, 27 septembre 2019.](#)

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère qu'il est légitime de permettre aux contribuables qui ont signé un contrat préliminaire de réservation avant le 31 décembre 2018 de pouvoir bénéficier du CIIC. Ceux-ci ont en effet pris un engagement ferme avant que le législateur ne remette en cause l'éligibilité de leur investissement au dispositif de crédit d'impôt.

Cependant, la rédaction du présent article va au-delà de ce seul cas et étend le dispositif à l'ensemble des engagements antérieurs au 31 décembre 2018 dont les contribuables peuvent se justifier.

Si la formulation actuelle de l'article laisse à l'administration fiscale le soin de qualifier les engagements antérieurs ouvrant droit au crédit d'impôt, une restriction aux seuls engagements contractés dans le cadre de contrats préliminaires de réservation pourrait avoir pour conséquence de faire persister une situation d'insécurité juridique pour les autres types d'engagement dont les contribuables pourraient se prévaloir.

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

ARTICLE 14
(Art. L. 2111-24 du code des transports)

**Régime fiscal des dotations versées par la société nationale SNCF
à la société SNCF Réseau**

Commentaire : le présent article vise à sécuriser à compter du 1^{er} janvier 2020 la déductibilité au plan fiscal du versement par le biais d'un fonds de concours des dotations de la société nationale SNCF à la société SNCF Réseau.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. SNCF RÉSEAU REÇOIT DES DOTATIONS DE LA SNCF POUR FINANCER
LA RÉGÉNÉRATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL**

L'article L. 2111-24 du code des transports, dont la rédaction actuellement en vigueur résulte de l'article 6 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et de l'article 2 de l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 pris en application de cette même loi, énumère **la liste des ressources de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF Réseau**, chargé de la gestion du réseau ferré national.

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ayant notamment prévu **la transformation à compter du 1^{er} janvier 2020 de SNCF Réseau en société anonyme (SA) à capitaux publics**, l'article 4 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 est venu **ajuster à la marge la liste des ressources de SNCF Réseau** pour tenir compte de ce changement de régime juridique.

Dans sa version qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020, l'article L. 2111-24 du code des transports prévoit désormais que les ressources de la Société SNCF Réseau seront notamment constituées par :

- **les redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national**, dont s'acquittent les transporteurs ferroviaires (SNCF Mobilités, les transporteurs de fret, les entreprises ferroviaires qui viendront concurrencer à compter de décembre 2020 SNCF Mobilités sur le transport de voyageurs...) pour faire rouler leurs trains sur le réseau géré par SNCF Réseau ;

- **les concours financiers de l'État**, dont il est précisé qu'ils se justifient « *eu égard à la contribution des infrastructures ferroviaires à la vie économique et sociale de la nation, au rôle qui leur est imparti dans la mise en œuvre*

du droit au transport et à leurs avantages en ce qui concerne l'environnement, la sécurité et l'énergie » ;

- **le produit des dotations qui lui sont versées directement ou indirectement par la société nationale SNCF.** Il s'agit là du principal changement apporté à la rédaction de l'article L. 2111-24 du code des transports par rapport à sa version antérieure au 1^{er} janvier 2020, laquelle mentionnait uniquement, sans plus de précisions, « *le produit des dotations qui lui sont versées par la SNCF* » ;

- tous autres concours publics.

Les dotations indirectes versées actuellement par la SNCF à SNCF Réseau pour lui permettre d'entretenir et de régénérer le réseau ferré national **transitent par le budget de l'État via un fonds de concours.** Ce mécanisme a pour objet de faire en sorte que ces dotations puissent être considérées comme **des subventions d'investissement** d'un point de vue fiscal.

Si ce dispositif était adapté lorsque tant la SNCF que SNCF Réseau étaient des EPIC, il doit faire l'objet **d'une sécurisation juridique** dès lors que ces deux structures vont devenir des sociétés anonymes à capitaux publics.

B. LA DÉDUCTIBILITÉ DES AIDES CONSENTIES À UNE AUTRE ENTREPRISE PARAÎT BIEN APPLICABLE DANS LE CAS DES DOTATIONS DE LA SNCF À SNCF RÉSEAU

Les dispositions combinées du 1 et du 13 de l'article 39 du code général des impôts prévoient qu'une aide consentie par une entreprise à une autre n'est déductible du résultat imposable que si elle constitue **un acte normal de gestion** et qu'elle présente **un caractère commercial.**

L'administration fiscale précise que « *les avantages consentis par une société mère à sa filiale correspondent, en principe, à une gestion commerciale normale sauf si ce faisant, la société a poursuivi des fins étrangères à son propre intérêt* »¹.

Or, l'article L. 2101-1 du code des transports dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2020 dispose que « *la société nationale à capitaux publics SNCF et ses filiales directes et indirectes constituent un groupe public unifié* » et que « *la société nationale SNCF détient l'intégralité du capital de la société SNCF Réseau* », ce qui signifie que les avantages consentis par la société nationale SNCF à SNCF Réseau correspondent bien à **une gestion commerciale normale entre une société-mère et sa filiale.**

¹ BOI-BOI-BIC-CHG-10-10-20190731, n° 70.

En outre, les dotations versées par la SNCF à SNCF Réseau visent à **participer à la régénération du réseau ferré national**, objectif qui **fait clairement partie de l'objet social du groupe SNCF** puisque l'article L. 2101-1 du code des transports précité prévoit que « *le groupe public est notamment chargé d'exploiter et de développer le réseau ferré national* ».

Ainsi, lorsqu'elle verse des sommes à SNCF Réseau, **la SNCF réalise son objet commercial d'exploitation et d'entretien du réseau ferré national**.

En dépit de ce faisceau d'indices, la déductibilité pour la société SNCF des dotations qu'elle verse à sa société filiale SNCF Réseau **n'est actuellement pas pleinement garantie en l'absence de mention expresse dans la loi**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 14 vise à **compléter par un alinéa relatif au régime fiscal des dotations versées indirectement par la société SNCF à la société SNCF Réseau** l'article L. 2111-24 du code des transports, dans sa rédaction issue de l'article 4 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

Cet alinéa prévoit que les dotations versées indirectement par la société nationale SNCF à SNCF Réseau sont engagées **dans l'intérêt de cette société** et **ont la nature d'aide commerciale** au sens du 13 de l'article 39 du code général des impôts.

Cette disposition vise à permettre de s'assurer de façon définitive que **les dotations versées par la société SNCF à SNCF Réseau ont un impact neutre pour le groupe au plan fiscal**. Caractérisées comme des aides de nature commerciale, ces dotations seront imposables au niveau du résultat individuel de SNCF Réseau mais seront **déductibles pour la société nationale SNCF**.

L'évaluation préalable de l'article 14 justifie l'insertion de cet alinéa à l'article L. 2111-24 du code des transports en indiquant « *qu'en l'absence de base légale, la neutralité fiscale des versements ne serait pas assurée* », la bonne application des dispositions combinées des 1 et 13 de l'article 39 du code général des impôts au cas des dotations versées par la SNCF à SNCF Réseau n'étant **pas totalement sécurisée juridiquement** à défaut d'être précisément visée par une disposition législative.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté l'article 14 sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les dotations versées par l'EPIC de tête SNCF à l'EPIC SNCF Réseau constituent **une ressource importante pour le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire.**

Ces dotations sont versées à SNCF Réseau via l'État, par le **bias d'un fonds de concours.** Elles sont composées **du dividende de SNCF Mobilité** perçu par l'État éventuellement complété par un prélèvement sur le **produit d'intégration fiscale du groupe.**

En 2018, SNCF Réseau a perçu à ce titre **274 millions d'euros**, contre **170 millions d'euros** pour l'exercice 2017. L'EPIC de tête SNCF devrait lui verser **537 millions d'euros** en 2019.

Le présent article 14 vise à **sécuriser juridiquement** ce mécanisme financier alors que la SNCF et SNCF Réseau vont devenir **des sociétés anonymes** à compter du 1^{er} janvier 2020.

Votre commission des finances est **favorable à cette disposition législative** qui garantira que le mécanisme actuellement utilisé pour **faire participer la SNCF au financement du renouvellement et de la modernisation du réseau ferré** ne sera ni pénalisé ni perturbé par la transformation de SNCF et de SNCF Réseau en sociétés anonymes.

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

ARTICLE 15

(Art 1600, 1602 A, 1639 A, 1641, 1647 du code général des impôts)

Baisse de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TFC)

Commentaire : le présent article met en cohérence l'article 1600 du code général des impôts avec la nouvelle règle d'affectation de la taxe pour frais de chambre (TFC) à CCI France définie par loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)¹. Surtout, il prévoit une trajectoire de baisse de l'une de ses composantes, la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE).

I. LE DROIT EXISTANT

A. PLUSIEURS RÉFORMES RÉCENTES ONT PERMIS DE GAGER LES BAISSSES SUCCESSIVES DE RESSOURCES AFFECTÉES AUX CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

1. Le plafonnement des ressources des CCI issues de la taxe pour frais de chambre, d'abord justifié par des conditions financières très confortables...

a) Les chambres de commerce et d'industrie, un financement pluriel

Le financement du réseau consulaire ne repose qu'en partie (à hauteur de 28,9 % en 2018) sur la taxe pour frais de chambre (TFC) prévue à l'article 1600 du code général des impôts (CGI). Cet article détermine en effet les règles applicables à chacune des deux composantes de la TFC, la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) et la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)².

L'intégralité du produit de la TFC ne revient pas directement aux CCI dans la mesure où l'affectation des recettes de la TFC est soumise depuis 2013 à un plafond prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012³.

Les autres ressources des CCI proviennent de prestations rémunérées auprès des entreprises, de différentes structures publiques ou de particuliers. Elles reçoivent également des subventions de la part des

¹ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

² [Article 1600 du CGI.](#)

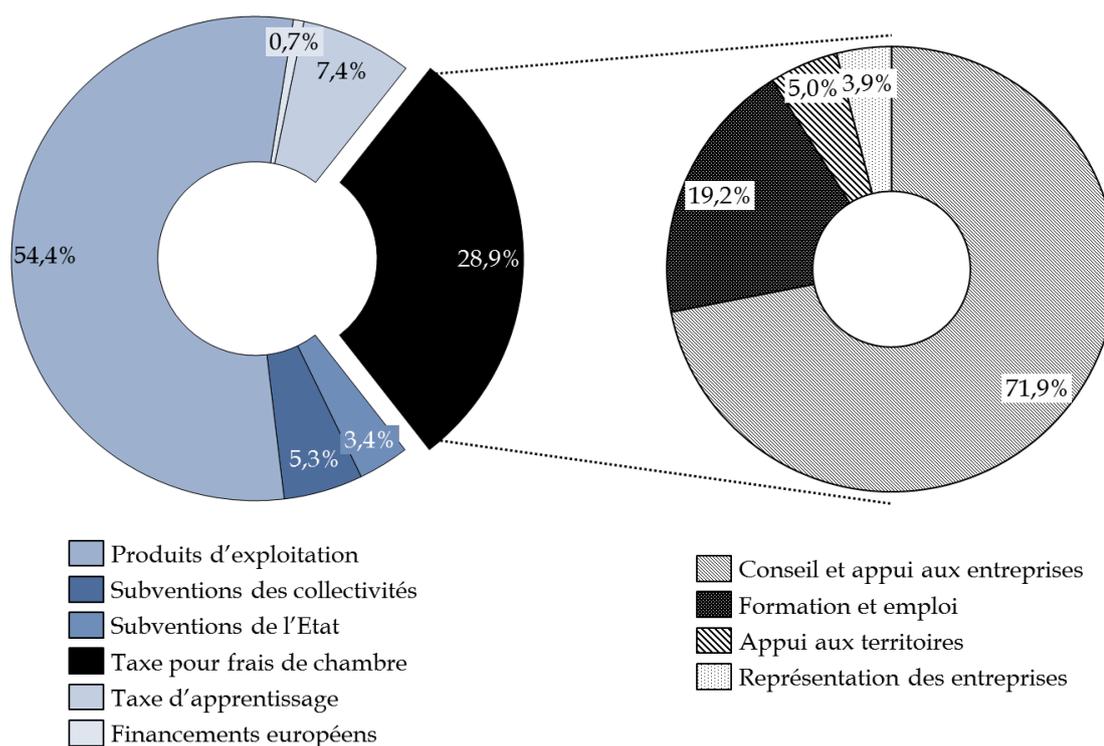
³ [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.](#)

collectivités, à hauteur de 132 millions d'euros en 2018, et des financements européens pour 18 millions d'euros en 2018.

Les missions des chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont définies à l'article L 710-1 du code de commerce ; elles peuvent être classées en quatre catégories :

- conseil et appui aux entreprises ;
- formation initiale, formation continue et emploi ;
- appui à l'ingénierie territoriale via des programmes de promotion et aménagement du territoire ;
- représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics.

Part des différentes ressources dans le financement des CCI et répartition du produit de la taxe pour frais de chambre par mission



Source : Comptabilité analytique de CCI France

Ainsi, l'essentiel du produit de la TFC affectée aux CCI permet de financer les missions de conseil et d'appui aux entreprises (71,9 %), le reste du produit de la taxe étant partagé entre les missions de formation, d'appui aux territoires et de représentation des entreprises.

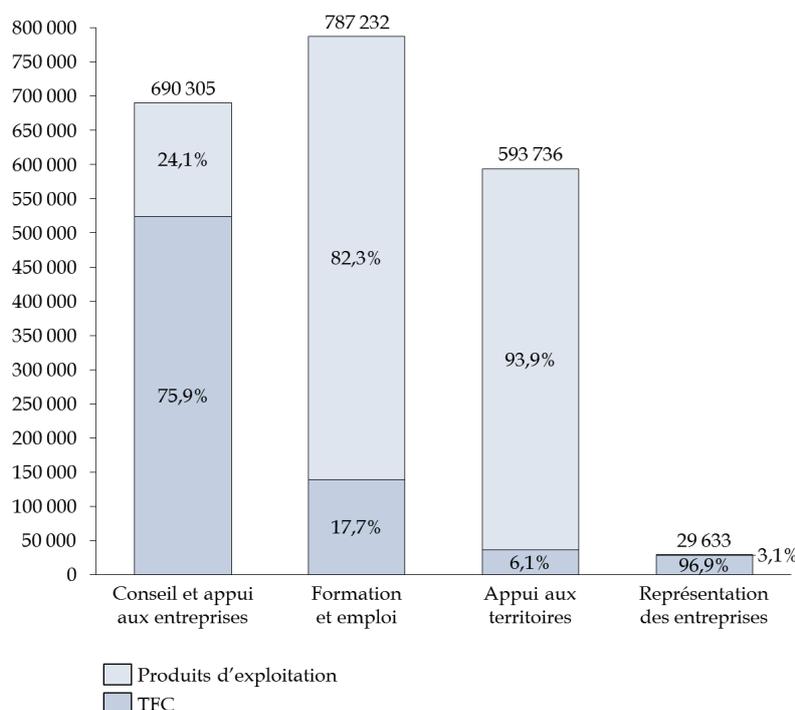
Les différentes missions des CCI sont dépendantes de la TFC qui représente cependant une part plus ou moins déterminante de leur financement. Ainsi, tandis que le taux de dépendance fiscale de la mission de conseil et d'appui aux entreprises dépasse 75 %, il est de seulement 6 % pour la mission d'appui aux territoires.

Ces différences sont cohérentes avec la logique de la TFC qui fait peser sur les entreprises un prélèvement en lien avec des services rendus par les CCI.

L'essentiel des missions remplies par les CCI auprès des entreprises étaient en effet financées par la TFC en 2018.

Poids de la taxe pour frais de chambre dans le financement des missions des CCI en 2018

(en milliers d'euros)



Source : Comptabilité analytique de CCI France

La pluralité des sources de financement et surtout le recours à une taxe affectée permet aux CCI de ne pas facturer à coût complet chacune de leurs prestations et de proposer gratuitement un certain nombre de services. Les chambres peuvent ainsi adapter la tarification des services à leur nature et pas simplement à leur coût réel, ce qui constitue un levier indispensable dans l'accompagnement des entreprises en croissance.

Surtout, **le financement par une taxe affectée contribue à une forme de péréquation entre les entreprises.** Les grandes entreprises contribuant davantage que les plus petites à la TFC, elles permettent aux très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) de bénéficier de prestations auprès des CCI qu'elles ne pourraient pas payer à coût complet. Ainsi, une hausse des prestations facturées pourrait avoir un effet négatif sur les TPE et les PME.

Par exemple, pour une TPE, la TFC se situe aux alentours de 80 euros par an.

Par ailleurs, les CCI sont régulièrement mobilisées pour accompagner les initiatives du Gouvernement ou participer à la mise en œuvre de politiques publiques.

À l'occasion du Grand Débat national, les CCI ont organisé 89 débats, auxquels ont participé plus de 5 000 personnes. **Lors du mouvement des « Gilets jaunes », les CCI ont été sollicitées pour accompagner les entreprises et les commerces touchés par la crise.**

L'affectation de la TFC au réseau consulaire répond donc à la pluralité de ses missions dans les territoires.

b) Le plafonnement des taxes affectées a conduit à une réduction drastique des moyens des CCI depuis plusieurs années

La diminution continue du plafond d'affectation de la TFC aux CCI a largement réduit le niveau des montants reversés. Dans un premier temps, **cette situation a été justifiée par la situation financière confortable dont bénéficiaient les CCI.**

En 2014, les conclusions du rapport de la mission d'inspection IGF-IGAS-CGEIET¹, avaient mis en évidence « *une absence de pilotage par la tutelle du niveau de financement des réseaux, se traduisant sur les dix dernières années par l'affectation d'un volume de recettes fiscales excédant les besoins des chambres, compte tenu de leur capacité à générer d'autres ressources* »². L'analyse des bilans des CCI faisait alors ressortir, pour l'année 2012, l'existence de **près de 2,3 milliards d'euros de disponibilités et de valeurs mobilières de placements à moins d'un an.**

De fait, l'excès de recettes constaté jusqu'en 2014 était à l'origine de l'abondance des fonds de roulement à la disposition de la plupart des CCI. En 2012, **le fonds de roulement net³ de l'ensemble des CCI était de 1 833 millions d'euros, soit l'équivalent de 208 jours de fonctionnement,**

¹ Rapport IGF-CGE-IGAS, Cadre d'action et financement des chambres de commerces et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), mai 2014.

² Évaluation préalable, loi de finances pour 2015.

³ Le fonds de roulement net est égal au fonds de roulement brut (soit la différence entre le passif permanent et l'actif permanent), moins les reliquats d'emprunt et de stock.

alors que la référence communément retenue est comprise entre 60 et 90 jours.

La situation des CCI a dès lors beaucoup évolué depuis 2014.

Tout d'abord, **deux prélèvements sur la trésorerie des CCI ont permis de corriger la situation** dénoncée il y a maintenant cinq ans. En 2014, 170 millions d'euros ont été prélevés sur les fonds de roulement des CCI, puis 500 millions d'euros en 2015.

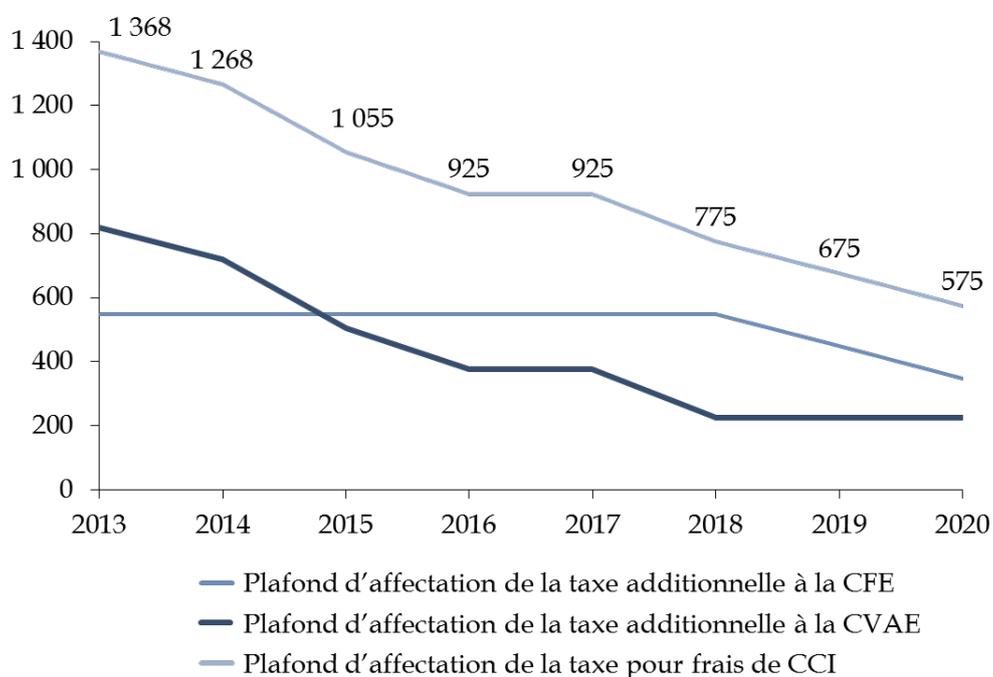
De plus, les plafonds applicables aux deux composantes de la TFC, la TA-CFE et la TA-CVAE, prévus depuis 2013 à l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹ n'ont cessé de diminuer.

Le dernier plafond voté en loi de finances pour 2019² limite les recettes de TA-CFE et de TA-CVAE reversées aux CCI à 675 millions d'euros en 2019 et à 575 millions d'euros en 2020.

Depuis 2013, les recettes affectées **aux CCI se sont ainsi trouvées réduites de 58 %**. Cette baisse a conduit à ce que la TFC ne représente plus que le quart des ressources des CCI contre la moitié auparavant.

Évolution du plafond d'affectation de la TFC depuis 2013

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

¹ [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.](#)

² [Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.](#)

Le rapport de la mission de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Contrôle général économique et financier (IGF-CGEIET-CGEFi) publié en mars 2018¹ soulignait que la baisse du plafond votée en loi de finances initiale² **de 150 millions d'euros pour 2018 pouvait être absorbée par le réseau et considérait qu'une nouvelle réduction des moyens était possible à hauteur de 170 millions d'euros, à condition d'être accompagnée d'un recentrement global des missions du réseau.**

En ce sens, une réforme a été votée dans la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)³.

2. ... résulte également de la réduction du périmètre d'intervention et du recentrage des activités des CCI

a) Les conséquences de la loi PACTE sur le périmètre d'intervention des CCI et la rationalisation du réseau

La réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI) prévue aux articles 1, 2 et 40 à 48 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)⁴ se décline en six axes principaux :

- évolution du modèle de financement des CCI au **profit du développement d'une offre de services payants** ;
- évolution du **statut des personnels** des CCI ;
- renforcement du **rôle de pilotage de CCI France**, à laquelle est désormais affectée la taxe pour frais de chambres (TFC) ;
- renforcement du rôle de tutelle de l'État ;
- recours à l'outil contractuel entre CCI, avec les collectivités ou avec les autres réseaux consulaires ;
- la mise en place d'un « guichet unique entreprise ».

L'un des principaux objectifs de la loi PACTE concernant les CCI était de leur permettre de développer leurs activités dans le champ concurrentiel et d'étendre le champ des services facturés. La loi PACTE fait de plus évoluer l'organisation du réseau.

¹Revue des missions et scénarios d'évolution des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et du Contrôle général économique et financier (CGEfi), mars 2018.

² 14° de [l'article 44 de la n°20177-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.](#)

³ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.](#)

⁴ Ibid.

La loi PACTE et la rationalisation de l'action des CCI

Par la loi PACTE, le rôle et la légitimité de CCI France ont été renforcés. L'instance nationale se voit désormais attribuer l'affectation de la taxe pour frais de chambres (TFC), puis sa répartition entre les CCI de région, sur la base des conventions d'objectifs et de moyens (COM) signées entre l'État, la CCI de région (CCIR) et CCI France. Le montant minimal du financement de CCI France est fixé par arrêté ministériel. La tête de réseau est également en charge de développer une offre nationale unifiée de services afin de rationaliser l'offre des CCI. Le rôle de pilotage de CCI France est conforté par plusieurs missions stratégiques¹ et son rôle de représentation au niveau national. De plus, la loi PACTE contient des dispositions visant à rationaliser le réseau des CCI.

D'autre part, les CCI, qui emploient 17 000 agents publics régis par un statut prévu par la loi du 10 décembre 1952, recrutent uniquement sous contrat de droit privé² depuis l'entrée en vigueur de la loi. Alors qu'elles relevaient de l'auto-assurance chômage en tant qu'établissements publics administratifs de l'État, les CCI adhèrent désormais au régime général d'assurance chômage³.

Enfin, la contractualisation avec l'État sur des objectifs doit permettre de renforcer le rôle de l'État dans le processus décisionnel et de mieux flécher la TFC.

Source : ministère de l'économie et des finances

Le contrat d'objectifs et de performance signé le 15 avril 2019 par le ministre et le président de CCI France fixe cinq priorités pour l'action des CCI : **l'entrepreneuriat, l'appui aux entreprises dans leurs mutations, l'accompagnement des entreprises à l'international, la représentation des entreprises ainsi que l'appui aux territoires. Seules ces missions pourront être financées par la TFC.**

Par ailleurs, le remplacement des centres de formalités des entreprises (CFE) par un guichet unique électronique constitue une réduction du périmètre d'intervention des CCI. Ce nouveau guichet vise à traiter les démarches administratives des entreprises indépendamment de la nature de leurs activités, de leur forme juridique et de leur lieu d'implantation.

¹ Définition des règles nationales relatives aux directeurs généraux : critères de recrutement, de rémunération et modalités d'indemnisation en cas de rupture de la relation de travail ; nomination et rupture de la relation de travail après avis du Président de CCI France ; définition et mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des CCI, présidence de l'institution représentative nationale du réseau, gestion prévisionnelle des emplois et compétences ; habilitation à négocier et à conclure la convention collective et tous les accords et conventions nationaux ; mise en œuvre des audits de CCI, dont certaines recommandations pourront s'imposer aux chambres auditées ; définition d'une stratégie immobilière et inventaire de l'immobilier du réseau.

² Une convention collective sera conclue entre le président de CCI France et les organisations syndicales représentatives 9 mois au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi. Les agents sous statut pourront bénéficier d'un droit d'option pour choisir un contrat de droit privé, pendant 12 mois à compter de l'agrément de la convention collective.

³ Articles L. 5424-1 et L. 5424-2 du Code du travail.

Le rôle de la plateforme se limite aux formalités administratives de création, modification de situation et radiation d'entreprise. De plus, les CCI restent l'autorité compétente notamment pour la délivrance des cartes de commerçant ambulant et des cartes d'agent immobilier.

La mise en place de l'organisme unique doit intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2021. La suppression des CFE doit quant à elle être effective au 1^{er} janvier 2023.

Pour autant, **la suppression des CFE ne s'accompagne pas de la cessation de l'activité de conseil personnalisé aux entreprises fournie par les CCI** et elle pourrait se traduire, selon le rapport de la mission IGF-CGEIET-CGEFi précité, par une économie relativement limitée d'environ 17 millions d'euros.

b) La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel modifie les modalités d'intervention et de financement des CCI

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹ a retiré aux CCI et confié aux unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) la mission de collecte de la taxe d'apprentissage à partir de 2021. Les CCI affectaient un peu plus de 13 millions d'euros de TFC à cette activité.

De plus, la réforme de la formation professionnelle a emporté le transfert au 31 décembre 2019 aux opérateurs de compétence (OPCO) de l'enregistrement des contrats d'apprentissage antérieurement réalisée par les CCI. En 2016, 12,5 millions d'euros de TFC étaient affectés à l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

La suppression de ces deux missions entraîne en conséquence une réduction des besoins de financement des CCI. Plus globalement, la réforme de l'apprentissage et de la formation impose au réseau consulaire de faire évoluer son offre de formation dans un contexte de concurrence renforcée sur ce marché.

Alors que les CCI mobilisaient 140 millions d'euros de TFC en 2018 pour la formation, la convention d'objectifs et de performance signée avec l'État en avril dernier recommande de mettre fin à cet usage des ressources de la TFC, ce qui justifie une baisse à due concurrence du plafond d'affectation de la taxe.

¹ [Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.](#)

B. LA RÉFORME DES RESSOURCES AFFECTÉES AUX CCI, UN CHANTIER TRÈS LARGEMENT ENGAGÉ PAR LA LOI PACTE ET DANS LA LOI DE FINANCES POUR 2019

1. La taxe pour frais de chambre, une ressource composée de deux taxes additionnelles aux impôts économiques locaux

L'article 1600 du code général des impôts (CGI) détermine les règles applicables au calcul du montant de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie¹. Celle-ci se compose en effet de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) et de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE).

Sont exclus de l'assiette de la taxe les redevables qui exercent une profession exclusivement non commerciale, les artisans inscrits au répertoire des métiers et diverses autres professions mentionnées au I de l'article 1600 du CGI. Sur délibération des organismes consulaires, les redevables situés dans des zones d'aide à finalité régionale (ZAFR)², dans des zones de revitalisation rurale (ZRR)³ ainsi que les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté⁴ peuvent être exonérés. La TFC est due pour l'année entière par le contribuable qui exerce l'activité imposable au 1^{er} janvier. Les exonérations de contribution économique territoriale (CET) accordées sur délibération ou sauf délibération contraire ne s'appliquent pas, en principe, à la TFC.

D'après l'article 1641 du CGI, l'État perçoit 3,6 % du montant de la TFC pour frais de dégrèvement, et 5,4 % pour les frais d'assiette et de recouvrement⁵. Dans les faits, si l'État prélève en effet 9 % de frais sur le revenu de la TA-CFE, les frais retenus pour la TA-CVAE sont alignés sur les frais applicables à la CVAE, soit 1 %.

a) La taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (la TA-CFE)

La TA-CFE est une taxe due par les redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE), à l'exception de ceux bénéficiant d'une des exonérations de TFC mentionnées ci-dessus. Le taux de la taxe est régionalisé. L'assiette de la taxe est établie dans les mêmes conditions que la CFE (article 1467 A du CGI). La TA-CFE est recouvrée suivant les modalités et sous les garanties et sanctions prévues en matière de CFE, soit par voie de rôle et sur le même avis d'imposition.

¹ [Article 1600 du CGI.](#)

² [Article 44 sexies du CGI.](#)

³ [Article 44 quindecies du CGI.](#)

⁴ [Article 44 septies du CGI.](#)

⁵ [Article 1641 du CGI.](#)

De même que pour la CFE, la TA-CFE est exigible à partir du 1^{er} décembre de l'année d'imposition (article 1679 *quinquies* du CGI). Pour les entreprises dont le montant de CFE ou d'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) au titre de l'année précédente dépasse 3 000 euros, un acompte de 50 % du montant de la CFE, de l'IFER et des taxes additionnelles mises en recouvrement au titre de l'année précédente est exigible au 31 mai de l'année en cours.

Le taux de la TA-CFE est voté chaque année par les CCI régionales (CCIR). Ainsi, le taux d'imposition pour les entreprises est dépendant de la CCIR dont elles ressortissent. Il ne peut excéder le taux de l'année précédente. Dans les faits, les taux de TA-CFE sont situés au niveau de leurs plafonds respectifs depuis la fusion des régions en 2016. En dehors de cet épisode, les taux de chaque CCIR n'ont pas évolué depuis 2013¹.

Instauré pour 2020, un mécanisme d'**adaptation automatique du taux de TA-CFE versé par les entreprises a été créé** par l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019². Les plafonds de taux régionaux de TA-CFE devaient évoluer chaque année dans la même proportion que le plafond d'affectation de la TA-CFE aux CCI.

Pensé sur le modèle du mécanisme existant pour la TA-CVAE (*cf. infra*), ce dispositif permet de garantir que la diminution du plafond d'affectation aux CCI entraîne une diminution à due proportion du montant de la taxe pour les entreprises. Ainsi, les réductions du niveau du plafond doivent nécessairement se traduire par une diminution des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises et non par un complément de recettes pour l'État.

¹ Hors le passage de 2,51 % à 2,39 % de la TACFE en 2015 pour la CCIR Nord de France.

² [Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.](#)

Taux de TA-CFE applicables par région en 2019

Auvergne-Rhône-Alpes	2,03%
Bourgogne-Franche-Comté	2,74%
Bretagne	3,24%
Centre-Val de Loire	1,90%
Corse	6,89%
Grand-Est	1,93%
Hauts-de-France	2,42%
Normandie	2,57%
Nouvelle Aquitaine	2,91%
Occitanie	2,97%
Île-de-France	2,13%
Pays de la Loire	2,15%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,01%
Guadeloupe	3,64%
Guyane	4,21%
Martinique	3,32%
Mayotte	3,30%
La Réunion	1,75%

Source : évaluation préalable du présent article

b) *La taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE)*

Le taux de la TA-CVAE est uniforme au niveau national. À la différence de la TA-CFE, assise sur la même assiette que la CFE, la TA-CVAE est calculée sur le montant de la CVAE elle-même. Ainsi, les recettes de TA-CVAE sont fortement dépendantes des dégrèvements opérés sur la CVAE.

Application des dégrèvements de CVAE

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

Source : bulletin officiel des finances publiques-impôts¹

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

L'évolution du taux de la taxe a été corrélée au plafond d'affectation de la TA-CVAE par l'article 51 de la loi de finances pour 2014¹. **La baisse du plafond d'affectation de la TA-CVAE entraîne ainsi mécaniquement une baisse de son taux.** Le taux national de TA-CVAE est en effet au minimum égal entre le taux de l'année précédente et le taux de l'année précédente pondérée par le rapport entre le montant du plafond prévu pour l'année de référence et les montants perçus l'année précédente.

Les réductions progressives du taux national de TA-CVAE, passé de 6,304 % en 2013 à 1,73 % en 2019, ont proportionnellement davantage bénéficié aux entreprises ayant un chiffre d'affaires important. Ainsi, les très petites entreprises (TPE) et les petites ou moyennes entreprises (PME) ont jusqu'à présent relativement moins profité de la baisse de ce prélèvement obligatoire.

c) Les règles de répartition de la taxe pour frais de chambre fixées par l'article 1600 du CGI

L'article 83 de la loi de finances pour 2019² prévoit des modalités d'affectation dérogatoires pour les revenus de la TA-CVAE en 2019 mais ne revient pas sur les règles d'affectation de la TA-CFE. En effet, sans remettre en cause l'article 1600 du CGI avant la fin de l'examen de la loi PACTE devant le Parlement, le législateur a voulu confier pour 2019 à CCI France l'ensemble des revenus sous plafond de la TA-CVAE et écarter transitoirement l'application de règles complexes de répartition de cette part de la TFC prévues à l'article 1600 du CGI.

Les modalités de répartition des deux taxes diffèrent. Concernant la TA-CFE, chaque CCIR perçoit le produit de TA-CFE dû au titre des établissements situés dans sa circonscription, dans la limite d'un plafond individuel fixé par référence au plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012³.

Ce plafond individuel est obtenu pour chaque bénéficiaire en répartissant le montant prévu au prorata des émissions perçues figurant dans les rôles généraux de l'année précédant l'année de référence, sans prise en compte des remboursements et dégrèvements relatifs à la TA-CFE.

L'article 1600 du CGI détermine également la répartition de la TA-CVAE selon des modalités particulièrement complexes. Comme évoqué plus haut, son application a toutefois été écartée pour 2019. Le revenu de la TA-CVAE doit en effet être **affecté au fonds de financement des CCIR et de CCI France (FFCCIR)**, dans la limite du plafond prévu par l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011.

¹ Article 51 de la [loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014](#).

² Article 83 de la [loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019](#).

³ Article 46 de la [loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012](#).

Pour chaque CCIR, est calculée la différence entre :

- la somme des produits de la TA-CFE perçus en 2010 par les CCI de chacune des régions, minorée de 15 % à compter de 2013 ;

- une fraction égale à 40 % de la somme des produits de la TA-CFE perçus en 2010 par les CCI de chacune des régions, minorée du prélèvement mentionné à l'article 2 de la loi de finances pour 2010 (prélèvement opéré sur les CCI pour compenser l'imposition France-Telecom depuis 2003 à la taxe additionnelle à la taxe professionnelle)¹.

En fonction du montant de la TA-CVAE affectée, ce calcul permet ensuite **de répartir les revenus de la TA-CVAE entre les chambres** :

En premier lieu, si le **produit de la TA-CVAE** venait à être **supérieur ou égal à la somme des différences calculées** et des montants spécifiquement prévus pour la CCI de Mayotte et CCI France, **le fonds de financement verserait à chaque CCIR un montant égal à cette différence**, à la CCI de Mayotte le montant spécifiquement prévu et à CCI France le montant qui lui est affecté depuis 2017. **Puis il verserait aux CCIR et à la CCI de Mayotte le solde du produit proportionnellement à la valeur ajoutée imposée dans les communes de leur circonscription et retenue pour la détermination de la CVAE**, en application du 1 du II de l'article 1586 *ter* du code général des impôts. **En pratique**, le produit de la TA-CVAE **ne remplit pas cette condition** et la répartition du produit de la taxe résulte de la seconde situation ;

En second lieu, si le **produit de la TA-CVAE affecté, au titre d'une année, au fonds de financement des CCIR et de CCI France est inférieur à la somme des différences** calculées précédemment et des montants spécifiquement prévus pour la CCI de Mayotte et CCI France, le fonds de financement verse, une fois opéré le prélèvement permettant de financer CCI France, aux CCIR concernées :

- **un montant égal à la différence résultant des calculs détaillés précédemment, corrigé par un coefficient unique d'équilibrage**. Ce coefficient est calculé de sorte que la somme des versements opérés au titre de cette péréquation soit égale au produit de la TA-CVAE affecté, au titre de l'année, au fonds de financement des CCIR et de CCI France, minoré du montant prévu pour CCI France et de 45 millions d'euros (à destination des deux fonds détaillés ci-après);

- **un montant** issu du « fonds de péréquation »², dont la dotation est limitée à **40,5 millions d'euros**, et qui est déterminé par **une délibération de l'assemblée générale de CCI France prise au plus tard le 30 juin**. Ce fonds est destiné à **financer des projets structurants de modernisation des**

¹ 5.3.2 de l'article 2 de la [loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010](#).

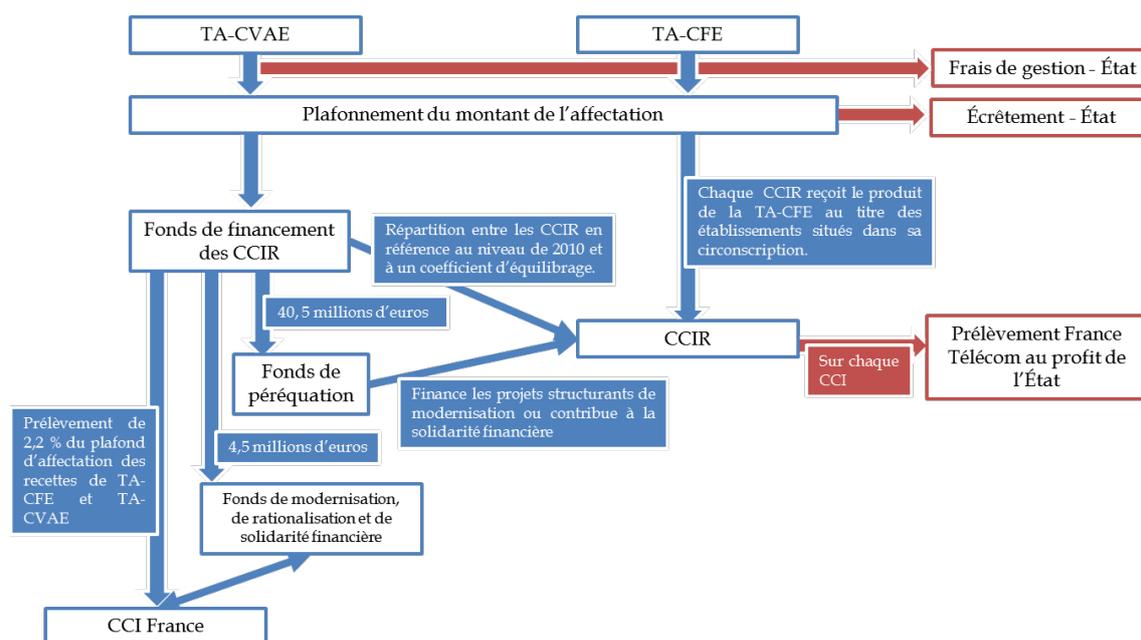
² [Décret du 9 mai 2016 relatif au fonds de péréquation du réseau des chambres de commerce et d'industrie](#).

chambres ou à contribuer à la solidarité financière. Le quart au plus de ce montant doit être alloué par les CCIR aux CCI territoriales de leur circonscription, dont le périmètre comprend au moins 60 % de communes ou de groupements de communes classés en zone de revitalisation rurale (ZRR) et aux CCI des départements et régions d'outre-mer. Si le montant alloué n'était pas utilisé dans sa totalité par les CCI qui en sont destinataires, le reliquat est reversé au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région et de CCI France.

À partir de 2016, un prélèvement sur le fonds de financement des CCIR, d'un montant égal à 2,2 % de la somme des plafonds d'affectation de la TA-CFE et de la TA-CVAE, est opéré au profit de CCI France. Depuis 2017, le montant de ce prélèvement est égal à celui de l'année précédente pondéré par le rapport entre la somme des plafonds précités prévus pour l'année de référence et la somme des plafonds de l'année précédente. En 2019, la quote-part réservée à CCI France a été fixée à 19 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2016 a institué un **fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière**. Il doit financer des projets d'intérêt national en faveur de l'innovation et de la modernisation du réseau, dans des conditions fixées par décret et après délibération de l'assemblée générale de CCI France. Un montant de 4,5 millions d'euros est versé à ce fonds.

Répartition de la taxe pour frais de chambres avant la réforme de la loi PACTE



Source : commission des finances du Sénat

2. La loi de finances pour 2019 et la loi PACTE réforment en profondeur les modalités du financement des CCI

a) *Le dispositif dérogatoire mis en place par la loi de finances pour 2019 pour la répartition de la TA-CVAE*

Alors que l'examen du projet de loi PACTE n'avait pas encore abouti, l'article 83 de la loi de finances pour 2019¹ a créé un **dispositif de répartition dérogatoire des ressources issues de TA-CVAE pour 2019**. Ce régime prévoit en effet que :

- le produit de la TA-CVAE est affecté au FFCIR dans la limite du plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012. **Les produits de ce fonds sont intégralement affectés à CCI France;**

- par dérogation au prélèvement de 2,2 % prévu au septième alinéa du 2 du II de l'article 1600 du CGI, **une quote-part de 19 millions d'euros est affectée à CCI France ;**

- **CCI France se voit confier la mission de répartir entre les CCIR les revenus de la TA-CVAE ;**

- l'allocation d'une dotation globale est attribuée pour **financer un seuil minimal d'activité consulaire (SMAC) aux chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) dont le périmètre comprend au moins 70 % de communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR), ainsi qu'aux CCI d'outre-mer**. L'obligation d'engagement dans un processus de réunion prévu par la loi de finances pour 2019 a ensuite été écartée par l'article 50 de la loi PACTE.

b) *La loi PACTE simplifie la répartition de la TFC en s'appuyant sur une logique de contractualisation*

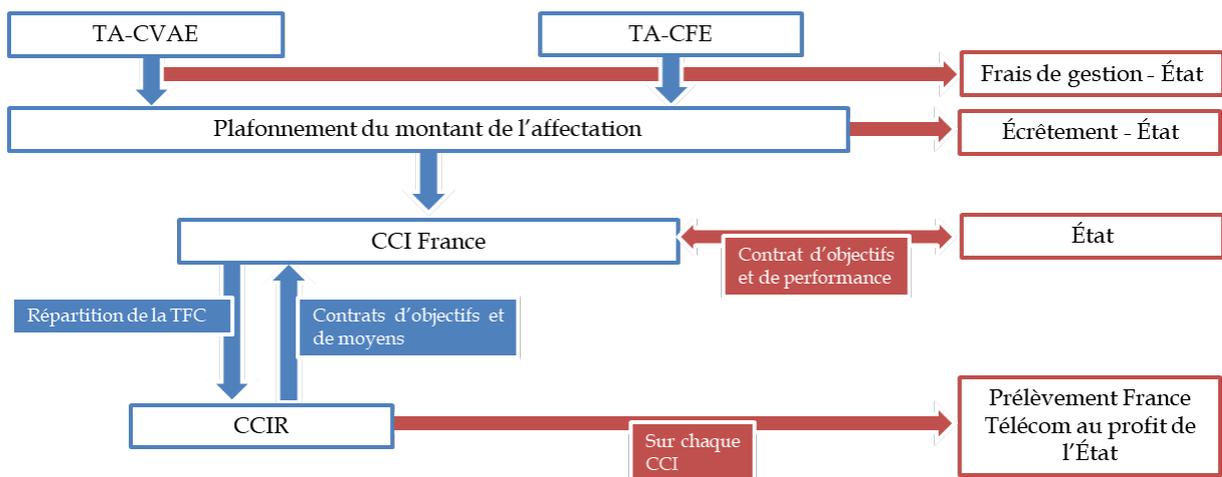
L'article 48 de la loi PACTE pose le principe de l'affectation de la TFC à CCI France. **L'instance est chargée de répartir entre les CCIR le produit de la TA-CVAE et de la TA-CFE, après avoir déduit la quote-part nécessaire au financement de son fonctionnement, de ses missions et des projets de portée nationale.**

La répartition de la TFC entre les CCIR doit tenir compte des objectifs fixés **dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens signées par CCI France avec les CCIR et par conséquent de leurs résultats**. Doivent également être prises en compte les décisions de l'assemblée générale de CCI France, **les besoins spécifiques des chambres liés à leur poids économique tel qu'il résulte de l'article L. 713-13 du code de commerce**. CCI France doit assurer la péréquation entre les CCIR pour tenir compte des particularités locales.

¹Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

La répartition de la TFC est adoptée chaque année par l'assemblée générale de CCI France à la majorité simple des membres présents ou représentés.

Répartition de la taxe pour frais de chambres après la réforme de la loi PACTE



Source : commission des finances

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article met en cohérence l'article 1600 du code général des impôts avec les modifications apportées par la loi PACTE au financement des CCI, soit l'affectation à CCI France de l'ensemble des ressources sous plafond de la TFC. Il fait évoluer les règles de détermination des taux applicables aux deux composantes de la TFC :

- d'une part, le taux national de TA-CVAE est fixé à 1,73 %, soit le taux applicable en 2019, les règles d'évolution de ce taux en fonction du plafond étant abrogées ;

- d'autre part, le taux de TA-CFE, qui était jusqu'à présent régionalisé, est unifié au niveau national à 0,80 % d'ici à 2023, une trajectoire de convergence étant prévue pour chaque région d'ici là.

De plus l'article 15 du présent projet de loi de finances procède à plusieurs autres modifications :

- **suppression de la possibilité d'exonérer les entreprises** situées dans des zones d'aide à finalité régionale (ZAFR)¹, dans des zones de revitalisation rurale (ZRR)² et pour les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté³ ;

- **alignement des frais perçus par l'État pour le recouvrement de la TA-CVAE sur les frais perçus pour la CVAE (1 %) ;**

- **suppression de l'obligation faite aux services fiscaux de communiquer le montant prévisionnel des bases de CFE retenues pour l'établissement des bases de cet impôt.**

A. LES RESSOURCES DE LA TFC SONT AFFECTÉES À CCI FRANCE DANS LE PROLONGEMENT DE LA LOI PACTE

Le 1° du A du I du présent article modifie entièrement le premier alinéa du I de l'article 1600 du CGI. **Il prévoit que les deux composantes de la TFC soient désormais intégralement perçues par CCI France et que celle-ci soit répartie entre les CCIR par CCI France dans les conditions prévues par le 10° de l'article 711-16 du code de commerce.** Cette modification entraîne la suppression du fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière.

De plus, l'article supprime le renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités d'allocation des contributions à CCI France, aux CCIR et aux CCIT. Cette suppression poursuit la démarche de contractualisation voulue par le Gouvernement dans la loi PACTE. Le 4° de l'article L. 711-8 du code de commerce fait en effet référence aux conventions d'objectif et de moyens signées entre l'État, CCI France et les CCIR. Un décret en Conseil d'État précise néanmoins les conditions dans lesquelles ces conventions sont conclues (L. 712-2 du code de commerce). Une modulation du montant affecté de la taxe peut désormais résulter du non-respect de ces conventions.

Le b) du 2° du A du I du présent article prévoit, dans le prolongement de la loi PACTE, **que le produit de la TA-CFE soit affecté à CCI France dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012⁴** et non plus aux CCIR au titre des établissements situés dans sa circonscription, dans la limite d'un plafond individuel fixé par référence au plafond national.

¹ [Article 44 sexies du CGI.](#)

² [Article 44 quindecies du CGI.](#)

³ [Article 44 septies du CGI.](#)

⁴ [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.](#)

Le b) du 3° du A du I du présent article vise à affecter les recettes de la TA-CVAE à CCI France dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹. L'ensemble des règles relatives à la répartition des recettes de TA-CVAE sont en conséquence abrogées. Parmi ces règles, les dérogations applicables à la CCI de Mayotte sont supprimées, de même que l'affectation d'une partie de la TA-CVAE au fonds de péréquation et au fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière.

Ces dispositions clarifient le rôle de CCI France comme affectataire de la TFC et lui attribue la mission de distribuer le revenu de cette taxe entre les CCI.

B. UNE TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DES REVENUS DE LA TFC FONDÉE SUR UNE FORTE RÉDUCTION DES TAUX DE TA-CFE ET UNE STABILISATION DU TAUX NATIONAL DE LA TA-CVAE

1. L'article définit une baisse des différents taux régionaux de TA-CFE, pour le fixer à 0,80 % jusqu'en 2023

Le ii) du a) du 2° du A du I du présent article supprime la possibilité dont disposent les CCIR de voter le taux de TA-CFE applicable à leurs circonscriptions. Il propose la fixation d'un taux national uniforme, à 0,80 %. Ce taux est très inférieur au taux moyen constaté, qui s'élève à 2,40 % en 2019. C'est la raison pour laquelle le **III du présent article** prévoit que cette disposition entre en vigueur progressivement jusqu'en 2023. La diminution de ce taux entraînerait **une baisse de la TA-CFE prélevée sur les entreprises de 385 millions d'euros d'ici à 2023.**

En conséquence, le c) du 2° du A du I abroge le mécanisme d'adaptation automatique du taux de TA-CFE versé par les entreprises créé par la loi de finances pour 2019. À partir de 2020, les taux régionaux de TA-CFE devaient évoluer dans la même proportion que le plafond d'affectation de la TA-CFE aux CCI. Compte tenu de la détermination d'un taux national uniforme, cette disposition n'est pas compatible avec le nouveau dispositif.

Le III détermine les règles relatives à la réduction progressive de TA-CFE, les taux départementaux devant converger progressivement vers 0,80 %. Le tableau ci-dessous précise les taux applicables dans les circonscriptions de chacune des CCIR jusqu'en 2023.

¹ [*ibid.*](#)

**Taux applicables par région en application
du III de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2020**

(en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	2,03 %	1,72 %	1,42 %	1,11 %	0,80 %
Bourgogne-Franche-Comté	2,74 %	2,26 %	1,77 %	1,29 %	0,80 %
Bretagne	3,24 %	2,63 %	2,02 %	1,41 %	0,80 %
Centre-Val de Loire	1,90 %	1,63 %	1,35 %	1,08 %	0,80 %
Corse	6,89 %	5,37 %	3,85 %	2,32 %	0,80 %
Grand-Est	1,93 %	1,65 %	1,37 %	1,08 %	0,80 %
Hauts-de-France	2,42 %	2,02 %	1,61 %	1,21 %	0,80 %
Normandie	2,57 %	2,13 %	1,69 %	1,24 %	0,80 %
Nouvelle Aquitaine	2,91 %	2,38 %	1,86 %	1,33 %	0,80 %
Occitanie	2,97 %	2,43 %	1,89 %	1,34 %	0,80 %
Île-de-France	2,13 %	1,80 %	1,47 %	1,13 %	0,80 %
Pays de la Loire	2,15 %	1,81 %	1,48 %	1,14 %	0,80 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,01 %	2,46 %	1,91 %	1,35 %	0,80 %
Guadeloupe	3,64 %	2,93 %	2,22 %	1,51 %	0,80 %
Guyane	4,21 %	3,36 %	2,51 %	1,65 %	0,80 %
Martinique	3,32 %	2,69 %	2,06 %	1,43 %	0,80 %
Mayotte	3,30 %	2,68 %	2,05 %	1,43 %	0,80 %
La Réunion	1,75 %	1,51 %	1,28 %	1,04 %	0,80 %

Source : commission des finances

2. L'article fixe un taux national de TA-CVAE et supprime les dispositions relatives à son évolution

Le i) du a) du 3° du A du I du présent article modifie les règles de détermination du taux de TA-CVAE. **Le taux national de TA-CVAE est fixé à 1,73 % soit le même niveau que celui applicable en 2019.**

Le ii) du a) 3° du A du I supprime les règles d'évolution du taux de TA-CVAE en fonction de l'évolution du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹. Le taux a en effet vocation à rester stable à 1,73 %.

¹ [Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012](#)

3. L'article prévoit plusieurs dispositions techniques ou de coordination

Le i) du a) du 2° du A du I supprime le mot « territorial » pour qualifier les CCI dont l'inscription sur la liste électorale permet aux artisans inscrits au répertoire des métiers de bénéficier de la réduction de base d'imposition. Cette disposition est rédactionnelle. Elle précise le champ de la réduction et offre une clarification, notamment en faveur de la CCI d'Île-de-France.

Le 4° du A du I abroge la précision relative à la perception de la TA-CFE et de la TA-CVAE en 2010, la référence à celle-ci étant supprimée dans le reste de l'article.

Le B du I supprime la possibilité pour les CCIR, prévue à l'article 1602 A du CGI, **d'exonérer sur délibération** les redevables situés dans des zones d'aide à finalité régionale (ZAFR)¹, dans des zones de revitalisation rurale (ZRR)² ou les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté³.

Le 1° du C du I tire la conséquence de la suppression de la possibilité pour les CCIR de voter pour déterminer le taux de la TA-CFE et supprime le 3^e alinéa de l'article 1639 A du CGI **qui fait obligation aux services fiscaux de communiquer le montant prévisionnel des bases de CFE retenues pour l'établissement des bases de cet impôt.**

Le 2° du C modifie le XV de l'article 1647 du CGI en précisant que les frais de recouvrement de la TA-CVAE s'élèvent à 1%, au même titre que les frais de recouvrement de la CVAE. Dans la pratique, ce taux est déjà appliqué par les services fiscaux.

Le D du I modifie en conséquence l'article 1641 du CGI : seule la TA-CFE donne lieu à 3,6 % de frais de dégrèvement et à 5,4 % des frais d'assiette et de recouvrement et non plus la TFC dans son ensemble.

Le E du 1° abroge les délibérations visant à exonérer les entreprises de TFC en application de l'article 1602 A du CGI, soit les redevables situées dans des zones d'aide à finalité régionale (ZAFR)⁴, dans des zones de revitalisation rurale (ZRR)⁵ ou pour les sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté⁶. Les redevables qui bénéficient de ces exonérations à la date d'entrée en vigueur de la loi continueront cependant à bénéficier des effets de l'exonération jusqu'à son terme.

¹ [Article 44 sexies du CGI.](#)

² [Article 44 quindecies du CGI.](#)

³ [Article 44 septies du CGI.](#)

⁴ [Article 44 sexies du CGI.](#)

⁵ [Article 44 quindecies du CGI.](#)

⁶ [Article 44 septies du CGI.](#)

D'après l'évaluation préalable, ce dispositif n'aurait donné lieu à délibérations que dans deux CCIT, pour 21 entreprises au total et pour une taxe moyenne annuelle par entreprise de 30 euros dans la première CCIT et de 42 euros dans la seconde.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA SUPPRESSION DU PRÉLÈVEMENT FRANCE TÉLÉCOM

La loi de finances pour 2003¹ avait assujéti France Télécom à la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TA-TP) dont bénéficiaient alors les CCI. Dans le même temps, elle prévoyait un prélèvement sur le produit de la taxe perçue par les CCI. Initialement prévu pour la seule année 2003, ce prélèvement a été pérennisé dans les conditions prévues par la loi de finances rectificative pour 2004², le niveau du prélèvement faisant l'objet d'une actualisation chaque année.

Ainsi, depuis 2005, le montant du prélèvement est « *actualisé, chaque année, en fonction de l'indice de valeur du produit intérieur brut total tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année.* »³

Lors de la réforme de la taxe professionnelle, le prélèvement France Telecom a été conservé. Ainsi, le 5.3.5 de l'article 2 de la loi de finances pour 2010⁴ détermine les règles applicables au calcul de ce prélèvement qui « *est égal, pour chaque chambre de commerce et d'industrie, au produit obtenu en multipliant la base imposable de taxe professionnelle de France Télécom qui résulterait de l'application au titre de l'année 2010 des dispositions relatives à cette taxe dans leur version en vigueur au 31 décembre 2009 dans le ressort de chaque chambre de commerce et d'industrie par le taux applicable en 2002 de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle prévue par l'article 1600 du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009.* »

Le prélèvement France Télécom représente, pour l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie, **un montant total annuel de 28,9 millions d'euros.**

La suppression de ce prélèvement a fait l'objet d'amendements identiques à l'Assemblée nationale, dont un amendement du rapporteur général de la commission des finances. Ils ont été adoptés avec avis favorable du Gouvernement, qui compense cette perte de recettes par une inflexion de la trajectoire de la baisse de taux de TA-CFE à son profit.

¹ Article 29 de la [loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.](#)

² Article 53 de la [loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.](#)

³ *Ibid.*

⁴ [Loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.](#)

B. POUR COMPENSER LA PERTE DE RECETTE INDUITE PAR LA SUPPRESSION DU PRÉLÈVEMENT FRANCE TELECOM, LE GOUVERNEMENT A MODIFIÉ LA TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DE TAUX

Pour compenser la perte de recette pour l'État de la suppression du prélèvement France Telecom, un amendement du Gouvernement adopté, par l'Assemblée nationale après avis favorable de la commission des finances, revient sur la trajectoire de baisse des recettes de la TFC, ce qui permet à l'État d'augmenter l'écrêtement à son profit. **En effet, le taux cible de TA-CFE n'est plus de 0,80 % mais de 0,89 % et les étapes successives sont redéfinies.** Le tableau ci-dessous présente les taux applicables par région après prise en compte de l'amendement.

**Taux applicables par région en application
du III de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2020
après les votes de l'Assemblée nationale**

(en pourcentage)

	2019	2020	2021	2022	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	2,03 %	1,79 %	1,49 %	1,19 %	0,89 %
Bourgogne-Franche-Comté	2,74 %	2,35 %	1,86 %	1,38 %	0,89 %
Bretagne	3,24 %	2,75 %	2,13 %	1,51 %	0,89 %
Centre-Val de Loire	1,90 %	1,69 %	1,42 %	1,16 %	0,89 %
Corse	6,89 %	5,63 %	4,05 %	2,47 %	0,89 %
Grand-Est	1,93 %	1,71 %	1,44 %	1,16 %	0,89 %
Hauts-de-France	2,42 %	2,10 %	1,70 %	1,29 %	0,89 %
Normandie	2,57 %	2,22 %	1,77 %	1,33 %	0,89 %
Nouvelle Aquitaine	2,91 %	2,48 %	1,95 %	1,42 %	0,89 %
Occitanie	2,97 %	2,53 %	1,98 %	1,44 %	0,89 %
Île-de-France	2,13 %	1,87 %	1,54 %	1,22 %	0,89 %
Pays de la Loire	2,15 %	1,88 %	1,55 %	1,22 %	0,89 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,01 %	2,56 %	2,01 %	1,45 %	0,89 %
Guadeloupe	3,64 %	3,06 %	2,34 %	1,61 %	0,89 %
Guyane	4,21 %	3,51 %	2,64 %	1,76 %	0,89 %
Martinique	3,32 %	2,81 %	2,17 %	1,53 %	0,89 %
Mayotte	3,30 %	2,79 %	2,16 %	1,52 %	0,89 %
La Réunion	1,75 %	1,57 %	1,34 %	1,12 %	0,89 %

Source : commission des finances

Cette hausse des taux permet de compenser la perte de recettes pour l'État que représente la disparition du prélèvement France-Télécom. En effet, les recettes de TA-CFE étant soumises à un plafond de 349 millions d'euros en 2020, la hausse des taux applicables en 2020 se traduira par une hausse de l'écrêtement au profit de l'État.

Cet amendement reflète bien l'intention du Gouvernement d'agir à nouveau sur les plafonds et non pas seulement sur les taux, dans la mesure où le recours aux plafonds est indispensable pour permettre que la compensation de la suppression du prélèvement France Télécom par une hausse du taux de TA-CFE se fasse au profit de l'État.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Si la réduction des moyens des chambres de commerce et d'industrie risque bien de remettre en cause leur modèle, le présent article n'a en réalité qu'un impact très limité sur les recettes de TFC affectées au CCI.

En effet, **sans modification du plafond, les recettes de TFC resteront supérieures à celui-ci jusqu'en 2022**, de sorte que, le niveau de financement des CCI ne sera pas remis en cause avant 2023 par la baisse du taux de la taxe.

Le présent article revient donc à **opérer une baisse de plus de 380 millions d'euros de prélèvements obligatoires sur les entreprises sans remettre directement en cause le financement des CCI**. Seule une baisse des plafonds d'affectation pourra avoir pour conséquence de **réduire le financement du réseau consulaire et il conviendra d'être vigilant sur ce point lors de l'examen des prochains projets de loi de finances**.

A. LA RÉDUCTION CONTINUE DES MOYENS DES CCI RISQUE DE REMETTRE EN CAUSE LEURS MISSIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Certes il est **indispensable de réduire les prélèvements obligatoires qui pèsent sur la compétitivité des entreprises françaises**, mais il convient aussi de **préserver le financement des missions d'intérêt général remplies par le réseau consulaire**.

Jusqu'en 2013, les CCI ont bénéficié d'une rente de situation les dispensant de faire évoluer leur modèle et de réduire leur dépendance fiscale. La baisse du plafond d'affectation de la TFC mise en œuvre à partir de 2014 et les deux prélèvements **sur recettes opérés en 2014 et en 2015 pour un montant total de 670 millions d'euros** les ont cependant contraintes à concentrer de plus en plus le produit de la TFC sur leurs actions en faveur des entreprises.

Ce mouvement doit être poursuivi, la TFC **ne devant plus avoir vocation qu'à financer les services rendus aux entreprises**, contrepartie légitime de la taxe à laquelle elles sont soumises. De ce point de vue, **des économies peuvent encore être réalisées, en particulier au regard des 140 millions d'euros de TFC qui étaient encore affectés à la formation en 2018 et qui sont remis en cause par la convention d'objectifs et de performance signée avec CCI France**.

Plus largement, la trajectoire de baisse du produit de la TA-CFE doit conduire à une réflexion **de fond sur la nature des financements devant être octroyés au réseau consulaire.**

Il est dès lors indispensable de clarifier le rôle que l'on entend donner aux CCI dans l'accompagnement des entreprises car deux théories s'affrontent :

- soit l'on considère que les chambres de commerce et d'industrie remplissent une mission d'intérêt général auprès des entreprises, et il est dès lors indispensable d'assurer leur financement via l'affectation d'une taxe, ou tout le moins une dotation budgétaire ;

- soit, à l'inverse, on estime que l'ensemble des prestations réalisées par les CCI doivent être opérées dans un contexte concurrentiel et donc facturées aux entreprises, justifiant par là même la disparition progressive de l'affectation de la TFC.

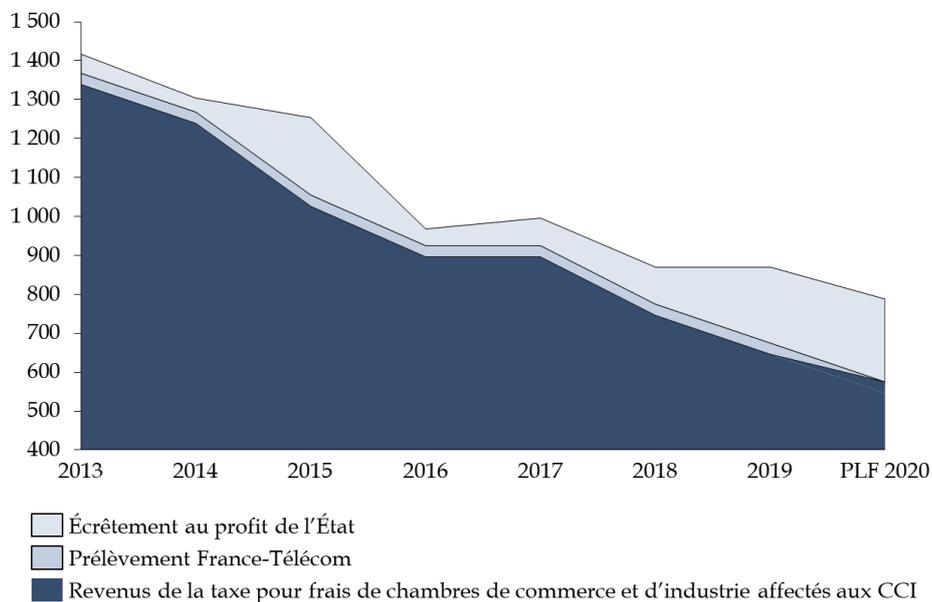
Cette réflexion devra être menée : le Gouvernement doit clarifier ses intentions de long terme pour les CCI. En effet, la baisse de l'affectation de TFC annoncée par le Gouvernement **ne fait l'objet d'aucune justification spécifique quant à l'évolution du périmètre d'intervention des chambres consulaires.** Les nouvelles réductions du plafond d'affectation devront être justifiées au regard de la place des CCI dans l'accompagnement des entreprises.

Pour survivre à la diminution de leurs ressources affectées, **les CCI devront restructurer leur réseau, créer de nouvelles synergies et continuer la montée en charge des services facturés à coût complet aux entreprises.**

Le présent article n'entraînant pas directement de baisse des moyens des CCI avant 2023, **le prochain projet de loi de finances risque d'inscrire une nouvelle réduction du plafond d'affectation de la taxe.**

Évolution des recettes de la taxe pour frais de chambre et de l'écrêtement au profit du budget général

(en millions d'euros)



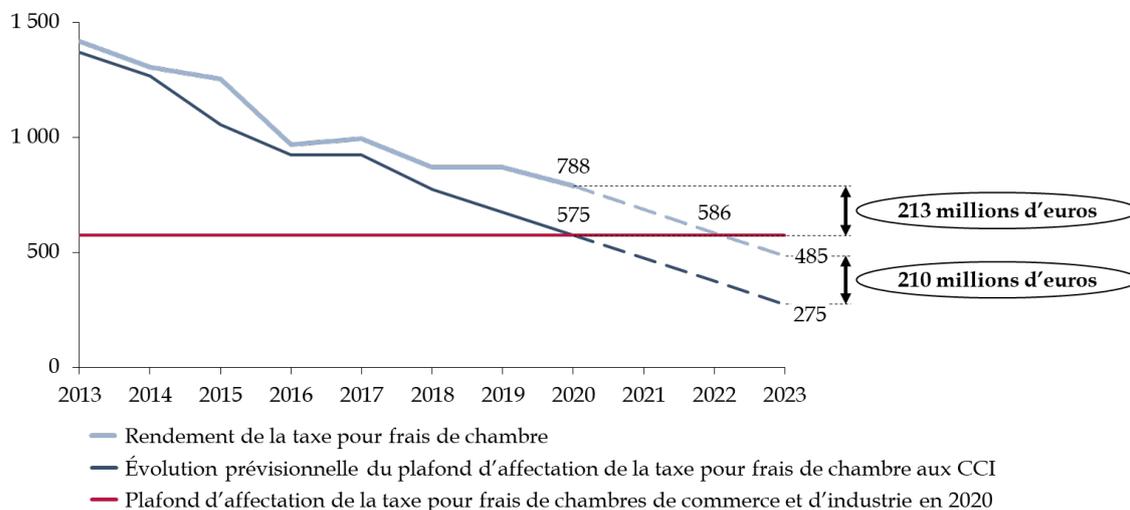
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. UNE BAISSÉ DE PLUS DE 380 MILLIONS D'EUROS DU NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES ENTREPRISES D'ICI À 2023, AUX CONSÉQUENCES TRÈS LIMITÉES SUR LE FINANCEMENT DES CCI

Le présent article ne remet réellement en cause les ressources des CCI qu'au-delà de 2022. En effet, en prenant en compte les nouvelles règles d'évolution du taux de TA-CFE, les recettes des deux taxes additionnelles ne passeront en dessous du plafond d'affectation de la TFC prévu pour 2020 qu'après 2022.

Évolution des recettes de taxe pour frais de chambre et évolution du plafond d'affectation de la taxe pour frais de chambre

(en millions d'euros)



NB : l'évolution prévisionnelle du plafond d'affectation tient compte des annonces du Gouvernement de baisser les ressources des CCI de 400 millions d'euros en quatre ans.

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

En l'état, le présent article prévoit donc **à la fois une majoration des recettes pour les CCI en 2020 par rapport au droit existant et une trajectoire de baisse d'ici 2023 des prélèvements obligatoires sur les entreprises de 385 millions d'euros.**

Dès lors, la baisse des ressources des CCI annoncée par le Gouvernement devra nécessairement résulter de nouvelles révisions du plafond d'affectation de la TFC. Il conviendra donc d'être **particulièrement attentif aux réductions de plafond d'affectation lors de l'examen des prochains projets de loi de finances.**

De plus, en dépit des risques potentiels de long terme pour le réseau des chambres consulaires, les conséquences du présent article leur sont plutôt favorables en 2020.

En effet, la suppression du prélèvement France-Télécom votée à l'Assemblée nationale leur permet de bénéficier de 29 millions d'euros de ressources supplémentaires en 2020 par rapport au droit existant. Une baisse de 100 millions d'euros en 2020 du plafond d'affectation de la TFC aux CCI ayant été votée en loi de finances initiale pour 2019¹, **la réduction des ressources du réseau se limiterait à 71 millions d'euros en 2020.**

¹ [Article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.](#)

Cette hausse des moyens des CCI par rapport à la trajectoire initiale se fait au détriment de la baisse des prélèvements sur les entreprises. En effet, dans le cadre du présent article, le Gouvernement est revenu à deux reprises sur la baisse de la TFC prévue pour 2020.

La trajectoire prévue par le présent article dans sa rédaction initiale, en abrogeant les règles d'évolution automatique de la TA-CFE par rapport au plafond d'affectation de la taxe, introduites en loi de finances pour 2019, induisait une hausse des prélèvements sur les entreprises de 30 millions d'euros par rapport à cette règle d'évolution automatique des taux. De plus, le Gouvernement a souhaité compenser la suppression du prélèvement France-Télécom par une nouvelle trajectoire de taux, soit une hausse de 20 millions d'euros par rapport à la trajectoire initiale en 2020.

Au total, ce sont donc 50 millions d'euros supplémentaires dont devront s'acquitter les entreprises en 2020 par rapport au droit existant. Cette évolution s'inscrit à rebours des engagements du Gouvernement sur la baisse de la fiscalité sur les entreprises.

Cependant, cette hausse transitoire des prélèvements obligatoires sur les entreprises, préjudiciable à court terme, **s'inscrit dans un objectif louable de baisse des prélèvements d'ici à 2023.**

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

ARTICLE 16

(Art. 265, 265 bis, 265 ter, 265 B, 266 quater et 266 quindecies du code des douanes, articles 39 decies E et 39 decies F du code général des impôts, articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports, article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)

Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi

Commentaire : le présent article prévoit la suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation (TICPE) pour les carburants non routiers, tout en préservant un régime spécifique pour plusieurs secteurs économiques et en mettant en place des dispositifs d'accompagnement pour d'autres secteurs impactés.

I. LE DROIT EXISTANT

1. Les carburants sous conditions d'emploi

L'article 8 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et l'électricité autorise les États membres de l'Union européenne à prévoir **des niveaux de taxation réduits pour les carburants qualifiés de « carburants sous conditions d'emploi » ou « carburants non routiers », c'est-à-dire pour les carburants utilisés pour le fonctionnement des moteurs qui ne sont pas destinés à la propulsion des véhicules sur route.**

Il s'agit de carburants qui sont consommés pour :

- **les travaux agricoles et horticoles, la pisciculture et la sylviculture ;**

- **les moteurs stationnaires ;**

- **les installations et les machines utilisées dans la construction, le génie civil et les travaux publics ;**

- **les véhicules destinés à une utilisation hors voie publique ou qui n'ont pas reçu d'autorisation pour être principalement utilisés sur la voie publique.**

Il existe actuellement en France **quatre types de « carburants sous conditions d'emploi »**, qui bénéficient de **tarifs réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** définis par le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes. Ces quatre types de

carburants sont identifiés par **des numéros (indices) distincts des carburants routiers.**

Il s'agit :

- **du gazole non routier (GNR)**, mélange d'hydrocarbures d'origine minérale ou de synthèse et, le cas échéant, d'esters méthyliques d'acides gras (indice 20)¹. Il possède les mêmes caractéristiques que le gazole routier. Il a remplacé depuis 2011² **le fioul domestique (FOD)** dont la teneur en soufre était trop élevée ;

- **des gaz de pétroles liquéfiés (GPL)**, mélanges d'hydrocarbures légers stockés à l'état liquide et issus du raffinage du pétrole pour 40 % et du traitement du gaz naturel à 60 % (indices 30 bis, 31 bis et 33 bis). Ce sont des gaz de pétrole pouvant être stockés et/ou manipulés en phase liquide dans des conditions de pression modérées et à température ambiante ;

- **des émulsions d'eau dans du gazole (EEG)**, composés de gazole, d'eau dont la teneur est comprise entre 9 et 15 % et d'un additif de stabilisation garantissant leur mise en œuvre pour une période de quatre mois à compter de leur date de fabrication (indice 52). Les EEG sont principalement destinés à l'alimentation de moteurs diesels entraînant des véhicules dont la masse en charge techniquement admissible est supérieure à 3,5 tonnes, faisant partie d'une flotte professionnelle disposant d'une logistique d'approvisionnement spécifique, et des engins ferroviaires.

Indices d'identification des carburants sous conditions d'emploi pour l'application des tarifs de TICPE prévue par l'article 265 du code des douanes

	Indice routier	Indice non routier
Gazole	22	20
GPL	30 ter, 31 ter, 34	30 bis, 31 bis, 33 bis
Émulsions d'eau dans du gazole	53	52

Source : Tableau B du 1 du I de l'article 265 du code des douanes

La TICPE est acquittée **lors de la mise à la consommation des produits sur le territoire national, c'est-à-dire en amont du circuit de distribution.**

¹ Ses caractéristiques sont définies par un arrêté du 10 décembre 2010.

² Depuis le 1^{er} novembre 2011 pour le secteur agricole et depuis le 1^{er} mai 2011 pour les autres secteurs.

Pour que les carburants sous conditions d'emploi puissent être distingués des carburants routiers, ils font l'objet **d'un marquage fiscal**, c'est-à-dire **d'une dénaturation** par adjonction de **colorants** et/ou de **traceurs** : le gazole non routier est ainsi coloré **en rouge** (colorant rouge écarlate RED 24) et suivi à l'aide de **l'agent traceur** « *Solvent Yellow 124* ».

Ce **marquage** des produits mis à la consommation avec un tarif réduit de TICPE permet aux services de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) **de vérifier par un contrôle visuel ou des analyses chimiques** qu'ils ne sont **pas utilisés pour des usages routiers**, qui nécessitent l'utilisation de carburants auxquels s'applique le tarif normal de TICPE.

Toute utilisation sur la route d'un carburant non routier est strictement interdite et passible de **sanctions pénales** en cas de contrôle positif réalisé par la DGDDI.

Le système de traçage des carburants non routiers a requis la mise en place **d'un circuit de distribution distinct de celui des carburants routiers**. Il est dédié uniquement aux professionnels et est assuré par environ **1 600 entreprises locales de distribution** réparties sur le territoire français.

L'existence de ce réseau permet aux utilisateurs d'acquérir un produit ayant été **directement taxé au tarif réduit de TICPE** en amont de la distribution, plutôt qu'au tarif plein, alors qu'un circuit de distribution unique nécessiterait d'avoir à solliciter un remboursement *ex post* de taxe auprès de l'administration.

Ce tarif réduit de TICPE pour le gazole non routier est en 2019 de **18,82 c€/L** contre **59,40 c€/L** pour le gazole routier, soit un différentiel de **40,58 c€/L**.

2. Des tarifs réduits qui représentent une dépense fiscale de 2,4 milliards d'euros

Les tarifs réduits dont bénéficient ces quatre types de « *carburants sous conditions d'emploi* » constituent **une aide pour l'ensemble des entreprises** qui utilisent **des moteurs à combustion** dans le cadre de **leurs chaînes de production industrielles**.

Les écarts de fiscalité par rapport aux tarifs routiers de TICPE sont en effet **très significatifs**, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Différentiel de tarifs entre carburants
sous conditions d'emploi et carburants routiers en 2019**

	Consommations totales (2017)	Proportion des usages non routiers (2017)	Tarif routier (2019)	Tarif sous condition d'emploi (2019)	Écart de fiscalité (2019)
Gazole	407 325 177 hl	6,60 % (hors secteur agricole)	59,40 c€/L	18,82 c€/L	-40,58 c€/L
GPL	90 967 tonnes	59,81 %	20,71 c€/L	15,90 c€/L	-4,81 c€/L
Émulsions d'eau dans du gazole	473 hL (arrêt début 2017)	0,00 %	36,94 c€/L	10,33 c€/L	-26,61 c€/L

Source : évaluation préalable de l'article 16

Selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2019, le taux réduit de TICPE applicable aux carburants sous conditions d'emploi a représenté pour l'État une dépense fiscale de **1 890 millions d'euros** en 2017 et de **2 023 millions d'euros** en 2018.

Il convient d'ajouter à cette somme les **102 millions d'euros** en 2017 et les **104 millions d'euros** en 2018 correspondant au tarif réduit de TICPE pour la consommation de GPL, ainsi que les remboursements correspondant au tarif super-réduit de TICPE pour les carburants sous conditions d'emploi utilisés par les exploitants agricoles (voir *infra*), dont le montant a représenté **192 millions d'euros** en 2017 et **240 millions d'euros** en 2018.

**Montant des dépenses fiscales relatives aux carburants
sous conditions d'emploi**

(en millions d'euros)

Taux réduit de TICPE/Remboursement	GNR	GPL	Remboursement exploitants agricoles	Total
2017	1 890	102	192	2 184
2018	2 023	104	240	2 367

Source : Tome II du rapport Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2019

Le montant total des dépenses fiscales relatives aux carburants sous conditions d'emploi a donc représenté en 2018 **près de 2,4 milliards d'euros de pertes de recettes pour l'État**.

Selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2020, qui présente une nomenclature différente de celui de l'année précédente¹, la dépense fiscale pour 2019 devrait être similaire à celle de 2018 et atteindre **2 382 millions d'euros**.

Sur cette somme, **1 250 millions d'euros** (même somme qu'en 2018) correspondent au tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles, **75 millions d'euros** (même somme qu'en 2018) correspondent au tarif réduit de TICPE sur le GPL utilisé comme carburant non routier et **1 057 millions d'euros** (contre 984 millions d'euros en 2018) au tarif réduit de TICPE sur le GNR, le fioul lourd, le gaz naturel et le GPL utilisé par les exploitants agricoles.

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, ces dépenses fiscales étaient jusqu'ici conçues comme **une aide apportée aux entreprises industrielles et agricoles**.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le premier secteur qui utilise des « carburants sous conditions d'emploi », en dehors du secteur agricole, est **le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)**, puisqu'il consomme **37 % du gazole non routier (GNR) vendu en France**.

Ce carburant est utilisé pour **l'alimentation de moteurs** qui actionnent des pompes et compresseurs, des générateurs, des treuils, des grues, des appareils de sondage, de forage, etc.

Le secteur du BTP a bénéficié de cette dépense fiscale à hauteur de **430 millions d'euros** en 2018. Sa suppression impliquerait un accroissement de charges de l'ordre de **0,4 % de la valeur ajoutée (VA)** du secteur et de **2,3 % de son excédent brut d'exploitation (EBE)**.

Le transport ferroviaire non électrifié est également un consommateur important de GNR, avec **6 % de la consommation totale**. Il s'agit là d'alimenter des moteurs de propulsion, mais uniquement d'autorails et de locomotives. Il a bénéficié de la dépense fiscale à hauteur de **69 millions d'euros** en 2018.

Les **57 %** de carburants sous conditions d'emploi **restants** sont utilisés **de façon diffuse** par les autres secteurs industriels, notamment **l'industrie extractive**, ainsi que celles du commerce et du transport, qu'il

¹ Le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2019 distinguait trois sous-dépenses fiscales : le tarif réduit de TICPE sur le GNR (y compris pour les agriculteurs), le tarif réduit de TICPE sur le GPL (y compris agriculteur) et le remboursement des agriculteurs. Le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020 distingue trois sous-dépenses fiscales différentes : le tarif réduit de TICPE sur le GNR pour les industries (hors agriculteurs), le tarif réduit de TICPE sur le GPL pour les industries (hors agriculteurs) et les dépenses favorables aux agriculteurs (tarifs réduits de TICPE et remboursement).

s'agisse de carburants destinés à alimenter **des moteurs actionnant des machines, de moteurs fixes ou de moteurs au banc.**

Ces autres secteurs ont bénéficié de la dépense fiscale à hauteur de **660 millions d'euros** au total en 2018.

La direction générale des entreprises (DGE) a réalisé une évaluation de l'impact sur les différents sous-secteurs de l'industrie d'une suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR. Elle permet de montrer que **le secteur le plus touché serait celui des industries extractives de matériaux de construction**, puisque le coût de la mesure **représenterait 3,86 % de sa valeur ajoutée**. Les autres secteurs seraient **nettement moins impactés**.

**Impact sur les sous-secteurs industriels d'une suppression
de la dépense fiscale relative au GNR**

	Poids dans la consommation de GNR dans l'industrie	Coût de la mesure (M€)	Taux de marge de la branche (en %)	Coût de la mesure en proportion de la valeur ajoutée (en points de %)
Industries extractives	23 %	65	43	3,86
Métallurgie	14 %	39	14	0,77
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	12 %	33	37	0,43
Récupération	11 %	32	29	0,57
Industries alimentaires	8 %	23	38	0,06
Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles	6 %	18	23	0,60
Industrie chimique	4 %	12	47	0,07
Fabrication de machines et équipements n.c.a	4 %	10	30	0,08
Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements	4 %	10	26	0,05
Autres	15 %	42	45	0,02
Total industrie	100 %	286	41	0,10

Source : Insee, Enquête annuelle sur les consommations d'énergie dans l'industrie (2017), comptes nationaux (valeur ajoutée et taux de marge, 2016) ; calcul direction générale des entreprises (DGE)

3. Un tarif encore plus réduit pour le secteur agricole grâce à un mécanisme de remboursement

Si ces différents secteurs de l'économie bénéficient de tarifs réduits s'appliquant au gazole non routier (GNR) et autres carburants sous conditions d'emploi, **le régime fiscal de TICPE du secteur agricole est encore plus favorable** pour l'utilisation de GNR par **les tracteurs agricoles ou forestiers**¹.

Ce régime dérogatoire au droit commun est défini au II de l'article 32 de la loi n° 2013-1728 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Il prévoit en particulier que **le tarif du gazole non routier (GNR) des exploitants agricoles est de 3,86 c€/L**, contre **18,82 c€/L pour le gazole non routier (GNR)** des autres secteurs et **59,40 c€/L pour le gazole routier**. Le différentiel avec le gazole non routier est donc de **14,96 c€/L** et celui avec le gazole routier est de **55,54 c€/L**.

Pour bénéficier de ce tarif très réduit, les exploitants agricoles s'approvisionnent dans un premier temps **en carburants sous conditions d'emploi tracés** auprès du circuit de distribution spécialisé, ce qui les conduit à s'acquitter du tarif de TICPE de carburant non routier des autres secteurs, soit **18,82 c€/L pour le gazole non routier (GNR)** .

Ils demandent ensuite à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) un remboursement du différentiel entre **leur tarif spécifique (3,86 c€/L)** et **le tarif de TICPE des carburants non routiers (18,82 c€/L)**, soit **14,96 c€/L**. La dépense fiscale supplémentaire pour l'État liée à ce dispositif propre aux exploitants agricoles a représenté **192 millions d'euros** en 2017 et **240 millions d'euros en 2018** (voir *supra*).

Cette procédure de remboursement est **dématérialisée**. Elle est annuelle et nécessite **la compilation et la vérification de l'ensemble des factures d'achats de carburants non routier des exploitants agricoles**, si bien qu'elle représente malgré tout **une charge administrative**. Elle conduit donc les exploitants agricoles, au titre d'une année donnée, à consentir, au moment de l'achat du carburant, **une avance de trésorerie** égale à la différence de fiscalité entre carburant sous condition d'emploi et carburant à usage agricole. Cette avance n'est remboursée que **l'année suivante avec la demande de remboursement**.

Selon l'évaluation préalable de l'article 16, cet effet de trésorerie représente **300 millions d'euros** en 2019.

¹ Les tracteurs de type agricole ou forestier sont entendus comme tout véhicule à moteur, à roue ou à chenilles, ayant au moins deux essieux, dont la fonction réside essentiellement dans sa puissance de traction et qui est spécialement conçu pour tirer, pousser, porter ou actionner certains outils, machines ou remorques destinés à l'emploi dans l'exploitation agricole ou forestière pour des travaux agricoles et forestiers.

Au total, la dépense fiscale relative au tarif de TICPE sous conditions d'emploi des exploitants agricoles est évaluée à **un total de 1 057 millions d'euros** environ pour l'État en 2019 selon le tome II du rapport « Voies et Moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2020.

Cela correspond environ à **3,4 % de la valeur ajoutée** du secteur (laquelle s'élève à **32,3 milliards d'euros**) et **7,2 % de son excédent brut d'exploitation** (lequel représente **15,4 milliards d'euros**).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La fin progressive du tarif réduit de TICPE pour les carburants utilisés sous conditions d'emploi par l'industrie, et notamment les bâtiments et travaux publics (BTP)

Alors que l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 supprimé au cours de la navette parlementaire avait prévu une fin brutale dès le 1^{er} janvier 2019 du tarif réduit de TICPE pour les « *carburants sous conditions d'emploi* » dont bénéficiaient de nombreux secteurs industriels et, en premier lieu, **le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)**, le présent article prévoit **une suppression progressive en trois étapes de ce tarif réduit**, qui sera rehaussé une première fois le **1^{er} juillet 2020** puis une seconde fois le **1^{er} janvier 2021** avant de disparaître le **1^{er} janvier 2022**.

Le tarif de TICPE du gazole non routier, qui s'élève à **18,82 c€/L** en 2019 contre **59,40 c€/L pour le gazole routier**, connaîtra **une hausse graduelle** selon l'échéancier suivant :

	2019	1 ^{er} semestre 2020	2 nd semestre 2020	2021	2022
Tarif gazole non routier (en c€/L)	18,82	18,82	37,68	50,27	59,40
Hausse du tarif par rapport à la période précédente (en c€/L)	-	-	18,86	12,59	9,13
Différentiel avec le gazole routier (en c€/L)	40,58	40,58	21,72	9,13	-

Les entreprises industrielles connaîtront le 1^{er} juillet 2020 une première hausse de **18,86 c€/L** pour leur gazole non routier, puis de **12,59 c€/L** le 1^{er} janvier 2021.

À compter du 1^{er} janvier 2022, ces entreprises **ne pourront plus acheter de gazole non routier** (carburant « rouge ») pour faire fonctionner leurs moteurs qui ne sont pas destinés à la propulsion des véhicules sur route et **devront les alimenter avec du gazole routier** (carburant « blanc »).

En conséquence, elles devront **s’acquitter à partir de cette date du même montant de TICPE pour l’achat de tous leurs carburants**, ce qui représentera une dernière hausse de **9,13 c€/L** pour leur carburant utilisé précédemment pour des usages non routiers.

Comme le montre le tableau *supra*, les branches les plus concernées par la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR seront, par ordre décroissant d’incidence sur leur activité, **les industries extractives à marché local**, essentiellement **de matériaux de construction, la métallurgie**, puis **les industries alimentaires, de récupération et de gestion des déchets** et la **fabrication de produits minéraux non métalliques**.

Selon l’étude d’impact, la fin progressive de cette dépense fiscale permettrait **d’augmenter les recettes de TICPE pour l’État de 200 millions d’euros** en 2020 et constituerait **une hausse pérenne de recettes de 870 millions d’euros** pour l’État à compter de 2023.

**Impact de la suppression des tarifs spécifiques de TICPE
du gazole non routier sur les recettes de l’État**

(en millions d’euros)

	2020	2021	2022	2023	Diminution pérenne
État	+200	+650	+600	+870	+870

Source : évaluation préalable de l’article 16 du projet de loi de finances pour 2020

Plusieurs secteurs sont toutefois **exemptés** de cet alignement sur les tarifs de la TICPE des carburants routiers : le secteur **ferroviaire**, celui de **la manutention portuaire**, le secteur **des industries extractives** spécialisées dans certains matériaux à forte valeur ajoutée **et le secteur agricole** (seuls le secteur ferroviaire et le secteur agricole l’étaient dans l’article 19 du projet de loi de finances pour 2019).

En outre, contrairement à la mesure proposée l’an dernier, **de nombreux dispositifs** sont cette fois-ci prévus pour accompagner les autres secteurs touchés par la mise en extinction de cette niche fiscale.

2. Le maintien d'un tarif réduit pour le transport ferroviaire, l'extension de l'exonération de TICPE à l'ensemble des activités de navigation intérieure à l'exception de la plaisance

Le 5° du A du I du présent article insère un article 265 *octies* A dans le code des douanes pour prévoir que le tarif de la taxe intérieure de consommation applicable au gazole utilisé pour **le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises sur le réseau ferré national** est fixé à **18,82 c€/L**, soit le tarif 2019 du gazole non routier.

Comme indiqué *supra*, le transport ferroviaire non électrifié est en effet un consommateur important de gazole non routier (GNR), puisqu'il correspond à lui seul à **6 % de la consommation totale** de GNR en France.

Par ailleurs, le 3° du A du I exonère **totalemment de TICPE toutes les activités de navigation intérieure**, à l'exception de la navigation de plaisance privée en modifiant le e du 1 de l'article 265 *bis* du code des douanes.

Celui-ci prévoyait déjà une exonération totale de TICPE pour **le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures**.

La mesure prévue par le présent article constitue donc une extension de cette exonération de TICPE :

- **au transport fluvial de passagers ;**
- **à la pêche** dans les eaux intérieures ainsi qu'à **toute autre activité commerciale** réalisée sur ces eaux ;
- **aux bateaux utilisés pour les besoins des autorités publiques.**

Selon la direction de la législation fiscale, interrogée sur ce point par votre rapporteur général, le coût de cette mesure nouvelle pour les finances publiques représente **26 millions d'euros** en année pleine.

3. Un dispositif spécifique pour la manutention portuaire dans les ports maritimes et pour les industries extractives spécialisées dans certains matériaux à forte valeur ajoutée

Le 5° du A du I de l'article 16 insère un article 265 *octies* B dans le code des douanes pour prévoir **un tarif réduit de TICPE fixé à 12,1 c€/L en 2020, 7,6 c€/L en 2021 et 3,86 c€/L en 2022 pour le gazole utilisé par les entreprises grandes consommatrices d'énergie¹** pour les besoins des activités suivantes :

- **extraction de matériaux à forte valeur ajoutée² ;**
- **manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes.**

Il s'agit, selon l'évaluation préalable de l'article, de protéger « *certaines secteurs particulièrement exposés à la concurrence pour lesquels toute hausse de la fiscalité nuirait fortement à leur compétitivité* ».

Ce tarif super réduit de TICPE sur le gazole est applicable, dans le cadre des deux activités susmentionnées, uniquement pour le **fonctionnement des moteurs de tout engin ou machine** qui :

- **soit réalise des travaux statiques**, à l'exclusion des consommations utilisées pour véhiculer l'engin ou la machine ;
- **soit est utilisé pour des travaux de terrassement.**

Pour permettre aux entreprises des deux secteurs concernés de **bénéficier du tarif réduit de TICPE à 12,1 c€/L en 2020 puis à 7,6 c€/L en 2021 pour le gazole** utilisé aux fins précitées, il est prévu la mise en place **d'un dispositif de remboursement** destiné à **compenser** en 2020 et en 2021 **la différence** entre ce tarif réduit et le tarif normal de TICPE du gazole non routier, soit **25,58 c€/L en 2020 et 42,67 c€/L en 2021**.

Ce remboursement doit être **sollicité par la personne qui utilise le gazole** pour les besoins des activités précitées.

À compter de 2022, **ce mécanisme de remboursement ne sera plus nécessaire** car les entreprises concernées pourront bénéficier **du tarif super réduit de TICPE de 3,86 c€/L** directement à la pompe, comme les exploitants agricoles (cf. *infra*).

¹ Au sens du a du 1 de l'article 17 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 23 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

² Il s'agit des matériaux suivants : roches destinées à la transformation en pierre ornementale et de construction ; gypse et anhydrite ; pierre calcaire destinée à la production de chaux calcique et dolomitique pour l'industrie ; andalousite, carbonates de calcium comprenant 95 % de calcite, roches silicieuses comprenant 95 % de silice, talc, micas, feldspaths, bauxite, argiles kaoliniques, diatomite, kaolin, phonolite, dolomie comprenant 50 % de dolomite.

Il convient en revanche de noter que tant les entreprises d'extraction que les entreprises de manutention portuaire devront s'acquitter **d'un tarif normal de TICPE du gazole routier à 59,40 c€/L pour tous leurs autres utilisations de gazole.**

Par ailleurs, le 7° du A du I insère un g au C du 8 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes pour prévoir la mise en place **d'un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** (également connue sous le nom de « contribution au service public de l'électricité ») **pour l'électricité consommée par les entreprises pour les besoins de la manutention portuaire** dans l'enceinte des ports maritimes, lorsque cette consommation est supérieure à **222 wattheures par euro de valeur ajoutée.**

Ce tarif réduit spécifique de TICFE est fixé à **12,6 euros par mégawattheure**, alors que le tarif normal est de **22,5 euros par mégawattheure**, soit **un avantage de 9,9 euros par mégawattheure** pour les entreprises de manutention portuaire.

4. Le tarif super réduit de TICPE pour les exploitants agricoles est maintenu et bénéficiera de mesures de simplification mettant fin à la procédure de remboursement

a) La création d'une avance sur remboursement pour 2020 et 2021

Le B du I crée un **mécanisme d'avance de remboursement relatif aux quantités de gazole** acquises au cours de l'année pour les exploitants agricoles en insérant un D au II de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Ce D prévoit que **cette avance sur le remboursement au titre du tarif super réduit des exploitants agricoles** sera versée sans demande préalable aux personnes ayant adressé les demandes de remboursement au titre de l'année précédant celle de l'avance.

Cette avance sera égale **au produit des quantités de gazole** acquises la deuxième année précédant celle de l'avance pour lesquelles un remboursement a été effectué, exprimées en hectolitres, **par les tarifs suivants :**

- **9,44 euros** en 2020 ;

- **31,47 euros** en 2021.

Cette avance est régularisée **l'année suivant celle au cours de laquelle l'avance a été versée** et au plus tard lors du remboursement intervenant cette même année.

La création de ce dispositif d'avance vise à compenser pour les exploitants agricoles **l'augmentation des effets de trésorerie** que vont occasionner pour eux **les hausses des tarifs de TICPE sur le gazole non routier (GNR)** qui interviendront au 1^{er} juillet 2020 puis au 1^{er} janvier 2021.

Le différentiel entre leur tarif super réduit de TICPE de **3,86 c€/L** (après remboursement) et le tarif de TICPE du GNR passera en effet de **14,96 c€/L** en 2019 à **33,82 c€/L** au 1^{er} juillet 2020 puis **46,41 c€/L** au 1^{er} janvier 2021, ce qui rendait nécessaire la mise en place d'un mécanisme correcteur.

Par exemple, pour l'année 2021, un exploitant agricole pourra obtenir **une avance de remboursement** correspondant **au produit des quantités de gazole acquises en 2019**, exprimées en hectolitre, par **le tarif de 31,47 c€/L**.

Cette avance sera **régularisée en 2022**, lors du remboursement qui interviendra au titre de l'année 2021, et pour lequel l'exploitant agricole fera connaître à l'administration **les quantités de gazole acquises en 2019** au tarif de TICPE de **50,27 c€/L**.

b) La fin de la procédure de remboursement à compter du 1^{er} janvier 2022

Le B du III de l'article 16 remplace le D du II de l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévu au B du I du même article 16 et valable pour les deux années 2020 et 2021 par **un nouveau D qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022**.

Ce nouveau D **présERVE intégralement le tarif très réduit de TICPE dont bénéficient les exploitants agricoles** puisqu'il prévoit que **le gazole acquis par les exploitants agricoles**, utilisé comme carburant pour les moteurs ou **véhicules utilisés pour les travaux agricoles ou forestiers** bénéficiera à compter de cette date **d'un tarif de TICPE de 3,86 c€/L** directement à la pompe.

Le présent article prévoit également que le gazole non routier (GNR) coloré **en rouge** (colorant rouge écarlate RED 24) et suivi à l'aide de **l'agent traceur « Solvent Yellow 124 »** (carburant « rouge ») sera dorénavant **réservé aux usages agricoles**. En d'autres termes, le carburant rouge ne sera plus vendu **qu'aux exploitants agricoles**, au tarif de **3,86 c€/L**.

Les exploitants agricoles, qui jusque-là acquéraient leur carburant rouge en payant le tarif de TICPE des autres secteurs puis devaient attendre pendant un an que la DGDDI les rembourse, pourront se procurer **un carburant directement taxé au niveau de tarif qui leur correspond**.

Comme le souligne l'évaluation préalable de l'article, cette substitution d'un tarif réduit direct à une procédure de remboursement constituera **une mesure de simplification** tant pour les exploitants agricoles, que pour la DGDDI.

Il s'agit surtout **d'une mesure financièrement très favorable pour les exploitants agricoles** : elle générera pour ce secteur **un gain financier direct** du fait du cumul, chaque année sur la période 2019-2021, **du remboursement et de la baisse du tarif réduit** et **d'un effet de trésorerie pérenne pour le secteur à compter de 2022**.

Conséquence pratique de cette évolution, le réseau de distribution spécialisé qui fournit le gazole rouge marqué fiscalement sera dorénavant **entièrement dédié aux usages agricoles** (voir *infra*).

5. Un mécanisme d'indexation des prix pour les entreprises du secteur du transport frigorifique calqué sur celui dont bénéficient les transporteurs routiers

Depuis la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, les transporteurs routiers bénéficient **d'un mécanisme d'indexation du prix de leurs prestations sur les variations du coût du carburant** prévu aux articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports et connu sous le nom de « **pied de facture** ».

S'inspirant de ce système, le VIII du présent article complète les articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports en mettant en place un dispositif analogue au profit des entreprises qui utilisent des carburants **pour faire fonctionner des groupes frigorifiques autonomes**.

Lorsque les charges de carburant sont mentionnées dans le contrat, il est prévu que le prix de transport initialement convenu soit **révisé de plein droit** pour couvrir **la variation des charges liées à la variation du coût du carburant** entre la date du contrat et la date de réalisation de l'opération de transport.

À défaut de stipulations contractuelles identifiant les charges de carburant, le VIII de l'article prévoit que celles-ci sont déterminées, au jour de la commande de transport, **par référence au prix du gazole utilisé pour le fonctionnement de groupes frigorifiques autonomes publié par le Comité national routier** et à **la part des charges de carburant nécessaire au fonctionnement des groupes frigorifiques autonomes dans le prix du transport**, telle qu'établie dans les indices synthétiques du Comité national routier.

Le prix du transport initialement convenu est **révisé de plein droit** en appliquant aux charges de carburant la variation de l'indice gazole utilisé pour le fonctionnement de groupes frigorifiques autonomes publié par le Comité national routier sur la période allant de la date de la commande de l'opération de transport à sa date de réalisation.

6. La mise en place d'un système de « pieds de facture » permettant de répercuter en partie les hausses de GNR sur les contrats en cours

Le VII de l'article prévoit un dispositif autorisant les entreprises qui subiront une hausse du tarif de leur gazole non routier à **répercuter cette hausse sur leurs clients**, de sorte que celle-ci **ne pèse pas excessivement sur leurs marges**.

Dans cette perspective, il prévoit **que fait l'objet de plein droit de majorations le prix des contrats** répondant à quatre conditions cumulatives :

- le contrat est **en cours au 1^{er} janvier 2020** et sa durée est **supérieure à six mois** ;

- l'exécution du contrat nécessite **le recours à du gazole supportant la hausse** ;

- le contrat est conclu par **une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse** représentait, avant le 1^{er} janvier 2020, **au moins 2 % des coûts de production**. La liste des activités concernées est fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget ;

- le contrat ne comporte **pas de clause de révision de prix** tenant compte de l'évolution du prix du gazole supportant la hausse.

Les majorations du prix des contrats répondant à ces quatre conditions sont définies, pour chaque activité et chacune des années 2020, 2021 et 2022, par l'application **d'un coefficient fixé en fonction de l'augmentation des coûts de production résultant de l'application, au gazole supportant la hausse de l'évolution**, depuis le 31 décembre 2019, du tarif de la TICPE.

La majoration s'applique à **hauteur de la part du contrat exécutée en recourant exclusivement à du gazole ayant supporté l'évolution du tarif de la taxe**. Les différents coefficients de majoration sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget.

7. Un suramortissement pour les entreprises utilisant du gazole non routier appartenant à quatre secteurs d'activité particulièrement énergivores

Le IV de l'article insère un article 39 *decies* E dans le code général des impôts pour prévoir la mise en place **d'un mécanisme de suramortissement pour l'achat d'un certain nombre de matériels utilisant des carburants alternatifs au gazole**.

Il s'agit de permettre aux entreprises qui utilisaient auparavant des moteurs fonctionnant avec du gazole non routier d'acquérir **des machines utilisant des moteurs fonctionnant avec des énergies renouvelables ou des carburants moins émetteurs de CO₂**.

Quatre secteurs d'activité pourront bénéficier de ce suramortissement : les entreprises **de travaux publics**, celles qui produisent **des substances minérales solides**, les **exploitants aéroportuaires** ainsi que les exploitants **de remontrées mécaniques et de domaines skiabiles**.

Les entreprises appartenant à ces secteurs et qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon le régime réel pourront **déduire de leur résultat imposable une somme égale à 40 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, des engins non routiers inscrits à l'actif immobilisé fonctionnant exclusivement **au gaz naturel**, à **l'énergie électrique** ou à **l'hydrogène** qui relèvent de l'une des catégories suivantes :

- **matériels et outillages** utilisés pour **des opérations industrielles** ;
- **matériels de manutention** ;
- **moteurs** installés dans les deux types de matériels précédemment cités.

Cette déduction sera applicable aux matériels et moteurs acquis à l'état neuf à **compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022**.

Elle sera également applicable lorsque **l'entreprise prend en location un bien neuf** en application d'un contrat de crédit-bail ou dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat, conclu à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.

Les règles classiques qui régissent les dispositifs de suramortissement sont applicables à cette déduction : répartition linéaire sur la durée normale d'utilisation du bien, déduction acquise à l'entreprise uniquement à hauteur des montants déjà déduits du résultat à la date de la cession en cas de cession du bien avant le terme de cette période, bénéfiques de la déduction subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) des aides *de minimis*.

8. Un second mécanisme de suramortissement pour les PME qui distribuent exclusivement du GNR

Le IV du présent article insère également un article 39 *decies* F dans le code général des impôts pour prévoir **un mécanisme de suramortissement au profit des petites et moyennes entreprises (PME)¹ de commerce de détail de gazole non routier** qui, au 1^{er} janvier 2020, ne disposent pas d'installations permettant de stocker et de distribuer du gazole qui n'est pas coloré et tracé.

L'objectif de ce mécanisme est de leur permettre de faire face à la **réduction considérable de leur clientèle**, le gazole rouge tracé étant désormais réservé aux seuls agriculteurs, qui représentent actuellement environ **la moitié de la consommation de GNR avec 2,6 millions de mètres cube par an**.

Ces PME soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel, pourront déduire de leur résultat imposable une somme égale à **40 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des installations de stockage et des matériels de manutention et de distribution du gazole routier** inscrits à l'actif immobilisé.

Cette déduction est applicable aux biens acquis à l'état neuf à compter du **1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022**.

Elle est également applicable lorsque l'entreprise prend **en location un bien neuf** en application d'un contrat de crédit-bail ou dans le cadre **d'un contrat de location avec option d'achat**, conclu à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.

Là encore, **les règles classiques qui régissent les dispositifs de suramortissement sont applicables à cette déduction** : répartition linéaire sur la durée normale d'utilisation du bien, déduction acquise à l'entreprise uniquement à hauteur des montants déjà déduits du résultat à la date de la cession en cas de cession du bien avant le terme de cette période, bénéfiques de la déduction subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) des aides *de minimis*.

9. Les autres mesures prévues par le présent article

Le IX de l'article 16 met en place **un mécanisme permettant de prendre en compte les fractions de TICPE affectées aux régions**.

¹ Bénéficiaire de ce mécanisme de suramortissement uniquement les petites et moyennes entreprises au sens de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

À titre subsidiaire, le **i du 1° du A du I** tire les conséquences de **l'interdiction du recours aux émulsions d'eau dans du gazole en tant que carburant** prévue par un arrêté du 28 février 2017¹ **en supprimant le tarif spécifique de TICPE qui leur est applicable**, ainsi que le tarif spécifique de taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques qui leur est applicable dans les départements d'outre-mer.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En premier lieu, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, 14 amendements identiques, dont un amendement présenté par Joël Giraud au nom de la commission des finances, qui insèrent dans le code des douanes un nouvel article 265 *octies*-0 A destiné à **préserver de la hausse de taxation** sur la gazole non routier **le carburant des engins utilisés aux fins de missions de service public en zone de montagne**.

Le tarif de TICPE de ce carburant, utilisé notamment pour les opérations de déneigement des routes en période hivernale, sera conservé à 18,82 euros par hectolitre. Pour justifier la création de cette nouvelle niche fiscale, les députés ont argué du fait qu'il n'existe à ce stade pas de véhicules propres pour réaliser ces missions ainsi que de l'impossibilité pour les collectivités territoriales de recourir au mécanisme de suramortissement prévu pour d'autres secteurs d'activité par le présent article.

L'Assemblée nationale a ensuite adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement de Laurent Saint-Martin et d'Olivia Grégoire visant à **étendre à la manutention dans les ports fluviaux participant au commerce international de marchandises**² les tarifs réduits de TICPE sur le gazole non routier et de TICFE sur l'électricité prévus au présent article pour la manutention dans les ports maritimes.

Ces ports fluviaux³ sont en effet, selon eux, soumis à une situation de concurrence internationale analogue à celle des ports maritimes et

¹ Arrêté du 28 février 2017 modifiant l'arrêté du 19 janvier 2016 relatif à la liste des carburants autorisés au regard des dispositions de l'article 265 *ter* du code des douanes.

² Il s'agit des ports fluviaux composant le réseau transeuropéen de transport défini à l'article 2 du règlement n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE et des autres ports fluviaux qui sont situés sur un itinéraire du réseau transeuropéen de transport et dont tout ou partie de l'activité est dédiée au transport international de marchandises.

³ Les principaux ports concernés sont dans les voies du Nord (Dunkerque, Lille, Dourges, Valenciennes), à l'Est (Thionville-Illange, Metz, Nancy, Strasbourg, Colmar, Mulhouse), en Île-de-France (Paris/Gennevilliers et Paris/Bonneuil-sur-Marne) ainsi que le long du corridor Rhône-Saône (Chalon-sur-Saône, Mâcon et Pagny, Villefranche-sur-Saône, Lyon, Vienne-Sud Salaise, Arles).

doivent également être préservés pour éviter un report modal du transport de marchandises vers la route.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, douze amendements identiques visant à **accorder aux entreprises du bâtiment le bénéfice du suramortissement de 40 %** pour l'achat d'engins fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie électrique ou à l'hydrogène qui était déjà prévu pour les entreprises de travaux publics, celles produisant des substances minérales solides, les exploitants aéroportuaires ainsi que les exploitants de remontées mécaniques et de domaines skiabiles.

Avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la commission des finances visant à **élargir le bénéfice du suramortissement** susmentionné **aux véhicules hybrides rechargeables**, lesquels ne fonctionnent pas « exclusivement » au gaz naturel, à l'énergie électrique ou à l'hydrogène contrairement à ce que prévoyait la rédaction initiale de l'article.

Avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission, l'Assemblée nationale a voté un amendement de Mathieu Orphelin visant à porter à **60 % le suramortissement pour l'acquisition d'engins non routier fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie électrique ou à l'hydrogène** lorsque leur acquisition est faite **par une petite et moyenne entreprise (PME)**, contre 40 % pour les autres entreprises.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** du rapporteur général de la commission des finances Joël Giraud.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article du projet de loi de finances pour 2020 constitue la **deuxième tentative du Gouvernement de mettre fin au tarif réduit de taxe intérieure de consommation (TICPE) sur le gazole non routier (GNR)** dont bénéficiaient jusqu'à présent de nombreux secteurs de notre industrie.

Si le dispositif présenté cette année est particulièrement **touffu et complexe**, et traduit **une ambition largement revue** à la baisse en termes d'économies dégagées, du moins montre-t-il que le Gouvernement a **retenu les leçons du cuisant échec** rencontré l'an dernier.

1. Faute d'avoir prévu des mesures d'accompagnement suffisantes, le Gouvernement n'était pas parvenu à supprimer la niche fiscale relative au gazole non routier (GNR) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019

L'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 avait déjà entrepris de **supprimer le tarif réduit de TICPE sur les carburants sous conditions d'emploi.**

Cette suppression était **extrêmement brutale**, puisqu'elle conduisait à aligner **dès le 1^{er} janvier 2019** les tarifs de TICPE du gazole non routier (GNR) sur ceux du gazole routier, soit un passage **d'un tarif privilégié de 18,82 c€/L à un tarif normal de 64,76 c€/L**¹.

La hausse de TICPE pour les entreprises qui utilisaient des moteurs stationnaires était donc de **48,18 c€/L**, soit **un triplement (+ 200 %)** des tarifs qu'elles payaient précédemment. Le surcoût de TICPE pour 1 000 litres s'élevait à **432 euros**, un montant considérable.

Cette mesure, qui avait été décidée à l'issue **d'une concertation très sommaire**, ne prévoyait **ni lissage dans le temps** sur plusieurs années **ni compensations** en faveur des secteurs les plus impactés. En outre, **rien n'avait été préparé** pour permettre aux entreprises **de répercuter au moins en partie cette hausse de leurs coûts** sur leurs clients dans le cadre des contrats en cours.

Si **quelques mesures transitoires étaient prévues**, en particulier au profit de la filière de distribution spécialisée, nombreuses étaient les entreprises qui ne disposaient ni du temps ni des moyens nécessaires pour se préparer à **cet alourdissement de la fiscalité des carburants non routiers**, à quelques mois seulement de l'entrée en vigueur de cette mesure. C'est tout le modèle économique des plus petits d'entre elles qui s'était soudain trouvé **gravement fragilisé**, d'autant plus que les discussions parlementaires avaient mis en lumière à quel point les évaluations préalables réalisées par le Gouvernement **étaient insuffisantes.**

Le Sénat avait cherché à **amortir le choc pour les entreprises** en adoptant de nombreux amendements à l'article 19. Il avait notamment introduit :

- **un dispositif de remboursement**, proposé par votre rapporteur général, visant à **maintenir le tarif de TICPE sur le GNR pour les PME à 18,82 c€/L** ;

- **un dispositif de « pieds de facture »**, proposé par les sénateurs membres du groupe Les Républicains, permettant aux entreprises

¹ À la suite du gel de la trajectoire carbone décidée par le Gouvernement dans le contexte de mobilisation des gilets jaunes, le tarif normal de TICPE sur le gazole est resté de 59,40 c€/L en 2019 et n'a pas atteint 64,76 c€/L comme il était initialement prévu.

industrielles d'imputer de plein droit **une majoration du prix de leurs prestations sur les contrats en cours** pour tenir compte de la disparition de l'avantage fiscal dont elles disposaient jusqu'alors ;

- **un dispositif de remboursement de TICPE pour le secteur du transport frigorifiques**, proposé par le Gouvernement, qui avait lui-même reconnu **qu'il avait mal évalué** à quel point ce secteur d'activité serait impacté par la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR ;

En outre, s'il n'avait pas adopté d'amendements en ce sens, le Sénat avait noté que de nombreux secteurs particulièrement affectés par la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR avaient demandés le maintien de tarifs préférentiels. Il s'agissait notamment :

- des entreprises chargées **du déneigement des routes et du damage des domaines skiables** ;

- **des exploitants aéroportuaires** ;

- des entreprises des secteurs **du bâtiment et des travaux publics** ;

- des entreprises du secteur **des industries de carrières et de matériaux de construction** ;

- des entreprises du secteur de **la manutention portuaire**.

Bien que rendu plus acceptable par son passage au Sénat, l'article 19 avait finalement été **supprimé lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale**, le Gouvernement ayant **renoncé à cette mesure** dans le contexte de forte mobilisation des « gilets jaunes », **opposés aux hausses de taxes sur les carburants**.

2. Une dépense fiscale coûteuse pour les finances publiques et peu vertueuse d'un point de vue environnemental

a) Une niche fiscale qui représente un coût important pour les finances publiques

Selon le tome II du rapport Voies et Moyens annexé au présent projet de loi de finances pour 2020, le taux réduit de TICPE pour les carburants sous conditions d'emploi des entreprises industrielles devrait représenter en 2019, comme les années précédentes, une dépense fiscale de **1 325 millions d'euros pour l'État**.

Si cette dépense fiscale a **peu augmenté ces dernières années**, en raison d'une hausse progressive du tarif réduit de TICPE sur le GNR provoquée par l'intégration de la composante climat-énergie dans ce tarif réduit, il n'en demeure pas moins que **son coût** pour les finances publiques demeure **considérable**.

Votre rapporteur général partage la volonté de **réduire les dépenses fiscales** qui viennent grever les recettes de l'État et **aggraver son déficit**.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle **il n'avait pas proposé l'an dernier la suppression de l'article 19** du projet de loi de finances pour 2019 mais avait cherché à **l'amender** pour pallier **ses nombreuses imperfections**.

Cette dépense fiscale paraît en outre, prise dans son ensemble, **relativement peu efficace d'un point de vue économique**, même si sa pertinence est avérée pour certains secteurs (agriculture, ferroviaire, manutention portuaire, industries extractives, etc.).

C'est ce que rappelle l'évaluation préalable de l'article qui indique que « *cette dépense fiscale est **peu ciblée dans son utilisation** et ses conditions de mise en œuvre **ne permettent pas d'en apprécier les résultats au regard des objectifs de soutien à l'économie et à l'emploi** qu'elle poursuit. Le rapport de l'inspection générale des finances de juin 2011 (rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales) a attribué **des scores allant de 0 à 2** seulement s'agissant des tarifs réduits des carburants sous conditions d'emploi ».*

b) *Une dépense fiscale qui revient à subventionner l'utilisation de carburants fortement émetteurs de CO₂*

Outre son impact important sur les finances publiques, l'existence de ce tarif préférentiel de TICPE sur le GNR revient à **subventionner l'utilisation** par de nombreux secteurs industriels d'un carburant fortement émetteur de CO₂, dans un contexte où notre pays cherche à réduire fortement ses émissions pour atteindre les objectifs auxquels il s'est engagé dans l'accord de Paris sur le climat de décembre 2015.

Selon le modèle Elfe, le tarif actuellement en vigueur pour le gazole non routier de **18,82 c€/L** correspond à une tarification effective du carbone de **71 €/tCO₂** alors que le tarif du gazole routier de **59,40 c€/L** correspond à une tarification effective du carbone de **244 €/tCO₂**.

Cela signifie donc que le soutien effectif des secteurs utilisant le gazole non routier est de **172 €/tCO₂**.

La dépense fiscale en faveur du GNR constitue également **une désincitation à l'investissement dans des moteurs utilisant des énergies propres** et ne favorise pas le développement de matériels et de moteurs susceptibles d'offrir de véritables alternatives aux industriels désireux de réaliser leur transition énergétique.

Comme l'indique l'évaluation préalable de l'article 16, « *un alignement de la fiscalité du GNR sur celle du gazole routier contribuerait à orienter le choix des acteurs vers des usages ou des technologies dont les nuisances sont plus faibles (électrification des usages pour lesquels cela est possible techniquement, développement de matériels plus économes en carburant, etc.)* ».

La disparition de cette niche fiscale va donc dans le sens d'un verdissement du budget de l'État et d'une mise en cohérence de la loi fiscale avec nos engagements internationaux.

Pour autant, cette disparition doit être réalisée avec méthode et discernement : il convient en particulier d'accompagner l'ensemble des filières et des acteurs concernés afin qu'elle n'ait pas sur eux des effets néfastes et disproportionnés.

3. Un lissage dans le temps et des mesures d'accompagnement qui étaient absolument indispensables

Si elles subiront finalement bien la hausse des tarifs de TICPE sur le gazole non routier (GNR) qui avait été envisagée dès l'an dernier, les entreprises utilisatrices de GNR qui avaient à raison dénoncé les dispositions de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 ont été entendues sur **trois aspects majeurs** des critiques qu'elles avaient formulées :

- la hausse du tarif de TICPE qui leur est applicable se fera **en trois fois sur deux ans**, en non pas d'un seul coup avec seulement trois mois de préavis ;

- elles pourront **la répercuter sur leurs clients** dans le cadre des contrats en cours grâce **aux « pieds de facture »** ;

- elles bénéficieront **d'une aide fiscale pour investir dans de nouveaux matériels et moteurs** utilisant des énergies propres alternatives au gazole.

a) *Une hausse progressive en deux ans et non plus brutale*

La première différence fondamentale d'approche entre l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 et le présent article du projet de loi de finances pour 2020 tient au fait que **la suppression du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier** est cette fois-ci prévue **en trois temps** puisqu'il passera de **18,82 c€/L** en 2019 à **37,68 c€/L** au 1^{er} juillet 2020 avant de s'élever à **50,27 c€/L** au 1^{er} janvier 2021 puis d'atteindre **59,40 c€/L**, c'est-à-dire le tarif du gazole routier, au 1^{er} janvier 2022.

Cette hausse **graduelle et progressive** devrait permettre aux entreprises concernées **de se préparer à la disparition du tarif réduit** dont elles bénéficiaient jusqu'ici en intégrant cette augmentation en trois temps dans les négociations de leurs nouveaux contrats. **La prévisibilité de la mesure** devrait également **renforcer son acceptabilité pour les entreprises**.

b) *L'introduction d'un système de pieds de facture pour les contrats en cours*

L'an dernier, votre rapporteur général avait déploré que rien n'ait été prévu par le Gouvernement pour permettre aux entreprises touchées de plein fouet par le triplement de leur tarif de TICPE sur le GNR **de répercuter au moins en partie cette hausse de leurs coûts sur les contrats en cours**.

Cette difficulté a reçu **une réponse du Gouvernement** dans le présent article.

Ainsi, pour les contrats en cours au 1^{er} janvier 2020, **une mesure de répercussion sur les clients en « pieds de facture »** est cette fois-ci prévue et devrait éviter que les entreprises qui subiront les hausses de tarif de TICPE sur leur gazole non routier soient contraintes de les supporter uniquement sur leurs marges sans que leurs clients ne soient touchés par cette évolution des conditions économiques.

c) Le mécanisme de suramortissement pour l'achat de nouveaux matériels et moteurs

Une seconde mesure est particulièrement bienvenue, à savoir la création **d'un dispositif de suramortissement** destiné à inciter les entreprises qui utilisaient auparavant des moteurs fonctionnant avec du gazole non routier à **acquérir des machines utilisant des moteurs fonctionnant avec du gaz naturel, de l'électricité ou de l'hydrogène**, des sources d'énergies qui émettent moins, voire pas du tout, de CO₂.

Il ne suffit pas en effet de supprimer sèchement une niche fiscale : il **faut accompagner les entreprises du secteur dans leur transition énergétique** en les aidant à acquérir des matériels alternatifs souvent beaucoup plus coûteux que les moteurs thermiques.

Correspondant à **40 % de la valeur d'origine des matériels et moteurs** acquis à l'état neuf à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022, porté à **60 % dans le cas des PME**, le mécanisme de suramortissement proposé par le présent article paraît véritablement de nature à aider les entreprises qui le souhaiteront à renouveler leurs matériels, pour peu que de véritables alternatives existent, ce qui est souvent – mais pas toujours – le cas.

Aux quatre secteurs d'activité bénéficiaires du suramortissement que prévoyait le texte initial – à savoir les entreprises de travaux publics, celles qui produisent des substances minérales solides, les exploitants aéroportuaires ainsi que les exploitants de remontrées mécaniques et de domaines skiabiles – l'Assemblée nationale a ajouté à raison le secteur du bâtiment.

Votre rapporteur général note que de nombreux amendements avaient été déposés lors de l'examen de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 pour exempter de la hausse du tarif de TICPE sur le GNR chacun de ces cinq secteurs. **La création de ce mécanisme de suramortissement constitue un geste significatif en leur faveur.**

Il souffre **toutefois d'insuffisances sur deux points.**

En premier lieu, le dispositif de suramortissement prévu par le Gouvernement ne prévoit d'accorder une aide de l'État aux entreprises que pendant trois ans (du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2021), ce qui paraît très

court eu égard aux investissements nécessaires, lesquels n'ont souvent pas encore été bien anticipés.

Il est donc impératif d'étendre dans le temps le dispositif de suramortissement pour permettre aux secteurs impactés de s'adapter plus sereinement.

Aussi votre commission des finances a-t-elle **adopté l'amendement FINC.49 qui prolonge le suramortissement pour les biens acquis à l'état neuf jusqu'au 31 décembre 2024** (avec une disposition correspondante pour les biens pris en crédit-bail ou location avec option d'achat), ce qui conduit à prévoir une **durée totale de 5 ans** pour ce dispositif.

En second lieu, dans certains secteurs, il n'existe tout simplement pas encore sur le marché de matériels et de moteurs utilisant exclusivement le gaz naturel, l'électricité ou l'hydrogène. Par exemple, il est pour l'heure impossible de se procurer des engins de traction des avions exclusivement électriques

Il est donc impératif **d'élargir le spectre des solutions de remplacement possibles.**

Les **engins utilisant des biocarburants** (biométhane carburant, carburant ED95 composé d'un minimum de 90,0 % d'alcool éthylique d'origine agricole), déjà visés par le dispositif de suramortissement des véhicules poids lourds prévu à l'article 39 *decies* A du code général des impôts, **ainsi que les véhicules hybrides** (engins non routiers combinant l'énergie électrique et une motorisation à l'essence ou au superéthanol E85 et ceux combinant l'essence à du gaz naturel carburant ou du gaz de pétrole liquéfié), doivent notamment être intégrés au dispositif.

Cette mesure, portée par **l'amendement FINC.48**, permettra d'offrir une **plus large palette de solutions moins polluantes aux secteurs touchés par la disparition de leur tarif réduit de GNR**, dans un contexte où ceux-ci se heurtent dans bien des cas à l'absence ou à l'insuffisance de solutions alternatives.

4. La nécessité de préserver certains secteurs est cette année beaucoup mieux pris en compte

Instruit par les difficultés rencontrées l'an dernier, le Gouvernement a prévu, à raison, de nombreux dispositifs spécifiques à destination de différents secteurs économiques qu'il importe de préserver de la disparition du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR).

Votre rapporteur général note d'ailleurs que la plupart de ces dispositifs ont été directement inspirés par des amendements proposés l'an dernier par les parlementaires, et en particulier par les sénateurs, qui avaient alerté le Gouvernement sur les dangers de la mesure brutale qu'il proposait.

- a) *La disparition du mécanisme de remboursement des agriculteurs leur permettra de réaliser des gains importants en termes de trésorerie*

Comme l'an dernier, les agriculteurs seront à terme les principaux bénéficiaires de la disparition du tarif réduit de TICPE sur le GNR des autres secteurs puisque le GNR leur sera désormais réservé.

À la clef, la disparition du mécanisme de remboursement qui engendrait jusqu'ici pour eux des frais de trésorerie important.

Préserver ce dispositif fiscal pour les agriculteurs fait consensus et constitue une mesure indispensable à l'équilibre économique de nos exploitations agricoles.

- b) *Le transport ferroviaire doit être encouragé grâce à un carburant moins cher que le gazole routier*

Alors que se profile l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs et que les pouvoirs publics cherchent à **encourager le report modal de la route vers le ferroviaire**, il est essentiel de **préserver la compétitivité de SNCF Mobilités** en évitant de renchérir les coûts en carburant de ses locomotives utilisant le gazole non routier (GNR).

- c) *L'extension de l'exonération de TICPE à l'ensemble du transport fluvial, à l'exception de la plaisance privée, figure curieusement dans le présent article*

Le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures, qui utilise du gazole routier, bénéficie d'une exonération totale de TICPE sur le fondement du e du 1 de l'article 265 *bis* du code des douanes. Selon le tome II du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020, le coût de cette dépense fiscale devrait être de 45 millions d'euros en 2019 pour le budget de l'État.

Lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019, les députés avaient adopté un amendement proposé par le Gouvernement qui prévoyait d'exonérer totalement de TICPE toutes les activités de navigation intérieure, à l'exception de la navigation de plaisance privée.

Cette mesure, dont le coût est estimé à 26 millions d'euros, constituait donc une extension de l'exonération de TICPE :

- au transport fluvial de passagers ;
- à la pêche dans les eaux intérieures ainsi qu'à toute autre activité commerciale réalisée sur ces eaux ;
- aux bateaux utilisés pour les besoins des autorités publiques.

Si votre rapporteur général est plutôt favorable à cette mesure destinée à encourager le développement du transport fluvial, il s'étonne, comme l'an dernier, que cette mesure figure dans l'article relatif à la

suppression du tarif réduit de TICPE sur les carburants sous conditions d'emploi.

De fait, l'exonération de TICPE du transport fluvial est un problème distinct de celui du gazole non routier (GNR). Il s'agit d'une des exonérations dont bénéficient également, en vertu de l'article 265 *bis* du code des douanes précité, d'autres utilisateurs de gazole routier tels que les compagnies aériennes, les armateurs pour le transport maritime ou bien encore le ministère de la défense.

d) Les ports maritimes et les ports fluviaux seront préservés de la hausse de TICPE sur le GNR car ils sont exposés à une forte concurrence internationale

Plusieurs amendements avaient été déposés l'an dernier au Sénat dans le cadre de l'examen de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 pour préserver le tarif réduit de TICPE du gazole non routier (GNR) du secteur de la manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes.

Le Gouvernement a pris en compte cette année les contraintes de ce secteur très exposé à la concurrence internationale, en particulier celle des ports de l'Europe du Nord, en créant un mécanisme de remboursement destiné à garantir aux entreprises spécialisées un tarif réduit de TICPE fixé à 12,1 c€/L pour la réalisation de travaux statiques.

Il prévoit une seconde mesure de soutien avec la mise en place d'un tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (également connue sous le nom de « contribution au service public de l'électricité ») pour l'électricité consommée par les entreprises pour les besoins de la manutention portuaire dans l'enceinte des ports maritimes, lorsque cette consommation est supérieure à 222 wattheures par euro de valeur ajoutée.

Ce tarif réduit spécifique est fixé à 12,6 euros par mégawattheure, alors que le tarif normal est de 22,5 euros par mégawattheure, soit un avantage de 9,9 euros par mégawattheure pour les entreprises de manutention portuaire.

En revanche, comme pour toutes les autres entreprises, le tarif réduit de TICPE sur le GNR des entreprises de manutention portuaire disparaîtra progressivement d'ici au 1^{er} janvier 2022 s'agissant de leurs autres utilisations de gazole, par exemple les consommations utilisées pour les véhicules qui transportent des machines.

La somme des deux dispositifs prévus par le présent article devrait toutefois permettre de compenser la perte de cet avantage fiscal et de préserver la compétitivité des ports français. Les députés ont étendu le bénéfice de ces deux dispositifs aux ports fluviaux internationaux, dont les contraintes sont analogues à celles des ports maritimes.

- e) *Les industries extractives devaient être protégées en raison du fort impact sur leurs coûts de la suppression de la dépense fiscale sur le GNR*

Comme le montre l'étude d'impact réalisée par la direction générale des entreprises citée *supra*, **les industries extractives de matériaux de construction** sont de loin les plus touchés par la suppression du tarif réduit de TICPE du GNR.

Elles consomment en effet 23 % du GNR de l'industrie hors bâtiment et travaux publics (BTP) et la mesure devait représenter pour elles **un coût de 65 millions d'euros, soit 43 % de leur marge et 3,86 % de leur valeur ajoutée.**

L'ampleur de cet impact rendait nécessaire la mise en place **d'un dispositif spécifique.**

C'est ce que prévoit l'article 16 en créant **un mécanisme de remboursement** destiné à garantir aux entreprises spécialisées dans l'extraction de matériaux à forte valeur ajoutée **un tarif réduit de TICPE fixé à 12,1 c€/L pour la réalisation de travaux statiques.**

En revanche, comme pour les travaux de manutention aéroportuaire, le tarif réduit de TICPE sur le GNR de ces entreprises d'extraction disparaîtra progressivement d'ici au 1^{er} janvier 2022 s'agissant de leurs autres utilisations de gazole.

- f) *Le transport routier frigorifique pourra répercuter la hausse de ses tarifs de TICPE sur ses donneurs d'ordre*

Comme le Gouvernement l'avait lui-même reconnu en proposant au Sénat d'amender l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019, le transport frigorifique est un secteur particulièrement exposé à l'augmentation du coût du gazole non routier.

De fait, l'évaluation préalable de l'article 16 indique que l'augmentation de la TICPE sur le GNR sera susceptible de renchérir les coûts du secteur du transport routier frigorifique de 200 millions d'euros, soit en moyenne une augmentation de 1,5 % du coût de revient d'un véhicule.

L'extension au gazole non routier du dispositif permettant la répercussion des évolutions des coûts du carburant dans les prix des contrats de transport permettra de maintenir la viabilité du secteur dans un contexte de rapports contractuels parfois déséquilibrés avec les chargeurs.

- g) *Le secteur de la distribution de gazole non routier bénéficiera d'un mécanisme de suramortissement destiné à accompagner sa reconversion*

L'an dernier, votre rapporteur général avait souligné que réserver la vente du GNR « rouge » aux seuls exploitants agricole aurait un impact

considérable sur le circuit de distribution spécialisé, composé de quelque 1 600 entreprises locales de distribution, puisque l'adoption de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2019 les aurait brutalement privé de leurs clients issus du secteur industriel au 1^{er} janvier 2019.

Selon la Fédération française des combustibles, carburants et chauffage, le marché annuel du GNR sera divisé par deux lorsque celui-ci ne sera plus dédié qu'au secteur agricole, lequel en consomme un peu moins de 2,6 millions de mètres cube par an.

La direction générale de l'énergie et du climat, interrogée sur ce point, avait reconnu *« qu'entre 15 % et 20 % des entreprises distributrices ont une clientèle essentiellement non agricole et devront restructurer du jour au lendemain toute leur logistique de distribution »*.

Le fait que la suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR pour l'industrie soit désormais prévue sur deux ans va permettre aux entreprises spécialisées de continuer à servir cette clientèle jusqu'au 1^{er} janvier 2022 tout en profitant de ce laps de temps pour investir dans du matériel de stockage de gazole routier.

En outre, c'est à juste titre que le présent article prévoit, pour les PME de ce secteur qui, au 1^{er} janvier 2020, ne disposent pas d'installations permettant de stocker et de distribuer du gazole qui n'est pas coloré et tracé, la création d'un mécanisme de suramortissement qui leur permettra de déduire de leur résultat imposable une somme égale à 40 % de la valeur d'origine, hors frais financiers, des installations de stockage et des matériels de manutention et de distribution du gazole routier inscrits à l'actif immobilisé.

5. Au final, un cas d'école en matière de suppression de dépense fiscale

Pris dans son ensemble, le présent article 16 du projet de loi de finances pour 2020 s'apparente à **une véritable « usine à gaz »**, compte tenu de la multiplication des dérogations destinées à satisfaire toutes les revendications nées l'an dernier de la tentative de passage en force du Gouvernement.

Si le droit y perd en lisibilité, le nouveau dispositif proposé a le mérite d'être **beaucoup plus acceptable pour l'ensemble des secteurs concernés par la disparition de cette dépense fiscale**, puisque les entreprises concernées seront **toutes protégées à divers titres**, avec le maintien **d'une dépense fiscale spécifique**, la possibilité de **répercuter les hausses de coûts** sur ses clients ou encore **les mécanismes de suramortissement** destinés à renouveler les matériels.

Naturellement, les résultats obtenus en matière de réduction de la dépense fiscale seront **nettement inférieurs** à l'ambition qui était celle du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

L'extinction dès le 1^{er} janvier 2019 du tarif réduit de TICPE sur le GNR des entreprises industrielles était en effet censée augmenter les recettes de TICPE pour l'État de **980 millions d'euros** en 2019 puis constituer une hausse pérenne de recettes de **1 040 millions d'euros** pour l'État à compter de 2022.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le gain pour les finances publiques ne serait que de **200 millions d'euros** en 2020, de **650 millions d'euros** en 2021 et **600 millions d'euros** en 2022, avant de représenter **870 millions d'euros** de recettes pérennes par an à compter de 2023.

À terme, le gain attendu serait donc **inférieur de 170 millions d'euros** à ce que prévoyait au départ le Gouvernement, ce qui demeure **acceptable à l'échelle de cette dépense fiscale**, dès lors que les sommes qui ne seront pas économisées permettront de **soutenir la compétitivité de secteurs fragiles économiquement**.

Pour ces différentes raisons, votre commission des finances est favorable à l'adoption de cet article, modifié par **ses deux amendements précédemment présentés**.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)

(Art. 158 quater du code des douanes, Art. 302 C du code général des impôts)

Transposition de la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial du régime général d'accise

Commentaire : le présent article prévoit la transposition au 1^{er} janvier 2020 de la directive (UE) du Conseil du 18 février 2019 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du Lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE relative au régime général commun de droits d'accise.

I. LE DROIT EXISTANT

Lors de la mise en place du marché unique en 1993, il a été décidé à la demande de l'Italie que la municipalité italienne de Campione d'Italia et les eaux italiennes du Lac de Lugano :

- soient exclus du territoire douanier de l'Union tel qu'il est aujourd'hui régi par le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union¹ ;

- soient exclus du champ d'application territorial du système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) tel qu'il est aujourd'hui régi par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée², comme le prévoit en conséquence l'article 256-0 du code général des impôts en droit français ;

- soient exclus du champ d'application territorial du régime commun de droits d'accise tel qu'il est aujourd'hui régi par la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime

¹ Sont également exclus les îles Féroé, le Groenland, l'île d'Helgoland, le territoire de Büsingen, Ceuta, Melilla, les territoires ultramarins français auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon), Livigno.

² Sont également exclus le Mont Athos, les îles Canaries, les territoires ultramarins français, les îles Åland, les îles Anglo-Normandes, l'île d'Helgoland, le territoire de Büsingen, Ceuta, Melilla, et Livigno.

général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, comme le prévoient en conséquence en droit français les **articles 158 quater du code des douanes**, s'agissant du régime général d'accise relatif aux produits énergétiques et **302 C du code général des impôts**¹, s'agissant des droits d'accise sur les alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés.

Cette exclusion se justifiait par la situation géographique particulière de ces territoires enclavés dans le canton suisse du Tessin. La monnaie utilisée couramment y est en effet le franc suisse.

Par lettre du 18 juillet 2017, l'Italie a demandé à ce que ces territoires soient désormais inclus dans le territoire douanier de l'Union ainsi que dans le champ d'application territorial du régime commun de droits d'accise. Ainsi :

- le règlement (UE) 2019/474 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 modifiant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union a prévu l'intégration de la municipalité de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano à l'Union douanière au 1^{er} janvier 2020 ;

- la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE² a prévu l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du Lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial du régime général de droits d'accise, devant être transposée avant le 31 décembre 2019 pour une entrée en vigueur en droit interne au 1^{er} janvier 2020.

En revanche, l'Italie a souhaité que ces territoires restent exclus du système commun de TVA, condition jugée essentielle au maintien de concurrences égales vis-à-vis des opérateurs économiques établis en Suisse. Le régime local de fiscalité indirecte aligné sur le système suisse de TVA continuera donc de s'appliquer.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de transposer la directive 2019/475 précitée, le présent article, proposé par notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, supprime les références à la municipalité italienne de Campione d'Italia et aux eaux italiennes du

¹ Sont également exclus les îles Canaries, les territoires ultramarins français, les îles Åland, les îles Anglo-Normandes, l'île d'Helgoland, le territoire de Büsingen, Ceuta, Melilla, et Livigno.

² Directive (UE) du Conseil du 18 février 2019 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du Lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial de la directive 2008/118/CE.

lac de Lugano des articles les excluant du champ d'application territoriale du régime commun des droits d'accise en droit français, soit :

- au 1° du II de l'article 158 *quater* du code des douanes ;
- au 3° de l'article 302 C du code général des impôts.

Il a été adopté par l'Assemblée nationale avec avis favorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission prend acte de cette transposition de la directive 2019/475, fidèle aux dispositions du texte adopté par le Conseil et intervenue avant l'expiration du délai fixé au 31 décembre 2019.

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

ARTICLE 16 ter (nouveau)
(Art. 266 quinquies C du code des douanes)

**Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité
(TICFE) pour la fourniture d'électricité aux navires
stationnant à quai dans les ports**

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un tarif réduit de 0,5 euro par mégawattheure de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour la fourniture d'électricité aux navires stationnant à quai dans les ports.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 266 *quinquies* C du code des douanes instaure la **taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TIFCE)**, fournie ou consommée quelle que soit la puissance souscrite, et qui est dénommée « **contribution au service public de l'électricité** ».

Le fait générateur de cette taxe intervient lors de **la livraison de l'électricité** par un fournisseur à chaque point de livraison situé en France d'un utilisateur final. La taxe est exigible au moment de la livraison.

Sont redevables de cette taxe **les fournisseurs d'électricité¹**, c'est-à-dire les personnes qui produisent ou achètent de l'électricité en vue de **la revendre à un consommateur final**, et **les personnes qui produisent de l'électricité et l'utilisent pour leurs propres besoins**.

La taxe est assise sur **la quantité d'électricité fournie ou consommée**, exprimée en mégawattheures ou fraction de mégawattheure. Son tarif est de **22,5 euros par mégawattheure**.

Plusieurs cas d'**exonération** de TIFCE sont prévus par le 5 de l'article 266 *quinquies* C : c'est en particulier le cas de **l'électricité produite à bord des bateaux**.

Le C du 8 du même article prévoit en outre **de nombreux tarifs réduits de TIFCE** destinés à soutenir l'activité de secteurs économiques qui utilisent beaucoup d'électricité.

¹ Le montant de la taxe dû par les fournisseurs apparaît distinctement, en addition au prix de vente de l'électricité, sur les factures qu'ils émettent ou qui sont émises pour leur compte.

Dans ce cadre, il est notamment prévu que, pour les personnes qui exercent **une activité de transport de personnes et de marchandises** par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique et trolleybus, **le tarif de la TIFCE** applicable aux consommations finales d'électricité effectuées pour les besoins de ces activités est fixé à **0,5 euro par mégawattheure**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement présenté par le député Saïd Ahamada (La République en Marche, Bouches-du-Rhône) et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Il a reçu **un avis favorable** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Cet article complète le C du 8 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes pour fixer à **0,5 euro**, contre **22,5 euros** actuellement, **le tarif de TIFCE applicable à l'électricité** fournie, **lors de leur stationnement à quai dans les ports**, aux navires suivants :

- les navires **de pêche** ;
- les navires utilisés par leur propriétaire ou la personne qui en a la disposition à la suite d'une location, d'un affrètement ou à tout autre titre à des fins commerciales, notamment pour les besoins d'opérations **de transport de personnes, de transport de marchandises** ainsi que pour la **réalisation de prestations de services à titre onéreux** ;
- les navires utilisés **pour les besoins des autorités publiques** ;
- les navires utilisés pour **le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures**.

Le paragraphe II de l'article prévoit que **cette exonération entre en vigueur à une date fixée par décret**, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à l'entrée en vigueur de la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne autorisant les dispositions prévues au même I en application de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La pollution atmosphérique générée par **les carburants utilisés par les navires à quai dans les ports** est un sujet qui suscite de plus en plus d'inquiétudes chez les habitants des grandes villes portuaires françaises, du

fait de **son impact nocif et bien documenté en termes de santé publique** pour les riverains.

Les navires, et en particulier les grands paquebots de croisière qui sont de plus en plus nombreux dans certaines villes, émettent en effet **des polluants atmosphériques** tels que **les oxydes d'azote, les particules fines et le soufre**.

Pour prendre l'exemple de Marseille¹, particulièrement emblématique, on estime que l'activité maritime est aujourd'hui la source de **10 à 15 % de la pollution de l'air de la ville** et jusqu'à **40 % pour les oxydes d'azote**.

Toujours à Marseille, **15 % des particules fines proviennent des émissions des navires lorsqu'ils sont à quai**.

Si les navires émettent beaucoup de soufre lorsqu'ils sont en mer², ils doivent en revanche changer de carburant et utiliser du diesel marin ne comprenant pas plus de 0,1 % de soufre lorsqu'ils sont à quai plus de deux heures. Les navires à quai sont malgré tout responsables de **32 % des émissions de dioxyde de soufre à Marseille**.

Ces émissions de polluants s'expliquent avant tout par le fait que les navires à quai **produisent directement leur électricité à bord** à partir de leur fioul, sachant qu'un bateau à quai consomme en moyenne **l'équivalent de 250 voitures en circulation**.

Il existe une solution bien connue pour remédier à ce problème. Elle consiste à **équiper les ports avec de puissants systèmes de branchement électriques** à même de permettre aux navires, et en particulier aux navires de croisière et aux ferrys, de s'alimenter pendant les escales.

L'électrification des quais est donc **un enjeu crucial** pour améliorer la qualité de l'air des zones portuaires.

Pour autant, elle suscite aujourd'hui **peu d'intérêt de la part des armateurs** car la solution consistant à **produire de l'électricité à partir du fioul leur coûte moins cher** que de s'alimenter en électricité sur le quai.

Si cette situation tient **aux coûts peu élevé du fioul**, en particulier dans certains grands ports maritimes tels que Singapour dans lesquels les bateaux de croisière peuvent remplir leurs réservoirs, **la fiscalité énergétique française**, telle qu'elle est actuellement conçue, **ne fournit pas nécessairement les bonnes incitations**.

¹ Marseille a accueilli, en 2018, 511 escales de 31 compagnies de croisière différentes, ce qui représente 1,7 millions de passagers.

² En mer, les navires qui ne transportent pas de passagers peuvent utiliser un fioul lourd, avec une teneur en soufre allant jusqu'à 3,5 %, contre 0,001 % pour le diesel automobile.

En effet, elle prévoit à l'article 265 *bis* du code des douanes **une exonération** de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour **le carburant utilisé par les navires à des fins commerciales**, à savoir le transport de personnes, le transport de marchandises ainsi que pour la réalisation de prestations de services.

Dans le même temps, **une exonération de TIFCE est prévue expressément pour l'électricité produite à bord des bateaux**, alors qu'à l'inverse le montant de TIFCE pour **l'électricité fournie par les systèmes d'alimentation des quais** est **taxée au taux normal de 22,5 euros par mégawattheure**, ce qui est fortement dissuasif.

Conséquence de cette situation, il existe **trop peu de bornes d'alimentation en électricité sur les quais des ports français**.

L'initiative de nos collègues députés visant à créer **un tarif réduit de 0,5 euros par mégawattheure¹ de TIFCE** pour **l'électricité directement fournie aux navires lors de leur stationnement à quai dans les ports** constituera une incitation importante pour que :

- les autorités portuaires et les exploitants de terminaux **équipent les quais en bornes d'alimentation électrique**;

- les armateurs **se fournissent en électricité sur les quais**, au lieu de produire leur électricité par la combustion du fioul.

Ce tarif réduit viendra en soutien de projets déjà annoncés tels que **le plan « Escales zéro fumée »** présenté par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur le 5 septembre 2019 et qui prévoit **30 millions d'euros** pour **électrifier les quais des ports de Marseille, de Nice et de Toulon**. Ce plan ambitieux prévoit **le branchement électrique de l'ensemble des ferries d'ici 2023** et de **tous les navires de croisière d'ici 2025²**.

Cette mesure, qui va **dans le bon sens**, représentera **un coût très limité pour les finances publiques**.

Selon la direction des affaires maritimes, il existe actuellement en France **230 bornes électriques** dans les ports maritimes, intérieurs et sur le réseau fluvial.

Ces bornes totalisent une consommation d'environ **12 000 mégawattheures par an** pour une TICFE à 22,5 euros le mégawattheure, soit **270 000 euros de produit de TICFE par an**.

¹ Il s'agit du tarif dont bénéficient déjà les personnes qui exercent une activité de transport par train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable ou électrique ou trolleybus.

² Cinq millions d'euros sont dédiés aux compagnies maritimes soucieuses de transformer leurs navires en activité et un million d'euros au développement des navires au gaz naturel liquéfié (GNL), moins polluant que le carburant traditionnel.

L'application d'un taux à **0,5 euro par mégawattheure** réduirait le produit de cette taxe à **6 000 euros par an**, soit **une diminution des recettes provoquée par la création de cette dépense fiscale de 264 000 euros par an pour l'État**.

La dépense fiscale devrait toutefois progresser si son effet incitatif se réalisait et permettait à davantage de bateaux d'utiliser cette source d'électricité.

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

ARTICLE 17

(Articles 265, 265 bis, 265 nonies, 266 quinquies, 266 quinquies B du code des douanes.)

Rationalisation du régime fiscal du gaz naturel

Commentaire : le présent article intègre tous les usages du gaz naturel dans le champ de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), diminue le tarif de la TICGN pour l'ensemble des redevables, à hauteur de la proportion moyenne de biogaz constatée dans le réseau en 2018, tout en revenant sur l'exonération de TICGN du biogaz lorsqu'il est injecté dans les réseaux et applique de façon rétroactive l'exonération de biogaz carburant utilisé dans les installations de cogénération.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE IMPOSITION DU GAZ NATUREL ÉCLATÉE, DÉPENDANT DE L'USAGE QUI EN EST FAIT

1. L'imposition du gaz naturel relève de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) lorsqu'il est utilisé comme combustible

La taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) s'applique au **gaz naturel à usage combustible, c'est-à-dire brûlé en vue de produire directement de la chaleur**. Cette accise, régie par l'article 266 *quinquies* du code des douanes, est assise sur la quantité d'énergie livrée, exprimée en mégawattheure (MWh).

Elle est due tous les trimestres par le **fournisseur de gaz naturel** sur les livraisons qu'il effectue auprès de consommateurs finals en France, ou par le **consommateur final** lorsque celui-ci a lui-même importé ou utilisé le gaz naturel qu'il utilise.

Depuis 2018, son tarif est fixé à 8,45 euros par mégawattheure (MWh). Son rendement attendu pour 2020 est de **2,4 milliards d'euros**.

2. Utilisé comme carburant, le gaz naturel est assujéti à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Lorsqu'il est utilisé comme **carburant, c'est-à-dire brûlé pour produire une énergie mécanique**, le gaz naturel relève de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La TICPE est un droit d'accise prévu à l'article 265 du code des douanes qui porte sur les **produits pétroliers et assimilés** utilisés ou destinés à être utilisés comme **carburant ou combustible de chauffage**.

Pour le gaz naturel destiné à être utilisé comme carburant, la taxe est assise sur le volume mesuré à l'état gazeux et exprimé en centaines de mètres cubes.

Conformément aux dispositions de l'article 2 de la directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008 du Conseil relative au régime général d'accise¹, **la taxe est exigible lors de la mise à la consommation²** des produits pétroliers et assimilés.

Le tarif de TICPE appliqué au gaz naturel s'élève, depuis 2018, à **5,80 euros par centaine de mètres cubes**.

¹ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

² Cette notion comprend : l'importation, y compris irrégulière lorsqu'elle n'est pas suivie d'un régime suspensif ; la fabrication, y compris irrégulière, hors d'un régime suspensif ; la sortie, y compris irrégulière, d'un régime suspensif. S'agissant des produits déjà mis à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne, la taxe est exigible lors de leur réception en France.

Comparaison des régimes fiscaux applicables au gaz naturel selon qu'il est utilisé en tant que carburant ou en tant que combustible

	TICGN	TICPE
Fait générateur	Livraison par un fournisseur à un utilisateur final	Extraction, production ou importation de gaz
Exigibilité	Facturation de la livraison	Lors de la mise à la consommation : - À l'extraction, la production ou l'importation de gaz ; - Lorsque l'extraction, la production ou l'importation de gaz a lieu sous régime suspensif, à la sortie du régime
Tarif	8,45 euros / MWh	5,80 euros / 100 m ³
Déclaration et acquittement	Trimestrielle	Lors de la mise à la consommation

Source : commission des finances

Alors que le fait générateur et l'exigibilité de la TICGN interviennent lors de la fourniture au client final, soit en aval du circuit de distribution, le fait générateur et l'exigibilité de la TICPE ont lieu en amont de ce circuit.

Il est à noter que cette dualité du régime fiscal selon les usages existe aussi pour le charbon, dont les usages en tant que carburant relèvent de la TICPE alors que les usages en tant que combustible relèvent de la taxe intérieure de consommation des houilles, lignites et cokes, dite « taxe charbon » (TICC). Or, comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, cette distinction est dans les faits « *théorique, car l'ensemble des utilisations du charbon, y compris dans les chaudières des anciens modèles de locomotives, sont assimilées à des usages combustibles* ».

B. UNE EXONÉRATION DE TICGN POUR LE BIOGAZ

Le biogaz est un gaz à pouvoir calorifique, issu de la dégradation de la biomasse, par méthanisation, ou des déchets organiques, par fermentation. Il peut être utilisé pour produire de la chaleur, de l'électricité, ou du carburant. Le biogaz est issu de différentes sources de production :

- les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND) ;

- les unités de traitement par méthanisation des déchets ménagers, des boues d'épuration, des effluents et déchets agricoles ou industriels.

Le biogaz est généralement valorisé sur son site de production, soit par combustion directe en chaudière, soit par cogénération (c'est-à-dire par production de chaleur et d'électricité)¹.

Alors qu'il était assujéti jusqu'alors à la TICPE, l'article 32 de la loi de finances pour 2014² a assujéti le biogaz utilisé comme combustible au régime fiscal de la TICGN. Toutefois, le biogaz est exonéré de TICGN lorsqu'il est utilisé en tant que combustible et valorisé sur site³.

Le biogaz peut également être injecté dans les réseaux de transport et de distribution du gaz naturel. Jusqu'en 2017, le biogaz injecté dans les réseaux était assujéti à la TICGN. L'article 26 de la loi de finances pour 2017⁴ a toutefois prévu d'exonérer de TICGN le biogaz injecté, donc mélangé au gaz naturel, au même titre que celui qui est valorisé directement sur site, non mélangé au gaz naturel.

Or, comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, *« lorsqu'il est injecté dans le réseau, il est mélangé au gaz naturel qui n'est pas d'origine renouvelable, de telle sorte que, au stade de la fourniture au client final, il n'est pas possible de déterminer si du biogaz a effectivement été fourni et donc si l'exonération trouve à s'appliquer »*. **L'exonération est donc accordée à ce jour sur la base d'un dispositif de garanties d'origine, c'est-à-dire lorsque le fournisseur atteste au moyen d'un certificat qu'une certaine quantité de biogaz a été injectée dans le réseau.**

¹ Ces données sont issues du site internet de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

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

³ Aux termes du 7 de l'article 266 quinquies du code des douanes.

⁴ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Aux termes de l'article D.446-17 du code de l'énergie¹, **lorsque le biométhane fait l'objet d'un contrat d'achat par un fournisseur de gaz naturel et qu'il est injecté dans les réseaux de distribution de gaz naturel, il 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)². 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 public³.

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.

Source : rapport général n° 140 tome II (2016-2017) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016 dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017

Le décret du 27 mars 2018 fixe les modalités d'application de l'exonération de TICGN du biogaz mélangé au gaz naturel⁴.

Toutefois, *« ce dispositif ne fonctionne qu'au niveau national. Dans un contexte où l'ensemble des réseaux sont interconnectés, ce fonctionnement induit des risques importants de mauvaise application de l'exonération, voire de fraudes (risque de double compte du biogaz par différents États membres) »*.

Enfin, le biogaz peut être utilisé comme carburant pour des véhicules de flottes captives (autobus, etc) fonctionnant au gaz naturel véhicule (GNV) - il s'agit du « bioGNV ». Le biogaz utilisé comme carburant restant assujéti à la TICPE, il ne bénéficie pas d'exonération : le tarif applicable au biogaz est identique au tarif relatif au gaz naturel, soit 5,80 euros par centaine de mètres cubes - un tarif nettement inférieur à la taxation des autres carburants.

¹ Créé par le décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015 relatif à la codification de la partie réglementaire du code de l'énergie

² 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.

³ 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.

⁴ Décret n° 2018-210 du 27 mars 2018 fixant les modalités d'application de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel du biogaz mélangé au gaz naturel prévue au 7 de l'article 266 quinquies du code des douanes.

C. UNE EXONÉRATION DU BIOGAZ UTILISÉ DANS UNE INSTALLATION DE COGÉNÉRATION DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2019 QUI NE S'APPLIQUE PAS AUX CONSOMMATIONS PASSÉES

Le gaz naturel peut être utilisé dans des processus industriels de production simultanée de chaleur et d'électricité appelés **cogénération**.

Afin de respecter le principe de non double taxation de l'énergie prévu par le droit européen, la fraction des consommations de gaz du procédé de cogénération relatives à la production d'électricité a été exonérée de taxe¹, tandis que **la fraction relative à la production de chaleur est assujettie soit à la TICGN soit à la TICPE selon la technologie de cogénération employée :**

- pour les consommations relevant d'un usage en tant que combustible, la production de chaleur était assujettie à la TICGN - donc, le biogaz bénéficiait d'une exonération ;

- pour les consommations relevant d'un usage en tant que carburant, la production de chaleur était assujettie à la TICPE - sans exonération possible pour le biogaz.

Afin de simplifier les modalités de taxation de la production de chaleur en installations de cogénération, l'article 65 de la loi de finances pour 2019² prévoit que **l'ensemble du gaz naturel utilisé pour la cogénération est assujetti à la TICGN**. Ainsi, **le biogaz carburant utilisé dans une installation de cogénération est exonéré de taxe depuis le 1^{er} janvier 2019**.

Toutefois, cet article est entré en application à compter de cette date et ne s'applique pas aux consommations passées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'INTÉGRATION COMPLÈTE DE L'IMPOSITION DU GAZ NATUREL AU SEIN DE LA TICGN

Le présent article procède à la suppression des lignes de tarifs du tableau du **second alinéa du 1^o du tableau B du 1** de l'article 265 du code des douanes relatives aux indices 36 à 39 (lignes de tarification à la TICPE du gaz naturel à l'état gazeux et des autres gaz ou autres hydrocarbures à l'état gazeux), conduisant à **supprimer l'assujettissement du gaz naturel à la TICPE**³.

¹ Aux termes de a du 3 du 265 bis pour la TICPE et a du 5 de l'article 266 quinquies pour la TICGN.

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ a) du 1^o du A du I ; le i) du b) opère quant à lui une mesure de coordination au sein de l'article 265 du code des douanes.

Le 2° du A du I procède à des mesures de coordination et de clarification rédactionnelle au sein de l'article 265 du code des douanes.

Le 1° du D du I clarifie par conséquent la rédaction du premier alinéa de l'article 266 *quinquies* du code des douanes régissant la TICGN, en prévoyant que « le gaz naturel et le méthane relevant de l'un des codes de la position NC 2711, à l'état liquide ou gazeux, sont soumis à une taxe intérieure de consommation » ; le 2° du D du I opère une mesure de coordination visant à ce que la TICGN s'applique au gaz naturel utilisé non seulement comme combustible mais aussi comme carburant.

Le 5° du D du I modifie les tarifs de la TICGN en différenciant les tarifs selon l'usage du produit (cf. *infra*) :

Tarifs proposés pour la TICGN

(en euros par mégawattheure)

Usage du produit	Tarifs
Carburant	5,23
Combustible	8,44

Source : présent article

Le présent article procède également à l'intégration des usages « carburant » du charbon - quoiqu' inexistant en pratique - à la TICC aujourd'hui limitée aux usages combustibles.

Pour ce faire, le E du I propose plusieurs modifications de l'article 266 *quinquies* B qui régit la TICC. Le 2° du B du I ajoute un alinéa à l'article 265 *bis* du code des douanes prévoyant que les produits repris au code NC 2705 de la nomenclature douanière¹ sont exonérés de TICPE.

B. UNE FORFAITISATION DE L'EXONÉRATION DE TICGN POUR LE BIOGAZ RÉGIME FISCAL APPLICABLE AU BIOGAZ

Le 4° du D du I du présent article revient sur l'exonération de TICGN du biogaz injecté dans les réseaux, en prévoyant que **seul le gaz naturel ou le méthane d'origine renouvelable fourni sans être mélangé à d'autres produits énergétiques est exonéré de TICGN.**

En cas de fourniture directe de biogaz par le producteur au client final, l'exonération s'appliquerait dans les mêmes conditions qu'actuellement, mais **lorsqu'il est injecté dans les réseaux, il ne bénéficierait plus de l'exonération de TICGN reposant sur le système de garanties d'origine.**

¹ Il s'agit du gaz de houille, gaz à l'eau, gaz pauvre et gaz similaires, à l'exclusion des gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux.

Aux termes du **5° du D du I** du présent article, l'exonération du biogaz injecté dans le réseau et donc mélangé à du gaz naturel d'origine non renouvelable serait appliquée **forfaitairement par une baisse du tarif de la TICGN de 0,12 %, soit 1 centime d'euro du mégawheure**, cette baisse correspondant à la « *proportion moyenne de biogaz constatée dans le réseau en 2018* » (évaluation préalable). **Le tarif de TICGN passerait donc de 8,45 à 8,44 euros du MWh** (5° du D du I, cf. tableau *supra*).

Le II du présent article prévoit que les dispositions du I s'appliquent aux produits pour lesquels l'exigibilité de la TICPE, de la TICGN ou de la TICC régies par les articles 265, 266 *quinquies* et 266 *quinquies* B dans leur rédaction résultant du I intervient **à compter du 1^{er} janvier 2020**. Il précise que ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'exigibilité de ces taxes est déjà intervenue.

C. UNE APPLICATION RÉTROACTIVE DU NOUVEAU RÉGIME FISCAL DE LA COGÉNÉRATION VISANT À GARANTIR LA NEUTRALITÉ TECHNOLOGIQUE ET L'ÉQUITÉ FISCALE ENTRE UTILISATEURS

Le III propose d'exonérer de la TICPE les consommations de gaz naturel et de méthane d'origine renouvelable relevant du code NC 27 11-29, utilisés en tant que carburant dans les installations de cogénération pour la production combinée de chaleur et d'électricité entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 décembre 2018.

Cette mesure vise à ce que toutes les installations soient traitées de manière équivalente, y compris pour leur consommations passées.

Le IV du présent article prévoit que la rémunération des installations de cogénération bénéficiant de contrat d'achat ou de complément de rémunération de l'électricité produite tienne compte de l'existence d'une exonération de TICGN, afin d'éviter toute surcompensation des coûts de produits inefficace sur le plan économique et incompatible avec le droit européen des aides d'État.

Enfin, **le 1° du B du I, le 3° du D du I et le 3° du E du I** suppriment les renvois à un article abrogé (article 266 *quinquies* A) concernant les livraisons d'huiles minérales et de gaz naturel à certaines installations de cogénération.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques au présent article, à l'initiative de notre collègue députée Isabelle Valentin et plusieurs membres du groupe Les Républicains et de notre collègue député Didier Le Gac et plusieurs de ses collègues du groupe La République en marche (LREM). Ces amendements ont reçu un avis **défavorable de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement**.

Il s'agit de corriger une mise en œuvre imparfaite de l'articulation entre le droit fiscal et le droit des aides d'État européen qui ne permet pas aux serristes et autres agriculteurs de bénéficier effectivement du tarif réduit prévu par la loi.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SIMPLIFICATION DE LA TAXATION DU GAZ NATUREL BIENVENUE

La différenciation de la taxation du gaz naturel selon son usage constitue une source de complexité fiscale pour les redevables, d'autant plus que les règles régissant les deux taxations sont différentes – s'agissant d'une part du fait générateur et de l'exigibilité des taxes, qui interviennent pour la TICGN en aval du circuit de distribution et pour la TICPE en amont de ce circuit, et s'agissant de leurs calendriers de déclaration, d'autre part, différents alors qu'il s'agit des mêmes produits.

L'intégration de tous les usages du gaz naturel au sein de la TICGN est donc bienvenue et constitue une mesure de simplification administrative pour les redevables¹ : quel que soit l'usage, combustible ou carburant, le fait générateur, l'exigibilité, la liquidation ou l'acquittement seront donc unifiés, sans que le niveau de taxation de ces usages ne soit affecté.

L'évaluation préalable de l'article précise que « *cette harmonisation est effectuée en laissant le niveau de fiscalité du gaz naturel inchangé* », en conservant un tarif plus bas pour les usages carburants que pour les usages combustibles ; seule l'unité de perception est harmonisée.

¹ L'évaluation préalable du présent article précise d'ailleurs que « les redevables des taxes intérieures sur le gaz naturel ont été consultés sur l'intégration du gaz naturel carburant au sein de la TICGN et ont accueilli favorablement les simplifications administratives proposées ».

B. UNE RÉFORME DU RÉGIME FISCAL DU BIOGAZ ET DU RÉGIME DE COGÉNÉRATION INDISPENSABLES

L'article 26 de la loi de finances pour 2017 a prévu d'exonérer de TICGN le biogaz injecté, donc mélangé au gaz naturel, au même titre que celui qui est valorisé directement sur site, non mélangé au gaz naturel.

Lors de l'examen en commission du projet de loi de finances pour 2017, **votre commission des finances s'était opposée à l'exonération de TICGN pour le biogaz mélangé au gaz naturel proposée par nos collègues députés en première lecture.** En effet, cette exonération reposait sur la possibilité de distinguer le biogaz du gaz naturel en s'appuyant sur le dispositif des garanties d'origine.

Or, dans son rapport, votre rapporteur général avait indiqué que « 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.

De plus, il avait indiqué que le dispositif des garanties d'origine reposait alors sur un **principe purement déclaratif, dès lors que la déclaration des quantités achetées et injectées, effectuée par le fournisseur de gaz naturel, restait facultative.**

Alors que la traçabilité du biométhane injecté avec le dispositif des garanties d'origine ne permettait pas d'exonérer de TICGN le biométhane injecté dans les réseaux de distribution, **cet article a été maintenu en l'état par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.**

En outre, les réseaux étant interconnectés, **l'application de l'exonération entraîne aujourd'hui des risques importants de fraudes, comme le double comptage du biogaz par différents États membres,** comme le souligne l'évaluation préalable du présent article.

L'évolution proposée par le présent article serait réalisée à rendement constant pour l'État : d'après la direction de la législation fiscale, **la baisse d'un centime d'euro le MWh diminuerait les recettes de TICGN de 3 millions d'euros, compensés par la suppression de l'exonération de TICGN sur le biogaz injecté (0,15 % du gaz naturel injecté dans le réseau).**

Il conviendra toutefois que le législateur puisse augmenter la réfaction de taux en fonction de la proportion moyenne de biogaz constatée dans le réseau.

Votre rapporteur général estime regrettable que cette mesure intervienne seulement maintenant, à l'occasion du PLF 2020 afin d'éviter des fraudes potentielles, alors même que ces difficultés avaient été signalées au stade de l'examen du projet de loi de finances pour 2017.

¹ Rapport précité.

Enfin, l'application rétroactive de l'exonération votée en loi de finances pour 2019 s'agissant du biogaz doit également être saluée, car elle permettra un traitement équitable de toutes les installations de cogénération. En effet, ces dernières sont exonérées de TICGN pour le biogaz carburant utilisé depuis le 1^{er} janvier 2019, mais redevables de cette même taxe pour des usages similaires mais antérieurs, sans que cette différence de traitement fiscal ne soit justifiée.

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

ARTICLE 18

(Art. 39, 54 bis, 93, 170 bis, 199 undecies B, 217 undecies, 244 quater W, 1007 [nouveau], 1007 bis [nouveau], 1008 [nouveau], 1010, 1010 bis, 1010 ter, 1011 [nouveau], 1011 bis, 1012 [nouveau], 1012 bis [nouveau], 1012 ter [nouveau], 1212 quater [nouveau], 1599 quindecies, 1599 sexdecies, 1599 novodecies, 1599 novodecies A, 1628-0 bis, 1635 bis, 1647 et 1723 ter 0 B du code général des impôts, articles L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales, article 35 de la loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993, article 62 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier)

Refonte des taxes sur les véhicules à moteur

Commentaire : le présent article prévoit une prise en compte des nouveaux tests d'homologation WLTP pour la détermination des émissions de CO₂ des véhicules, une réduction du nombre et une rationalisation des taxes pesant sur ces véhicules, ainsi qu'un durcissement du barème du malus automobile.

I. LE DROIT EXISTANT

- 1. Les émissions de CO₂, mesurées à l'occasion de l'homologation des véhicules, sont utilisées pour la liquidation des taxes sur les véhicules à moteur**

La mise sur le marché des véhicules à moteur est régie par le droit européen, et en particulier par le règlement (UE) n° 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE¹.

¹ La mise sur le marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles est prévue par le règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles ; celle des véhicules agricoles et forestiers est prévue par le règlement (UE) n° 167/2013 du Parlement européen et du Conseil du 5 février 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers, ou d'une réception CE, par type ou individuelle.

Ce règlement prévoit que tous les véhicules à moteur font l'objet **d'une autorisation administrative préalable de mise sur le marché européen**, dénommée « **réception** » ou « **homologation** »¹.

En France, la gestion technique de ce dispositif est assurée par **l'Union technique de l'automobile en tant qu'organisme technique central (UTAC-OTC)**. L'UTAC est une société de droit privé agissant dans le cadre d'une convention avec le ministère chargé des transports.

Le processus de réception implique **divers tests**, notamment, pour les véhicules légers, **la conduite d'essais normalisés permettant de déterminer les émissions de CO₂ du véhicule**.

Les émissions ainsi mesurées sont utilisées pour définir et contrôler, au niveau européen, **des objectifs contraignants de réduction des émissions applicables aux constructeurs**. Le règlement n° 443/2009 du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009² fixe ainsi à tous les constructeurs européens, sous peine de sanctions, **un objectif moyen d'émissions de CO₂ de 95 grammes par kilomètre** pour le parc de véhicules neufs en 2020.

Par ailleurs, les États membres peuvent **prendre en compte** ces émissions pour **les besoins de leurs législations nationales**.

En France, **la valeur des émissions de CO₂ des véhicules est inscrite sur le certificat d'immatriculation (CI)** et l'acheteur d'un véhicule doit en être informé par le concessionnaire au moment de la vente.

Cette valeur revêt **une grande importance en matière fiscale** puisqu'elle est utilisée pour **la liquidation de plusieurs impôts** (voir *infra*).

Elle est également prise en compte pour **des dispositifs non fiscaux**, tels que **l'attribution des bonus et des primes à la conversion** pour l'acquisition de véhicules propres.

2. Les nouveaux tests d'homologation WLTP conduisent à revoir à la hausse les émissions de CO₂ des véhicules

Les émissions de CO₂ des voitures particulières et des camionnettes neuves sont mesurées **lors d'essais d'homologation**.

Depuis 1973, les valeurs de ces émissions sont déterminées par la méthode dite « **nouveau cycle européen de conduite-NEDC** » (« *New European Driving Cycle* »). Cette méthode a été mise à jour en 1996.

¹ Sauf cas particulier, les véhicules ne font pas l'objet d'une autorisation individuelle, mais sont rattachés à une famille de véhicules aux caractéristiques techniques proches, dénommée « type » ou « type-variante-version », laquelle fait l'objet d'une autorisation globale.

² Règlement n° 443/2009 du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers.

Mais depuis le 1^{er} septembre 2018, c'est une nouvelle méthode, dénommée « **procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers-WLTP** » (« *Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Procedure* », qui est utilisée pour procéder aux essais d'homologation.

Ce nouveau cycle d'essai vise à **mieux refléter les émissions réelles de CO₂ et de consommation de carburant des véhicules** : les valeurs d'émission mesurées par la méthode WLTP sont de fait **supérieures en moyenne de 20 % à 30 %** aux valeurs mesurées par la méthode NEDC.

Le système d'immatriculation des véhicules (SIV) est en cours de modification et ne pourra indiquer **qu'à partir de la fin de l'année 2019** la valeur d'émission réellement mesurée selon la méthode WLTP sur le certificat d'immatriculation.

Méthode NEDC et méthode WLTP

Avec la méthode NEDC, la valeur des émissions de CO₂ est mesurée sur un véhicule représentatif (le plus favorable) d'une famille de véhicules (le TVV, pour type/variante/version), la valeur obtenue étant ensuite celle retenue pour l'ensemble des véhicules compris dans cette famille.

Avec la WLTP, deux valeurs de CO₂ sont mesurées lors de l'homologation : le véhicule le moins consommateur d'énergie (dit « VL ») et le plus consommateur d'énergie (dit « VH »). Cette mesure comprend trois paramètres : masse du véhicule, aérodynamisme et résistance au roulement des pneumatiques. La valeur réelle unitaire de chaque véhicule est ensuite déterminée à partir de ces deux grandeurs en fonction notamment des équipements optionnels.

Source : évaluation préalable de l'article 18 du projet de loi de finances pour 2020

La mise en œuvre de la nouvelle méthode WLTP implique donc **une période transitoire comprise** qui a débuté **le 1^{er} septembre 2018** (ou 1^{er} septembre 2019 pour les véhicules de transport de marchandises les plus lourds) et s'achèvera **le 31 décembre 2020**.

Depuis le 1^{er} septembre 2018 :

- sous réserve de dérogations de stocks limitées, tout nouveau véhicule immatriculé doit avoir fait l'objet **d'une réception conforme aux cycles d'essais WLTP**;

- ces cycles sont adaptés afin que soit également mesurée **une valeur d'émissions proche de la valeur** qui aurait été obtenue s'il avait été recouru à des cycles NEDC.

Cette valeur, dénommée « **NEDC corrélé** », permet de contrôler, jusqu'à la fin de la période, la mise en œuvre des objectifs contraignants de réduction des émissions du parc des constructeurs (calculés avec la méthode NEDC).

Par ailleurs, en France, il a été décidé que cette valeur serait temporairement utilisée **aux fins de la législation nationale**, notamment **fiscale**, et serait donc inscrite sur le certificat d'immatriculation (CI) en lieu et place de la valeur WLTP.

Ce passage de la norme NEDC à la norme WLTP pour la mesure des émissions de CO₂ nécessite **une adaptation des règles** qui régissent les neuf taxes applicables aux véhicules à moteur, dans la mesure où beaucoup d'entre elles **tiennent compte de ces émissions**.

3. Il existe actuellement neuf taxes différentes sur les véhicules à moteur, dont l'assiette repose le plus souvent sur leurs émissions de CO₂, pour un rendement de près de 4 milliards d'euros

Le code général des impôts (CGI) prévoit actuellement l'existence de **neuf taxes sur les véhicules à moteur** dont **les faits générateurs** et **les modalités de calculs** sont distincts les uns des autres.

Sept d'entre elles sont **des taxes à l'immatriculation**, ce qui signifie qu'elles ne frappent le véhicule **qu'une seule fois**, à l'occasion de **la délivrance de son certificat d'immatriculation (CI)**. Les deux autres sont des taxes liées à **l'utilisation du véhicule** et font l'objet **d'un prélèvement tous les ans**.

Leur montant peut être **fixe, proportionnel aux émissions de CO₂** ou proportionnel à **la puissance administrative**, qui dépend elle-même des caractéristiques techniques du véhicule.

Le produit total de ces neuf taxes représentait en 2018 quelque **3 816 millions d'euros**, soit près de **4 milliards d'euros**.

Le passage de la méthode d'homologation NEDC à la méthode WLTP implique de revoir leurs barèmes pour tenir compte de la hausse des émissions constatées avec les nouveaux tests.

a) La taxe sur les véhicules de société est due chaque année par les sociétés pour leur flotte automobile

La taxe sur les véhicules de société (TVS), prévue aux articles 1010 à 1010 B du code général des impôts, est **une taxe annuelle** à laquelle sont soumises **les sociétés** à raison **des véhicules de tourisme** qu'elles utilisent en France, quel que soit l'État dans lequel ils sont immatriculés, ou qu'elles possèdent et qui sont immatriculés en France.

Le montant de la taxe est égal à **la somme de deux composantes**.

Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire et dont la première mise en circulation intervient à compter du 1^{er} juin 2004, et qui n'étaient pas possédés ou utilisés par la société avant le 1^{er} janvier 2006, **le tarif applicable par gramme de CO₂ va de 1 euro par gramme pour un taux d'émission compris entre 20 et 60 grammes de CO₂ par kilomètre à 29 euros par gramme pour des émissions supérieures à 250 grammes par kilomètre.**

Pour les autres véhicules, le tarif dépend de **la puissance fiscale** et va de **750 euros** pour une puissance inférieure ou égale à **3 chevaux-vapeur** à **4 500 euros** pour une puissance **supérieure à 15 chevaux-vapeur**.

À ce premier tarif s'en superpose un second dont le montant dépend à la fois de l'année de première mise en circulation du véhicule et du carburant utilisé. Par exemples, un véhicule mis en circulation avant le 31 décembre 2000 paiera **70 euros s'il roule à l'essence** et **600 euros s'il roule au diesel** mais paiera **20 euros s'il roule à l'essence** et **40 euros s'il roule au diesel** s'il a été mis en circulation depuis 2015.

Le produit de cette taxe, qui représentait **829 millions d'euros** en 2018, est affecté à **la branche famille du régime général de sécurité sociale**.

b) *Le malus « CO₂ » s'applique lors de la première immatriculation d'un véhicule polluant*

Le malus « CO₂ » est une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation due sur le premier certificat d'immatriculation délivré en France pour une voiture particulière¹ **qui frappe les véhicules les plus polluants**. Ses caractéristiques et son barème sont déterminés par 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 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 septembre 2007 ou **d'autres véhicules particuliers**.

Pour les véhicules ayant fait l'objet d'une réception communautaire, **son barème varie en fonction du taux d'émission de dioxyde de carbone par kilomètre des véhicules concernés**.

En 2019, ce barème va de **35 euros** pour les véhicules émettant **117 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre** à **10 050 euros** pour les véhicules émettant **plus de 191 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre** (voir *infra*).

¹ Cette taxe est prévue par l'article 1599 quinquies du code général des impôts.

Pour les autres véhicules, le tarif de la taxe varie en fonction de leur **puissance fiscale**, de **0 euro** pour **une puissance inférieure ou égale à 5 chevaux-vapeur** à **10 500 euros** pour **une puissance supérieure à 16 chevaux-vapeur**¹.

Le rendement de cette taxe, affectée au **compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres »**, était de **559 millions d'euros** en 2018.

c) Le malus « occasion » s'applique lors de la nouvelle immatriculation d'un véhicule polluant

Le malus « occasion » est prévu à l'article 1010 *bis* du code général des impôts.

Alors que les véhicules neufs sont susceptibles de devoir payer le malus CO₂ à partir d'un niveau d'émissions de 117 grammes de CO₂ par kilomètre, le malus « occasion » est, comme son nom l'indique, dû sur **les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme les plus polluants à l'occasion de leur revente**.

Cette taxe est assise sur **la puissance administrative** des véhicules et son tarif est de **100 euros** pour une puissance comprise entre 10 et 11 chevaux-vapeur, de **300 euros** pour une puissance comprise entre 12 et 14 chevaux-vapeur et de **1 000 euros** pour une puissance supérieure à 15 chevaux-vapeur.

Le rendement de cette taxe, affectée au budget général de l'État, était de **39 millions d'euros** en 2018².

d) Le malus « voitures puissantes », une mesure essentiellement symbolique adoptée dans le cadre de la transformation de l'ISF en IFI

Le malus « voitures puissantes » est une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules de tourisme qui comptent **plus de 36 chevaux-fiscaux**. Il est prévu par l'article 1010 *ter* du code général des impôts.

Le montant de ce prélèvement est de **500 euros par cheval-fiscal** à partir du trente-sixième cheval-fiscal. Le montant total de ce prélèvement ne peut excéder **8 000 euros**, un montant atteint à partir de **51 chevaux-fiscaux**.

Destiné à **taxer les voitures de sport**, ce malus avait été introduit par l'article 34 de la loi du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 afin de compenser symboliquement, avec la « taxe sur les yachts », une partie des effets de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI).

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.

² Selon les chiffres communiqués par la trésorerie amendes de Toulouse.

Le rendement de cette taxe, affectée au budget général de l'État, était de **12 millions d'euros** en 2018.

e) *Le malus annuel sur les voitures particulières les plus polluantes est due chaque année par toute personne qui détient ce type de véhicule*

Le malus annuel sur les voitures particulières les plus polluantes est prévu par l'article 1011 *ter* du code général des impôts.

Il s'applique à **la détention des véhicules de tourisme** qui émettent **beaucoup de CO₂**, à savoir **250 grammes par kilomètre** pour les véhicules immatriculés pour la première fois en 2009, **245 grammes par kilomètre** pour les véhicules immatriculés pour la première fois en 2010 et 2011 et **190 grammes par kilomètre** pour les véhicules immatriculés depuis 2012.

Cette taxe, dont le montant est de **160 euros par véhicule et par an**, est due par **toutes les personnes propriétaires ou locataires de véhicules** correspondant aux émissions et aux dates de premières immatriculations indiquées *supra*.

A l'instar de la taxe sur les véhicules de société, ce malus sur les véhicules très polluants **s'applique tous les ans** et est lié à **la détention d'un véhicule**.

Le rendement de cette taxe, affectée au budget général de l'État, était de **13 millions d'euros** en 2018.

f) *La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, affectée aux régions (taxe régionale proportionnelle et taxe régionale fixe)*

La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules est un prélèvement qui s'applique **aux certificats d'immatriculation (CI) des véhicules automobiles** et de **tous autres véhicules à moteur**. Son régime est défini par les articles 1599 *quindecies* à 1599 *novodecies* A du code général des impôts.

Cette taxe est exigible à **chaque fois qu'un certificat d'immatriculation** (une « carte grise »), obligatoire pour mettre en circulation un véhicule automobile pour la première fois, **est délivré par les services administratifs compétents au propriétaire dudit véhicule**. Celui-ci doit avoir préalablement justifié de son identité et de son domicile¹.

¹ La demande de certificat d'immatriculation est adressée au ministère de l'intérieur soit par l'intermédiaire du préfet d'un département choisi par le propriétaire du véhicule, soit par l'intermédiaire d'un professionnel de l'automobile habilité par le ministère de l'intérieur.

Cette taxe constitue **une recette des régions et de la collectivité territoriale de Corse**. Son produit est affecté à la région dans laquelle se situe le domicile du propriétaire du véhicule¹. Elle est **assise et recouvrée comme un droit de timbre**.

Cette taxe est **une taxe proportionnelle**² dont le **taux unitaire par cheval-vapeur**, arrêté par la région ou la collectivité territoriale de Corse, est déterminé **par délibération du conseil régional ou de l'assemblée de Corse**. Elle est susceptible d'évoluer tous les ans. Des exonérations et des taux réduits sont prévus pour un certain nombre de véhicules.

Le rendement de cette taxe proportionnelle, dont le montant est en moyenne de **220 euros par certificat d'immatriculation**, était de **2 185 millions d'euros** en 2018.

Outre cette taxe proportionnelle, les certificats d'immatriculation de la série W donnent lieu **au paiement d'une taxe fixe** dont le montant est égal au double du taux unitaire mentionné *supra*. Ceux de la série WW donnent lieu au paiement d'une taxe fixe dont le montant est égal audit taux unitaire.

Est également prévu, toujours au bénéfice des régions, **le paiement d'une taxe fixe** pour la délivrance :

- de tous les duplicata de certificats ;
- des certificats délivrés en cas de modification d'état civil d'une personne physique, ou en cas de simple changement de dénomination sociale d'une personne morale ;
- des certificats délivrés en cas de modification des caractéristiques techniques du véhicule ;
- des certificats délivrés en cas de modification de l'usage du véhicule.

Le montant de cette taxe fixe est égal :

- au quart du taux unitaire mentionné *supra* pour les vélomoteurs et les motocyclettes dont la cylindre n'excède pas 125 cm³ ;
- audit taux unitaire pour tous les autres véhicules.

Plusieurs cas d'exonération de cette taxe fixe sont prévus (changement de situation matrimoniale, changement de domicile, erreur de saisie, etc.).

Le rendement de cette taxe régionale fixe, dont le montant est de 44 euros en moyenne, était de **71 millions d'euros** en 2018.

¹ Toutefois, lorsque le propriétaire est une personne morale ou une entreprise individuelle, la taxe est affectée à la région où se situe l'établissement auquel le véhicule est affecté à titre principal.

² Selon la puissance de la voiture, la taxe peut parfois prendre une valeur fixe.

g) *La taxe de gestion finance la délivrance des certificats d'immatriculation par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)*

Prévue à l'article 1628-0 *bis* du code général des impôts, **la taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation** est due lors de la délivrance du certificat d'immatriculation d'un véhicule neuf ou d'occasion. Son montant est de **4 euros** et elle est perçue selon les mêmes modalités que la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules de l'article 1599 *quindecies* du même code.

Le rendement de cette taxe, dont le produit est affecté à **l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)** qui émet les certificats d'immatriculation, était de **43 millions d'euros** en 2018.

h) *La taxe « formation professionnelle » finance la formation professionnelle des transporteurs routiers*

La taxe « formation professionnelle » prévue à l'article 1635 *bis* M du code général des impôts a été instituée à compter du 1^{er} janvier 2004 pour financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers.

Son produit est **affecté à l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports**. Elle concourt en priorité au financement, d'une part, des formations qualifiantes et, d'autre part, des formations professionnelles obligatoires des conducteurs routiers telles qu'instituées par la réglementation et les conventions collectives en vigueur.

Cette taxe est perçue en addition de celle prévue à l'article 1599 *quindecies* lors de la délivrance des certificats d'immatriculation **des véhicules automobiles de transport de marchandises, des tracteurs routiers et des véhicules de transport en commun de personnes**, à l'exception des véhicules de collection. Elle est recouvrée, contrôlée et sanctionnée selon les mêmes règles et sous les mêmes conditions que la taxe précitée.

Le montant de la taxe est fixé annuellement par arrêté dans les limites suivantes :

- **38 euros** pour les véhicules automobiles de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes ;

- **135 euros** pour les véhicules automobiles de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge est supérieur à 3,5 tonnes et inférieur à 6 tonnes ;

- **200 euros** pour les véhicules automobiles de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge est supérieur ou égal à 6 tonnes et inférieur à 11 tonnes ;

- **305 euros** pour les véhicules automobiles de transport de marchandises dont le poids total autorisé en charge est supérieur ou égal à 11 tonnes, tracteurs routiers et véhicules de transport en commun de personnes.

Le rendement de cette taxe était de **65 millions d'euros** en 2018.

4. La prise en compte des émissions de CO₂ des véhicules à moteur pour le calcul des bénéfices imposables des sociétés

Le passage de **la méthode d'homologation NEDC à la méthode WLTP** rend également nécessaire **d'autres ajustements du droit fiscal**.

C'est par exemple le cas de l'article 39 du code général des impôts relatif à la détermination des bénéfices imposables pour l'établissement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés qui prévoit **un mécanisme spécifique pour l'acquisition de véhicules par les entreprises**.

Son 4 prévoit ainsi que sont exclues des charges déductibles pour l'établissement de l'impôt **les dépenses et charges relatives à l'amortissement des véhicules de tourisme** pour la fraction de leur prix d'acquisition qui dépasse 18 300 euros.

Cette somme est portée à **30 000 euros** lorsque les véhicules ont un taux d'émission de CO₂ **inférieur à 20 grammes par kilomètre** et à 20 300 euros lorsque leur taux d'émission de CO₂ est **supérieur ou égal à 20 grammes et inférieur à 60 grammes par kilomètre**.

Elle est ramenée à **9 900 euros** lorsque ces véhicules ont un taux d'émission de CO₂ supérieur à :

- **155 grammes par kilomètre**, pour ceux acquis ou loués entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017;

- **150 grammes par kilomètre**, pour ceux acquis ou loués entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2018;

- **140 grammes par kilomètre**, pour ceux acquis ou loués entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2019;

- **135 grammes par kilomètre**, pour ceux acquis ou loués entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2020;

- **130 grammes par kilomètre**, pour ceux acquis ou loués à compter du 1^{er} janvier 2021.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RÉVISION ET L'HARMONISATION DES NOTIONS SUR LESQUELLES SONT BASÉES LES TAXES : TYPES DE VÉHICULES, ÉMISSIONS DE CO2 ET PUISSANCE ADMINISTRATIVE

1. Une clarification des notions de réception européenne, d'immatriculation et de véhicules de tourisme nécessaire à la bonne application des taxes sur les véhicules à moteur

Le H de l'article 18 rétablit un article 1007 du code général des impôts, lequel définit plusieurs notions nécessaires à l'application des taxes sur les véhicules à moteur qui étaient jusqu'ici dispersées dans le code général des impôts, nuisant à la lisibilité du droit.

Son 1° précise tout d'abord que la notion de réception européenne s'applique à tous les véhicules ayant fait l'objet d'une réception UE ou CE, par type ou individuelle, au titre de plusieurs règlements européens rappelés *supra*¹.

Son 3° rappelle que la première immatriculation en France d'un véhicule s'entend de la première autorisation pour la mise en circulation routière, à titre permanent, de ce véhicule délivrée par les autorités françaises.

Son 4° dispose que les véhicules relevant du nouveau dispositif d'immatriculation s'entendent des véhicules des catégories M1, M2, N1 et N2 pour lesquels la première immatriculation en France est délivrée à compter d'une date définie par décret comprise entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet 2020².

Son 5° définit la notion de véhicule de tourisme. Il s'agit :

- des véhicules de la catégorie M1 à l'exception des véhicules à usage spécial qui ne sont pas accessibles en fauteuil roulant ;

¹ Règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE ; règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles ; règlement (UE) n° 167/2013 du Parlement européen et du Conseil du 5 février 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules agricoles et forestiers, ou d'une réception CE, par type ou individuelle ; tout autre règlement ou directive régissant la réception des véhicules antérieurement aux textes susmentionnés.

² À l'exception de ceux pour lesquels les émissions de dioxyde de carbone n'ont pas été déterminées, pour lesquels il n'est pas possible d'établir qu'elles ont été déterminées ou qui ne peuvent être déterminées.

- des véhicules des catégories N1 de la carrosserie « Camion pick-up » comprenant au moins cinq places, à l'exception de ceux qui sont exclusivement utilisés pour l'exploitation des remontées mécaniques et des domaines skiables ;

- des véhicules à usages multiples de la catégorie N1 qui sont destinés au transport de voyageurs et de leurs bagages ou de leurs biens.

2. Les émissions de dioxyde de carbone des véhicules à moteur correspondent à la quantité CO₂ rapportée à la distance parcourue par le véhicule

L'article 1007 *bis* introduit par le présent article dans le code général des impôts définit précisément **les émissions de dioxyde de carbone (CO₂)** qui constituent l'assiette la plus fréquente des taxes applicables aux véhicules à moteur.

Il précise ainsi que les émissions de dioxyde de carbone d'un véhicule à moteur ayant fait l'objet d'une réception européenne utilisées pour l'assujettissement ou la liquidation des taxes sur ces mêmes véhicules à moteur correspondent à « *la quantité de dioxyde de carbone rapportée à la distance parcourue* », déterminée dans les conditions prévues par les textes européens dont relève la réception de ce véhicule.

Cette définition ne s'applique ni aux véhicules qui ne relèvent pas du nouveau dispositif d'immatriculation ni à ceux dont les émissions de dioxyde de carbone ont été déterminées conformément à l'annexe XXI du règlement (UE) 2017/1154 de la Commission du 1^{er} juin 2017.

Les émissions de dioxyde de carbone d'un véhicule ou, le cas échéant, l'impossibilité de déterminer ces dernières, sont constatées par l'autorité administrative.

3. La puissance administrative des véhicules à moteur

L'article 1007 *bis* du code général des impôts créé par le présent article propose **une nouvelle formule de calcul de la puissance administrative (PA)** d'un véhicule à moteur pour les véhicules immatriculés selon la norme WLTP.

Exprimée en chevaux administratifs (CV), celle-ci est déterminée à partir **des caractéristiques techniques** constatées lors de la réception du véhicule.

Pour les véhicules de la catégorie M1 autres que les véhicules à usage spécial qui ne sont pas accessibles en fauteuil roulant, la puissance administrative (PA) est déterminée à partir de **la puissance nette maximale du moteur (PM)** exprimée en kilowatts, au moyen de la formule suivante :

$$PA = 1,80 \times (PM/100)^2 + 3,87 \times (PM/100) + 1,34$$

Cette nouvelle formule applicable aux véhicules immatriculés selon la norme WLTP **ne tient donc plus compte des émissions de CO₂**.

Le droit actuel est en revanche maintenu pour les véhicules immatriculés selon la norme d'homologation NEDC.

Par dérogation à la nouvelle formule de calcul de la puissance administrative, pour les voitures particulières immatriculées pour la première fois en France entre le 1^{er} juillet 1998 et le 1^{er} janvier 2021 et relevant d'un type réceptionné avant le 1^{er} octobre 2019 pour lequel aucune modification n'a été soumise, depuis cette date, à l'autorité compétente, la puissance administrative (PA) est déterminée à partir de **la puissance nette maximale du moteur (PM)**, exprimée en kilowatts, et **des émissions de dioxyde de carbone (CO₂)** selon la formule suivante :

$$PA = CO_2/45 + (P/40)1,6$$

Pour les voitures particulières immatriculées avant le 1^{er} juillet 1998, la puissance administrative demeure déterminée **conformément aux règles définies par les circulaires annexées** à la loi n° 93-859 du 22 juin 1993 de finances rectificative pour 1993.

La puissance administrative d'un véhicule est **constatée par les autorités compétentes en matière de réception** et la valeur figurant sur le certificat d'immatriculation est réputée répondre aux conditions fixées par l'article 1007 *bis* du CGI.

B. RATIONALISATION DES TAXES SUR LES VÉHICULES À MOTEUR ET HAUSSES DES BARÈMES POUR LES VÉHICULES POLLUANTS

1. La rationalisation des taxes à l'immatriculation des véhicules

Le 3° du J remplace le III de la section III du chapitre III du titre IV de la première partie du code général des impôts par un III consacré aux taxes à l'immatriculation qui entrera en vigueur **à compter du 1^{er} janvier 2021**.

Au sein de ce III, le nouvel article 1011 prévoit l'existence de **quatre taxes à l'immatriculation**. Le fait générateur de ces quatre taxes est constitué par **la délivrance d'un certificat d'immatriculation** et la taxe devient éligible lors de cette délivrance.

Ces quatre taxes sont :

- **la taxe fixe régionale** prévue à l'article 1012 ;
- **la taxe régionale** prévue à l'article 1012 *bis* ;

- **le malus automobile**, prévu à l'article 1012 *ter*, et applicable aux véhicules de tourisme dès lors que leurs émissions dépassent **le seuil de 110 grammes de CO₂ par kilomètre** ;

- **la majoration pour les véhicules de transport routier**, prévue à l'article 1012 *quater*.

a) *Une taxe fixe de 11 euros pour toute délivrance d'un certificat d'immatriculation dont le produit sera partagé entre la région et l'ANTS*

En premier lieu, **le 1° du I** du nouvel article 1011 prévoit **une taxe fixe au titre de toute délivrance d'un certificat d'immatriculation**, y compris pour intégrer **les modifications d'un certificat existant**.

Cette taxe est prévue à l'article 1012, qui précise que son montant est de **11 euros**. Plusieurs causes d'exonérations sont prévues (changement d'adresse, mariage, divorce, veuvage, erreur de saisie, etc.).

Cette taxe sera affectée :

- à hauteur de **7 euros** par certificat délivré à la région ou à la collectivité à statut particulier sur le territoire de laquelle la délivrance du certificat d'immatriculation est réputée intervenir.

Le rendement de cette part régionale sera de **71 millions d'euros** et **compensera la suppression de la taxe fixe régionale** précédemment prévue aux articles 1599 *quindecies* à 1599 *novodecies* A du code général des impôts, laquelle est abrogée par l'article 6 du présent projet de loi de finances ;

- à hauteur de **4 euros** par certificat délivré à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Cette part de la nouvelle taxe fixe correspond donc à l'ancienne taxe de gestion dont le produit était affecté à l'ANTS.

Cette taxe organise **donc la fusion de l'ancienne taxe régionale fixe et de la taxe de gestion affectée à l'ANTS**.

b) *La nouvelle taxe régionale reprend les caractéristiques de la taxe régionale proportionnelle actuellement en vigueur*

Le 2° du I du nouvel article 1011 introduit par le présent article prévoit l'existence **d'une taxe régionale** au titre de toute délivrance d'un certificat d'immatriculation consécutive d'un changement de propriétaire d'un véhicule à moteur. Cette taxe est prévue à l'article 1012 *bis*.

Le montant de cette taxe est égal **au produit du tarif régional par la puissance administrative du véhicule à moteur**.

Ce tarif régional est fixé par délibération du conseil régional, de la collectivité de Corse, du département de Mayotte, de la collectivité territoriale de Guyane et de la collectivité territoriale de la Martinique.

Il est réduit de moitié pour plusieurs types de véhicules (tracteurs routiers N1 ; véhicules des catégories M2, M3, N2 et N3 ; véhicules des catégories L3e et L4e ; véhicule dont la première immatriculation est vieille de plus de 10 ans).

Des exonérations sont également prévues pour d'autres types de véhicules (véhicules des catégories L1e et L2e ; véhicules C, T, R et S ; machines agricoles automotrices ; en cas de changement de situation matrimoniale ; véhicules détenus par l'État ; véhicules de démonstration de moins de 3,5 tonnes ; véhicules fonctionnant à l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux).

Pour mémoire, la puissance administrative des véhicules qui seront immatriculés selon la nouvelle norme WLTP **ne dépendra plus des émissions de CO₂**.

Selon l'évaluation préalable du projet de loi, « *s'agissant des régions, la modification de la formule de la puissance administrative conduit à **un impact moyen direct très légèrement à la hausse** (+ 0,02 %, soit 370 000 euros). L'application obligatoire de l'exonération de taxe régionale proportionnelle pour les véhicules électriques n'affectera qu'un nombre limité de régions, à hauteur, selon les régions, **d'un pourcentage des recettes compris entre - 0,01 % et - 0,3 %**.* ».

c) *La majoration pour les véhicules de transport routier correspond à l'ancienne taxe « formation professionnelle » des transporteurs routiers*

En troisième lieu, le nouvel article 1011 introduit par le présent article prévoit, pour les véhicules de transport routier, **une majoration au titre de toute délivrance d'un certificat d'immatriculation consécutive d'un changement de propriétaire**.

Cette majoration est prévue au nouvel article 1012 *ter*. Elle s'applique aux véhicules **des catégories N, M2 et M3**.

Son montant est fixé, pour chacune des catégories listées dans le tableau ci-dessous, par arrêté du ministre chargé du budget dans les limites prévues par ce même tableau :

Catégorie de véhicules selon le poids total autorisé en charge	Minimum (en euros)	Maximum (en euros)
Inférieur ou égal à 3,5 tonnes	30	38
Supérieur à 3,5 tonnes et inférieur ou égal à 6 tonnes	125	135
Supérieur à 6 tonnes et inférieur ou égal à 11 tonnes	180	200
Supérieur à 11 tonnes	280	305

Sont exonérés de cette majoration les délivrances des certificats portant sur des véhicules présentant en France un intérêt historique¹.

Cette majoration **correspond à l'ancienne taxe « formation professionnelle »** affectée à l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports.

d) Le malus sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules regroupera désormais les quatre malus préexistants

En quatrième lieu, le 3° du **nouvel article 1011** prévoit **un malus sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme** qui s'applique lors de la première immatriculation en France d'un véhicule de tourisme.

Ce malus, qui reprend les caractéristiques et le barème du malus CO₂, **fusionne à compter du 1^{er} janvier 2021** ledit malus CO₂ avec le **malus « occasion »**, avec le **malus « voitures puissantes »** et avec le **malus annuel sur les véhicules très polluants**, lesquels font l'objet **d'une suppression** dans le cadre de l'article 6 du présent projet de loi de finances.

Le montant de ce malus automobile résultant de la fusion des quatre malus qui existaient précédemment est déterminé par le barème des émissions de dioxyde de carbone figurant au deuxième alinéa du a du III de

¹ Au sens du point 7 de l'article 3 de la directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au contrôle technique périodique des véhicules à moteur et de leurs remorques, et abrogeant la directive 2009/40/CE.

l'article 1011 *bis*, dans sa rédaction en vigueur le 31 décembre 2020, laquelle est prévue au 3° du K du présent article 18.

Pour les véhicules qui ne relèvent pas du nouveau dispositif d'immatriculation, le barème pris en compte est celui **des puissances fiscales** figurant au deuxième alinéa du b du III de l'article 1011 *bis*, là encore dans sa rédaction en vigueur le 31 décembre 2020, laquelle est également prévue au 3° du K du présent article.

Des réfections aux deux barèmes (émissions de CO₂ et puissance fiscale) restent prévues dans deux cas :

- lorsque le propriétaire du véhicule assume, au sein de son foyer fiscal, **la charge effective et permanente d'au moins trois enfants**, la réfaction est de 20 grammes par kilomètre ou 1 CV par enfant, dans la limite d'un seul véhicule d'au moins cinq places ;

- lorsque **la source d'énergie du véhicule comprend le superéthanol E85**. La réfaction est de 40 % lorsque les émissions de CO₂ excèdent 250 grammes par kilomètre et elle est de 2 CV lorsque la puissance administrative excède 12 CV.

Comme le prévoit déjà le droit en vigueur, restent par ailleurs exonérées du malus les délivrances des certificats portant sur :

- les véhicules **accessibles en fauteuil roulant** ;

- dans la limite d'un véhicule par bénéficiaire, lorsque le propriétaire est titulaire de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité » ou d'une carte d'invalidité militaire, soit assume la charge effective et permanente d'un enfant titulaire de cette carte et relevant du même foyer fiscal.

Des conditions particulières sont prévues pour l'application du malus aux véhicules préalablement immatriculés hors de France.

2. Le durcissement du barème du malus CO₂ et la création d'un double barème pour l'année 2020

a) Le durcissement du malus

Le a) du 3° du K du I du présent article prévoit, comme tous les ans, **un nouveau durcissement du malus automobile** applicable aux véhicules neufs.

Pour mémoire, **les précédents durcissements du malus** avaient été prévus par l'article 54 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, par l'article 45 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, par l'article 51 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et par l'article 91 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le nouveau barème 2020 est déterminé, comme celui de 2019, sur la base des émissions de CO₂ calculées selon **la méthode NEDC corrélée**.

Alors qu'un malus n'était applicable aux automobiles **qu'à partir de 117 grammes de CO₂ par kilomètre** en 2019 (**120 grammes** en 2018 et **127 grammes** en 2017), il est désormais prévu qu'un malus de **50 euros** sera applicable **dès 110 grammes de CO₂ par kilomètre**, soit **un abaissement de 7 grammes de CO₂ par kilomètre du seuil de déclenchement du malus**.

On observe ensuite **un renchérissement systématique du malus** pour tous les niveaux d'émission.

Pour un véhicule émettant **130 grammes de CO₂ par kilomètre**, le malus passe de **140 euros** à **818 euros**, soit **une hausse de 678 euros**.

Pour un véhicule émettant **140 grammes de CO₂ par kilomètre**, le malus passe de **690 euros** à **1 901 euros**, soit **une hausse de 1 211 euros**.

Pour un véhicule émettant **150 grammes de CO₂ par kilomètre**, le malus passe de **1 613 euros** à **3 784 euros**, soit **une hausse de 2 171 euros**.

Pour un véhicule émettant **160 grammes de CO₂ par kilomètre**, le malus passe de **3 113 euros** à **6 724 euros**, soit **une hausse de 3 611 euros**.

Pour un véhicule émettant **170 grammes de CO₂ par kilomètre**, le malus passe de **4 890 euros** à **10 980 euros**, soit **une hausse de 6 090 euros**.

En 2020, le montant maximal du malus est atteint dès **173 grammes de CO₂ par kilomètre** et représente **12 500 euros**. En 2019, il n'était atteint qu'à partir de **191 grammes de CO₂ par kilomètre**, pour un montant de malus de **10 500 euros**.

Le rendement supplémentaire généré par ce nouveau barème serait de **141 millions d'euros** selon l'évaluation préalable. Le produit total du malus, désormais affecté au budget général, serait de **686 millions d'euros** contre **550 millions d'euros** attendus en 2019.

Comparaison entre le barème du « malus » appliqué aux véhicules qui émettent le plus de dioxyde de carbone en 2019 et les nouveaux tarifs prévus par l'article 18 du projet de loi de finances pour 2020

Taux d'émission de dioxyde de carbone <i>(en grammes par kilomètre)</i> <i>Méthode NEDC</i>	Taux d'émission de dioxyde de carbone <i>(en grammes par kilomètre)</i> <i>Méthode WLTP</i>	Montant du « malus » en 2019 <i>(en euros)</i>	Montant du « malus » en 2020 <i>(en euros)</i>	Différence (en euros)
<110	<138	-	-	-
110	138	-	50	+50
111	139	-	75	+75
112	140	-	100	+100
113	141	-	125	+125
114	142	-	150	+150
115	143	-	170	+170
116	144	-	190	+190
117	145	35	210	+175
118	146	40	230	+190
119	147	45	240	+195
120	148	50	260	+210
121	149	55	280	+225
122	150	60	310	+250
123	151	65	330	+265
124	152	70	360	+290
125	153	75	400	+325
126	154	80	450	+370
127	155	85	540	+455
128	156	90	650	+560
129	157	113	740	+627
130	158	140	818	+678
131	159	173	898	+725
132	160	210	983	+773
133	161	253	1 074	+821
134	162	300	1 172	+872
135	163	353	1 276	+923
136	164	410	1 386	+976
137	165	473	1 504	+1 031
138	166	540	1 629	+1 089
139	167	613	1 761	+1 148
140	168	690	1 901	+1 211
141	169	773	2 049	+1 276
142	170	860	2 205	+1 345
143	171	953	2 370	+1 417
144	172	1 050	2 544	+1 494
145	173	1 101	2 726	+1 625
146	174	1 153	2 918	+1 765
147	175	1 260	3 119	+1 859
148	176	1 373	3 331	+1 958
149	177	1 490	3 552	+ 2 062
150	178	1 613	3 784	+2 171
151	179	1 740	4 026	+2 286
152	180	1 873	4 279	+2 406

153	181	2 010	4 543	+2 533
154	182	2 153	4 818	+2 665
155	183	2 300	5 105	+2 805
156	184	2 453	5 404	+2 951
157	185	2 610	5 715	+3 105
158	186	2 773	6 039	+3 266
159	187	2 940	6 375	+3 435
160	188	3 113	6 724	+3 611
161	189	3 290	7 086	+3 796
162	190	3 473	7 462	+3 989
163	191	3 660	7 851	+4 191
164	192	3 756	8 254	+4 498
165	193	3 853	8 671	+4 818
166	194	4 050	9 103	+5 053
167	195	4 253	9 550	+5 297
168	196	4 460	10 011	+5 551
169	197	4 673	10 488	+5 815
170	198	4 890	10 980	+6 090
171	199	5 113	11 488	+6 375
172	200	5 340	12 012	+6 672
173	> 200	5 573	12 500	+6 927
174	-	5 810	12 500	+6 690
175	-	6 053	12 500	+6 447
176	-	6 300	12 500	+6 200
177	-	6 553	12 500	+5 947
178	-	6 810	12 500	+5 690
179	-	7 073	12 500	+5 427
180	-	7 340	12 500	+5 160
181	-	7 613	12 500	+4 887
182	-	7 890	12 500	+4 610
183	-	8 173	12 500	+4 327
184	-	8 460	12 500	+4 040
185	-	8 753	12 500	+3 747
186	-	9 050	12 500	+3 450
187	-	9 353	12 500	+3 147
188	-	9 660	12 500	+2 840
189	-	9 973	12 500	+2 527
190	-	10 290	12 500	+2 210
191 < Taux	-	10 500	12 500	+2 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts et article 18 du projet de loi de finances pour 2020

Pour mémoire, à compter du 1^{er} janvier 2021, le barème du malus intègrera, pour les véhicules qui émettent le plus de CO₂, le malus occasion, le malus « voitures puissantes » et le malus annuel sur les véhicules très polluants, ce qui **renforcera encore sa sévérité**.

b) *Un second barème conforme à la nouvelle méthode d'homologation WLTP en 2020*

L'autre nouveauté concernant le barème du malus automobile en 2020 est la présence **d'un second barème prévu au b) du 3° du K du I** de l'article 18 et qui prévoit le niveau de malus pour chaque niveau d'émission de CO₂ des véhicules mesurées **selon la nouvelle méthode d'homologation WLTP**.

Cette nouvelle méthode d'homologation entraînant en moyenne **une mesure des émissions de CO₂ supérieure de 28 grammes par kilomètre** à celle qui est mesurée par la méthode NEDC, le barème WLTP du malus se voit **systématiquement décalé de 28 degrés**.

Ainsi, un véhicule émettant **110 grammes de CO₂ par kilomètre** en NEDC émettra **138 grammes de CO₂ par kilomètre** en WEDC et se verra appliquer un malus de **50 euros** tandis qu'un véhicule émettant **150 grammes de CO₂ par kilomètre** en NEDC et qui émettra **178 grammes de CO₂ par kilomètre** en WEDC se verra appliquer un malus de **3 784 euros**.

Ce second barème ne prévoit donc **pas une seconde hausse du malus automobile** au cours de l'année 2020 mais uniquement **une transposition des mesures des émissions de CO₂** depuis la méthode NEDC vers la méthode WLTP.

Par ailleurs, **le c) du 3° du K du I** de l'article 18 prévoit **un durcissement du barème du malus** exprimé en fonction de la puissance administrative du véhicule, comme le montre le tableau ci-après.

Puissance administrative (en CV)	Tarif 2019 (en euros)	Tarif 2020 (en euros)	Différence 2019-2020
Inférieure ou égal à 5	0	0	-
Supérieur ou égal 6 et inférieur ou égal à 7	3 000	3 125	+ 125
Supérieur ou égal à 8 et inférieur ou égal à 9	5 000	6 250	+1 250
Supérieur ou égal à 10 et inférieur ou égal à 11	8 000	9 375	+ 1375
Supérieur ou égal à 12 et inférieur ou égal à 16	9 000	12 500	+ 3 500
Supérieur à 16	10 500	12 500	+ 2 000

Source : présent article

3. La modification du barème de la taxe sur les véhicules de société (TVS) doit permettre de neutraliser le passage de la norme d'homologation NEDC à la norme WLTP

Le I du I du présent article apporte plusieurs modifications à l'article 1010 du code général des impôts relatif à la taxe sur les véhicules de société (TVS).

S'il ne modifie pas le tarif applicable à la seconde composante de la taxe, relative aux émissions de polluants atmosphériques et déterminée en fonction du type de carburant (essence ou diesel), **il modifie en revanche le barème applicable à la première composante de la taxe et qui dépend des émissions de CO₂ pour neutraliser le passage de la norme d'homologation NEDC à la norme WLTP.**

Les nouveaux tarifs de cette première composante sont les suivants :

Émissions de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre)	Tarif unitaire (en euro par gramme de dioxyde de carbone)
Inférieur ou égal à 20	0
Supérieur à 20 et inférieur à 50	1
Supérieur à 50 et inférieur ou égal à 120	2
Supérieur à 120 et inférieur ou égal à 150	4,5
Supérieur à 150 et inférieur ou égal à 170	6,5
Supérieur à 170 et inférieur ou égal à 190	13
Supérieur à 190 et inférieur ou égal à 230	19,5
Supérieur à 230 et inférieur ou égal à 270	23,5
Supérieur à 270	29

Source : présent article

Par ailleurs, le I du I prévoit une exonération de la taxe sur les véhicules de société pendant une période de douze trimestres pour les véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales, suivant les véhicules, à 120 grammes ou 100 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre.

Cette exonération s'applique lorsque ces véhicules combinent :

- soit l'énergie électrique et une motorisation à l'essence ou au superéthanol E85 ;
- soit l'essence à du gaz naturel carburant ou du gaz de pétrole liquéfié.

Selon les catégories de véhicules, cette exonération peut être permanente pour des véhicules dont les émissions sont inférieures à 50 grammes ou 60 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre.

4. Les évolutions du dispositif de prise en compte des émissions de CO₂ des véhicules à moteur pour le calcul des bénéfices imposables des sociétés

Là encore pour neutraliser le passage de la norme d'homologation NEDC à la norme WLTP, le A du I du présent article apporte des modifications au 4 de l'article 39 relatif à la prise en compte des émissions de CO₂ des véhicules à moteur pour le calcul des bénéfices imposables des sociétés.

Comme prévu dans le droit existant, sont exclues des charges déductibles pour l'établissement de l'impôt les dépenses et charges relatives à l'amortissement des véhicules de tourisme pour la fraction de leur prix d'acquisition qui dépasse 18 300 euros.

Pour les véhicules relevant du nouveau système d'immatriculation WLTP, cette somme est portée à 30 000 euros lorsque les véhicules ont un taux d'émission de CO₂ inférieur à 20 grammes par kilomètre et à 20 300 euros lorsque leur taux d'émission de CO₂ est supérieur ou égal à 20 grammes et inférieur à 50 grammes par kilomètre.

Elle est de 9 900 euros si leurs émissions de CO₂ sont supérieures à 165 grammes pour les véhicules acquis avant le 1^{er} janvier 2021 et 160 grammes pour ceux acquis à compter de cette date.

Les sommes prévues demeurent inchangées pour les autres véhicules qui relèvent de l'ancien système d'immatriculation (voir *supra*).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a d'abord adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, visant à repousser du 1^{er} octobre 2019 au 1^{er} novembre 2019, afin de tenir comptes de contraintes opérationnelles, la date à partir de laquelle l'UTAC-OTC (organisme chargé de la réception des

véhicules en France) commencera à modifier les dossiers des constructeurs pour appliquer la nouvelle formule de la puissance administrative¹ proposée par le présent article 18.

L'Assemblée nationale a ensuite adopté un amendement rédactionnel de la commission des finances approuvé par le Gouvernement et relatif à la nouvelle formule de la puissance administrative des véhicules.

Elle a également adopté un amendement, présenté par Charles de Courson (Union des démocrates, radicaux et libéraux, Marne) et plusieurs de ses collègues du groupe Union des démocrates, radicaux et libéraux, étendant le bénéfice de l'exonération de la taxe de la taxe sur les véhicules de société, prévue pour les véhicules combinant l'énergie électrique et une motorisation à l'essence ou au superéthanol E85, aux véhicules combinant l'énergie électrique et une motorisation au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel (véhicules hybrides).

Les auteurs de cet amendement ont mis en avant le fait qu'un véhicule hybride électrique - gaz (GPL ou gaz naturel) permet une réduction des émissions de CO₂ de l'ordre de 20 % et jusqu'à 80 % s'il s'agit de biogaz et comparativement à l'essence. Par ailleurs ils émettent peu de Nox et pas de particules.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement d'Émilie Cariou (La République en Marche, Meuse) et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche, un amendement étendant aux partenaires d'un pacte civil de solidarité (PACS) les exonérations de taxe régionale proportionnelle sur les immatriculations bénéficiant aux couples mariés (ajout ou retrait d'un propriétaire sur le certificat d'immatriculation).

Afin de compenser cette extension, cet amendement supprime les exonérations de taxe régionale visant les mêmes situations et qui n'apparaissent plus nécessaires, le tarif de la taxe passant de 48 euros (en incluant la gestion) à 11 euros.

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement corrigeant une erreur dans la définition de la date de référence du barème du malus CO₂ applicable aux véhicules d'occasion.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Zulesi, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui vise à faire entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 2020, et non en 2021, les dispositions du présent article 18 qui mettent fin à la pratique consistant à acquérir des véhicules utilitaires, non couverts par le malus,

¹ Ces modifications s'appliqueront au fur et à mesure de la mise à jour desdits dossiers par les constructeurs jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

pour les convertir ensuite en véhicules de tourisme, qui ne sont alors pas couverts par le malus car il ne s'agit pas de leur première immatriculation.

L'Assemblée nationale a enfin adopté trois amendements rédactionnels présentés par le rapporteur général de la commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. La réduction bienvenue de neuf à cinq du nombre de taxes applicables aux véhicules à moteur

Ces dernières années, les taxes applicables aux véhicules à moteur ont eu tendance à **proliférer de façon anarchique**, sans véritable cohérence d'ensemble.

Le dernier avatar en est **le malus sur les voitures de sport** créé au moment de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI). Conçu dans la précipitation pour **des raisons d'affichage politique**, cet énième malus n'a rapporté que **12 millions d'euros** à l'État en 2018.

Coexistent actuellement dans le code général des impôts **neuf taxes sur les véhicules à moteur**, dont **le fait générateur est souvent le même** (sept d'entre elles sont applicables lors de l'immatriculation d'un véhicule), ce qui est **beaucoup trop**.

L'existence de quatre malus applicable aux véhicules les plus émetteurs de CO₂ était tout particulièrement **source de complexité et de confusion** pour les automobilistes.

Leur fusion à **compter du 1^{er} janvier 2021** en un seul malus *via* l'intégration des trois petits malus dans le barème du malus CO₂ constitue **une mesure de simplification bienvenue**.

Elle permettra de recentrer les **67 millions d'euros** de fiscalité de ces petits malus **sur une fiscalité plus efficace sur le plan environnemental** : alors que ces petits malus utilisaient une tarification forfaitaire ou fonction de la puissance administrative, ils seront désormais intégrés dans un barème **assis directement sur les émissions de CO₂**.

De même, il apparaît **pertinent de fusionner la taxe fixe régionale et la taxe de gestion**, dues toutes deux lors de la délivrance d'un certificat d'immatriculation, et dont **l'assiette est rigoureusement la même**.

Au total, le fait de **rationaliser ce maquis fiscal** en ramenant le nombre total de taxes applicables aux véhicules à moteur **de neuf à cinq** va incontestablement dans le bon sens.

Par ailleurs, ne subsiste plus **qu'une seule taxe dont le fait générateur est la détention d'un véhicule à moteur**, à savoir **la taxe sur les véhicules de société (TVS)** due tous les ans par les entreprises au titre de leurs flottes automobiles.

2. Une volonté louable de clarifier et de simplifier la fiscalité applicable aux véhicules à moteur

De nombreuses dispositions de l'article 18 visent à **harmoniser** et à **simplifier** les dispositions du code général des impôts relatives à la taxation des véhicules à moteur.

De fait, les notions de base sur lesquelles est fondée la taxation des véhicules à moteur n'étaient **pas toujours présentées de façon homogène** suivant les articles du code général des impôts, ce qui rendait nécessaire **un travail de toilettage**.

Votre rapporteur général ne peut ainsi que souscrire au constat présenté dans l'évaluation préalable de l'article 18 selon lequel « *ces différentes taxes [les taxes sur les véhicules à moteur] sont positionnées à divers endroit du code général des impôts, rédigées en recourant à **des termes différents** même lorsqu'il s'agit d'appréhender les mêmes concepts et renvoient à des dispositions européennes abrogées, ce qui contribue à **l'illisibilité du droit** et génère de **l'insécurité juridique** ».*

Il est ainsi positif de prévoir un nouvel article 1007 du code général des impôts destiné à donner **des définitions claires et précises** des notions de « *réception européenne des véhicules* », de « *première immatriculation d'un véhicule en France* » ou bien encore de « *véhicules de tourisme* ».

Il était également utile de bien préciser au nouvel article 1007 *bis* du code général des impôts **en quoi consistent les émissions de dioxyde de carbone sur lesquelles est largement assise la fiscalité des véhicules à moteur** et de proposer à l'article 1008 **une nouvelle formule de la puissance administrative** utilisée dans les autres cas (cf *infra*).

3. S'il est nécessaire d'adapter les barèmes fondés sur les émissions de CO₂ à la nouvelle norme d'homologation WLTP...

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, la France doit désormais mesurer les émissions de CO₂ des véhicules à moteur conformément à **la norme d'homologation WLTP** et non plus selon la norme NEDC.

Or, une estimation réalisée sur 6 mois d'immatriculations, de septembre 2018 à février 2019 inclus a montré que **l'écart entre les anciennes et les nouvelles émissions était de + 24,8 %**, soit environ **25 grammes de CO₂ par kilomètre**.

Ce changement a **des conséquences très significatives en matière de fiscalité**, puisqu'il induit une évolution des critères appliqués pour la liquidation des différents impôts pesant sur les véhicules à moteur.

a) *Revoir la formule de la puissance administrative pour éviter des effets indésirables et préserver les recettes des régions*

Le tarif de nombreuses taxes sur les véhicules à moteur dépend de la **puissance administrative du véhicule**. Or, la formule actuelle qui sert à déterminer la puissance administrative des voitures particulières **dépend en partie des émissions de CO₂** puisqu'elle prévoit que $PA = CO_2/45 + (P/40)^{1,6}$.

Selon l'évaluation préalable de l'article 18, le passage à la norme WLTP entraînerait, en cas de maintien de la formule actuelle, **une hausse de 1 cheval pour 39 % des véhicules**, la puissance administrative demeurant **inchangée pour 60,9 % des véhicules** (on constate par ailleurs une baisse de la puissance administrative pour 0,07 % des véhicules et une hausse supérieur à 1 cheval pour 0,003 % des véhicules).

La nouvelle formule de la puissance administrative ($PA = 1,80 \times (PM/100)^2 + 3,87 \times (PM/100) + 1,34$) permettra **de ne plus tenir compte des émissions de CO₂ des véhicules**, et par conséquent **d'éviter des transferts de charge indésirables** liés au passage à la nouvelle norme WLTP.

À plus long terme, cette nouvelle formule de calcul de la puissance administrative présente également l'avantage **de sécuriser les recettes régionales en supprimant le lien de la taxe régionale avec les émissions de CO₂**, dans un contexte de baisse tendancielle desdites émissions.

De fait, l'évaluation préalable de l'article 18 rappelle à juste titre que *« la taxe régionale [dans sa version existante], assise sur la puissance administrative, dépend directement des émissions de CO₂. Si, à l'heure actuelle, seul 20 % du rendement de cette taxe provient des véhicules neufs, l'impact de la baisse des émissions de CO₂ sur les recettes est appelé à croître à l'avenir »*.

b) *Prévoir de nouveaux barèmes tenant compte des émissions mesurées en méthode WLTP pour le malus et la taxe sur les véhicules de société (TVS)*

Plusieurs taxes, en particulier **le malus CO₂ et la taxe sur les véhicules de société (TVS)**, étant directement assises sur les émissions de CO₂, il est indispensable de **prévoir une révision de leurs barèmes** de sorte que :

- des véhicules qui ne subissaient jusqu'ici pas de malus **ne s'en voient pas appliquer un** ;

- une hausse très forte et incontrôlée du malus **n'intervienne pas** pour chaque niveau d'émission.

Sur la base du premier barème prévu pour 2020, on constate en effet qu'un véhicule émettant **130 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme NEDC se voit appliquer un malus de **818 euros**.

Si on lui appliquait le même barème, ce même véhicule, qui émet **158 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP** se verrait appliquer un malus de **6 039 euros**, ce qui serait **manifestement disproportionné**.

Prévoir de nouveaux barèmes adaptés aux émissions mesurées en norme WLTP tant pour le malus que pour la TVS est donc **indispensable**.

Il importait également, ainsi que le prévoit le A du I du présent article, de neutraliser les effets du passage de la norme NEDC à la norme WLTP sur le **dispositif de prise en compte des émissions de CO₂ des véhicules à moteur pour le calcul des bénéfices imposables des sociétés** prévu au 4 de l'article 39 du code général des impôts.

4. ... l'existence d'un double barème pour le malus au cours d'une même année constitue une source de complexité et devra faire l'objet d'un accompagnement

Comme le précise l'évaluation préalable, le passage à la norme d'homologation WLTP n'apparaît **pas possible dès le 1^{er} janvier 2020 pour des raisons de faisabilité opérationnelle**.

En effet, le basculement NEDC vers le système WLTP repose sur la **mise en place d'un certificat de conformité électronique (e-Coc)** qui permettra d'assurer la transmission par les constructeurs à l'administration de la **valeur réelle de CO₂ préalablement à l'immatriculation**.

La mise en place de ce certificat nécessite des délais de mise en œuvre incompressibles **d'au moins six mois**.

Pour autant le Gouvernement souhaite dans le même temps « *assurer la mise en œuvre la plus rapide possible du basculement NEDC-WLTP* » en arguant du fait que « *le recours aux émissions NEDC corrélées est susceptible d'affecter de manière inéquitable les constructeurs automobiles* », car certains utilisent l'outil de corrélation de la direction générale du climat de la Commission européenne et d'autres effectuent un teste NEDC en sus du test WLTP.

C'est cet argument qui le conduit à **proposer un second barème WLTP qui entrerait en vigueur à une date indéterminée** au cours du premier semestre 2020 (au plus tard le 1^{er} juillet 2020), **sitôt le certificat de conformité électronique (e-Coc) devenu opérationnel**.

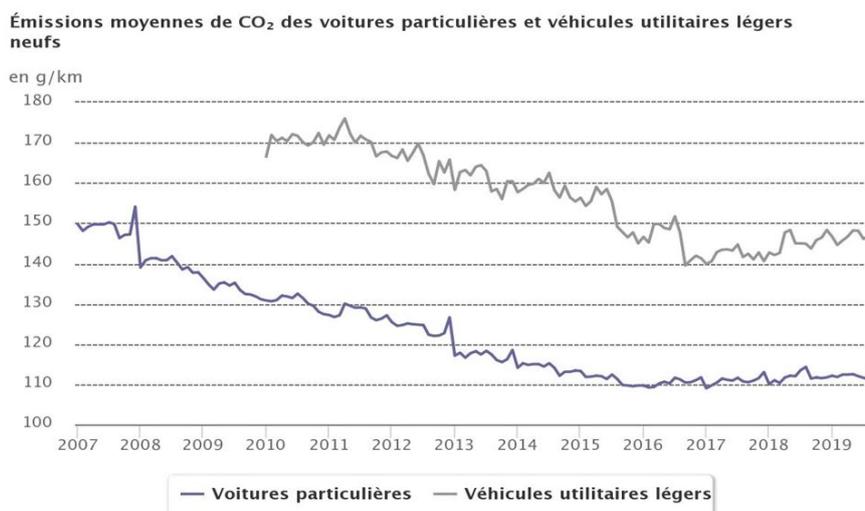
Le risque l'existence d'un double barème au cours d'une même année civile soit source de confusion pour les concessionnaires et les automobilistes existe, même si **les montants de malus pour un même véhicule resteront strictement inchangés**.

C'est pourquoi le Gouvernement devra **accompagner l'ensemble des acteurs** pour rendre la transition la plus aisée possible et **éviter une surcharge administrative pour les concessionnaires**.

5. Le nouveau durcissement du malus s'inscrit dans un cadre européen qui implique une forte réduction des émissions de dioxyde de carbone des véhicules neufs

Le règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 fixe à chaque constructeur **un objectif moyen d'émissions de CO₂ de 95 grammes par kilomètre** pour le parc de véhicules neufs, le non-respect de cet objectif faisant l'objet de sanctions.

Depuis l'instauration du malus, la moyenne des émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en France a considérablement diminuée, puisque elle est passée de **149 grammes de CO₂ par kilomètre à la fin de l'année 2007** à **110,4 grammes de CO₂ par kilomètre en 2016**.



Source : direction de l'énergie et du climat (DGEC)

Si **les progrès technologiques réalisés par les constructeurs, le durcissement des normes européennes** relatives aux émissions de gaz à effet de serre émis par les véhicules mis sur le marché¹ et **les évolutions des attentes des consommateurs** sont probablement les principaux responsables de cette évolution, **les actions mises en œuvre par les pouvoirs publics**, sous la forme d'aides à l'achat de véhicules moins polluants et de

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.

pénalisation des véhicules les plus polluants, envoient un signal important à l'ensemble des acteurs économiques.

Pourtant, alors que les progrès réalisés avaient été continu pendant dix ans, les émissions de CO₂ des véhicules neufs vendus en France **sont repartiés à la hausse** depuis un peu plus d'un an.

Alors que l'objectif initial pour 2018 des émissions de voitures neuves vendues en France était de **105 grammes de CO₂ par kilomètre**, la réalisation a été de **111,8 grammes de CO₂ par kilomètre**.

La situation ne s'est pas améliorée en 2019 puisque la prévision actualisée est désormais de **112 grammes de CO₂ par kilomètre**, loin des **109 grammes de CO₂ par kilomètre** annoncés dans le projet annuel de performance pour 2019.

Ces chiffres tendent à montrer que **la dynamique de diminution des émissions s'est bel et bien enrayée**, alors que l'on assistait dans les années précédentes à une baisse des émissions de **4 grammes de CO₂ par kilomètre** par an en moyenne.

Cette situation est d'autant plus **préoccupante** que la France s'est engagée auprès de ses partenaires européens à atteindre la cible de **95 grammes de CO₂ par kilomètre** en 2020.

Évolution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs

(en grammes de CO₂ par kilomètre)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)	2020 (cible)
Émissions moyennes de CO ₂	124	117	114	111,2	110,4	110,9	111,8	112	95

Source : projets annuels de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour 2020

Cette inversion de la courbe des émissions s'explique principalement par le succès considérable des « *Sport Utility Vehicles (SUV)* » sur le marché automobile français.

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a démontré dans un rapport paru le 15 octobre 2019 que les SUV, qui **consomment 25 % d'énergie de plus** que les voitures de taille moyenne, avaient été **la deuxième source d'augmentation des émissions de CO₂** dans le monde entre 2010 et 2018, derrière le secteur de l'énergie mais devant l'industrie lourde, les poids lourds et l'aviation. De fait, **18 %** des voitures vendues en 2000 étaient des SUV, alors que cette proportion a atteint **40 % en 2018**.

200 millions de SUV circulent aujourd'hui dans le monde contre **35 millions** en 2010.

En France, l'Ademe estime que les SUV représentaient **5 % du marché** en 2008 mais désormais **37 % du marché** en 2018, ce qui signifie que les ventes ont été **multipliées par sept** en dix ans.

Dans ces conditions, votre rapporteur général considère qu'il **est justifié de durcir le barème du malus**, afin que cette taxe continue à **inciter les consommateurs à se détourner des véhicules les plus polluants**.

6. Une hausse du malus considérable et qui concernera les constructeurs automobiles français

S'il apparaît **cohérent de poursuivre comme tous les ans le durcissement du malus automobile**, votre rapporteur général ne peut que constater que celui prévu à compter du 1^{er} janvier 2020 est **particulièrement sévère**.

L'abaissement du seuil de déclenchement du malus de **117 grammes de CO₂ par kilomètre à 110 grammes de CO₂ par kilomètre** va mécaniquement accroître considérablement la part dans les immatriculations totales des voitures neuves affectées d'un malus, laquelle s'élevait déjà à **29,9 %** en 2018 avec **640 030 véhicules** concernés (contre **366 647** en 2017).

Selon les informations obtenues par votre rapporteur général auprès de la direction de l'énergie et du climat, **41 % des véhicules neufs devraient être soumis au malus en 2020**. Mais ce chiffre paraît sous-estimé.

Il est en tout cas **contesté par les constructeurs automobiles** qui estiment pour leur part que **le pourcentage de véhicules affectés d'un malus pourrait atteindre 56 % en 2020**.

Parts dans les immatriculations totales des voitures neuves bénéficiant d'un bonus ou affectées d'un malus



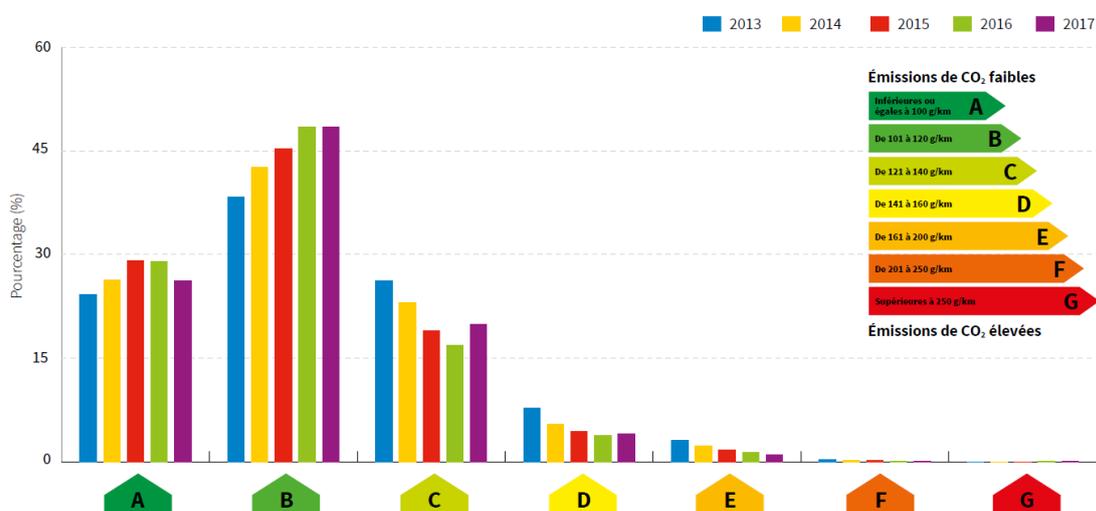
Source : direction de l'énergie et du climat (DGEC)

De fait, **le malus touchera pour la première fois en 2020 une grande partie des véhicules de la classe B** (de 100 à 120 grammes de CO₂ par kilomètre), qui représentait 48,46 % des ventes de véhicules neufs en France en 2017. Si les montants resteront modestes, puisque ils seront compris entre 50 et 260 euros, l'entrée dans le champ du malus de très nombreux véhicules qui en étaient exclus jusqu'ici est susceptible **d'être mal comprise par les automobilistes et pourrait affecter les constructeurs français**.

Un véhicule tel que la Renault 4 Essence émettant **113 grammes de CO₂ par kilomètre** pour sa version 09.iTCe75 se verra ainsi infliger un malus de **125 euros**, tout comme le Peugeot 3008, le SUV actuellement le plus vendu en France, dont la version PureTech 130 émet **également 113 grammes de CO₂ par kilomètre**.

Les véhicules qui émettent **117 grammes de CO₂ par kilomètre**, seuil de déclenchement du malus en 2019, verront leur malus être **multiplié par 6** en 2020, puisqu'il passera de **35 euros à 210 euros**. Sont notamment concernés des modèles tels que la Citroën Berlingo essence, la Peugeot 308 Essence et la Renault Megane.

Répartition des ventes par classe CO2 figurant sur l'étiquette énergie/CO2¹



Source : Ademe, *Évolution du marché, caractéristiques environnementales et techniques – véhicules particuliers neufs vendus en France – édition 2018*

S'il ne s'agit pas des plus fortes hausses en valeur absolue, les modèles émettant **128 grammes de CO₂ par kilomètre** verront leur malus **multiplié par 7** puisqu'il passera de **90 euros** en 2019 à **650 euros** en 2020. Seront concernés **des véhicules très populaires** tels que la Citroën C4 Essence, la Citroën C5 Essence, la Peugeot 3008 Essence, la Renault Capture Essence ou bien encore la Renault Twingo Essence.

Mais ce sont surtout **les voitures familiales**, qui émettent souvent **entre 130 et 160 grammes de CO₂ par kilomètre**, qui seront le plus durement touchées par la hausse du malus, y compris **des modèles relativement bon marché**.

Ainsi, la Lodgy TCe 100 chevaux de Dacia, commercialisée à partir de **13 750 euros** et émettant **134 grammes de CO₂ par kilomètre** se verra infliger un malus de **1 172 euros** contre **300 euros** en 2019, soit un malus **multiplié par 4**. Le Duster TCe 130 chevaux se verra pour sa part appliquer un malus de **1 629 euros** (il émet **138 grammes de CO₂ par kilomètre**) contre **540 euros** en 2019.

Certains modèles, il est vrai **très polluants**, verront leur malus **augmenter de façon considérable**. Celui du Volkswagen Touareg augmentera de **5 202 euros**, celui de la Mercedes GLE de **4 435 euros** tandis que ceux de la BMW X3 ou de la Land Rover RR Evoque augmenteront de **4 327 euros**.

¹ Classe A : émissions inférieures ou égales à 100g/km ; classe B : émissions comprises entre 101 et 120 g/km ; classe C : émissions comprises entre 121 et 140 g/km ; classe D : émissions comprises entre 141 et 160 g/km ; classe E : émissions comprises entre 161 et 200 g/km ; classe F : émissions comprises entre 201 et 250 g/km ; classe G : émissions supérieures à 250 g/km.

À noter enfin que certains modèles pourraient bien être **retirés du marché** compte tenu **de montants du malus devenus prohibitifs**. Hyundai envisage ainsi de **retirer sa sportive i30N** qui émet **178 grammes de CO₂ par kilomètre** dans la mesure où son malus atteindra **12 500 euros** en 2020, soit un tiers du prix du véhicule (**35 500 euros**).

7. La regrettable fin du lien direct avec le financement du bonus et de la prime à la conversion, alors que les recettes du malus devraient représenter 686 millions d'euros en 2020

Les durcissements successifs du malus ces dernières années ont conduit à une augmentation de son produit puisque celui-ci est passé de **265,6 millions d'euros** en 2016 à **351,8 millions d'euros** en 2017 puis **558,9 millions d'euros** en 2018.

Pour 2019, la prévision de recettes du malus selon le tome I « Évaluation et moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2020 s'établit à **550 millions d'euros** contre une prévision en loi de finances initiale pour 2019 de **610 millions d'euros**. Cette baisse est liée à **l'évolution du parc automobile** et à **la progression de la part des véhicules les moins émetteurs**.

Pour 2020, la prévision de recettes du malus s'établit à **686 millions d'euros**, en cohérence avec le nouveau durcissement du malus automobile portée par le présent article, lequel permettrait d'augmenter le rendement du malus de **141 millions d'euros** par rapport à la tendance spontanée (maintien du barème 2019).

L'article 33 prévoyant la suppression du compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres », ces **686 millions d'euros** viendront abonder le budget général de l'État.

Votre rapporteur général **regrette la disparition du lien entre le malus** et les dépenses qu'il servait à financer, à savoir **les bonus et la prime à la conversion**.

Il note en outre que cette disparition intervient précisément à un moment où les Français réclament que le produit des taxes environnementales soit **affecté à des dépenses favorables à l'environnement**, ce qui ne sera **plus possible une fois la suppression du compte d'affectation spéciale actée**.

Dans ces conditions, et pour peu que les crédits dévolus aux bonus et à la prime à la conversion soient inférieurs aux recettes du malus, ce qui pourrait se produire en exécution dès 2020, **le malus risquerait fort de devenir une taxe de rendement comme une autre** pour le Gouvernement, perdant ainsi une grande partie de sa légitimité écologique et de son acceptabilité.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous proposera de revenir sur la suppression de ce compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres ».

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

ARTICLE 19

(Art. 265 septies du code des douanes et article L. 3221-2-1 [nouveau] du code des transports)

**Diminution du remboursement de TICPE applicable
au secteur du transport routier de marchandises**

Commentaire : le présent article prévoit de diminuer de deux euros par hectolitre le remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises.

I. LE DROIT EXISTANT

Les **produits énergétiques** mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible sont passibles de **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**. Les tarifs qui frappent chacun d'entre eux sont définis au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes.

Le gazole routier, identifié à l'indice 22, se voit appliquer en 2019 **un tarif de 59,10 euros par hectolitre**, hors modulations décidées par les conseils régionaux, l'assemblée de Corse ou Île-de-France Mobilités.

Dans le but de soutenir la compétitivité du secteur du transport routier de marchandises, très consommateur de gazole, les transporteurs routiers bénéficient de longue date **d'un mécanisme de remboursement partiel de TICPE** prévu à l'article 265 septies du code des douanes.

Cet article précise à cet effet que « *les personnes soumises au droit commercial au titre de leur activité de transport routier de marchandises, propriétaires de véhicules routiers à moteur destinés au transport de marchandises et dont le poids total autorisé en charge est égal ou supérieur à 7,5 tonnes [...] peuvent obtenir, sur demande de leur part, le remboursement d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur le gazole* ».

Ce remboursement partiel est calculé en appliquant au volume de gazole utilisé comme carburant dans les poids lourds pour le transport routier de marchandises **la différence entre 43,19 euros par hectolitre et le tarif applicable dans la région où est implanté le transporteur routier.**

Ce mécanisme permet de garantir aux entreprises de transport routier de marchandises **un tarif de TICPE de 43,19 euros par hectolitre**. Le remboursement effectué à leur profit représente en 2019 **16,21 euros par hectolitre** pour la Corse, **17,29 euros par hectolitre** pour la région Auvergne-

Rhône-Alpes, **17,56 euros par hectolitre** pour les autres régions (hors Île-de-France) et **19,15 euros par hectolitre** pour l'Île-de-France.

Ce remboursement partiel de TICPE au profit des transporteurs routiers, qui constitue **une aide d'État** au sens du droit européen, est **expressément autorisé** par l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, sous réserve que le tarif réduit dont bénéficient les transporteurs routiers **ne soit pas inférieur à celui en vigueur au 1^{er} janvier 2003, soit 39,19 euros par hectolitre** dans le cas de la France, et soit supérieur au niveau minimum européen, soit **33 euros par hectolitre**.

En 2018, le coût pour les finances publiques de cette dépense fiscale représentait **1 143 millions d'euros** selon les données d'exécution de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), dont **1 052,7 millions d'euros** pour les poids lourds français (**92 %**) et **90,3 millions d'euros** pour les poids lourds étrangers (**8 %**) qui s'approvisionnent en carburant en France.

Selon le tome II de l'annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances, le coût de cette dépense fiscale devrait atteindre **1 553 millions d'euros** en 2019 (soit **410 millions d'euros de plus** qu'en 2018) et bénéficier à **27 885 entreprises**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 19 du projet de loi de finances pour 2020 fait passer de **43,19 euros par hectolitre** en 2019 à **45,19 euros par hectolitre** en 2020 le tarif de TICPE restant à la charge des transporteurs routiers de marchandises après remboursement partiel, soit **une hausse de 2 euros par hectolitre** pour les transporteurs routier.

Cette hausse de tarif s'appliquera aux carburants **acquis à compter du 1^{er} janvier 2020**.

Cette mesure a été annoncée à l'occasion du **conseil de défense écologique** du 9 juillet 2019.

Selon l'évaluation préalable, la hausse des recettes liée à la réduction de cette dépense fiscale rapporterait à l'État **70 millions d'euros** en 2020 puis **140 millions d'euros** par an à compter de 2021¹.

¹ Chiffrage réalisé à partir des données de consommation en gazole du secteur du transport de marchandises estimées pour 2019 par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Ces recettes supplémentaires doivent bénéficier à **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** via un mécanisme en deux temps décrit par l'évaluation préalable de l'article 19 : *« les recettes fiscales attendues de cette mesure seront affectées au budget général. Parallèlement, une augmentation pour le même montant des versements à l'AFITF est prévue »*.

Cette hausse du produit de la TICPE **affecté à l'AFITF** (70 millions d'euros en 2020, 140 millions d'euros par an à partir de 2021) est incluse dans **le plafond** prévu à l'article 27 du présent projet loi de finances qui modifie l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 relatif au plafond des taxes affectées. Ce plafond est de **1 517 millions d'euros** pour 2020 et correspond donc au montant que percevra l'AFITF au titre de la TICPE en 2020 (contre **1 205,8 millions d'euros** en 2019).

Le chiffre de **70 millions d'euros** en 2020 s'explique par les effets de trésorerie relatifs **au remboursement semestriel a posteriori des transporteurs routiers** : au cours du premier semestre 2020, les remboursements s'effectueront au titre du second semestre 2019, donc au tarif en vigueur au cours de l'année 2019. C'est pourquoi la mesure portée par le présent article ne produira réellement ses effets **qu'à partir du second semestre de l'année 2020**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par **le Gouvernement**, avec **l'avis favorable** de la commission des finances, visant à compléter le présent article avec deux paragraphes III et IV.

Le paragraphe III dispose que l'affectation de TICPE à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), prévue au III de l'article 36 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, intègre **le montant des recettes issues de la baisse de 2 euros par hectolitre** du remboursement partiel de TICPE prévue par le présent article 19.

Pour mémoire, cet article 36 dispose qu'*« à compter de 2015, une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques prévue à l'article 265 du code des douanes revenant à l'État est affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France »*.

Le nouveau paragraphe IV du présent article, quant à lui, insère **un article L. 3221-2-1** dans le code des transports.

Ce nouvel article prévoit que **la facture de transport** établie par les transporteurs routiers de marchandise fait apparaître **le montant de l'augmentation de la TICPE** dû au titre de la facture, affecté au financement de l'AFITF en application du III.

Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des transports fixe **les modalités de cette mention**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Une dépense fiscale en forte augmentation, compte tenu de l'exemption de composante carbone de la TICPE dont ont bénéficié les transporteurs routiers

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, la dépense fiscale liée au remboursement partiel de TICPE aux transporteurs routiers devrait atteindre **1 553 millions d'euros** en 2019, ce qui traduit **une très forte montée en puissance de ce dispositif**, puisque le montant remboursé par l'État en 2014 était de **357 millions d'euros**.

Plusieurs éléments expliquent **cette augmentation de + 223 %** en 5 ans.

Tout d'abord, depuis 2014, les tarifs de la TICPE intègrent **la contribution climat-énergie** (composante carbone) qui a augmenté chaque année depuis lors avant d'être gelée en 2019, à l'initiative du Sénat, dans un contexte de forte mobilisation des « gilets jaunes ». En outre, depuis 2015, les lois de finances successives ont prévu **une convergence des tarifs du gazole et de l'essence** qui s'est traduite par **une hausse des tarifs du gazole**.

De fait, les tarifs de TICPE du gazole routier sont passés de **42,84 euros par hectolitre** en 2014 à **59,40 euros par hectolitre** en 2019, soit une augmentation de **16,56 euros par hectolitre (+ 38,7 %)**.

Dans le même temps, le tarif applicable aux transporteurs routiers après remboursement partiel est passé de **39,19 euros par hectolitre** en 2014 à **43,19 euros par hectolitre** en 2015, soit **4 euros supplémentaires par hectolitre (+ 10,2 %)** mais n'a plus évolué depuis cette date.

Différentiel des tarifs de TICPE applicables pour le gazole et pour le gazole des transporteurs routiers après remboursement

Tarif de TICPE (en euros par hectolitre)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pour le gazole routier	42,84	42,84	46,82	49,81	53,07	59,40	59,40	59,40
Pour les transporteurs routiers après remboursement	39,19	39,19	43,19	43,19	43,19	43,19	43,19	45,19
Différentiel remboursé par l'État	3,65	3,65	3,63	6,62	9,88	16,21	16,21	14,21

Source : commission des finances

Les transporteurs routiers n'ayant pas subi, à juste titre, la montée en puissance de la taxe carbone et de la convergence des tarifs du gazole et de l'essence entreprises ces dernières années, **le différentiel de TICPE en leur faveur a augmenté**, passant de **3,63 euros par hectolitre** en 2015 à **16,21 euros par hectolitre** en 2019.

Il importe toutefois de rappeler que, s'ils sont les principaux bénéficiaires de ce type de mécanisme, les transporteurs routiers **ne sont pas les seuls acteurs du secteur des transports** à bénéficier d'une exonération ou d'un remboursement partiel de TICPE. C'est également le cas **du transport public collectif de voyageurs et des taxis**, pour lesquelles les dépenses fiscales devraient représenter respectivement **219 millions d'euros** et **58 millions d'euros** en 2019¹.

2. La volonté du Gouvernement de trouver des ressources supplémentaires pour l'AFITF en l'absence de taxe poids lourds, dans un contexte de baisse du produit des amendes radar

La réduction de 2 euros par hectolitre du remboursement partiel sur le gazole dont bénéficient les transporteurs routiers est avant tout **une mesure de rendement**, qui vise à **dégager des recettes financières supplémentaires pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**.

¹ Estimations fournies par le tome II de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2020.

Les **70 millions d'euros** en 2020 puis, à compter de 2021, les **140 millions d'euros annuels** de recettes supplémentaires de TICPE générés par la réduction de cette dépense fiscale doivent en effet être reversés à l'AFITF via une hausse du plafond de TICPE qui lui est affectée tous les ans en loi de finances initiale¹.

Le rapport annexé au **projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)** prévoit en effet que les dépenses de l'AFITF au titre de la programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans les transports sur la période 2019-2023 représenteront **un total de 13,7 milliards d'euros**, soit **une augmentation de 40 % des crédits de paiement** consommés par rapport à la période 2014-2018.

Il est notamment prévu que les crédits de l'AFITF augmentent de **2 683 millions d'euros** en 2019 à **2 982 millions d'euros** en 2020, soit **une hausse de 299 millions d'euros**, financée à hauteur de **70 millions d'euros** par la présente augmentation des tarifs de TICPE des transporteurs routiers de marchandise et à hauteur de **230 millions d'euros** par l'« écocontribution » sur le transport aérien prévue à l'article 20.

Lorsque le Gouvernement de l'époque avait renoncé à l'écotaxe poids lourds, qui devait financer l'AFITF, c'est la même solution qui avait été retenue, puisque l'article 36 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 avait **diminué de 4 euros par hectolitre le tarif préférentiel de gazole des transporteurs routiers**, le faisant passer de **39,19 euros par hectolitre** au tarif actuel de **43,19 euros par hectolitre**.

L'histoire se répète aujourd'hui : le Gouvernement veut taxer les transporteurs routiers pour **compenser la chute de 200 millions d'euros par an depuis deux ans des recettes d'amendes radar** dont bénéficiait l'AFITF jusqu'ici.

Par ailleurs, dans la version initiale de l'article, l'absence d'affectation directe à l'AFITF des recettes de TICPE dégagées par la hausse de 2 euros par hectolitre du gazole des transporteurs routiers pouvait en outre **laisser craindre que ces sommes bénéficient à l'avenir au budget général et non plus à l'agence**.

Le paragraphe III inséré par l'amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale est supposé permettre **d'éviter cet écueil**.

Par ailleurs, le paragraphe IV est censé fournir **une information** aux clients des transporteurs routiers **sur le montant de TICPE supplémentaire** dont ceux-ci devront s'acquitter et qu'ils répercuteront dans le prix de leurs prestations.

¹ Ce plafond est précisé à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et modifié par l'article 27 du présent projet de loi de finances pour 2020.

3. Une mesure qui pénaliserait excessivement la compétitivité d'un secteur exposé à une très forte concurrence internationale

Si la question du mode de financement de l'AFITF se pose bel et bien, **la compétitivité du secteur des transports routiers de marchandises doit faire l'objet d'une très grande vigilance.**

Il s'agit tout d'abord **d'un secteur économique indispensable** au bon fonctionnement des chaînes logistiques de l'ensemble des secteurs économiques, puisque **99 % des biens consommés en France** sont à un moment ou à un autre transportés par la route.

Le transport routier de marchandises est un secteur important pour l'économie française. Il a réalisé **53 milliards d'euros** de chiffre d'affaires en 2018 et emploie **600 000 salariés**, dont **96 % en CDI**. Il rassemble quelque **40 000 entreprises**, parmi lesquelles **78 %** comptent moins de 10 salariés, **18 %** comptent entre 10 et 49 salariés et seulement **4 %** comptent plus de 50 salariés, selon une étude réalisée par la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) en partenariat avec la Banque de France en 2016.

Ce secteur, qui compte donc principalement **des TPE et des PME**, se caractérise par **la faiblesse de ses marges.**

Il s'agit également d'un secteur **très exposé à la concurrence internationale au sein de l'Union européenne**, et en particulier celle provenant de transporteurs routiers issus de pays dont **les coûts salariaux sont notoirement inférieurs aux coûts français** : les entreprises sous pavillon étranger correspondent désormais à **40 % du trafic total de transport routier de marchandises en France**. La fédération nationale des transports routiers (FNTR) estime également que **les parts de marché à l'international** des transporteurs français ont **régressé de 85 %** au cours des 20 dernières années.

La question des tarifs de TICPE applicables au gazole utilisé par les entreprises françaises constitue donc **un enjeu majeur**, et ce d'autant plus qu'il est d'ores-et-déjà établi que **75 % des poids lourds étrangers circulant en France ne s'approvisionnent pas en carburant en France**, ce qui signifie que cette fiscalité pèse essentiellement sur les entreprises françaises.

Rencherir de façon excessive les coûts énergétiques des transporteurs français serait donc susceptible de **les déstabiliser vis-à-vis de leurs concurrents étrangers** et **d'aggraver le déficit de compétitivité** dont ils souffrent déjà.

Comme le montre le tableau ci-après, les tarifs de TICPE du gazole vendu en France sont certes **inférieurs à ceux des taxes équivalentes aux Pays-Bas et en Allemagne**, mais sont en revanche **nettement plus élevés qu'en Espagne, en Belgique et au Luxembourg**, ce qui incite les transporteurs routiers étrangers à faire le plein avant de franchir la frontière française pour ne pas avoir à s'arrêter dans une station-service française.

**Tarif de TICPE applicable aux transporteurs routiers de marchandises
dans les pays limitrophes de la France**

	Espagne	Belgique	Luxembourg	Italie	France	Allemagne	Pays-Bas
Tarif de la taxe énergétique (euros par hectolitre)	33,00	35,26	35,5	40,32	43,19 puis 45,19	47,04	49,78

Source : évaluation préalable de l'article 19

C'est la raison pour laquelle votre commission des finances propose de supprimer le présent article par l'amendement FINC.50.

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

ARTICLE 20

(Art. 302 bis K et 1647 du code général des impôts)

Hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Commentaire : le présent article prévoit une augmentation des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion afin de dégager 230 millions d'euros au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

I. LE DROIT EXISTANT

1. La taxe de solidarité sur les billets d'avion

La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), prévue au VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, est **une taxe additionnelle à la taxe de l'aviation civile (TAC)** mentionnée aux paragraphes I à V du même code. Elle a été instituée par l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) est due par les entreprises de transport aérien public. À l'instar de la taxe de l'aviation civile (TAC), **elle est assise sur le nombre de passagers embarqués au départ de la France.**

Son tarif, qui varie en fonction de la destination finale du passager et des conditions économiques et commerciales accordées par le transporteur, est fixé à :

- **1,13 euro** pour chaque passager embarqué à destination de la France, d'un autre État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

- **4,51 euros** pour chaque passager embarqué à destination d'un autre État.

Ces tarifs sont portés, respectivement, à **11,27 euros** et **45,07 euros** lorsque le passager peut bénéficier sans supplément de prix à bord de services auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder gratuitement, c'est-à-dire lorsque le passager voyage **en classe affaires** et non en classe économique.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion n'est **pas perçue lorsque le passager est en correspondance**.

Elle est contrôlée et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de l'aviation civile, modalités précisées au IV et au V de l'article 302 *bis* K précité.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion est **affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD)**¹, dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012. Ce plafond est fixé à **210 millions d'euros** pour l'année 2012.

Les recettes recouvrées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)² sont versées tous les mois à l'Agence française de développement (AFD), en charge de la gestion de ce fonds. Le FSD finance l'aide apportée par la France aux pays en voie de développement **en matière de santé publique et de lutte contre les grandes pandémies**.

Le produit annuel de la taxe de solidarité excédant le plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 **est reversé depuis le 1^{er} janvier 2017 au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)** qui finance les missions de la DGAC. Il revenait précédemment au budget général de l'État.

En 2019, le produit de la taxe de solidarité devrait représenter **218 millions d'euros**. En conséquence, **210 millions d'euros** seront attribués au fonds de solidarité pour le développement (FSD) et **8 millions d'euros** au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

2. Les ressources actuelles de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Le financement par l'État des infrastructures de transports **repose largement sur une agence, l'AFITF**, celui des services de transports étant pour sa part porté par **le programme 203 « Infrastructures et services de transport »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

¹ Le FSD a également été créé par l'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005. Il est régi par le décret n° 2006-1139 du 12 septembre 2006, modifié par le décret n°

² Le produit de la taxe est payé par les entreprises redevables au comptable public du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public administratif de l'État créé en 2004¹ dont la tutelle est assurée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Elle est administrée par un conseil d'administration composé de douze membres comprenant six représentants de l'État, un député, un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée. Elle est présidée depuis avril 2018 par le maire d'Angers Christophe Béchu.

Mais elle dépend entièrement pour son fonctionnement de la DGITM. Ainsi que le reconnaît elle-même l'AFITF, elle est « un opérateur transparent »², une simple caisse de financement dont les décisions engagent directement l'État.

Comme le rappelle le projet annuel de performances pour 2020, « à partir de 2006, notamment à la suite de l'extension de son domaine d'intervention au financement des contrats de projets État-régions, l'AFITF est devenue l'acteur privilégié du financement de l'ensemble des infrastructures de transport (hors domaine aérien). Son champ d'intervention ne se limite donc pas aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais inclut les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, et, pour les transports collectifs de personnes, les projets portés par les communautés d'agglomération ».

Pour assurer son financement, l'AFITF bénéficie de taxes qui lui sont affectées par l'État (cf. *infra*), à qui elle reverse ensuite les deux tiers de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement « fléché » les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Elle favorise ainsi le report modal, en contribuant avant tout au financement d'infrastructures ferroviaires et fluviales grâce à des ressources provenant du secteur routier.

Source : commission des finances du Sénat

Les recettes de l'AFITF sont constituées par différentes taxes affectées. Depuis 2015, elle ne reçoit plus de subvention d'équilibre de la part de l'État (jusqu'en 2014, ladite subvention était portée par le programme 203).

Dans une logique de report modal, les taxes affectées à l'AFITF proviennent exclusivement du secteur routier. Il s'agit de:

- la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (13,4 % des recettes prévues en 2019) ;

- la taxe d'aménagement du territoire (TAT)³ acquittée par les concessionnaires d'autoroute, à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers (19,5 % des recettes prévues en 2019) ;

- une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national (18,6 % des recettes prévues en 2019) ;

¹ Par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

² AFITF, Rapport d'activité 2015, octobre 2016.

³ Cette taxe est prévue à l'article 302 bis ZB du code général des impôts.

- une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE – 44,9 % des recettes prévues en 2019), en remplacement de l'écotaxe poids lourds.

À la suite du protocole d'accord conclu le 9 avril 2015, l'AFITF perçoit également depuis 2015 **une contribution volontaire exceptionnelle des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour un montant total de 1,2 milliard d'euros courants** sur la durée des concessions autoroutières répartis en fonction du trafic de chaque concession. Ainsi, **100 millions d'euros** ont été versées chaque année à l'AFITF de 2015 à 2017. Le reliquat est désormais **versé progressivement jusqu'en 2030**. La somme prévue en 2019 est de **60 millions d'euros**.

Enfin, la région Normandie s'est engagée à verser **35 millions d'euros à l'AFITF** dans le cadre du protocole signé entre l'État et la région le 25 avril 2016 qui prévoit **le transfert à la région de plusieurs lignes de trains d'équilibre du territoire (TET)**.

Les recettes de l'AFITF en 2017, 2018 et en 2019

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2019/2018
Taxe d'aménagement du territoire	565	472	523	+ 10,8 %
Redevance domaniale	350	355	360	+ 1,4 %
Amendes radars	400	450	500	+ 11,1 %
TICPE	735	1 076	1 206	+ 12,1 %
Plan de relance autoroutier	100	60	60	-
Versement région Normandie	-	35	35	-
Total	2 150	2 448	2 684	+ 9,6 %

Le rapport annexé au **projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)** prévoit toutefois que les dépenses de l'AFITF au titre de la programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans les transports sur la période 2019-2023 représenteront **un total de 13,7 milliards d'euros**, soit **une augmentation de 40 % des crédits de paiement** consommés par rapport à la période 2014-2018.

Il est notamment prévu que les crédits de l'AFITF augmentent de **2 683 millions d'euros** en 2019 à **2 982 millions d'euros** en 2020, soit **une hausse de 299 millions d'euros**.

Il est donc nécessaire **de trouver des ressources nouvelles pour financer l'AFITF**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La mesure portée par le présent article, présentée comme une « **écocontribution** » visant à faire davantage participer le transport aérien à la lutte contre le réchauffement climatique, a été annoncée le 9 juillet 2019 à l'issue de la deuxième réunion du conseil de défense écologique.

1. Une hausse des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion destinée à dégager 230 millions d'euros de recettes supplémentaires

Le présent article 20 du projet de loi de finances pour 2020 **modifie les tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion** ainsi que la liste de ses affectataires.

C'est **cette hausse d'une taxe existante** – la taxe de solidarité sur les billets d'avion – **qui constitue l'« écocontribution » du transport aérien** annoncée par le Gouvernement.

Alors que les tarifs de la taxe étaient jusqu'ici directement prévus par la loi, **le 1° du A du I** dispose que ceux-ci seront désormais **fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget** en fonction de la destination finale et de la catégorie de chaque passager dans les limites définies comme suit :

Destination finale du passager :	Passager pouvant bénéficier, sans supplément de prix, de services à bord auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder gratuitement	Autre passager
- la France, un autre État membre de l'Union européenne, un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, la Confédération suisse	11,27 € - 20,27 €	1,13 € - 2,63 €
- autres États	45,07 € - 63,07 €	4,51 € - 7,51 €

Si, comme il est probable, les tarifs fixés par arrêté correspondent aux nouveaux plafonds déterminés par le présent article, ils devraient atteindre :

- **2,63 euros** pour chaque passager embarqué en classe économique à destination de la France, d'un autre État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, soit **une hausse de 1,50 euro par passager**;

- **7,51 euros** pour chaque passager embarqué en classe économique à destination d'un autre État, soit **une hausse de 3 euros par passager**;

- **20,27 euros** pour chaque passager embarqué en classe affaires à destination de la France, d'un autre État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, soit **une hausse de 9 euros par passager** ;

- **63,07 euros** pour chaque passager embarqué en classe économique à destination d'un autre État, soit **une hausse de 18 euros par passager**.

Le rendement attendu de cette hausse des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion est de **230 millions d'euros par an**.

2. L'exonération de la hausse de la taxe de solidarité pour certains types de vols

Le **3° du A du I** introduit un 6 à l'article 302 *bis* K du code général des impôts pour prévoir **une liste de vols commerciaux auxquels ne s'appliqueront pas les hausses de tarifs de la taxe de solidarité**.

Pour ces vols, les tarifs de la taxe de solidarité **resteront inchangés**, à savoir **1,13 euros** pour les passagers embarqués à destination de la France, d'un autre État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse (**11,27 euros en classe affaires**) et **4,51 euros** pour les passagers embarqués à destination d'un autre État (**45,07 euros en classe affaires**).

Ces tarifs réduits s'appliqueront :

- **aux vols effectués entre la Corse et la France continentale** ;

- **aux vols effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer** ;

- **aux vols soumis à une obligation de service public¹**. Il s'agit en particulier **des lignes d'aménagement du territoire (LAT)** telles

¹ Au sens de l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté

qu'Agen-Paris, Castres-Paris, La Rochelle-Poitiers-Lyon, Tarbes-Paris, Limoges-Lyon, Limoges-Paris et Quimper-Paris.

3. L'affectation à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France des recettes générées par la hausse des tarifs de la taxe de solidarité

Le 2° du A du I modifie la liste des affectataires du produit annuel de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Il indique que celui-ci sera d'abord attribué, comme c'est le cas aujourd'hui, **au fonds de solidarité pour le développement**, toujours 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, soit **210 millions d'euros** actuellement.

Les recettes excédant ce plafond seront **reversées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, là encore dans la limite d'un plafond prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et qui sera de **230 millions d'euros** en 2020.

Enfin, **le produit annuel excédant ces deux plafonds**, donc qui dépasserait **440 millions d'euros** en 2020, serait **reversé au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. La fixation directement dans la loi des tarifs de la taxe de solidarité pour 2020

En premier lieu, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement présenté par Jean-Marc Zulesi (Bouches-du-Rhône, La République en Marche), rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Cet amendement visait à **fixer directement dans la loi**, pour l'année 2020, **les tarifs de la taxe de solidarité** comme suit :

Destination finale du passager :	Passager pouvant bénéficier, sans supplément de prix, de services à bord auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder gratuitement	Autre passager
- la France, un autre État membre de l'Union européenne, un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, la Confédération suisse	20,27 €	2,63 €
- autres États	63,07 €	7,51 €

Il s'agissait pour les auteurs de cet amendement **d'éviter** que les tarifs annoncés ne soient que des plafonds et **que le tarif effectif de la taxe de solidarité en 2020**, qui devait être déterminé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget, **puisse être inférieur à ce plafond**.

Cette mesure a pour objet de sécuriser les ressources de l'AFITF et de s'assurer **qu'elle recevra bien 230 millions d'euros en 2020 au titre de l'écocontribution sur les billets d'avion**.

Le même amendement **maintient en revanche le système de plafond initialement prévu par l'article 20 pour la période débutant au 1^{er} janvier 2021**. À compter de cette date, c'est bien un arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget qui fixera les tarifs effectifs de la taxe de solidarité dans les limites suivantes, lesquelles sont inchangées par rapport à la rédaction initiale de l'article :

Destination finale du passager :	Passager pouvant bénéficier, sans supplément de prix, de services à bord auxquels l'ensemble des passagers ne peut accéder gratuitement	Autre passager
- la France, un autre État membre de l'Union européenne, un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, la Confédération suisse	11,27 € - 20,27 €	1,13 € - 2,63 €
- autres États	45,07 € - 63,07 €	4,51 € - 7,51 €

2. Des dérogations à l'écocontribution soumises à la validation de la Commission européenne au regard du droit européen des aides d'État

Un second amendement, proposé par le Gouvernement et qui a reçu l'avis favorable de la commission des finances, modifie le paragraphe II de l'article 20 pour prévoir que **les dispositions relatives aux exonérations d'écocontribution** (vols effectués entre la Corse et la France continentale, vols effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer et vols soumis à une obligation de service public) **n'entreront pas en vigueur au 1^{er} janvier 2020**, contrairement en autres dispositions de l'article 20.

Elles entreront en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget **qui ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne** permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne.

L'amendement du Gouvernement avait prévu **une durée de trois mois de délai maximal** entre la réception de la réponse de la Commission européenne et la date d'entrée en vigueur des exonérations. Un sous-amendement présenté par Michel Castellani (Haute-Corse, Liberté et territoires) et plusieurs de ses collègues du groupe Liberté et territoires, accepté tant par la commission des finances que par le Gouvernement, a **ramené ce délai à un mois**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un secteur aérien d'ores-et-déjà lourdement taxé

Lors de l'annonce de la création de l'écocontribution le 9 juillet dernier, le Gouvernement avait laissé entendre que **le transport aérien français souffrait d'un déficit de taxation** alors qu'il est responsable de **4 % des émissions de CO₂ du pays** (le secteur de l'aviation civile représente **entre 2 % et 3 % des émissions de CO₂ au niveau mondial**).

Cette idée répandue tient au fait que **le transport aérien bénéficie d'exonérations de taxe intérieure à la consommation sur le kérosène prévues au niveau international** par l'article 24 de la convention de Chicago de 1944 ainsi que par de nombreuses conventions internationales bilatérales ratifiées par notre pays. Ces exonérations sont **également prévues au niveau européen** par la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité¹.

Or, en dépit de cette exonération de taxe sur le carburant, **le transport aérien est lourdement taxé en France**, ainsi que l'avaient clairement démontré le rapport de notre ancien collègue Bruno Le Roux remis en novembre 2014 mais également celui qu'avait présenté devant notre commission des finances la Cour des comptes en octobre 2016.

Le conseil des prélèvements obligatoires l'a redit en septembre 2019 dans son rapport « La Fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique ».

S'il rappelle qu'« *une étude commandée par l'Union européenne et publiée en juin a démontré que les externalités environnementales du secteur aérien étaient sous-tarifées* » aux niveaux international et européen, « *s'agissant du transport aérien français, plusieurs études montrent qu'à l'inverse de plusieurs autres pays européens, les prélèvements spécifiques sur le secteur couvrent déjà*

¹ Toutefois, son article 14 précise que les États membres peuvent limiter le champ d'application de ces exonérations aux transports internationaux et intracommunautaires, ce qui suppose que les vols intérieurs pourraient se voir appliquer une taxe intérieure à la consommation sur le kérosène.

quasi-intégralement l'ensemble des externalités négatives du transport aérien en France ».

De fait, **en plus des prélèvements obligatoires qui s'appliquent à toutes les entreprises** (impôts sur les sociétés, cotisations sociales, etc.), **de la taxe de solidarité sur les billets d'avion** déjà évoquée, **des redevances aéroportuaires et des redevances de la navigation aérienne**, les compagnies aériennes doivent s'acquitter en France :

- **de la taxe d'aéroport (TA) – 1,0 milliard d'euros** en 2019 – qui finance la sûreté aéroportuaire ;

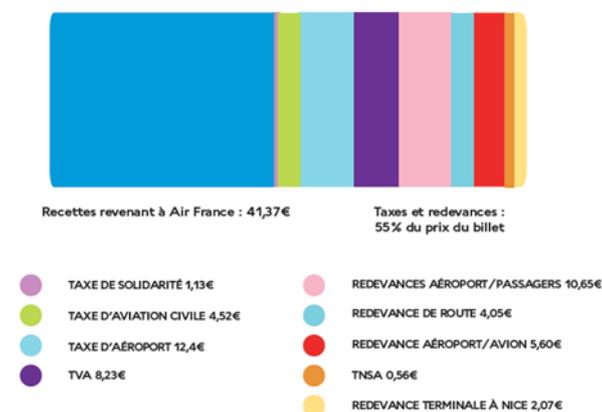
- **de la taxe de l'aviation civile (TAC) – 437 millions d'euros** en 2019 – qui finance les activités régaliennes de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

- **et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) – 49 millions d'euros** en 2019 – affectée au financement des travaux de réduction des nuisances sonores.

Le graphique ci-dessous réalisé par Air France montre ainsi que les prélèvements obligatoires représentent environ **55 % du prix d'un billet d'avion Paris-Nice**.

DÉCOMPOSITION TARIFAIRE D'UN BILLET PARIS-NICE

90,58€ TTC (prix médian, aller simple) - Hors frais de services



Source : Air France

Rappelons enfin que le secteur aérien est **l'un des plus concurrentiels qui soit**, en raison de **son ouverture aux compagnies du monde entier**, mais également de l'existence de **multiples comparateurs** qui permettent aux passagers **d'acheter leurs billets aux meilleurs prix**.

Dans ces conditions, il paraît **quasiment impossible pour les transporteurs aériens de répercuter une hausse de taxe sur les prix des billets**, ce qui signifie qu'elle se traduit mécaniquement pour eux par **une**

diminution de leurs recettes qui impacte négativement leur résultat d'exploitation.

2. Un contexte économique difficile avec les faillites d'Aigle Azur et d'XL Airways

La contribution prévue par le présent article sous la forme **d'une hausse des tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion** s'appliquera aux vols au départ de la France. Ce faisant, elle pèsera **tout particulièrement sur les compagnies françaises**, qui sont les seules basées en France.

a) Cette nouvelle contribution pèsera à 37 % sur les compagnies françaises et devrait représenter une surcharge de 60 millions d'euros pour Air France

Selon la direction générale de l'aviation civile (DGAC), le pavillon français devrait financer **37 % de cette écocontribution**, soit environ **85 millions d'euros**.

Sur cette somme, **60 millions d'euros** seront pris en charge par Air France, ce qui représentera **23 % du résultat d'exploitation de l'entreprise** en 2018 (**266 millions d'euros**).

Sur un rendement total de la taxe de solidarité majorée estimé à **446 millions d'euros** en 2020, l'ensemble des compagnies françaises du groupe Air France (Air France, Transavia et Hop) devraient contribuer à hauteur de **139 millions d'euros** (soit **31 % du rendement de la taxe**), la compagnie Air France contribuant à elle seule à hauteur de **113 millions d'euros**.

Au total, le principal contributeur de cette taxe de solidarité majorée sera bien **Air France (25 %)** loin devant **Easyjet (7 %)** et **Ryanair (4 %)**.

b) Un contexte économique particulièrement lourd pour le pavillon français

L'entrée en vigueur de l'écocontribution arrive à **un moment particulièrement critique pour le pavillon français**, avec la liquidation judiciaire coup sur coup des compagnies **Aigle Azur et XL Airways**, qui comptaient à elles deux **quelque 1 700 emplois**.

Au-delà du cas symptomatique de ces deux entreprises, **la part de marché du pavillon français n'a cessé de reculer ces dernières années**, atteignant **40 % en 2018**, soit **une baisse de 0,9 point en moyenne par an** depuis 10 ans.

Si la situation économique d'Air France s'est redressée ces derniers mois, la compagnie reste **pénalisée par le poids des prélèvements obligatoires français** et souffre **toujours d'une structure de coûts moins**

favorable que celle des compagnies comparables telles que British Airways et Lufthansa.

La création de l'écocontribution constitue donc clairement **un nouvel handicap compétitif pour les transporteurs aériens français** et impactera négativement la santé économique du secteur.

3. Une éco-contribution dépourvue de toute logique incitative et uniquement conçue comme une taxe de rendement pour boucler le budget de l'AFITF

a) Une fausse taxe environnementale

Le Gouvernement présente la hausse des tarifs de la taxe de solidarité prévue par le présent article 20 **comme une taxe environnementale**.

Mais cette prétendue écocontribution **ne répond nullement à la définition d'une taxe environnementale**, à savoir, selon la définition d'Eurostat et de l'OCDE, « *une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement* ».

Or, l'écocontribution **n'obéit pas du tout à une logique pollueur-payeur** puisqu'elle est assise **sur le nombre de passagers transportés**. Elle ne dépend **ni de la quantité de kérosène consommée, ni du type de motorisation** (plus ou moins consommateur d'énergie), **ni de l'incorporation éventuelle de biocarburants, ni même réellement de la distance parcourue**.

En outre, comme le montre une étude d'impact réalisée par le cabinet Carbone 4 pour le compte du Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL), une répercussion intégrale de l'écocontribution sur les billets d'avion - hypothèse hautement improbable, ainsi qu'il a été rappelé *supra* - provoquerait au maximum **une baisse de 0,5 % de la demande de transport aérien** et ne permettrait de baisser les émissions directes de l'aviation en France **que de 0,3 %**.

Dépourvue de tout caractère incitatif, l'écocontribution n'est qu'une taxe de rendement inventée hâtivement pour **boucler le financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**.

b) Taxer le transport aérien pour financer les routes

Si votre rapporteur général est **favorable à la hausse des moyens de l'AFITF** prévue dans le présent projet de loi de finances pour honorer le programme d'investissement annoncé par le Gouvernement dans le rapport annexé au projet de loi d'orientation des mobilités, **il peine à comprendre**

les raisons ayant présidé au choix de taxer le transport aérien pour financer ledit programme.

Comme évoqué précédemment, **de nombreuses taxes pèsent sur le transport aérien**. Mais du moins servaient-elles jusqu'ici à financer l'écosystème du transport aérien (la DGAC, la sûreté, la lutte contre les nuisances sonores aériennes) à l'exception, notable, de la taxe de solidarité, qui était du reste très critiquée pour cette raison, y compris par la Cour des comptes.

Or, la logique de l'écocontribution consistera à **faire financer par le transport aérien d'autres modes de transport**, puisque l'AFITF ne finance que les transports routier, ferroviaire et fluvial.

Si le transport fluvial et le transport ferroviaire émettent peu de dioxyde de carbone (constat à nuancer dans le cas du transport ferroviaire si l'on prend en compte la construction de l'infrastructure), **il n'en va pas de même de la route**, responsable de **16 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau national** contre 4 % pour le transport aérien.

La soit disant logique environnementale de l'écocontribution apparaît donc **pour le moins sujette à caution**.

c) Baisser d'autres taxes spécifiques au transport aérien pour compenser en partie l'écocontribution

Si votre rapporteur général comprend **la nécessité de maintenir les 230 millions d'euros de recettes affectées à l'AFITF** pour financer les investissements prévus par le projet de loi d'orientation des mobilités, il lui paraît nécessaire de **chercher en contrepartie à diminuer certains des prélèvements spécifiques** qui pèsent sur les compagnies aériennes.

Dans cette perspective, **l'amendement FINC.61** adopté par la commission des finances propose de **diminuer légèrement les tarifs de la taxe de l'aviation civile (TAC)** dont le produit est entièrement destiné au financement de **la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** et qui est censé rapporter à celle-ci **472 millions d'euros** en 2020, **une somme en hausse de 29,3 millions d'euros** par rapport à 2019.

À la suite de la crise du transport aérien de 2009, la DGAC s'était lourdement endettée jusqu'à atteindre **une dette nette de 1 282 millions d'euros**.

Depuis cinq ans, elle a pu **réduire rapidement cette dette** - celle-ci devrait représenter **734 millions d'euros** à la fin de l'année 2019 - car elle a bénéficié **des recettes particulièrement dynamiques de la taxe de l'aviation civile (TAC) et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA)**, dont le surplus lui est affecté depuis 2017.

Pour 2020, la DGAC prévoyait **de réduire son endettement de 72 millions d'euros**. Dans le contexte de la mise en œuvre de l'écocontribution, il paraît **bien plus pertinent de restituer cette somme aux compagnies aériennes** en diminuant les tarifs de la taxe de l'aviation civile (TAC) à due concurrence.

4. Les exonérations d'écocontribution prévues par le présent article doivent être autorisées par la Commission européenne

Les différentes mesures d'exonérations prévues par l'article 20 (vols effectués entre la Corse et la France continentale, vols effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer et vols soumis à une obligation de service public) **sont indispensables pour assurer la viabilité économique de lignes aériennes très fragiles**.

Or, l'amendement introduit par le Gouvernement à l'Assemblée nationale est venu semer le trouble. **Rien n'est sûr** quant au fait que la Commission européenne **validera le dispositif au regard du droit européen sur les aides d'État**, ni quant à son délai de réponse.

Une réponse postérieure au 1^{er} janvier 2020 provoquerait mécaniquement **une application de l'écocontribution à toutes les lignes aériennes supposées bénéficier d'une exonération**, ce qui les pénaliserait très lourdement.

Afin d'éviter qu'une telle situation ne se produise, il convient de **reporter l'application du présent article** afin de laisser le temps à la Commission européenne de se prononcer sur la conformité au regard du droit de l'Union européenne des exonérations qu'il prévoit.

Dans cette perspective, **l'amendement FINC.62** fixe l'entrée en vigueur de l'article 20 **un mois au plus tard après la date de réception par le Gouvernement d'une réponse positive de la Commission européenne**.

5. De nombreuses mesures alternatives à la création d'une nouvelle taxe seraient plus efficaces pour réduire les émissions des compagnies aériennes françaises

Imposer une nouvelle taxe au transport aérien n'est clairement **pas la meilleure manière de contribuer à la réduction des émissions de CO₂** du secteur, sauf à vouloir réduire le trafic dans une logique de décroissance et de réduction de l'activité économique.

La mesure la plus efficace consiste à **favoriser l'achat par les compagnies aériennes de nouveaux appareils** qui consomment moins de kérosène. Pour mémoire, les nouveaux aéronefs consomment **entre 15 % et 25 % de carburant de moins** que ceux de la génération précédente.

Air France, dont l'âge moyen des avions est de **15 ans**, a tout particulièrement **besoin d'investir pour renouveler sa flotte**. Or, les **60 millions d'euros** d'écocontribution dont la compagnie devra s'acquitter en 2020 représentent **le prix de deux avions moyen-courriers A220 neufs**.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances a adopté **l'amendement FINC.63** qui crée **un mécanisme de suramortissement pour l'acquisition d'aéronefs plus propres**.

En vertu de ce mécanisme, qui s'inspire des dispositifs analogues dont bénéficient **les véhicules poids lourds¹** et **les navires²**, les compagnies aériennes soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition pourront déduire de leur résultat imposable **une somme égale à 30 % de la valeur d'origine**, hors frais financiers, **des avions de transport de passagers, des avions emportant des passagers, du fret et du courrier et des avions cargos**, qui permettent **une réduction d'au moins 15 % des émissions de dioxyde de carbone** par rapport aux aéronefs qu'ils remplacent, que ces entreprises acquièrent neufs à compter du 1^{er} janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2024, soit **pendant une période de cinq ans**.

Autre façon de contribuer à la baisse des émissions de CO₂ du transport aérien : **le soutien à la recherche aéronautique** pour développer **des moteurs moins polluants**, pour encourager **l'incorporation de biocarburants** ou bien encore, à plus long terme, pour concevoir **des avions électrique** ou à **hydrogène**.

Malheureusement, le Sénat, compte tenu des règles relatives à la recevabilité financière des initiatives parlementaires, **n'est pas en mesure de flécher une partie du produit de l'écocontribution vers ce soutien à la recherche aéronautique**. Mais il considère que le Gouvernement devrait être plus attentif **aux propositions formulées par l'industrie** à cet égard.

Enfin, il importe de rappeler que les compagnies aériennes sont déjà soumises à **plusieurs dispositifs destinés à favoriser une baisse de leurs émissions de CO₂**.

Depuis 2012, le secteur de l'aviation est intégré **au système européen d'échanges de quotas d'émission** (SEQE-UE ou EU-ETS en anglais) pour les vols intérieurs à l'Union européenne.

En outre, les compagnies aériennes seront bientôt soumises **au mécanisme CORSIA**, adopté en 2016 par 193 États dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Ce mécanisme de marché global crée une obligation pour les compagnies aériennes de **compenser toutes les émissions de CO₂ des vols internationaux au-dessus du niveau de 2020**.

¹ Article 39 decies A du code général des impôts.

² Article 39 decies C du code général des impôts.

Ce dispositif repose dans une première phase sur une base volontaire mais **la France a confirmé qu'elle ferait partie des États qui le mettront en œuvre de façon contraignante** sur leur territoire, ce qui impliquera nécessairement **un coût important pour les compagnies françaises.**

6. Une éventuelle taxation environnementale du transport aérien devrait être recherchée au niveau international, ou, à tout le moins, européen

Enfin, le transport aérien étant par définition l'un des secteurs les plus exposé à la concurrence internationale, **toute mise en place de nouveaux prélèvements devrait avant tout être recherchée dans un cadre international, ou à tout le moins européen,** plutôt qu'au seul niveau national, de sorte que les compagnies françaises ne se voient pas lestées **de nouveaux handicaps** dans une compétition déjà très rude.

Des discussions sont précisément en cours au niveau de l'Union européenne **sur une possible taxation du kérosène ou sur une réforme du système d'échange de quotas d'émissions** visant à diminuer le nombre de quotas alloués gratuitement.

Dans ce contexte, **l'amendement FINC.64** adopté par la commission des finances prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport qui, non seulement, fournira **une information exhaustive sur les projets de taxation du transport aérien au niveau international ou européen** mais envisagera également **toute solution adaptée pour garantir un effet neutre sur le pavillon français.**

Dans l'hypothèse où une taxation européenne se mettrait en place, il conviendrait en effet **de supprimer,** à tous le moins, **la hausse additionnelle de la taxe de solidarité sur les billets d'avions prévue par le présent article,** afin de ne pas alourdir injustement la taxation du secteur aérien français dans un contexte de forte concurrence internationale.

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

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 21

(Art. L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, 1648 A du code général des impôts, 15 de la loi n°2015-17858 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, 141 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017)

Fixation pour 2020 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des variables d'ajustement, et substitution d'une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane

Commentaire : le présent article fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2020 ainsi que le périmètre et le taux de minoration des variables d'ajustement, précise les modalités de calcul du montant de la minoration supportée par chaque collectivité territoriale concernée et substitue une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane.

I. LE DROIT EXISTANT

A. *LES TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES S'ÉLEVAIENT À 111,8 MILLIARDS D'EUROS EN 2019*

1. La dotation globale de fonctionnement représente près du quart des transferts financiers aux collectivités territoriales

Le montant des transferts financiers de l'État au profit des collectivités territoriales s'élevait à **111,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** en 2019.

Ils comprennent :

- **les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** (prélèvements sur recettes - dont la dotation globale de fonctionnement (DGF) - pour un montant de 40,58 milliards d'euros, et

crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour un montant de 3,89 milliards d'euros) ;

- **la fiscalité transférée**¹ (35,55 milliards d'euros) et **la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des régions** (4,30 milliards d'euros) ;

- **les crédits liés au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage** (3,21 milliards d'euros) ;

- **des transferts financiers divers** (contrepartie de dégrèvements législatifs, produit des amendes de police de la circulation et des radars, subventions de fonctionnement et d'équipement hors ministère de l'intérieur), pour un montant de 24,31 milliards d'euros.

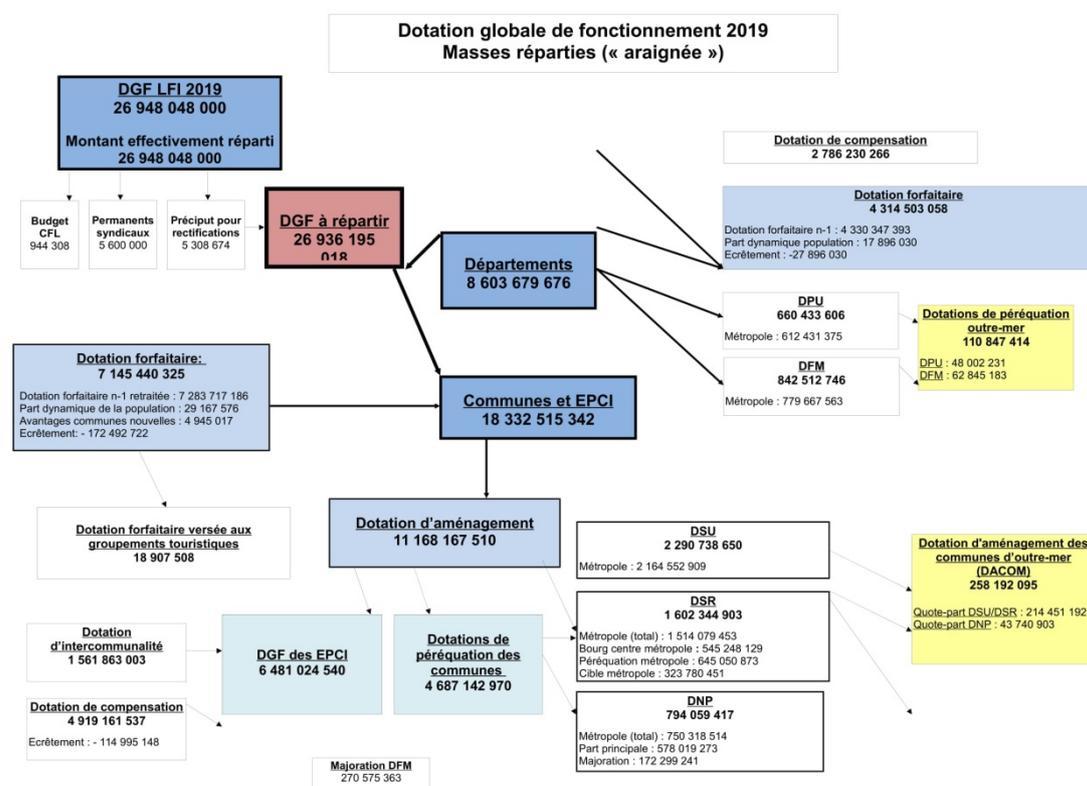
La DGF représente à elle seule près du quart du total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (111,8 milliards d'euros en 2019) et plus de la moitié des concours financiers (48,8 milliards d'euros en 2019).

En 2019, son montant, fixé à 26,95 milliards d'euros par l'article 23 de la loi de finances pour 2019², a été réparti selon les modalités rappelées dans le graphique ci-après.

¹ Hors formation professionnelle et apprentissage.

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement 2019



Source : direction générale des collectivités locales

2. Le prélèvement sur les recettes de l'État relatif au « versement transport »

Le prélèvement sur recettes de compensation du versement transport s'élevait à 91 millions d'euros en 2019, soit 0,22 % des prélèvements sur recettes.

L'article 15 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a institué ce prélèvement sur les recettes de l'État **compensant aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)**, au syndicat des transports d'Île-de-France, à la métropole de Lyon et aux syndicats mixtes de transport mentionnés aux articles L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales **la perte de recettes résultant de la réduction du champ des employeurs assujettis au versement transport** (relèvement du seuil de 9 à 11 salariés à compter du 1^{er} janvier 2016¹).

¹ Article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales.

Le versement transport

Le versement transport est une contribution due par tout employeur public ou privé dont l'entreprise atteint ou dépasse la taille de onze salariés. Il participe au financement des transports en commun en région parisienne et dans les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants ayant institué ce versement. Il est calculé sur l'ensemble des rémunérations soumises aux cotisations de Sécurité sociale. Il est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public. Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite de :

- 0,55 % des salaires dans les communes ou établissements publics compris entre 10 000 et 100 000 habitants ;
- 0,85 % des salaires dans les communes ou établissements publics compris entre 50 000 et 100 000 habitants et que l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) réalise une infrastructure de transport collectif en site propre ;
- 1 % des salaires lorsque la commune ou l'établissement public a plus de 100 000 habitants ;
- 1,75 % des salaires lorsque la commune ou l'établissement public a plus de 100 000 habitants et que l'AOM réalise une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.

Les établissements publics de coopération intercommunale ou les AOM auxquelles ont adhéré ces établissements peuvent majorer leur taux de 0,05 %.

D'autres possibilités de majoration de ces taux sont également ouvertes, dans des cas particuliers.

Source : articles L.2333-64 à L. 2333-75 du code général des collectivités territoriales

3. Le prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser, pour la collectivité territoriale de Guyane, la suppression de sa part de dotation globale garantie

Les dispositions du III de l'article 141 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoient l'institution d'un **prélèvement sur les recettes de l'État compensant les pertes de recettes résultant, pour la collectivité territoriale de Guyane (CTG), de la suppression de sa part de dotation globale garantie.**

La dotation globale garantie

Le produit de l'octroi de mer est affecté, en premier lieu, à une « dotation globale garantie » (DGG) répartie entre les communes des départements d'outre-mer.

Jusqu'en 2018, la Guyane s'est distinguée des autres départements d'outre-mer s'agissant de la répartition du produit de l'octroi de mer. En effet, la collectivité territoriale de Guyane bénéficiait, aux côtés des communes, d'une part correspondant à 35 % de la dotation globale garantie de la taxe d'octroi de mer. Cette part était plafonnée à 27 millions d'euros.

L'article 141 de la loi du 28 février 2017 précitée a prévu le transfert de l'intégralité du produit de l'octroi de mer aux seules communes, avec compensation des pertes de recettes résultant de ce transfert pour la collectivité territoriale unique de Guyane par le biais d'un prélèvement sur recettes.

La compensation a été réalisée, pour les exercices 2017, 2018 et 2019, à proportion des transferts effectués aux communes. Le prélèvement sur recettes s'est élevé à 27 millions d'euros en 2019.

L'État a également pris l'engagement, dans le cadre de la convention du 28 octobre 2017, « **d'inscrire dans la durée des ressources nécessaires à la compensation des pertes** liées au transfert de l'octroi de mer des communes prévue par la loi EROM, **au-delà de l'année 2019** »¹.

B. DES CONCOURS FINANCIERS DONT L'ÉVOLUTION S'INSCRIT DANS UN CADRE LIMITATIF DÉFINI PAR LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La trajectoire d'évolution du montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales fait l'objet d'une **définition par les lois de programmation des finances publiques (LPFP)**.

L'article 16 de la LPFP pour les années 2018 à 2022² précise que celle-ci est constituée des prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales et des crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

¹ Convention du 28 octobre 2017 entre la collectivité territoriale de Guyane et l'État.

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Trajectoire d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales fixée par la LPFP 2018-2022

(en milliards d'euros courants, à périmètre constant)

	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
Taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions	4,12	4,23	4,36	4,5	4,66
Autres concours	38,37	38,14	38,12	38,1	38,1
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

Source : article 16 de la LPFP 2018-2022

Au sein de cet ensemble, **les différents concours financiers connaissent des évolutions indépendantes**, telles que la progression des dotations de péréquation ou encore l'augmentation liée à l'évolution démographique.

Le respect de cette trajectoire¹ passe ainsi, d'une part, par un **écrêtement de dotations au sein de la DGF et, d'autre part, par une minoration d'autres concours financiers, les « variables d'ajustement ».**

Celles-ci correspondent à des dotations visant à compenser des exonérations relatives à l'ensemble des impositions directes locales, qu'elles soient historiques ou qu'elles résultent de la réforme de la fiscalité locale intervenue dans le cadre de la loi de finances pour 2010².

L'article 23 de la loi de finances pour 2019 précité prévoyait une minoration des variables d'ajustement de l'ordre de **144 millions d'euros**.

Un amendement a été adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour restituer aux communes le montant de la baisse de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) qu'elles avaient connu en 2018. Cet amendement s'est traduit par un rebasage de la DCRTP de 15 millions d'euros, financé par une diminution de même montant de la DCRTP des trois catégories de collectivités qui en bénéficient. La minoration des variables d'ajustement s'est donc *in fine* élevée à **159 millions d'euros**.

¹ Le III de l'article 16 précité précise que, pour la durée de la programmation, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et le produit de l'affectation de la TVA aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane ne sont pas plafonnés.

² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE STABILISATION DE LA DGF À PÉRIMÈTRE CONSTANT À PRÈS DE 27 MILLIARDS D'EUROS

Les transferts financiers de l'État aux collectivités s'élèvent à **115,7 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2020, en autorisations d'engagement et à périmètre courant.

En leur sein, les **concours financiers de l'État aux collectivités s'élèvent à 49,1 milliards d'euros**.

Le I du présent article prévoit que le montant de la **DGF pour l'année 2020 s'élèvera à 26,8 milliards d'euros**, soit une stabilité à périmètre constant mais une diminution d'environ 147 millions d'euros par rapport à 2019 à périmètre courant.

Cette baisse résulte de plusieurs mesures de périmètre, en particulier :

- une **diminution de la dotation forfaitaire de Mayotte**, à la suite d'une réfaction analogue en 2019 résultant de la recentralisation du financement et de l'attribution du RSA à compter du 1^{er} janvier 2019. Conformément au IX de l'article 81 de la loi de finances pour 2019, **la minoration réalisée en 2019 était provisionnelle et doit être ajustée en 2020** en fonction du montant des dépenses et des recettes exécutées sur l'exercice 2019 et de la valorisation des équivalents temps plein non transférés et financés par l'État. Cette diminution passe par :

▪ une minoration de 0,6 million d'euros de la dotation forfaitaire de Mayotte correspondant à l'ajustement à opérer au titre de l'année 2019. La dotation forfaitaire sera augmentée de cette même somme en 2021 ;

▪ une minoration de 0,9 million d'euros correspondant à l'ajustement à opérer pour les années 2020 et suivantes, qui sera durable.

- une **diminution des dotations forfaitaire (- 46,3 millions d'euros) et de péréquation (- 100,7 millions d'euros) perçues par le département de La Réunion**, dont les compétences de financement et d'attribution du RSA sont recentralisées à compter du 1^{er} janvier 2020. Celle-ci sera ajustée en loi de finances pour 2021 en fonction du montant des dépenses et des recettes exécutées sur l'exercice 2020 ;

- une majoration, à hauteur de 0,5 million d'euros, de la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre au titre du rebasage de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle de la communauté de communes de Lacq-Orthez (Pyrénées-Atlantiques) ;

- une **majoration d'1,5 million d'euros pour abonder le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)**, dans la lignée de ce qui avait été fait par la loi de finances pour 2018 (abondement d'un million d'euros par prélèvement sur la DGF).

Le fonds d'aide au relogement d'urgence

Le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU), créé par l'article 39 de la loi de finances pour 2006¹, peut accorder des aides financières aux communes ou à des établissements publics locaux pour assurer, pendant une période maximale de 6 mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation.

Il a été prorogé jusqu'en 2020 par la loi de finances pour 2016. Il a fait l'objet d'un abondement exceptionnel de la DGF de 1 million d'euros en 2018.

Le solde de crédits restants est actuellement de 1,47 million d'euros. Une trentaine de dossiers est encore en attente d'instruction à la DGCL, pour un montant demandé de 0,6 million d'euros. Le solde restant serait donc inférieur à 0,87 million d'euros début 2020. La consommation moyenne annuelle étant d'environ 1 million d'euros, un abondement est proposé par le Gouvernement.

Source : direction générale des collectivités locales

Il convient par ailleurs de noter, qu'en 2020, comme en 2019, **l'augmentation de la péréquation, à hauteur de 180 millions d'euros pour les communes, de 10 millions d'euros pour les départements et de 30 millions d'euros pour la dotation d'intercommunalité, sera entièrement financée par écrêtement de dotations au sein de la DGF et non par une minoration des variables d'ajustement.**

Le montant qui devra faire l'objet d'un écrêtement dans la DGF du bloc communal et des départements ne peut être connu à ce stade. Il dépendra notamment des chiffres de population au titre de 2020 ainsi que des choix effectués par le comité des finances locales en début d'année prochaine². Cet écrêtement portera sur la dotation forfaitaire pour les communes et sur la dotation de compensation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Pour les départements, il se traduira par une diminution de la dotation forfaitaire.

¹ Article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales.

² Le comité des finances locales arrêtera les montants des dotations de péréquation lors de sa séance du mois de février 2020, conformément aux articles L. 2334-7-1 et L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales. Le Comité des finances locales a en effet la possibilité de renforcer la progression de la péréquation en finançant cette majoration par des ajustements internes à la DGF.

B. LA SUPPRESSION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES COMPENSANT, POUR LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE GUYANE, LA SUPPRESSION DE SA PART DE DOTATION GLOBALE GARANTIE

La Cour des comptes, dans son rapport du 19 juin 2019 sur « la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane », a recommandé un **prolongement du versement de la compensation de l'octroi de mer à la collectivité territoriale de Guyane à hauteur du montant versé en 2019, en contrepartie de la signature d'une convention d'objectifs et de performance avec l'État avant le 20 décembre 2019**. Elle souhaitait, par ce biais, qu'une logique de contractualisation soit instaurée entre la collectivité territoriale de Guyane et l'État, permettant de garantir à la collectivité un financement de l'État tout en l'incitant à maîtriser ses dépenses.

Le **V** du présent article remplace, dans la lignée de la recommandation de la Cour des comptes, le **III** de l'article 141 de la loi du 28 février de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer¹ par des dispositions prévoyant :

- la **suppression du prélèvement sur les recettes (PSR)** de l'État compensant les pertes de recettes résultant, pour la collectivité territoriale de Guyane, de la suppression de sa part de dotation globale garantie ;

- le **remplacement** de ce prélèvement sur recettes **par une dotation budgétaire d'un montant ne pouvant excéder 27 millions d'euros** ;

- le **conditionnement, pour l'exercice 2020**, du versement par l'État de cette dotation **à la conclusion, avant le 20 décembre 2019, d'une convention d'objectifs et de performance** entre l'État et la collectivité territoriale de Guyane.

La substitution d'une dotation budgétaire à un PSR est rendue nécessaire par la **volonté du Gouvernement de conditionner l'octroi de cette compensation au respect de règles de gestion** et de maîtrise des dépenses de la collectivité. En effet, l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², qui définit les prélèvements sur recettes, prévoit que la loi de finances peut rétrocéder directement aux collectivités territoriales un « *montant déterminé de recettes* », et ce « *en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ». **Les PSR doivent alors être « définis et évalués de façon précise et distincte » dans leur destination comme dans leur montant. Ils ne le seraient pas si la condition de signature d'une convention de performance était introduite telle quelle** : le refus de verser le PSR signifierait alors que

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

son objet n'était pas de « *couvrir des charges* », qui existent que la convention soit ou non signée.

Les deux alinéas introduits par le **V** du présent article, qui ont vocation à remplacer le **III** de l'article 141 de la loi du 28 février 2017 précitée, **permettent de distinguer d'une part le vecteur financier de la compensation** - remplacement d'un prélèvement sur recettes par une dotation budgétaire - **et de l'autre le conditionnement du versement de cette compensation. Le second alinéa est destiné à évoluer chaque année**, soit en étant supprimé, dans la mesure où il porte sur l'exercice 2020, soit en étant modifié pour ajuster la contrepartie attendue par l'État du versement de la compensation.

C. UNE DIMINUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE L'ORDRE DE 122 MILLIONS D'EUROS EN 2020

1. Un périmètre qui inclut désormais le prélèvement sur recettes de compensation du versement transport

Le **III** du présent article fixe le périmètre et les montants pour 2020 des variables d'ajustement.

Leur champ comprendra la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (« dot carrée ») des départements et des régions, la DCRTP des départements et des régions et les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), selon la répartition figurant dans le tableau ci-après.

Il est, en outre, **élargi au prélèvement sur recettes destiné à compenser aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** la perte de recettes consécutive au relèvement en 2016 du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) des entreprises au versement transport.

Répartition de la minoration des variables d'ajustement par dotation

(en millions d'euros)

	Dotation	Exécution 2018	LFI 2019	Évolution 2018-2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020
	DGF	26 960	26 948	-12	26 802	-146
Variables d'ajustement	Dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (dot carrée) des départements et des régions	529	500	-29	465	-35
	DCRTP des départements	1303	1273	-30	1273	0
	DCRTP des régions	579	549	-30	514	-35
	DCRTP des communes et des EPCI	1175	1155	-20	1145	-10
	FDPTP	333	284	-49	284	0
	PSR de compensation du relèvement du seuil du versement transport - AOM				48	-43
				Total minoration des variables d'ajustement	-163	Total minoration des variables d'ajustement

Source : commission des finances du Sénat

La minoration appliquée aux variables d'ajustement vise à **compenser la hausse de certaines dotations**. Au total, la minoration des variables d'ajustement correspondrait à **122 millions d'euros**.

**Ventilation des mesures nouvelles des concours financiers de l'État
aux collectivités territoriales financées par une minoration
des variables d'ajustement**

(en millions d'euros)

Hausse de la compensation d'exonérations de fiscalité locale hors CFE dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 000 euros	59
Suppression de l'indemnité de conseil des comptables publics versée par les collectivités territoriales	25
Hausse du PSR au profit de la collectivité de Corse	22
Hausse de la dotation élu local	10
Hausse de la dotation pour les titres sécurisés	6
Total	122

Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » 2019

Au total, **le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, hors FCTVA et TVA des régions, atteindra 38,71 milliards d'euros, soit un écart au montant prévu par l'article 16 de la LPFP 2018-2022 (38,12 milliards d'euros) de 590 millions d'euros.**

Celui-ci résulte en particulier de la décision gouvernementale de ne pas gager la création d'un nouveau prélèvement sur recettes visant à neutraliser les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage pour les régions (73 millions d'euros) ainsi que du recalibrage de la compensation de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les entreprises de très faibles chiffres d'affaires, créée par la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 (et non gagée alors).

Montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

(hors FCTVA et TVA aux régions, en milliards d'euros)

	LPFP	PLF 2020
Mission « Relations avec les collectivités territoriales »	3,54	3,81
Prélèvements sur recettes	34,58	34,90
Total	38,12	38,71
	Écart	0,59

Source : commission des finances du Sénat

2. Une minoration répartie *au prorata* des recettes réelles de fonctionnement

Le IV du présent article prévoit que, **comme en 2019, la minoration des variables d'ajustement ne sera pas appliquée proportionnellement au montant perçu par chaque collectivité mais au *prorata* des recettes réelles de fonctionnement (RRF) de leur budget principal.**

Les RRF prises en compte seront celles constatées dans les comptes de gestion afférents à l'exercice 2018.

Dans le cas où la minoration excéderait le montant de la dotation perçu en 2019, le présent article prévoit que l'écart est réparti entre les autres collectivités territoriales selon les mêmes modalités.

Le IV du présent article prévoit que les RRF prises en compte sont minorées des « *atténuations de produits (...), des recettes exceptionnelles et du produit des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de mutualisation de services entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres telles que constatées dans les comptes de gestion afférents à l'exercice 2018* ». Pour les communes situées sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, elles sont en outre minorées des recettes reversées au fonds de compensation des charges territoriales, telles que constatées dans les comptes de gestion 2018.

Pour la métropole de Lyon, la collectivité territoriale de Guyane et la collectivité territoriale de Martinique, les RRF prises en compte sont affectées d'un pourcentage, qui diffère selon la destination de chaque dotation.

Coefficients applicables au montant de recettes réelles de fonctionnement de la métropole de Lyon et des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique pour le calcul de la minoration des variables d'ajustement

(en pourcentage)

	Dotation versée au titre de compétences intercommunales	Dotation versée au titre de compétences départementales	Dotation versée au titre de compétences régionales
Métropole de Lyon	44,55 %	55,45 %	
Collectivité territoriale de Guyane		79,82 %	20,18 %
Collectivité territoriale de Martinique		81,58 %	18,42 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après le présent article 21

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, adopté un amendement visant à modifier le schéma financier de reprise des ressources au département de La Réunion à la suite de la recentralisation du RSA prévue par l'article 25 du présent projet de loi de finances. La compensation de cette recentralisation devait en effet se traduire par :

- une minoration de 46,3 millions d'euros de la dotation forfaitaire ;
- une minoration de 100,7 millions d'euros de la dotation de compensation.

Le département de La Réunion ayant exprimé son souhait d'intégrer le produit de la taxe sur les tabacs dans le panier de ressources reprises, le Gouvernement a proposé, par cet amendement, de modifier le schéma initial de compensation.

La compensation est désormais établie comme suit :

- une minoration de 46,3 millions d'euros de la dotation forfaitaire ;
- une minoration de 50,3 millions d'euros de la dotation de compensation.
- une affectation du produit de la taxe sur les tabacs au budget général de l'État à hauteur de 50,4 millions d'euros.

Par conséquent, le deuxième alinéa du I du présent article qui fixe le montant de la DGF est modifié : il **fixe le montant de la DGF pour 2020 à 26 851 874 416 euros au lieu de 26 801 527 462 euros.**

Évolution du périmètre de la DGF 2020

(en euros)

DGF 2019 répartie	26 948 048 000
<i>Débasage dotation forfaitaire La Réunion</i>	-46 280 950
<i>Débasage dotation de compensation La Réunion</i>	-50 346 953
<i>Débasage dotation forfaitaire Mayotte (2020)</i>	-637 037
<i>Débasage dotation forfaitaire Mayotte (à compter de 2020)</i>	-885 263
<i>Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)</i>	1 500 000
<i>Rebasage communauté de communes Lacq-Orthez</i>	476 619
DGF 2020	26 851 874 416

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGCL

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté **quatre amendements rédactionnels**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se félicite que la dotation globale de fonctionnement ne fasse pas l'objet d'une diminution unilatérale, contrairement à l'habitude qui avait été prise durant le quinquennat précédent.

A. DEUX NOUVEAUX DISPOSITIFS COMPENSATOIRES FONT L'OBJET D'UNE MINORATION OU D'UNE SUPPRESSION

Il regrette toutefois que le prélèvement sur recettes compensant les pertes de recettes de versement transport soit intégré dans les variables d'ajustement. Cet élargissement du champ des variables d'ajustement pèse à hauteur de 45 millions d'euros sur les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), alors qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, s'appliquera l'article 11 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE)¹ du 22 mai 2019 qui modifie les règles de franchissement des seuils sociaux. Il dispose que « le franchissement à la hausse d'un seuil d'effectif salarié est pris en compte lorsque ce seuil a été atteint ou dépassé pendant cinq années civiles consécutives ». Ces dispositions auront, d'après l'étude d'impact du projet de loi, un effet défavorable sur les recettes des collectivités territoriales, à hauteur de 15 millions d'euros en

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

2022, 45 millions d'euros en 2023 et 30 millions d'euros en 2024 et les années suivantes. **Sur la période 2022-2024, la perte de ressources pour les AOM s'élèvera donc à 90 millions d'euros.**

Par ailleurs, le remplacement, prévu par le présent article, du prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane par une dotation budgétaire pourrait également avoir pour effet de réduire la compensation versée à la collectivité territoriale de Guyane. En effet, cette transformation risquerait de conduire à une absence de versement si le contrat de performance avec l'État n'était pas signé d'ici le 20 décembre 2019. Même s'il avait lieu, la transformation d'un PSR en dotation budgétaire est un **assez mauvais signal quant à la pérennité de la compensation.**

B. LA SUPPRESSION DES INDEMNITÉS DE CONSEIL DES COMPTABLES PUBLICS EST FINANCÉE PAR UNE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

Une minoration des variables d'ajustement à hauteur de 25 millions d'euros est prévue pour financer la suppression des indemnités de conseil des comptables publics¹.

L'indemnité de conseil au comptable public

Une collectivité territoriale ou un établissement public local peut solliciter personnellement son comptable afin qu'il lui fournisse conseil et assistance. Le comptable public agit, alors, à titre personnel, en dehors de ses attributions de fonctionnaire de l'État, à la demande des collectivités territoriales. Toutefois, les comptables publics étant des fonctionnaires de l'État, les conditions de cette intervention et de sa rémunération – par une indemnité dite de conseil – sont strictement encadrées. Les comptables publics peuvent fournir personnellement, et en complément de leurs obligations professionnelles, une aide technique aux collectivités territoriales qui les sollicitent dans les conditions fixées par l'article 97 de la loi du 2 mars 1982, le décret n° 82-979 du 19 novembre 1982 et les arrêtés du 16 décembre 1983 et du 12 juillet 1990. L'attribution de l'indemnité de conseil et son montant font l'objet d'une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public local. Le montant de l'indemnité de conseil est déterminé à partir de la moyenne annuelle des dépenses budgétaires des sections de fonctionnement et d'investissement, à l'exception des opérations d'ordre, des trois derniers budgets exécutés, à laquelle est appliqué le barème figurant dans les arrêtés susmentionnés. L'assemblée délibérante a toute latitude pour moduler ce montant, en fixant un taux, en fonction des prestations demandées au comptable. Néanmoins, le montant ainsi choisi ne peut excéder le traitement brut annuel indiciaire minimum de la fonction publique.

Source : réponse du Ministère de l'économie et des finances à la question écrite n° 19741 de Mme Elisabeth Doineau, publiée dans le JO Sénat du 09/03/2017

¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, article 97 ; décret n° 82-979 du 19 novembre 1982 précisant les conditions d'octroi d'indemnités par les collectivités territoriales et leurs établissements publics aux agents des services déconcentrés de l'État ou des établissements publics de l'État.

Cette prime facultative du comptable public, votée par les collectivités, devient par conséquent une dépense automatiquement et durablement à leur charge.

Elle est d'autant plus inacceptable que cette mesure intervient dans un contexte de réorganisation du réseau territorial de la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'ici 2022 qui va se traduire par la fermeture de trésoreries.

Le dévoiement de l'utilisation des variables d'ajustement, pour financer en l'espèce une décision prise unilatéralement par le Gouvernement, sans concertation préalable, conduit votre rapporteur général à vous proposer d'adopter un amendement supprimant la minoration des variables d'ajustement à hauteur de 25 millions d'euros.

C. LES MESURES DU PROJET DE LOI « ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ » SONT FINANCÉES PAR UNE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

L'article 26 du présent projet de loi de finances prévoit une majoration de 10 millions d'euros de la dotation particulière « élu local » (DPEL) finançant à hauteur de 7 millions d'euros la prise en charge des frais de garde pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et à hauteur de 3 millions d'euros la protection fonctionnelle des élus, qui ont été votées dans le cadre du projet de loi « Engagement et proximité »

Cette augmentation de la DPEL est toutefois **gagée par la minoration des variables d'ajustement**, et met donc à la charge des collectivités le financement de ces mesures présentées comme des mesures de soutien aux maires.

Votre rapporteur général vous propose par conséquent d'adopter un amendement visant à supprimer la minoration des variables d'ajustement à hauteur de 10 millions d'euros pour faire porter à l'État le financement de ces mesures.

L'ensemble des modifications proposées par le rapporteur général sont portées par l'amendement FINC.51 adopté par la commission des finances.

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

ARTICLE additionnel après l'article 21

(Art. L. 2335-3, L. 3334-17, L. 5214-23-2, L. 5215-35, L. 5216-8-1 du code général des collectivités territoriales, 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992, 49 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014)

Compensation des exonérations de TFPB en faveur des logements sociaux

Commentaire : le présent article vise à instaurer une compensation intégrale des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la construction de logements sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DES EXONÉRATIONS DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES SONT PRÉVUES POUR LES LOGEMENTS SOCIAUX

Certains immeubles font l'objet d'abattements sur la base d'imposition, d'exonérations et de dégrèvements de la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), **applicables de plein droit ou sur délibération des collectivités territoriales.**

Deux types d'exonérations de TFPB coexistent : **les exonérations permanentes et les exonérations temporaires.**

Parmi les exonérations permanentes, certaines sont applicables de plein droit (article 1382 du code général des impôts) : les immeubles publics par exemple, qu'ils appartiennent à l'État ou aux collectivités, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus. **D'autres sont applicables sur délibération** et sont donc décidées par les collectivités pour la part de TFPB qui leur revient (article 1382 B à 1382 G et 1383 G à 1383 G ter du même code). Ainsi en est-il des bâtiments à usage médical par exemple.

De nombreuses exonérations sont temporaires et peuvent être de plein droit ou soumises à délibération : l'exonération de deux ans des constructions nouvelles (article 1383 du même code), les exonérations de TFPB liées à une exonération de CFE et destinées à encourager l'activité économique dans certaines zones du territoire (articles 1383 B à 1383 J du même code), les exonérations destinées à encourager les économies d'énergie (articles 1383-0 B à 1383-0 B bis du même code) et **les exonérations des logements sociaux (articles 1384 à 1384 G du même code).**

Certains dispositifs d'exonération ou d'abattement font l'objet d'une compensation de l'État *via* un mécanisme budgétaire. À ce titre, les pertes de TFPB liées à l'allongement de 15 à 25 ans de la durée d'exonération pour les logements sociaux sont compensées selon des modalités prévues par l'article L. 3334-17 du code général des collectivités territoriales.

B. L'ARTICLE 5 DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES PRODUIT DES EFFETS SUR LES RESSOURCES DES COMMUNES QUI CONSTRUISENT DES LOGEMENTS SOCIAUX

L'article 5 du présent projet de loi de finances a une **conséquence particulière sur les communes qui accueilleront, à l'avenir, des logements sociaux.**

1) Le cas des logements sociaux existants en 2021

Pour les communes accueillant déjà des logements sociaux sur leur territoire en 2021, le droit existant actuellement n'est pas modifié.

En effet, les locataires de logements sociaux acquittent la taxe d'habitation ou bénéficient d'une exonération ou d'un dégrèvement lorsque son montant représente une part trop importante de leurs revenus. Dans les deux cas, la commune perçoit une ressource fiscale. Celle-ci est toutefois inférieure à ce qu'elle aurait été sans exonération, dans la mesure où les exonérations ne sont que partiellement compensées.

Les différentes exonérations à la taxe d'habitation pouvant concerner les habitants de logements sociaux (exonérations dites « personnes de condition modeste ») **représentaient 1,7 milliard d'euros en 2017, dont 1,2 milliard étaient compensés.**

Les propriétaires ou bailleurs sociaux bénéficient quant à eux d'une exonération de TFPB de longue durée, qui n'est compensée aux communes que de manière résiduelle. Ainsi, le **montant des exonérations de TFPB sur les logements sociaux** représentait, en 2018, **463 millions d'euros.** La même année, l'allocation compensatrice versée s'établissait à 15,1 millions d'euros. **Le montant des exonérations non compensées, financé par les collectivités territoriales, s'élevait donc à 448 millions d'euros.**

2) La construction de logements sociaux à partir de 2021 se traduira, pour les communes concernées, par une perte de ressources par rapport au régime fiscal antérieur à la réforme

Les locataires de logements sociaux **n'acquitteront plus la taxe d'habitation et n'en seront plus non plus ni exonérés ni dégrévés.**

En revanche, les propriétaires ou bailleurs sociaux seront toujours exonérés de TFPB sur une longue durée (quinze à vingt-cinq ans) et **les communes mal compensées à ce titre.**

En outre, l'article 5 de la loi de finances pour 2018 a prévu que le **dispositif de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation** fixé par l'article 1414 A du code général des impôts, **qui donne actuellement lieu à un dégrèvement, soit supprimé au 1^{er} janvier 2020.**

La suppression de la taxe d'habitation et du dégrèvement afférent se traduira, pour les communes qui construiront des logements sociaux à compter de 2021, par une véritable perte de ressources financières.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA COMPENSATION INTÉGRALE DES EXONÉRATIONS DE TFPB EN FAVEUR DES LOGEMENTS SOCIAUX

Votre commission des finances a adopté un **amendement FINC.52** tendant à créer un article additionnel après l'article 21 afin de faire sortir des variables d'ajustement l'exonération de TFPB de longue durée pour les propriétaires ou bailleurs sociaux.

L'exonération ne serait donc plus minorée et permettrait de faire bénéficier les communes d'une compensation intégrale de cette exonération. Elles percevraient ainsi environ 450 millions d'euros de recettes supplémentaires et les EPCI 36 millions d'euros¹.

¹ *Données 2018 – Rapport 2019 sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux.*

Cette disposition, déjà votée par le Sénat à de nombreuses reprises au cours des dernières lois de finances, revêt une importance toute particulière avec la mise en place du schéma de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. En effet, à compter de cette date, les communes et EPCI n'auront plus les recettes de TH sur les logements sociaux (*via* les contribuables ou *via* les compensations d'exonérations et les dégrèvements) qu'elles avaient auparavant. Aussi la commission des finances a-t-elle adopté un amendement visant à répondre à cet enjeu financier majeur pour les collectivités territoriales en établissant **une compensation intégrale des exonérations de TFPB sur les logements sociaux.**

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

ARTICLE 22

(Art. 38 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ; art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ; art. 40 et 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 pour 2014 ; art. 29 et 123 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 : en premier lieu, le présent article prévoit des mesures de compensation par une fraction du produit de la TICPE au département de Mayotte au titre de compétences exercées en conséquence de l'entrée en vigueur du code du travail dans ce département. En second lieu, le présent article tire les conséquences du transfert des compétences des régions en matière d'apprentissage aux branches professionnelles et à l'État en supprimant le transfert aux collectivités concernées de trois fractions du produit de la TICPE.

L'article 72-2 de la Constitution prévoit que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

L'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») précise que les ressources attribuées au titre de cette compensation doivent être équivalentes aux dépenses consacrées par l'État pour l'exercice de ces compétences **à la date du transfert**, et que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées en loi de finances.

Le présent article propose ainsi d'actualiser la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) attribuée aux collectivités territoriales, en raison de transferts de compétences.

I. LES COMPENSATIONS DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Conformément à l'article 120 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, **le code du travail métropolitain s'applique sur le territoire du département de Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2018**, ce qui a notamment eu pour effet de doter la collectivité de nouvelles compétences.

A. LE DROIT EXISTANT

1. La compétence pour la mise en œuvre du dispositif de « **nouvel accompagnement pour les créateurs et repreneurs d'entreprises** » (NACRE)

Ainsi, en application des articles L. 5141-5 et L.5522-21 du code du travail, le département de Mayotte est désormais compétent pour la mise en œuvre du « **nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises** » (NACRE). Ce dispositif, créé par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, permet le financement d'un parcours d'accompagnement renforcé et individualisé des créateurs et repreneurs d'entreprises.

En modifiant l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, l'article 42 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a instauré une **compensation provisionnelle**, correspondant à la moyenne des dépenses actualisées des trois exercices précédant le transfert, soit 192 247 euros, et versée sous la forme d'une fraction de tarif de la TICPE. Il s'agit de la même méthodologie que celle qui avait été retenue pour la métropole dans le cadre de l'article 133 de la loi « NOTRe ».

L'évaluation préalable au projet de loi de finances pour 2018 prévoyait l'insertion, en loi finances rectificative de fin d'année 2018, d'une disposition établissant le montant définitif de la compensation annuelle sur la base des dépenses exécutées en 2017, mais ce calcul définitif a finalement été reporté à la loi de finances initiale pour 2020.

2. Les compétences dévolues en vertu de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

L'application du code de travail métropolitain au 1^{er} janvier 2018 dans le département de Mayotte a également eu pour effet, en vertu de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, d'attribuer à cette collectivité **l'exercice**

de certaines compétences en matière de formation professionnelle, prévues par l'article L. 6121-1 du code du travail.

En modifiant l'article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, la loi de finances initiale pour 2018 avait également instauré une **compensation provisionnelle** s'élevant à 917 431 euros, en vertu de l'article 39 de la loi de finances pour 2012. Le montant de la compensation annuelle définitive devait être arrêté selon les mêmes modalités que pour le transfert de la compétence « NACRE », soit *via* l'insertion en loi de finances rectificative de fin d'année 2018 d'une disposition établissant le montant définitif de la compensation annuelle sur la base des dépenses exécutées en 2017, mais ce calcul définitif a lui-aussi été reporté à la loi de finances initiale pour 2020.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'affectation de recettes de TICPE à Mayotte au titre de ces nouvelles compétences représentera à partir de 2020 un transfert total de **52 247 euros**.

1. La compensation au titre de la compétence « NACRE »

L'évaluation préalable à l'article 22 du projet de loi de finances pour 2020 relève que l'exercice de la compétence « NACRE » à Mayotte requerrait 0,5 ETP en provenance du ministère du travail, correspondant à un coût de **29 035 euros en 2017** (frais de fonctionnement induits par le recrutement inclus).

Il est ainsi proposé, **au I du présent article**, modifiant l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, d'ajuster la répartition du produit de la TICPE versée au titre de l'exercice de la compétence « NACRE » en 2019 entre les collectivités concernées pour tenir compte de la nécessité de compenser le département de Mayotte à hauteur de 29 035 euros.

Le montant total de la compensation est obtenu à partir d'une fraction de tarif de la TICPE fixée à :

- 0,1535 euro par hectolitre pour les supercarburants sans plomb (au lieu de 0,153) ;

- 0,1153 euro par hectolitre pour le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 °C.

Le 4° du I du présent article prévoit ensuite le pourcentage de cette fraction de tarif devant être perçu par chaque région en 2020.

**Répartition de la fraction de tarif de TICPE prévu pour compenser
l'exercice de la compétence « NACRE » par les régions en 2020**

Régions	Pourcentage proposé pour 2020
Auvergne-Rhône-Alpes	8,731650
Bourgogne-Franche-Comté	5,889302
Bretagne	3,338153
Centre-Val de Loire	2,849251
Corse	1,22402
Grand Est	11,050118
Hauts-de-France	7,105215
Île-de-France	8,086460
Normandie	4,352548
Nouvelle-Aquitaine	12,251859
Occitanie	11,533870
Pays-de-la-Loire	4,020730
Provence Alpes Côte d'Azur	10,425090
Guadeloupe	3,192031
Guyane	1,069911
Martinique	1,502471
La Réunion	3,160262
Mayotte	0,121064
Saint-Martin	0,087074
Saint-Barthélemy	0,006228
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,00271

Source : article 22 du projet de loi de finances pour 2020

2. La compensation de l'exercice des compétences prévues par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

L'évaluation préalable à l'article 22 du projet de loi de finances pour 2020 relève que l'exercice des compétences prévues par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale requerrait à Mayotte 0,5 ETP, dont 0,4 ETP en provenance du ministère du travail et 0,1 ETP en provenance du ministère de la justice, correspondant à un coût total de **25 212 euros** en 2017 (frais de fonctionnement induits par le recrutement inclus).

Le transfert d'un montant correspondant de TICPE est ainsi prévu par **le II du présent article**, modifiant le II de l'article 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté l'amendement I-2764 présenté par le rapporteur général M. Joël Giraud supprimant, à l'alinéa 10 de l'article proposé, les références « 0,4 ETP » et « 0,1 » ETP ». Cet amendement rédactionnel n'a aucun impact sur le montant de la compensation versée au département de Mayotte.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission prend acte des dispositions relatives au département de Mayotte, lui permettant d'exercer les compétences qui lui sont attribuées dans les conditions de droit commun.

II. LA SUPPRESSION DE LA COMPENSATION VERSÉE AUX RÉGIONS AU TITRE DE L'APPRENTISSAGE

A. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel ») transfère à compter du 1^{er} janvier 2019 aux branches professionnelles, par l'intermédiaire de France compétences, et à l'État l'essentiel de l'exercice des compétences en matière d'apprentissage jusqu'alors dévolues aux régions, à la collectivité de Corse et au département de Mayotte.

Trois fractions du produit de la TICPE étaient ainsi versées jusqu'en 2019 aux collectivités concernées au titre des dépenses qu'elles effectuaient pour l'exercice de ces compétences jusqu'à la fin de l'année 2018 :

- Le financement de la **prime à l'apprentissage** prévue par l'article L. 6243-1 du code du travail était compensé aux régions, à la collectivité de Corse et au département de Mayotte par l'attribution d'un pourcentage d'une fraction de tarif de TICPE versé annuellement aux collectivités concernées (**233 millions d'euros** en exécution 2018) en application du II de l'article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Ce dispositif, adressé aux entreprises de moins de 11 salariés, prévoyait une prime d'au moins 1 000 euros versée à l'employeur pour chaque année du contrat d'apprentissage sur une durée de trois ans. En vertu de l'article 27 de la loi « avenir professionnel », cette prime est désormais refondue au sein de la nouvelle aide unique aux employeurs d'apprentis prise en charge par l'État à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

- le financement de l'**aide au recrutement d'un apprenti** prévue par l'article L. 6243-1-1 du code du travail devait être compensé aux régions et à la collectivité de Corse par l'attribution d'un pourcentage d'une fraction de tarif de TICPE fixé en loi de finances de l'année N correspondant aux dépenses exécutées entre le 1^{er} juillet de l'année N-1 et le 31 juin de l'année N (**97 millions d'euros** en exécution 2018) en application du X de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. Ce dispositif adressé aux entreprises de moins de 250 salariés, prenant la forme d'une aide d'au moins 1 000 euros pour le recrutement d'un premier apprenti ou d'un apprenti supplémentaire, cumulable avec la prime à l'apprentissage, est aujourd'hui également intégré au sein de l'aide unique aux employeurs d'apprentis ;

- le **financement du développement de l'apprentissage** devait être compensé par l'attribution d'une part du produit de la TICPE dont le montant est indexé sur la masse salariale du secteur privé de l'année N-2 en application de l'article 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (**156,8 millions d'euros** en exécution 2018). En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail dans sa version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2019, ce versement s'additionnait à la fraction régionale du produit de la taxe d'apprentissage (51 %).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de tenir compte de ces transferts de compétences en matière d'apprentissage des régions vers les branches professionnelles et l'État, **les III, IV et V du présent article** suppriment les dispositions prévoyant un

transfert de part du produit de la TICPE aux collectivités concernées au titre :

- de la prime à l'apprentissage (article 40 et III et V de l'article 140 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) ;

- de l'aide au recrutement d'un apprenti (X de l'article 38 de la loi 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour l'année 2016 et III de l'article 123 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015) ;

- du financement du développement de l'apprentissage (article 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015).

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modifications.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Une regrettable absence de compensation des dépenses restant à effectuer au titre de la prime à l'apprentissage...

Votre rapporteur général prend acte de la suppression de ces trois fractions du produit de la TICPE, qui tire les conséquences de la réforme de l'apprentissage issue de la loi « avenir professionnel ».

Le principal inconvénient du dispositif proposé tient au fait qu'il ne prend pas en compte le caractère pluriannuel de la prime à l'apprentissage. En effet, cette prime implique un accompagnement financier des entreprises à hauteur d'au moins 1 000 euros par apprenti et par année de formation et l'article 27 de la loi « avenir professionnel » dispose que cette prime sera bien versée par les régions jusqu'au terme des contrats d'apprentissage conclus avant le 1^{er} janvier 2019. Or, le présent article ne prévoit pas de compensation des dépenses restant à effectuer pour les collectivités au titre des contrats conclus en 2018 et en 2019. L'association des régions de France évalue le montant de ces dépenses à plus de 80 millions d'euros.

2. ... Qui doit néanmoins être replacée dans le contexte de la réforme de l'apprentissage et des compensations prévues à cet égard pour les régions

Ce dispositif doit toutefois être analysé à l'aune de l'article 24 du présent projet de loi de finances qui prévoit en effet un dispositif visant à neutraliser pour les régions l'impact financier du retrait des ressources qu'elles percevaient au titre de cette compétence.

Ainsi, 229,5 millions d'euros seront annuellement répartis entre les 14 collectivités dont les ressources liées à la compétence « apprentissage » excédaient les dépenses consacrées à son exercice, via l'attribution d'une nouvelle fraction du produit de la TICPE de 156,9 millions d'euros et la création d'un nouveau prélèvement sur recettes (PSR) de 72,6 millions d'euros. Une telle enveloppe est donc de nature à permettre aux collectivités concernées d'absorber au moins en partie les dépenses non compensées.

Votre rapporteur général observe toutefois que, symétriquement, les trois collectivités dont les dépenses d'apprentissage excédaient les ressources (Centre-Val de Loire, Pays de la Loire et Guyane) subissant une reprise représentant un montant total de 11,3 millions d'euros alors même que deux d'entre elles assumeront effectivement des dépenses au titre de la prime à l'apprentissage en 2020 et en 2021¹.

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

¹ D'après des données fournies par la direction générale des collectivités locales : en région Centre-Val de Loire, 4832 apprentis seront encore couverts par le dispositif en 2019 et 393 en 2020 ; en région Pays de la Loire, 7109 apprentis seront encore couverts par le dispositif en 2019 et 486 en 2020.

ARTICLE 23

(Article L. 6500 du code général des collectivités territoriales)

**Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR)
à destination de la Polynésie française**

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un prélèvement sur recette en faveur de la Polynésie française en remplacement d'une dotation budgétaire.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LES DISPOSITIFS FINANCIERS DE COMPENSATION DE
L'« APRÈS-NUCLÉAIRE »**

La fin des essais nucléaires en 1995 et la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) se sont traduites par une perte de ressources importante pour les collectivités de la Polynésie française. Ses activités généraient environ 70 % du produit intérieur brut (PIB) du territoire.

Afin de compenser cette diminution, un **fonds de reconversion de la Polynésie française** (FREPF) a été mis en place, conformément aux engagements pris par l'État au titre de la convention du 25 juillet 1996¹ pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française. L'État, par cette convention, s'engageait à maintenir pour 10 ans les flux financiers qui résultaient de l'activité du CEP. Le FREPF a été pérennisé par la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002 sous la forme d'une **dotation globale de développement économique** (DGDE).

L'article 168 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a créé une **dotation globale d'autonomie (DGA) au profit de la Polynésie française, en remplacement de la DGDE**, inscrite à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales. Son montant avait été fixé à 90,6 millions d'euros pour l'année 2011. L'article L. 6500 précité prévoyait en outre son **indexation sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter de 2012**. Celle-ci a connu d'importantes baisses compte tenu de la contribution au redressement des finances publiques appliquée à la DGF entre 2014 et 2017. Elle s'est ainsi établie à 80,5 millions d'euros en 2016.

¹ Article l'article 3 de la convention n° 96-1983 du 8 août 1996 entre l'État et la Polynésie française.

L'article 104 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015¹ a acté l'abandon de ce mécanisme d'indexation au profit de l'inscription à l'article L. 6500 du montant annuel de la DGA qui a par ailleurs connu une baisse pour s'établir à 84 547 668 euros au titre de l'année 2015.

L'article 149 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a fixé le **montant de la DGA au titre de l'année 2016 à 80 547 668 euros, enregistrant ainsi une nouvelle diminution.**

B. UNE DOTATION GÉNÉRALE D'AUTONOMIE AU MONTANT STABILISÉ À 90,6 MILLIONS D'EUROS PAR AN

À la suite d'un engagement pris par le Président de la République le 22 février 2016 en Polynésie française, l'article 136 de la loi de finances pour 2017² a rétabli le montant historique de la DGA à l'article L. 6500 du code général des collectivités territoriales, soit 90,6 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit qu' « à compter de l'exercice budgétaire 2020, *il est institué, par prélèvement sur les recettes de l'État, une dotation globale d'autonomie au bénéfice de la Polynésie française, destinée à compenser les charges de fonctionnement supportées par cette collectivité dans le cadre de la reconversion économique et structurelle de la Polynésie française que l'État accompagne consécutivement à la cessation des essais nucléaires en vertu du dernier alinéa de l'article 6-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française.* ».

Il prévoit en outre que « *les charges mentionnées [...] sont déterminées par référence au montant des flux financiers qui résultaient de l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique. Ces flux financiers sont composés, d'une part, des recettes fiscales et douanières perçues par le territoire de la Polynésie française et, d'autre part, des dépenses liées à l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique ayant un impact économique effectuées sur le territoire* », **soit 90,5 millions d'euros.**

Enfin, comme c'est le cas dans le dispositif actuel, le présent article prévoit que la « *dotation est libre d'emploi et fait l'objet de versements mensuels* », sans préciser toutefois que ces derniers correspondent à un douzième du montant total.

*

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

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

² Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La collectivité de Polynésie française a entrepris depuis 2010 un important **effort de rationalisation de ses dépenses dans un contexte économique difficile**, et cela afin de retrouver des marges budgétaires lui permettant de maintenir puis d'accroître ses investissements. En effet, l'investissement public global a connu une baisse très significative entre 2008 et 2014, ce qui a pesé négativement sur la croissance du territoire¹. Le maintien de cette dotation à 90,5 millions d'euros est de nature à contribuer à la reconversion de l'économie polynésienne en stimulant l'investissement.

Certes, cette dotation ne permet pas de garantir à la Polynésie française l'absence d'aléas de gestion tendant à perturber le versement de la dotation, après les baisses subies au cours des années 2000, avant de voir son niveau historique rétabli en 2017.

Votre rapporteur général estime que l'institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État permettra de garantir la stabilité des ressources et y est donc favorable.

Un dispositif similaire avait d'ailleurs été introduit, à l'initiative de nos collègues Lara Tetuani et Nuihau Laurey, au Sénat², à l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française³.

Ce dispositif a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel⁴. Se bornant à prévoir qu'un tel prélèvement était destiné « *à couvrir les charges liées, pour cette collectivité d'outre-mer, aux déséquilibres d'ordre économique provoqués par l'arrêt des activités du centre d'expérimentation du Pacifique* », sans indications suffisantes quant aux critères de détermination de ces charges, il avait en effet méconnu l'article 6 de la loi organique aux lois de finances, aux termes duquel les prélèvements sur recettes sont mis en place « *en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires* »⁵.

¹ Rapport général n° 140 (2016-2017) de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016.

² Séance du 22 mai 2019 (compte rendu intégral des débats).

³ Loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

⁴ Décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019.

⁵ Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Votre rapporteur général relève que le présent article indique la nature des charges compensées¹ par le prélèvement sur recettes, et les modalités de détermination de leur montant², fournissant des indications plus précises que dans le texte adopté lors du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

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

¹ *Aux termes du présent article, il s'agit « [des] charges de fonctionnement supportées par cette collectivité dans le cadre de la reconversion économique et structurelle de la Polynésie française que l'État accompagne consécutivement à la cessation des essais nucléaires en vertu du dernier alinéa de l'article 6-1 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française ».*

² *Cette dernière s'effectue, selon le dispositif du présent article « par référence au montant des flux financiers qui résultaient de l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique. Ces flux financiers sont composés, d'une part, des recettes fiscales et douanières perçues par le territoire de la Polynésie française et, d'autre part, des dépenses liées à l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique ayant un impact économique effectuées sur le territoire ».*

ARTICLE 24
(Art. L. 6211-3 du code du travail)

**Dispositif d'accompagnement financier des régions au titre de la réforme
de l'apprentissage**

Commentaire : En premier lieu, le présent article prévoit un dispositif visant à assurer la neutralité financière pour les régions de la réforme de l'apprentissage, impliquant pour 14 collectivités le versement d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et d'un prélèvement sur recettes dédié, représentant un montant total de 229,5 millions d'euros, et pour 3 collectivités une reprise financière d'un montant total de 11,3 millions d'euros. En second lieu, s'agissant de l'exercice par les régions de leurs compétences facultatives en matière d'investissement dans les centres de formation d'apprentis (CFA) au titre de l'aménagement du territoire et du développement économique, le présent article modifie les modalités du calcul, de la fixation et de la répartition de l'enveloppe qui leur sera versée à ce titre par France compétences.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. L'ESSENTIEL DES COMPÉTENCES DES RÉGIONS EN MATIÈRE
D'APPRENTISSAGE A ÉTÉ TRANSFÉRÉ AUX BRANCHES
PROFESSIONNELLES ET À L'ÉTAT*

**1. Les compétences des régions en matière d'apprentissage avant
la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir
professionnel**

Depuis la loi de décentralisation de 1983¹, les régions avaient la **compétence de droit commun en matière d'apprentissage**. Ce rôle avait été conforté par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

En particulier, les régions étaient compétentes pour :

- conclure des conventions de création de centres de formation d'apprentis (CFA) en vertu de l'article L. 6232-1 du code du travail dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2020 ;

- subventionner les CFA en disposant de la fraction régionale du produit de la taxe d'apprentissage en vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail (cf. *infra*) ;

- attribuer et déterminer le niveau des primes régionales aux employeurs d'apprentis telles que la prime à l'apprentissage ou la prime au recrutement d'un apprenti prévues par les articles L. 6243-1 et L. 6243-1-1 du code du travail dans leur version en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

Quatre instruments étaient mobilisés pour compenser le financement de ces compétences : la fraction régionale du produit de la taxe d'apprentissage et trois fractions du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La fraction régionale de 51 % du produit de la taxe d'apprentissage était prévue par l'article L. 6241-2 du code du travail dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2019. Collectée par les opérateurs paritaires collecteurs agréés (OPCA), cette part du produit de la taxe d'apprentissage devait transiter par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national du développement et la modernisation de l'apprentissage ». En exécution 2018, cette ressource représentait 1,7 milliard d'euros pour les régions¹.

Une première fraction du produit de la TICPE devait, en vertu du même article L. 6241-2 du code du travail, contribuer au financement du développement de l'apprentissage en complément de la fraction régionale du produit de la taxe d'apprentissage pour financer la part dite « fixe » de la ressource régionale pour l'apprentissage, calculée sur la base de la masse salariale du secteur privé de l'année N-2². En exécution 2018, cette ressource représentait 156,8 millions d'euros pour les régions.

Une seconde fraction du produit de la TICPE devait compenser le financement de la prime à l'apprentissage³. En exécution 2018, cette ressource représentait 233 millions d'euros pour les régions.

Une troisième fraction du produit de la TICPE devait compenser le financement de la prime au recrutement d'un apprenti¹. En exécution 2018, cette ressource représentait 97 millions d'euros pour les régions.

¹ Rapport annuel de performances 2018 du compte d'affectation spéciale « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » annexé au projet de loi de règlement pour l'année 2018.

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

³ Article 40 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

2. La répartition et le financement des compétences liées à l'apprentissage depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel ») transfère aux branches professionnelles et à l'État l'essentiel de l'exercice des compétences en matière d'apprentissage jusqu'alors dévolues aux régions. En particulier, cette loi prévoit que :

- les CFA, à compter du 1^{er} janvier 2020, puissent être créés sans l'aval des régions² et soient financés « au contrat » par les nouveaux opérateurs de compétences (OPCO) à hauteur d'un « coût-contrat » déterminé par les branches professionnelles³ ;

- L'État, depuis le 1^{er} janvier 2019, verse une aide unique aux employeurs d'apprentis, qui fusionne entre autres dispositifs la prime à l'apprentissage et l'aide au recrutement d'un apprenti⁴.

Cette même loi prévoit également un nouveau circuit de financement, avec la suppression en 2020 de la fraction régionale du produit de la taxe d'apprentissage. En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail, une fraction de 87% de la taxe d'apprentissage sera versée à une nouvelle agence, **France compétences**⁵, qui en assure la répartition entre les OPCO au titre de la prise en charge des « coûts-contrat » ainsi qu'entre les régions au titre du financement de l'exercice de leur compétence facultative de soutien aux dépenses de fonctionnement des CFA (cf. *infra*).

B. LES RÉGIONS ONT CONSERVÉ DES COMPÉTENCES FACULTATIVES EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

En vertu de l'article L. 6211-3 du code du travail tel qu'il entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020 dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi « avenir professionnel », les régions ont conservé des **compétences facultatives en matière d'apprentissage au titre de l'aménagement du territoire ou du développement économique**.

¹ X de l'article 38 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

² Article 24 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

³ Article 39 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

⁴ Article 27 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

⁵ Article 37 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Deux enveloppes doivent être versées aux régions au titre de l'exercice de ces compétences facultatives :

- la première enveloppe est dédiée au **financement de dépenses de fonctionnement des CFA** et doit permettre aux régions de venir ainsi majorer les coûts-contrats au titre d'impératifs économiques territoriaux. **Cette enveloppe doit être financée et répartie par France compétences à l'occasion du vote annuel du budget de l'établissement**¹. L'étude d'impact de la loi « avenir professionnel » avait précisé qu'un décret en arrêterait le montant définitif. **Si le Gouvernement s'était engagé en 2018 sur un montant de 250 millions d'euros**², l'arrêté d'application de la loi a réduit ce montant à **138 millions d'euros**³ (cf. *infra*).

- la seconde concerne des **dépenses d'investissement des CFA**, permettant par exemple aux régions de contribuer à la création de CFA ou à des rénovations importantes dans des CFA existants. Son montant doit être calculé sur la base des dépenses constatées à ce titre sur les années de référence 2017, 2018 et 2019 avant d'être fixé et réparti entre les régions par la loi de finances. L'étude d'impact de la loi « avenir professionnel » prévoyait un montant de **180 millions d'euros** qui serait versé sous la forme d'une fraction du produit de la TICPE⁴.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé doit être analysé à l'aune d'autres dispositions du présent projet de loi de finances pour 2020. En effet :

- **L'article 22** propose de tirer les conséquences de la perte par les régions de leurs compétences en matière d'apprentissage et propose la suppression en 2020 des trois fractions de TICPE évoquées *supra* ;

- **L'article 30** prévoit la suppression en 2020 du CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », rendu sans objet par la suppression de la fraction régionale du produit de la taxe d'apprentissage.

¹ En application du a du 5° du I de l'article R. 6123-25 du code du travail

² Étude d'impact de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, p.155.

³ Article 1 de l'arrêté du 21 octobre 2019 fixant le montant du fonds de soutien aux régions et à la collectivité de Corse.

⁴ Étude d'impact de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, p.155.

A. LA MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF INÉDIT VISANT À ASSURER LA NEUTRALITÉ FINANCIÈRE POUR LES RÉGIONS DE LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE

Les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, qui pose le principe d'une compensation financière à l'euro près des transferts de compétences vers les collectivités territoriales, ne s'applique pas aux transferts de sens inverse.

La suppression de la compensation des compétences des régions en matière d'apprentissage ne saurait se limiter au retrait des ressources afférentes, prévues par l'article 37 de la loi « avenir professionnel » s'agissant de la fraction régionale pour l'apprentissage et par l'article 22 du présent projet de loi de finances s'agissant des trois fractions du produit de la TICPE.

En effet, il a été constaté que les dépenses totales effectivement consacrées par les régions au titre de leurs compétences en matière d'apprentissage retirées par la loi « avenir professionnel » étaient en réalité inférieures au total de ces ressources. La différence permettait donc le financement d'autres politiques publiques, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, et un retrait pur et simple de ces ressources aurait fortement pénalisé les régions et les bénéficiaires de ces actions. L'évaluation préalable précise que, pour mesurer cette différence, le Gouvernement a missionné l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), pour adopter une méthode d'évaluation des dépenses conforme à la doctrine de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), consistant à établir des moyennes pluriannuelles de dépenses (3 ans pour les charges de fonctionnement et 5 ans pour les charges d'investissement). Ce rapport n'a pas été rendu public. Un courrier adressé en septembre 2019 par le Premier ministre au président de l'Association des régions de France (ARF) précise toutefois que l'année 2017 a constitué la borne supérieure de la période retenue pour ce calcul.

Les dépenses ont ainsi été évaluées à environ 1,85 milliard d'euros pour environ 2,07 milliards de ressources. La différence a précisément été évaluée à 218,2 millions d'euros.

Le Gouvernement ayant pris l'engagement d'assurer la « neutralité financière » de la réforme de l'apprentissage pour les régions, un double mécanisme a donc été instauré :

- les régions dont les ressources excédaient les dépenses d'apprentissage percevront de l'État un montant égal à cette différence ;
- les régions dont les dépenses d'apprentissage excédaient les ressources dédiées se voient appliquer une reprise à due concurrence.

1. Pour quatorze régions, le dispositif implique le versement d'une part du produit de la TICPE et d'un prélèvement sur recettes

Quatorze régions percevaient plus de ressources apprentissage qu'elles ne dépensaient pour l'exercice de cette compétence, pour un montant cumulé de **229,5 millions d'euros**. Le I du présent article fixe la différence totale à « compenser ».

Le 1° du I propose ainsi la création d'un **prélèvement sur recettes (PSR)**, représentant un montant total de **72,6 millions d'euros** et dont l'article prévoit la répartition, détaillée dans le tableau ci-dessous.

Répartition entre les régions du prélèvement sur recettes proposé par l'article 24 du projet de loi de finances

(en euros)

Régions	Montant
Auvergne-Rhône-Alpes	10 056 271 €
Bourgogne-Franche-Comté	3 885 695 €
Bretagne	3 841 203 €
Corse	418 266 €
Grand Est	10 544 821 €
Hauts-de-France	1 304 855 €
Île-de-France	2 869 367 €
Normandie	2 797 954 €
Nouvelle-Aquitaine	314 486 €
Occitanie	9 868 751 €
Provence-Alpes-Côte d'Azur	15 841 517 €
Guadeloupe	2 439 112 €
Martinique	5 528 822 €
Réunion	2 871 065 €
Total	72 582 185 €

Source : article 24 du projet de loi de finances pour 2020

Le 2° du I propose ensuite l'attribution d'une **part du produit de la TICPE** pour un montant total de **156,9 millions d'euros**. Il s'agit de *facto* d'une restitution de la fraction dédiée au financement du développement de l'apprentissage et supprimée par l'article 22 du présent projet de loi de finances. Le tableau suivant détaille la répartition proposée de cette ressource.

**Répartition entre les régions de la fraction du produit de la TICPE
proposé par l'article 24 du projet de loi de finances**

(en euros)

Régions	Montant
Auvergne-Rhône-Alpes	21 736 610 €
Bourgogne-Franche-Comté	8 398 923 €
Bretagne	8 302 754 €
Corse	904 080 €
Grand Est	22 792 610 €
Hauts-de-France	2 820 443 €
Île-de-France	6 202 131 €
Normandie	6 047 773 €
Nouvelle-Aquitaine	679 761 €
Occitanie	21 331 288 €
Provence-Alpes-Côte d'Azur	34 241 410 €
Guadeloupe	5 272 136 €
Martinique	11 950 538 €
Réunion	6 205 803 €
Total	156 886 260 €

Source : article 24 du projet de loi de finances pour 2020

2. Pour trois régions, le dispositif implique une reprise financière

Pour les trois régions dont les dépenses excédaient les ressources, **le II du présent article** prévoit une reprise d'un montant total de **11,3 millions d'euros**. Celle-ci serait effectuée sur les ressources qui leur sont versées en application du 1° et du 2° du A de l'article 41 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, perçues au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle sous la forme d'une attribution d'une part du produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à titre subsidiaire d'une part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Le tableau suivant détaille la répartition de cette reprise entre les trois régions concernées.

**Répartition entre les régions de la reprise financière
proposée par l'article 24 du projet de loi de finances**

(en euros)

Régions	Montant
Centre-Val de Loire	- 2 899 747 €
Pays de la Loire	- 8 355 299 €
Guyane	- 34 280 €
Total	- 11 289 326 €

Source : article 24 du projet de loi de finances pour 2020

**B. LA MODIFICATION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE L'EXERCICE
PAR LES RÉGIONS DE LEUR COMPÉTENCE FACULTATIVE EN
MATIÈRE D'INVESTISSEMENT DANS LES CFA**

Le **III du présent article** modifie l'article L. 6211-3 du code du travail tel qu'il entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2020 dans sa rédaction issue de l'article 34 de la loi « avenir professionnel » s'agissant du financement alloué aux régions pour l'exercice de leur compétence facultative en matière d'investissement dans les CFA.

En premier lieu, l'article modifie la période de référence servant de base au calcul de la somme allouée à ces dépenses. Alors que les années 2017, 2018 et 2019 étaient initialement retenues pour parvenir à un montant total de 180 millions d'euros, le Gouvernement a jugé que l'atteinte de ce montant imposait finalement une prise en compte des seules années 2017 et 2018. En tout état de cause, le montant de 180 millions d'euros sur lequel le Gouvernement s'est engagé lors de l'examen de la loi « avenir professionnel » devrait être maintenu.

En second lieu, la référence à la loi de finances comme vecteur de la détermination et de la répartition de cette enveloppe entre les régions est supprimée. Le financement des compétences ne sera ainsi pas assuré comme prévu initialement par le transfert d'une fraction du produit de la TICPE. L'évaluation préalable à l'article 24 prévoit un alignement sur les dispositions relatives au financement de la compétence facultative des régions en matière de dépenses de fonctionnement des CFA, soit un **financement par France compétences**. Le présent article nécessitera donc une modification du décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences afin de déterminer les modalités de fixation et de répartition de cette enveloppe.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. *SUR LE DISPOSITIF DE NEUTRALISATION FINANCIÈRE DE LA RÉFORME DE L'APPRENTISSAGE*

Votre rapporteur général approuve pleinement l'objectif d'une neutralité financière de cette réforme, qui a été imposée aux régions.

Il déplore cependant le caractère opaque de la procédure qui a été retenue pour le calcul des compensations. Malgré toutes les précautions méthodologiques présentées, le recours à une mission IGA-IGF-IGAS n'offre pas les mêmes garanties qu'un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget après consultation officielle de la CCEC, soit la procédure utilisée habituellement pour les transferts de compétences. En particulier, l'absence de prise en compte des dépenses effectuées par les régions au titre de leurs compétences en matière d'apprentissage pour les années 2018 et 2019 interroge. Celle-ci se justifierait par de prétendus comportements « opportunistes » des régions qui, anticipant la réforme, auraient délibérément minoré ces dépenses. En réalité, les régions se bornent à tirer les conséquences du financement des CFA par les OPCO à compter du 1^{er} janvier 2020 en limitant les restes à payer.

Le choix d'effectuer une reprise aux collectivités dont les dépenses consacrées à l'apprentissage excédaient les ressources, alors même qu'il s'agit manifestement de régions ayant particulièrement investi la politique d'apprentissage, peut être regretté également.

B. *SUR LA MODIFICATION DES MODALITÉS DU CALCUL ET DE LA RÉPARTITION DES MOYENS QUI SERONT ALLOUÉS AUX RÉGIONS POUR L'EXERCICE DE LEUR COMPÉTENCE FACULTATIVE D'INVESTISSEMENT DANS LES CFA*

Votre rapporteur général prend acte de la modification de la période de référence retenue pour le calcul du montant devant être versé aux régions au titre de l'exercice de leur compétence facultative d'investissement dans les CFA, pourvu que ces nouvelles modalités permettent bien d'atteindre les 180 millions d'euros sur lesquels le Gouvernement s'est engagé.

En outre, le financement de cette enveloppe par France compétences et la suppression de la référence à la loi de finances comme vecteur juridique de sa répartition constitue une avancée. Ce mode de financement est en effet plus pertinent dans la mesure où France

compétences financera également les régions pour l'exercice de leur compétence facultative en matière de fonctionnement des CFA et où celle-ci est destinatrice des informations sur les dépenses régionales des CFA. Il offre de surcroît davantage de garanties aux régions, qui siègent au conseil d'administration de France compétences.

Par ailleurs, bien que l'article proposé ne traite pas directement cette question, votre rapporteur général regrette le choix du Gouvernement d'abaisser par arrêté à 138 millions d'euros le montant de l'enveloppe destinée au fonctionnement des CFA, loin des 250 millions d'euros annoncés. Les régions disposent de très peu de visibilité sur les moyens qui leur seront accordés à ce titre pour les années suivantes. Le courrier du Premier ministre au président de l'ARF cité *supra* précise seulement que ce montant évoluera en fonction de la masse salariale du secteur privé. La justification avancée pour la diminution de l'enveloppe tient à un niveau de prise en charge par les OPCO supérieur à ceux attendus, ce qui diminuerait d'autant la nécessité d'une majoration de celle-ci par les régions. En tout état de cause, cette enveloppe semble sous-dimensionnée pour permettre aux régions de soutenir tous les CFA, parfois situés en milieu rural, dont les effectifs ne seraient pas suffisants pour financer leur modèle économique.

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

ARTICLE 25

Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO) à La Réunion et du RSO en Guyane

Commentaire : le présent article prévoit la recentralisation du financement des dépenses relatives au revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité à La Réunion (RSO), ainsi que des compétences d’instruction et d’attribution du droit à l’État. Il prévoit également la recentralisation du financement du RSO en Guyane.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE À LA RÉUNION

Le revenu de solidarité active constitue une compétence départementale du département de La Réunion, comme dans tous les départements et régions d’outre-mer (DROM), à l’exception de Mayotte et de la Guyane depuis le 1^{er} janvier 2019.

1. Une compétence transférée en 2011 aux départements d’outre-mer...

Le **revenu de solidarité active (RSA)** a été mis en place en France métropolitaine par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion¹, par la fusion du revenu minimum d’insertion (RMI), de l’allocation pour parent isolé (API) et des dispositifs d’intéressement à la reprise d’activité qui leur étaient associés. Il assure aux personnes sans ressources un niveau minimum de revenu qui varie selon la composition du foyer. Le RSA est ouvert, sous certaines conditions, aux personnes d’au moins 25 ans et aux jeunes actifs de 18 à 24 ans s’ils sont parents isolés ou justifient d’une certaine durée d’activité professionnelle.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion.

Aux termes de l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles, le bénéfice du revenu de solidarité active est subordonné au respect, par le bénéficiaire, des conditions suivantes :

- être âgé de plus de vingt-cinq ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ;
- être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler¹ ;
- ne pas être élève, étudiant ou stagiaire ;
- ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.

Les trois dernières conditions ne sont pas applicables aux personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou des femmes isolées en état de grossesse.

Aux termes de l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, « le montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 est fixé par décret. Il est revalorisé le 1^{er} avril de chaque année par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale ». Au 1^{er} avril 2019, le montant forfaitaire pour une personne seule et sans enfant est de 559,74 euros, et de 839,61 euros pour un couple sans enfant. En cas de majoration pour isolement, il est de 958,37 euros pour une personne avec un enfant².

Le RSA a été étendu, dans les conditions de droit commun, à tous les départements d'outre-mer dont La Réunion en 2011³, à l'exception de Mayotte où il a fait l'objet d'aménagements particuliers.

2. ... recentralisée à Mayotte et en Guyane au 1er janvier 2019

L'article 81 de la loi de finances pour 2019⁴ a procédé, à compter du 1^{er} janvier 2019, à la recentralisation de l'exercice de la compétence RSA par la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte, c'est-à-dire à la recentralisation de l'attribution de la prestation, de l'instruction des demandes par la CAF et la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), du financement des allocations et de l'orientation des bénéficiaires. Le service public de l'emploi (dont Pôle emploi) et la

¹ Cette condition ne s'applique pas notamment aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, aux apatrides et aux étrangers titulaires de la carte de résident ou d'un titre de séjour prévu par les traités et accords internationaux et conférant des droits équivalents.

² Décret n° 2019-400 du 2 mai 2019 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

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° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

collectivité territoriale concernée ont toutefois conservé leurs compétences en matière d'insertion professionnelle et sociale.

B. LE RSO EN GUYANE ET À LA RÉUNION

Le revenu de solidarité (RSO) a été institué en décembre 2001 dans les quatre départements d'outre-mer (DOM) de l'époque et à Saint-Pierre-et-Miquelon¹. Aux termes de l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles, il est destiné aux personnes âgées de 55 à 64 ans, bénéficiant du revenu de solidarité active (RSA) depuis au moins deux ans consécutifs sans avoir exercé d'activité professionnelle ou, avant 2010, du revenu minimum d'insertion (RMI), et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail. Avant le 1^{er} janvier 2011 et la mise en place du RSA dans les DROM, en remplacement du RMI, l'âge minimal pour bénéficier du RSO était de 50 ans. Le RSO a été étendu aux collectivités territoriales de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en 2011, mais pas à Mayotte, devenu département d'outre-mer le 31 mars 2011.

Cette allocation est versée à un seul membre du foyer. Elle implique que l'allocataire et son conjoint éventuel ne perçoivent pas les allocations suivantes : l'allocation aux adultes handicapés, le minimum vieillesse, l'allocation supplémentaire d'invalidité, une pension d'invalidité de 2^e ou 3^e catégorie. L'allocataire ne doit pas non plus percevoir de retraite à taux plein. L'ouverture de droits au RSO met fin au droit au RSA.

Le RSO est financé par les conseils départementaux et versé par les caisses d'allocations familiales (CAF). Le conseil départemental peut toutefois modifier, en fonction de l'évolution du marché du travail dans le département ou la collectivité territoriale, les conditions d'accès à l'allocation relatives à l'âge du bénéficiaire et à la durée de perception du revenu de solidarité active.

Son montant mensuel, fixé par décret, s'élève à 527,20 euros à compter des allocations dues au titre du mois d'avril 2019. Le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier du RSO s'élève à 937,44 euros pour une personne seule et 1 473,12 euros pour un couple.

¹ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

C. LE FINANCEMENT DU RSA ET DU RSO ET SA COMPENSATION PAR L'ÉTAT

1. Un financement assuré par les départements donnant lieu à une compensation par l'État...

En 2004, l'État a transféré aux départements le RMI qui a fusionné avec l'allocation pour parent isolé (API) pour créer le RSA à partir de 2009. À La Réunion, comme pour le reste des départements français à l'exception de Mayotte et de la Guyane, le RSA et le RSO, sont **financés par le département**¹ dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile².

Le transfert de cette compétence de l'État vers les départements s'est accompagné, à partir de 2004, de **l'attribution de ressources équivalentes** à celles qui étaient consacrées à leur exercice par l'État l'année précédant le transfert, c'est-à-dire en 2003³.

Les départements ont ainsi perçu **une part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**⁴ – devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Le montant de cette compensation s'élève à **4,9 milliards d'euros**⁵ en 2019.

Par ailleurs, après un versement exceptionnel de 457 millions d'euros aux départements en 2005 conduisant l'État à financer intégralement la dépense de RMI en 2004, un **fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)** a été créé en 2005⁶ : initialement doté de 100 millions d'euros en 2006, son montant a été porté à **500 millions d'euros chaque année** pendant trois ans de 2006 à 2008⁷, puis régulièrement⁸ reconduit pour chaque année de 2009 à 2017, avant d'être pérennisé à partir de 2018⁹. Ce fonds¹⁰ s'appliquait à Mayotte entre 2017¹¹ et 2019 et à la Guyane jusqu'en 2019, et son montant s'élève à 585 millions d'euros en 2019.

¹ Article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles.

² Article L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles.

³ La loi n° 2003-1200 du 28 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité prévoyant un transfert de compétences à compter du 1^{er} janvier 2004.

⁴ Article 59 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

⁵ Arrêté du 17 août 2006 fixant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité en application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

⁶ Article 37 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006.

⁷ Article 14 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

⁸ Cf. article L. 334-16-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁹ Article 89 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

¹⁰ Désormais codifié à l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales.

¹¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

À la suite de la généralisation du RSA en 2008, **une nouvelle compensation de 761 millions d'euros¹, sous forme de fraction de TICPE²**, a été versé aux départements.

Dans les départements d'outre-mer (hors Mayotte), à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la généralisation du RSA est entrée en vigueur en 2011³, conduisant à une compensation supplémentaire, par le biais d'une nouvelle fraction de TICPE, de 161,4 millions d'euros à partir de 2012.

Enfin, à partir de 2014⁴, **le produit des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été affecté aux départements** (hors Mayotte) : la première part tient compte du reste à charge des départements en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS) et la seconde part poursuit un objectif de péréquation. En 2019, 994 millions d'euros sont prévus au titre de ce « dispositif de compensation péréquée ».

2. La suppression du droit à compensation pour Mayotte et la Guyane à compter du 1^{er} janvier 2019

En raison des difficultés suscitées par l'application de ce dispositif à la Guyane et à Mayotte, le V de l'article 81 de la loi de finances pour 2019 a prévu la recentralisation du RSA dans ces départements « ainsi que le transfert de la charge du financement de cette allocation s'accompagnent de l'attribution à l'État de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par la collectivité territoriale de Guyane et le Département de Mayotte ». Plus précisément, le VI de cet article prévoyait le montant du droit à compensation pour l'État était égal « à la moyenne sur la période de 2016 à 2018 des dépenses relatives à l'allocation [de RSA] (...) exposées par les collectivités territoriales incluant la valorisation financière des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé non transférés à l'État affectés à l'attribution de l'allocation ».

À partir du 1^{er} janvier 2019, l'État n'a donc plus versé à la collectivité territoriale de Guyane et au département de Mayotte les différentes compensations ou allocations prévues à la suite du transfert du RSA, à savoir : les fractions du produit de TICPE, les ressources du fonds de

¹ Arrêté du 21 janvier 2013 constatant le montant du droit à compensation des charges nettes résultant pour les départements de métropole du transfert de compétence prévu par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

² Article 51 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

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 Article 42 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) et du dispositif de compensation péréquée.

En outre, **le IX de cet article** a en outre prévu qu'« *afin d'assurer la compensation intégrale (...) des charges transférées [à l'État] par le Département de Mayotte, il [était] procédé à une réfaction de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement* ». Le montant de cette réfaction correspondait à la différence entre le droit à compensation, pour l'État, et le montant que ce dernier a versé, en 2018, à Mayotte, au titre du FMDI et de la part de TICPE qui lui a été attribuée depuis la mise en place du RSA dans ce département, en 2012. Le montant de cette réfaction définitive s'élève ainsi à 5,8 millions d'euros en 2019, puis à 1,5 million d'euros en 2020¹, soit une réfaction totale durable de 7,3 millions d'euros pour les années à venir.

Il convient de préciser que la recentralisation du RSO n'a pas été opérée en Guyane en 2019, et que cette prestation n'existe pas à Mayotte.

D. LES DIFFICULTÉS POSÉES PAR LA DÉCENTRALISATION DU RSA AU DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION

Le département de La Réunion fait face à une croissance dynamique des dépenses relatives au RSA qui s'explique, notamment, par son contexte démographique, socioéconomique et géographique.

Sur le plan démographique, La Réunion est marquée par un **accroissement démographique supérieur à celui constaté en métropole**. Le nombre d'enfants par femme se stabilise ainsi autour de 2,4, contre 1,9 en métropole. De 2009 à 2016, la population a augmenté de 0,6 % par an en moyenne, plus vite qu'en métropole (+ 0,4 %). La proportion de familles nombreuses et de familles monoparentales y est particulièrement élevée puisqu'elles représentent 21,1 % des ménages réunionnais contre 9,1% en métropole².

Sur le plan **économique**, les Réunionnais font face à une **précarité monétaire beaucoup plus importante qu'en métropole** : en 2014, 40 % d'entre eux vivent sous le seuil de pauvreté métropolitain, soit trois fois plus qu'en métropole. Enfin, comme le relève l'évaluation préalable de l'article, la proportion de foyers fiscaux non-imposés est particulièrement élevée sur l'île (78,9 % contre 56,3 % pour la France entière et 65,8 % dans les Pyrénées orientales où la situation est la plus dégradée en métropole). **Cette situation n'apparaît pas propice à une diminution, à court terme, des dépenses relatives au RSA**. Le taux de chômage y reste très élevé (plus de 24 % pour l'ensemble de population, et 39 % pour les 15-29 ans³) et l'absence de

¹ Évaluation préalable de l'article 21 du présent projet de loi de finances.

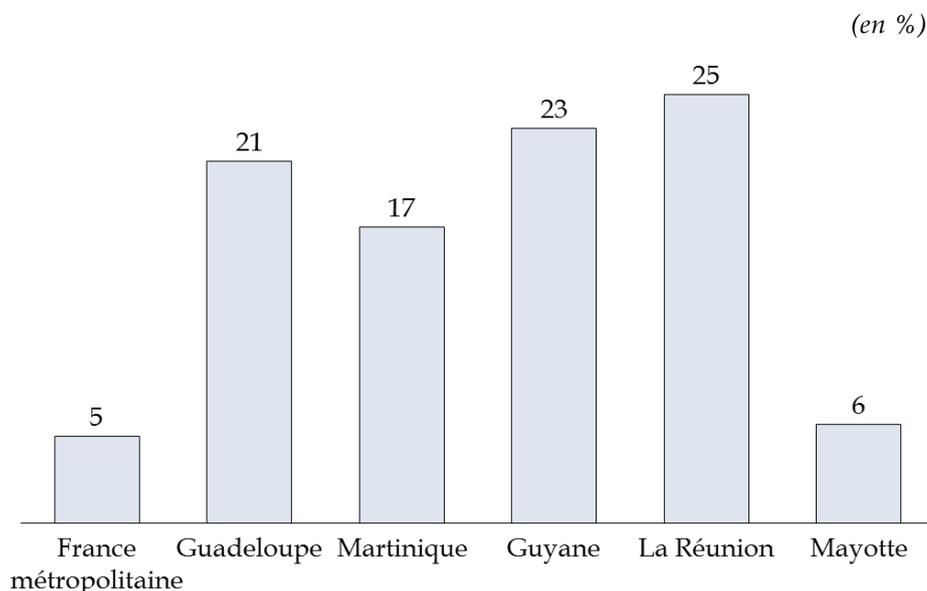
² Évaluation préalable du présent article.

³ Évaluation préalable du présent article.

débouchés rendent difficile l'insertion par le travail et contribuent à accroître le phénomène de précarité.

Entre 2013 et 2018, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA à La Réunion (en moyenne annuelle) est passé de 93 725 à 96 683, soit un taux d'évolution de 3,2 %, et une évolution annuelle moyenne de 0,7 %. Sur cette même période, l'évolution annuelle moyenne des bénéficiaires du RSA est de + 0,3 % dans les départements d'outre-mer et de -1,1 % en métropole. **Au 31 décembre 2017, la part de la population couverte par le RSA s'élève ainsi à 25 % à La Réunion, soit plus que dans n'importe quel autre DROM, alors que ce dernier s'élève à 5,1 % pour la France métropolitaine.**

Part de la population couverte par le RSA en 2017*



* : Allocataire, conjoint et personnes à charge) au 31/12/2017, hors RSA « Jeunes »

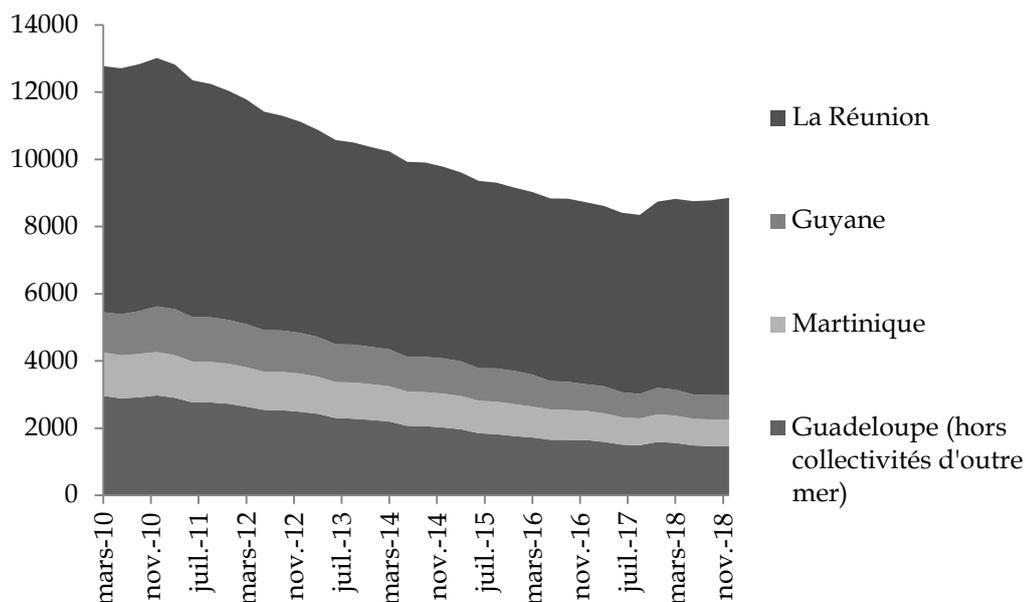
Source : commission des finances, d'après la CNAF, la MSA et l'Insee

En outre, le caractère inflationniste des dépenses relatives au RSA dans ce département « aboutit à une différence conséquente entre le montant des dépenses et le montant des ressources de compensation constitutionnellement dues, d'un montant de 199,22 euros/habitant en 2018, soit largement supérieur à la moyenne nationale (48,23 euros/habitant). À titre comparatif, ces montants s'établissent à 226,87 euros/habitant en Guyane, à 79,24 euros/habitant à Mayotte, et à 141,76 euros/habitant en moyenne ultra-marine. En métropole, sur la même année 2018, le montant dans le département du Nord s'établit à 96,15 euros/habitant, et celui du département de la Seine-Saint-Denis à 131,51 euros/habitant »¹.

¹ Ibid.

La charge du RSO, quant à elle, décroît depuis 2010 dans tous les départements d'outre-mer ; sous l'effet du recul de l'âge d'entrée dans le dispositif, à l'exception de La Réunion.

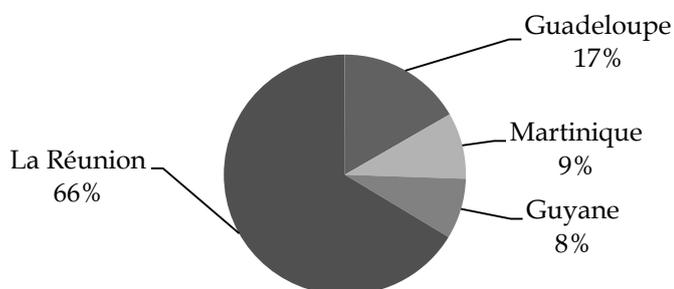
Évolution du nombre de bénéficiaires du RSO dans les départements d'outre-mer



Source : commission des finances, d'après les données de la CAF

En effet, La Réunion présente une forte singularité avec 5 873 bénéficiaires (6 493 personnes couvertes), soit 66 % de l'ensemble des bénéficiaires du RSO, et une dépense comptable annuelle de 35,5 millions d'euros alors que le montant total s'établit à environ 55 millions d'euros pour l'ensemble des outre-mer. La Guyane compte actuellement très peu de bénéficiaires, soit 719 bénéficiaires pour une dépense annuelle de 4,6 millions d'euros.

Répartition des bénéficiaires du RSO par département au 31 décembre 2018



Source : commission des finances, d'après les données de la CAF

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA RECENTRALISATION DU RSA À LA RÉUNION ET DU RSO À LA RÉUNION ET EN GUYANE

Le présent article procède à la **recentralisation vers l'État de l'attribution du RSA, de l'instruction des demandes, du financement et du service des allocations, ainsi que de l'orientation des bénéficiaires**. En revanche, le service public de l'emploi (dont Pôle emploi) et la collectivité territoriale concernée conservent leurs compétences en matière d'insertion professionnelle et sociale.

Plus spécifiquement, le I du présent article prévoit le transfert de l'ensemble des compétences relatives au RSA du département de La Réunion vers l'État et la CAF. Il prévoit, à ce titre que le RSA est attribué pour le compte de l'État, et non plus du département, par la CAF au demandeur qui réside dans le ressort du département de La Réunion ou y a élu domicile. *« En conséquence, L'instruction administrative de la demande est effectuée à titre gratuit par la CAF. Peuvent également procéder à cette instruction, dans des conditions définies par convention, le centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur, des associations ou des organismes à but non lucratif » (5° du I).*

Il prévoit en outre que *« les frais de gestion supplémentaires exposés par la CAF de La Réunion, au titre des nouvelles compétences qui lui sont déléguées [...] à compter du 1^{er} janvier 2020 [...] sont pris en charge par l'État dans des conditions fixées par décret, en tenant compte de la réalisation des objectifs fixés par la même convention » (9° du I).*

Le 10° du I du présent article prévoit également la signature d'une convention entre l'État et la CAF de La Réunion, relative, notamment, aux

« conditions dans lesquelles les demandes de [RSA] sont instruites et dans lesquelles [il] est attribué, servi et contrôlé par la caisse d'allocations familiales pour le compte de l'État », aux « modalités d'exercice par la caisse d'allocations familiales des compétences déléguées par l'État en matière d'orientation des bénéficiaires », ainsi qu'aux objectifs de performance de la CAF de La Réunion .

Le **12° du I** prévoit que l'orientation du bénéficiaire vers un organisme d'insertion professionnelle ou sociale, afin de bénéficier d'un accompagnement, est assurée par la CAF et non plus le président du conseil départemental. La CAF devra également assurer elle-même l'accompagnement des bénéficiaires du RSA majoré.

Enfin, le **III** du présent article dispose que ces dispositions entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2020. « Afin d'assurer la garantie des droits ainsi que la continuité du traitement des recours exercés par certains bénéficiaires », il est toutefois précisé au **IV** que les indus, rappels et recours ne sont instruits par la CAF de La Réunion que lorsque le fait générateur ou le recours exercé par le bénéficiaire est postérieur au 1^{er} janvier 2020. Le département de La Réunion assume les conséquences financières des décisions rendues pour les indus, rappels et recours dont le fait générateur ou le recours exercé est antérieur à cette date. Il est également précisé que le transfert de la compétence d'orientation des bénéficiaires du RSA ne sera effectué qu'à compter 1^{er} décembre 2020 (période transitoire de 11 mois).

Le **1° du IV** du présent article modifie l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles afin de préciser que « le financement du revenu de solidarité est assuré par le département en Guadeloupe, par la collectivité territoriale en Martinique, et par l'État en Guyane et à La Réunion ». Le **1° du XVII** précise que le transfert de l'attribution et de l'orientation des bénéficiaires du RSO est également effectué à compter du 1^{er} janvier 2020 à la Réunion et en Guyane.

B. LES MODALITÉS DE NEUTRALISATION FINANCIÈRE DE CETTE RECENTRALISATION

Aux termes du **VI** du présent article, « le transfert à l'État de la compétence en matière d'attribution [du RSA et du RSO] et d'orientation de ses bénéficiaires, ainsi que le transfert de la charge du financement de ces allocations s'accompagnent de l'attribution à l'État de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice par le département de La Réunion. »

Le **VII** précise que « le montant du droit à compensation au profit de l'État est égal à la moyenne sur la période de 2017 à 2019 des dépenses actualisées relatives [à ces allocations] allocations exposées par le département de La Réunion, incluant la valorisation financière des emplois exprimés en équivalent temps plein travaillé non transférés à l'État affectés à l'attribution des allocations ». Néanmoins, en raison de l'absence de données fiables pour l'année 2019, il

est prévu que, pour l'année 2020, un « *montant prévisionnel du droit à compensation pour l'État est calculé* ».

Le **VIII** du présent article dispose, qu' « *à compter du 1^{er} janvier 2020, l'État cesse le versement au département de La Réunion des fractions du produit de la TICPE allouées à cette collectivité au titre de la compensation du transfert du [du RMI et de la généralisation du RSA] ainsi que, à compter de la même date, le versement des ressources allouées au titre du [FMDI] et du dispositif de compensation péréquée* ». À cet effet, le présent article procède aux modifications dans le code général des collectivités territoriales relatives au FMDI (**XI**), au DCP (**XIII**) et à la TICPE. Le département de la Réunion n'étant plus éligible à la fraction de TICPE au titre du RMI et du RSA, le pourcentage de chaque département est ensuite adapté pour tenir compte de cette suppression (**XIV** et **XVI**).

Afin d'assurer la compensation intégrale, prévue au VI, « *il est procédé à une réfaction de la [DGF] perçue en 2019 par le département ainsi que, le cas échéant, à une reprise complémentaire par une réfaction de la dotation de compensation* »¹ (**IX**).

Enfin, les **2° et 3° du XVII** du présent article prévoit que le montant du droit à compensation prévu par la loi de finances pour 2019, au moment de la recentralisation de la compétence RSA de la collectivité territoriale de Guyane, doit également inclure les dépenses actualisées relatives au RSO, en plus de celles du RSA.

¹ Les montants de ces réflexions sont fixés à 46,3 millions d'euros pour la dotation forfaitaire (soit l'intégralité de son montant) et à 100,7 millions d'euros pour la dotation de compensation par l'article 21 du présent projet de loi de finances.

**Répartition de la compensation de la recentralisation du RSA à La Réunion
et du RSO à La Réunion et en Guyane en 2020**

(en millions d'euros)

	2020
Fraction de TICPE	404,9
Ressources allouées au titre du FMDI	24,1
Ressources allouées au titre du DCP	30,5
Réfaction de la dotation forfaitaire	46,3
Réfaction de la dotation de compensation	100,7
Compensation totale	606,5
<i>Progression prévisionnelle des dépenses de RSA en 2020 à La Réunion</i>	59
<i>Impact budgétaire ¹</i>	665,5

Source : commission des finances

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de son rapporteur général, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté 11 amendements rédactionnels.

À l'initiative du gouvernement, et avec l'avis favorable de la commission des finances, elle a également adopté un amendement visant à **modifier le schéma financier de reprise des ressources au département de La Réunion nécessaire à la mise en œuvre du droit à compensation intégrale de l'État au titre de la recentralisation du RSA. Il vise ainsi à affecter une fraction de la taxe sur les tabacs perçue par La Réunion au budget général de l'État**, alors que le projet de loi ne faisait reposer la compensation que sur la reprise de DGF, d'une fraction de TICPE, du FMDI et du dispositif de compensation péréquée. Cet ajustement n'a pas d'impact sur le montant du droit à compensation.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La recentralisation du RSA à La Réunion vise à répondre aux difficultés rencontrées par la collectivité dans l'exercice de cette compétence. La recentralisation du RSA à La Réunion implique, comme en Guyane et à

¹ Cette recentralisation conduit donc parallèlement à une augmentation concomitante des crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Mayotte, non seulement un transfert du financement par l'État des dépenses relatives au RSA mais aussi le transfert aux CAF de la gestion du dispositif.

Les modalités de compensation reprennent celles mises en œuvre dans la loi de finances pour 2019 afin de compenser la recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte, sauf s'agissant de l'affectation d'une fraction de la taxe sur les tabacs perçus à La Réunion prévue par un amendement adopté à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le périmètre de la recentralisation l'an dernier n'a pas intégré le RSO en Guyane. La dépense RSO a donc été laissée à la charge de la collectivité de Guyane. En cohérence avec la recentralisation des deux prestations effectuées pour La Réunion, le présent article propose logiquement de recentraliser le RSO également en Guyane.

Votre rapporteur général relève que la recentralisation du RSA à La Réunion répond à une demande de ce département et à un engagement du président de la République, réitéré lors de son déplacement à La Réunion le 23 octobre 2019.

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

ARTICLE 26

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Commentaire : le présent article détaille l'évolution des prélèvements sur les recettes de l'État destinés aux collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

Selon l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'évaluation des prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités territoriales *« sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte »*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article évalue à **40,90 milliards d'euros les PSR au profit des collectivités territoriales** en 2020.

Évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

(en millions d'euros, en autorisations d'engagements)

	LFI 2019	PLF 2020 à périmètre constant	Évolution PLF 2020 constant/LFI 2019		Mesure de transfert et de périmètre	PLF 2020 à périmètre courant
			(en M€)	(en %)		
Dotation globale de fonctionnement	26 948	26 950	2	0%	-148	26 802
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	11	8	-3	-25%		8
Compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines	74	50	-24	-32%		50
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5 649	6 000	351	6%		6 000
PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 310	2 433	124	5%		2 433
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot ²)	500	465	-34	-7%		465
Dotation élu local	65	75	10	15%		75
PSR de l'État au profit de la collectivité de Corse	41	63	22	53%		63
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	492	492	0	0%	-25	467
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0	0%		326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0	0%		661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0	0%		3
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2 977	2 932	-45	-2%		2 932
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0	0%		4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	107	107	0	0%		107
Dotation de garantie des reversements des FDPTP	284	284	0	0%		284
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	7	7	0	0%		7
PSR de compensation du versement transport	91	48	-43	-47%		48
PSR Guyane	27	27	0	0%	-27	0
PSR Accompagnement de la réforme de l'apprentissage	0	73	73			73
PSR Polynésie Française	0	0	0		91	91
Total des PSR	40 575	41 008	433	1%	-110	40 898

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget - En grisé les PSR tout ou partie variables d'ajustement ; en bleu les PSR supprimés ; en vert les PSR créés

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances, adopté un amendement visant à tirer les conséquences :

- de la modification du schéma financier de reprise des ressources au département de La Réunion à la suite de la recentralisation du RSA, prévue par l'article 21 du présent projet de loi de finances tel que modifié par l'Assemblée nationale sur amendement du Gouvernement. Il augmente par conséquent de 50,3 millions d'euros la dotation de compensation du département de La Réunion, qui fait partie de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

- de l'article 5 *ter* introduit par l'Assemblée nationale qui exonère de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2019 les contribuables ayant bénéficié de l'exonération en 2018. Il prévoit donc la majoration du prélèvement sur recettes qui compense les exonérations de fiscalité locale à hauteur de 226 millions d'euros, dont 80 millions pour les personnes exonérées depuis 2015 et 146 millions pour les personnes exonérées depuis 2016 et 2017. Le Gouvernement s'est engagé en séance publique à l'Assemblée nationale à ce que cette majoration ne soit pas gagée ni intégrée dans les variables d'ajustement.

Évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales tels que modifiés par l'Assemblée nationale

(en millions d'euros, en autorisations d'engagements)

	LFI 2019	PLF 2020 à périmètre constant	Évolution PLF 2020 constant/LFI 2019		Mesure de transfert et de périmètre	PLF 2020 à périmètre courant
			(en M€)	(en %)		
Dotation globale de fonctionnement	26 948	26 950	2	0 %	-98	26 852
PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 310	2 433	124	5 %	226	2 659

Source : commission des finances du Sénat

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement visant à rectifier l'intitulé du prélèvement sur recettes bénéficiant à la collectivité de Corse.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Par rapport à 2019, à périmètre constant, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales progressent de 433 millions d'euros, soit de 1,1 %. À périmètre courant, ils augmentent de 595 millions d'euros, soit de 1,5 %, en tenant compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Toutefois, **cette progression ne doit pas masquer d'une part, des variations individuelles différentes ni, d'autre part, des évolutions spécifiques** en fonction des différents prélèvements sur recettes.

En particulier, on peut noter :

- une **diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 96,2 millions d'euros par rapport à la DGF répartie en 2019 ;**

Évolution du périmètre de la DGF

La diminution de 96,2 millions d'euros de la DGF résulte :

- d'une diminution de la dotation forfaitaire de Mayotte, à la suite d'une réfaction analogue en 2019 résultant de la recentralisation du financement et de l'attribution du RSA à compter du 1er janvier 2019, qui passe par une minoration de 0,6 million d'euros de la dotation forfaitaire de Mayotte correspondant à l'ajustement à opérer au titre de l'année 2019 et une minoration de 0,9 million d'euros correspondant à l'ajustement à opérer pour les années 2020 et suivantes ;
- d'une diminution des dotations forfaitaire (- 46,3 millions d'euros) et de péréquation (- 50,3 millions d'euros) perçues par le département de La Réunion, dont les compétences de financement et d'attribution du RSA sont recentralisées à compter du 1er janvier 2020 ;
- d'une majoration à hauteur de 0,5 million d'euros de la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre au titre du rebasage de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle de la communauté de communes de Lacq-Orthez (Pyrénées-Atlantiques) ;
- d'une majoration d'1,5 million d'euros pour abonder le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU), dans la lignée de ce qui avait été fait par la loi de finances pour 2018 (abondement d'un million d'euros par prélèvement sur la DGF).

- **l'augmentation de 350 millions d'euros des compensations d'exonérations de fiscalité locale**, sous l'effet notamment de la montée en charge de certaines mesures votées en loi de finances initiale pour 2019 comme l'exonération de CFE pour les entreprises réalisant un très faible chiffre d'affaires et de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale qui prévoit une majoration de 226 millions d'euros de ces compensations ;

- **la progression de 351 millions d'euros du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**, du fait de la poursuite de la reprise de l'investissement local amorcée en 2017, soutenue par le cycle électoral communal ;

- **la majoration de 10 millions d'euros de la dotation particulière « élu local » (DPEL)** finançant à hauteur de 7 millions d'euros la prise en charge des frais de garde pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et à hauteur de 3 millions d'euros la protection fonctionnelle des élus, qui ont été **votées dans le cadre du projet de loi « Engagement et proximité »** ;

- **l'institution d'un prélèvement sur recettes d'un montant de 73 millions d'euros au profit des régions** dont les ressources compensatrices de la compétence apprentissage supprimées ont excédé le financement des charges en matière d'apprentissage, conformément au dispositif d'accompagnement financier des régions au titre de la réforme de l'apprentissage prévu par l'article 24 du présent projet de loi de finances (PLF) ;

- **la minoration de 122 millions d'euros des dotations de compensation entrant dans le périmètre des variables d'ajustement**, qui inclut désormais le prélèvement sur recettes de compensation du versement transport (article 21 du présent projet de loi de finances) ;

- **la suppression du PSR en faveur de la Guyane**, remplacé par une dotation budgétaire du programme 123 de la mission « Outre-mer » ;

- **la création d'un PSR au titre de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française** auparavant financée par une dotation budgétaire du programme 123 ;

- **la diminution de 25 millions d'euros du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FM DI)** pour tenir compte de la recentralisation du RSA à La Réunion ;

- **la diminution de la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines**, à hauteur de 24 millions d'euros ;

- **l'augmentation de 22 millions d'euros du PSR de l'État à la collectivité de Corse** ;

- **une diminution de 3 millions d'euros de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs.**

Dans la mesure où **votre commission vous propose d'adopter un amendement de transformation de l'exonération prévue par l'article 5 ter** du présent projet de loi de finances en dégrèvement, les prélèvements sur recettes évolueraient de 0,9 %, soit 373 millions d'euros s'il était adopté.

**Évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales
tels que modifiés par l'Assemblée nationale et par l'amendement proposé
par votre commission à l'article 5 *ter***

(en millions d'euros, en autorisations d'engagements)

	LFI 2019	PLF 2020 à périmètre constant	Évolution PLF 2020 constant/LFI 2019		Mesure de transfert et de périmètre	PLF 2020 à périmètre courant
			<i>(en M€)</i>	<i>(en %)</i>		
Dotation globale de fonctionnement	26 948	26 950	2	0 %	-98	26 852
PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 310	2 433	124	5 %		2 433

Source : commission des finances du Sénat

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

ARTICLE 26 bis (nouveau)
(Art. L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales)

Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses d'entretien des réseaux

Commentaire : le présent article élargit le champ des dépenses éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses d'entretien des réseaux.

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un **prélèvement sur les recettes de l'État (PSR)**.

Le FCTVA

Il vise à permettre « *le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement* »¹.

Les attributions sont calculées en appliquant aux dépenses éligibles un taux de compensation forfaitaire, qui correspond au taux normal de TVA, diminué, depuis 1997, d'une réfaction correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Ce taux, fixé à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) s'élève à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015.

En 2018, l'État a reversé aux collectivités territoriales 5,5 milliards d'euros au titre du FCTVA.

L'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales détermine les dépenses éligibles au remboursement intégral, par ce fonds, de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements qui ne peut être récupérée par la voie fiscale.

Le FCTVA vise ainsi, depuis sa création, à **soutenir l'investissement local** en permettant le **remboursement de la TVA sur les dépenses réelles d'investissement**.

¹ Article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.

Les articles 34 et 35 de la loi de finances pour 2016¹ ont toutefois élargi le bénéfice du FCTVA aux **dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016**. Ils ont donc fait entrer dans le champ des dépenses éligibles au FCTVA des **dépenses de fonctionnement** dépendant étroitement des dépenses d'investissement réalisées. Le montant de FCTVA versé pour ces dépenses s'est élevé à **174,7 millions d'euros en 2018, dont environ 114 millions d'euros pour les communes et EPCI à fiscalité propre et 46,7 millions d'euros pour les départements**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de **l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement déposé par notre collègue député Jean-Paul Mattei, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**.

Il **modifie l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales** afin d'étendre le bénéfice du FCTVA aux **dépenses d'entretien des réseaux payées à compter du 1^{er} janvier 2020**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La loi de finances pour 2016 a inclus pour la première fois dans le champ des dépenses éligibles au FCTVA des **dépenses de fonctionnement**.

Les dépenses de réseau sont souvent complémentaires des dépenses d'entretien de voirie désormais éligibles au FCTVA, même si leur imputation comptable diffère. Il paraît donc de bon sens de prendre en compte les réalités locales, en intégrant au champ des dépenses éligibles au FCTVA les dépenses d'entretien des réseaux payées à compter du 1^{er} janvier 2020.

Cette mesure coûterait, d'après les estimations de la direction générale des collectivités locales à partir des données 2018, **10 millions d'euros en 2020 (dépenses payées à partir de 2020), 32 millions d'euros en 2021 (dépenses payées en 2020 et 2021) et 47 millions d'euros en 2022 (dépenses payées en 2020, 2021 et 2022)**.

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

¹ Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 27

(Art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 302 bis ZB, 1001, 1604, 1609 quater vicies A du code général des impôts, art. L. 423-19 et L. 423-27 du code de l'environnement, L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 6131-1 du code du travail, art. 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, art. 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, art. 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, art. 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, art. 135 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, art. 137 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018)

Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public

Commentaire : le présent article modifie le niveau de plafonnement de certaines taxes affectées à des tiers.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PLAFONNEMENT EST UN MÉCANISME TENDANT À MAÎTRISER LA DÉROGATION AUX PRINCIPES BUDGÉTAIRES QUE CONSTITUE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ **soumet l'affectation d'une imposition de toute nature à une personne autre que l'État à une condition de fond et à une condition de procédure** : l'affectation doit permettre à l'organisme d'accomplir des missions de service public (article 2) et ne peut être prévue que par une loi de finances (article 36). L'affectation de recettes à un organisme tiers est une dérogation au principe d'universalité budgétaire et limite la portée du contrôle parlementaire.

Les organismes affectataires relèvent de **catégories très diverses** : les principales sont les collectivités territoriales et leurs groupements, les organismes de protection sociale et les agences de l'État.

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

S'agissant des organismes dépendant directement de l'État, **l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012** a posé le principe du **plafonnement du montant des ressources et impositions qui leur sont affectées**, confirmé par l'article 18 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Ce principe est justifié parce que le dynamisme des recettes peut être supérieur à l'évolution des besoins de l'organisme affectataire.

En outre, l'inscription du plafonnement, comme de son évolution annuelle, dans un article de loi de finances garantit l'effectivité du contrôle parlementaire et facilite le suivi de ces taxes.

Le dispositif du plafonnement a pour objectif d'amener les opérateurs à contribuer à l'objectif de maîtrise de la dépense publique, et de renforcer le suivi des ressources affectées par la discussion chaque année, dans le cadre du projet de loi de finances, d'un article prévoyant l'ajustement des plafonds.

L'article 46 précité de la loi de finances initiale se présente sous la forme d'un tableau mis à jour au fil des années. Il indique sur trois colonnes :

- le fondement juridique de la ressource ou de l'imposition affectée ;
- la personne affectataire ;

- le plafond au-delà duquel les sommes obtenues ne sont plus versées à l'opérateur mais reversées au budget général de l'État. Certaines taxes sont toutefois affectées à plusieurs opérateurs, leur produit revenant à l'État lorsque le plafond le plus élevé est atteint.

Comme il était indiqué dans l'amendement gouvernemental qui a instauré cette disposition¹, le mécanisme du plafonnement ne s'applique pas aux affectations qui correspondent à des redevances pour service rendu ou à des taxes qui relèvent de cette logique, ni à celles qui appliquent une logique de péréquation au sein d'un secteur économique, ou encore lorsqu'il existe un mécanisme indirect de plafonnement via une subvention d'équilibre portée par le budget général.

L'article 51 de la LOLF prévoit qu'une annexe explicative doit présenter la liste et l'évaluation des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Cette présentation est faite dans le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances. Elle a été doublée cette année de la publication simultanée de ces informations sous la forme d'un fichier numérique de type tableur : **voire rapporteur général apprécie cette amélioration** dans le suivi des taxes affectées. **Il formule le souhait qu'elle se généralise**, dans la mesure du possible, pour l'ensemble des données présentées dans les documents budgétaires.

¹ Assemblée nationale, [amendement I-431 rectifié](#), déposé par le Gouvernement sur le projet de loi de finances pour 2012.

B. LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES A PRÉCISÉ LA DOCTRINE D'AFFECTATION DES TAXES

L'article 18 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a défini une **doctrine d'affectation des taxes**, précisée dans le rapport annexé à cette loi.

Cette doctrine exclut l'affectation de taxes à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, sauf dans trois situations :

- la ressource résulte d'un **service rendu** par l'affectataire à un usager (quasi-redevance) et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des **bases objectives** ;

- la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des **actions d'intérêt commun** ;

- la ressource permet de constituer, selon un **principe assurantiel**, des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

Le même article précise, dans son III, introduit à l'initiative de votre rapporteur général, que **le niveau du plafond**, résultant de la loi de finances initiale de l'année, **d'une taxe affectée** à un tiers ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de cette taxe indiqué dans le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens ».

C. LE PLAFONNEMENT NE CONCERNE QU'UNE MINORITÉ DES TAXES AFFECTÉES

Le plafonnement prévu au présent article ne concerne qu'une part minoritaire de la fiscalité affectée puisqu'il ne s'applique pas aux taxes affectées aux organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.

D'après le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » du présent projet de loi de finances, **un nombre total de 259 taxes seraient affectées à des personnes autres que l'État** en 2019, pour un produit total prévisionnel de 308,5 milliards d'euros. Le nombre des taxes plafonnées¹ est de 88 et le reversement prévisionnel au budget de l'État des sommes dépassant ces plafonds (« écrêtement ») est de 2,4 milliards d'euros.

¹ Le nombre de taxes plafonnées indiquées dans le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » est de 87 au titre de l'année 2019, mais ce document omet le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos au profit des communes, dont le produit est affecté aux organismes de secours et de sauvetage en mer dans un plafond fixé à 1 million d'euros par le tableau de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012.

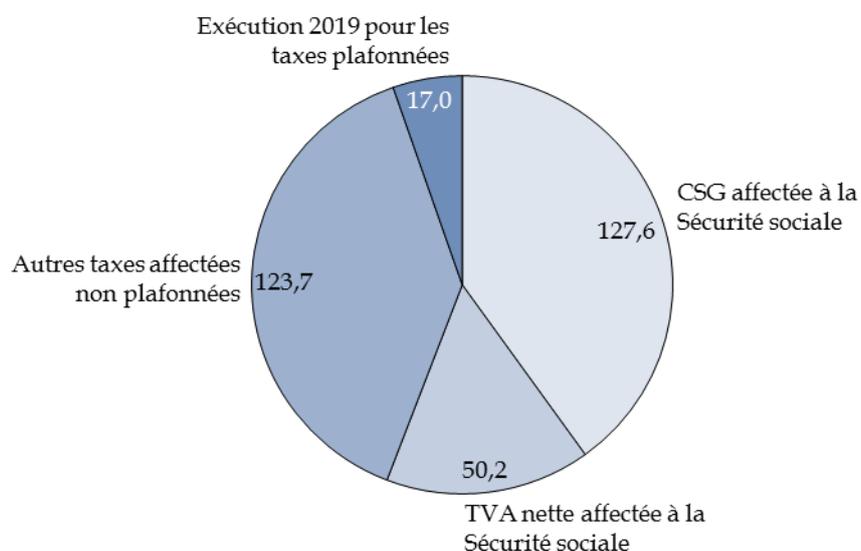
En conséquence, 306,1 milliards d'euros de taxes devraient être versés à des personnes autres que l'État en 2019. Ce montant est supérieur à celui des recettes fiscales prévisionnelles de l'État, qui est de 278,1 milliards d'euros.

La majeure partie de ce montant revient à des organismes relevant de la Sécurité sociale. En particulier, la CSG et la TVA nette affectées à des administrations de Sécurité sociale ont un produit prévisionnel respectif de 124,8 milliards d'euros et 41,5 milliards d'euros.

Le montant prévisionnel en 2019, en exécution, des taxes dont le montant est plafonné est seulement de 11,7 milliards d'euros. Le montant reversé à l'État étant de 2,4 milliards d'euros comme indiqué *supra*, les organismes perçoivent effectivement un montant de 9,4 milliards d'euros. La différence avec la somme des plafonds, qui s'élève à 9,5 milliards d'euros, est inférieure à 100 millions d'euros car la plupart des taxes affectées d'un montant élevé atteignent leur plafond.

Répartition des taxes affectées plafonnées et non plafonnées

(Exécution prévisionnelle 2019, en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

Le plafonnement ne concerne toutefois pas la totalité des opérateurs de l'État.

Quinze taxes affectées à des opérateurs rattachés aux missions du budget général ne font l'objet en 2019 d'aucun plafonnement, pour un produit total de 1,8 milliards d'euros.

Liste des principales taxes non plafonnées en 2019 et affectées à des opérateurs rattachés aux missions du budget général

(en millions d'euros, liste limitée aux montants supérieurs à 100 millions d'euros)

Programme (mission)	Affectataire	Nom de la taxe	Exécution 2019 (prévision)
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (Cohésion des territoires)	Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	566,5
334 - Livre et industries culturelles (Médias, livre et industries culturelles)	Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	294,6
134 - Développement des entreprises et régulations (Économie)	Institut national de la propriété industrielle (INPI)	Redevances liées aux procédures et formalités ainsi qu'au registre du commerce et des sociétés	225,1
334 - Livre et industries culturelles (Médias, livre et industries culturelles)	Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	215,6
174 - Énergie, climat et après-mines (Écologie, développement et mobilité durables)	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs	148,7
334 - Livre et industries culturelles (Médias, livre et industries culturelles)	Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	Taxe sur le prix des entrées aux séances cinématographiques	145,5
135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat (Cohésion des territoires)	Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	132,5

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

D. LES TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES SE CONCENTRENT SUR UN PETIT NOMBRE DE PROGRAMMES DU BUDGET GÉNÉRAL

En 2019, 43,8 % du montant total du plafonnement, soit 4,1 milliards d'euros, correspond à des taxes affectées à des opérateurs de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », en raison surtout de la présence de deux catégories d'opérateurs fortement financés par des taxes affectées :

- les **agences de l'eau**, à hauteur de 2,1 milliards d'euros ;
- l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, à hauteur de 1,7 milliard d'euros.

Des organismes non rattachés à des missions perçoivent des taxes affectées pour un montant plafonné total de 4,3 milliards d'euros, soit 45,4 % du montant total. Les plafonnements les plus importants correspondent à des taxes affectées aux opérateurs suivants :

- le **fonds de solidarité pour le développement** géré par l'Agence française de développement (AFD), à hauteur de 738,0 millions d'euros ;

- la **Société du Grand Paris** (SGP), à hauteur de 716,0 millions d'euros ;

- les **chambres de commerce et d'industrie (CCI) de région**, à hauteur de 675,1 millions d'euros.

Taxes affectées plafonnées réparties par mission et programme du budget général en 2019

(en nombre de taxes et en millions d'euros)

Mission et programme	Nombre de taxes	Somme des plafonnements
Administration générale et territoriale de l'État 354 - Administration territoriale de l'État	5 5	195,0 195,0
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture 206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	11 5 6	65,3 25,5 39,8
Cohésion des territoires 135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	4 4	498,8 498,8
Écologie, développement et mobilité durables 113 - Paysages, eau et biodiversité 174 - Énergie, climat et après-mines 203 - Infrastructures et services de transports	8 3 1 4	4 147,9 2211,1 65,0 1871,8
Médias, livre et industries culturelles 334 - Livre et industries culturelles	1 1	50,0 50,0
Recherche et enseignement supérieur 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables	1 1	62,5 62,5
Sport, jeunesse et vie associative 219 - Sport	3 3	146,4 146,4
Organismes non rattachés à une mission	54	4 295,9
Total général	87	9 461,9

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

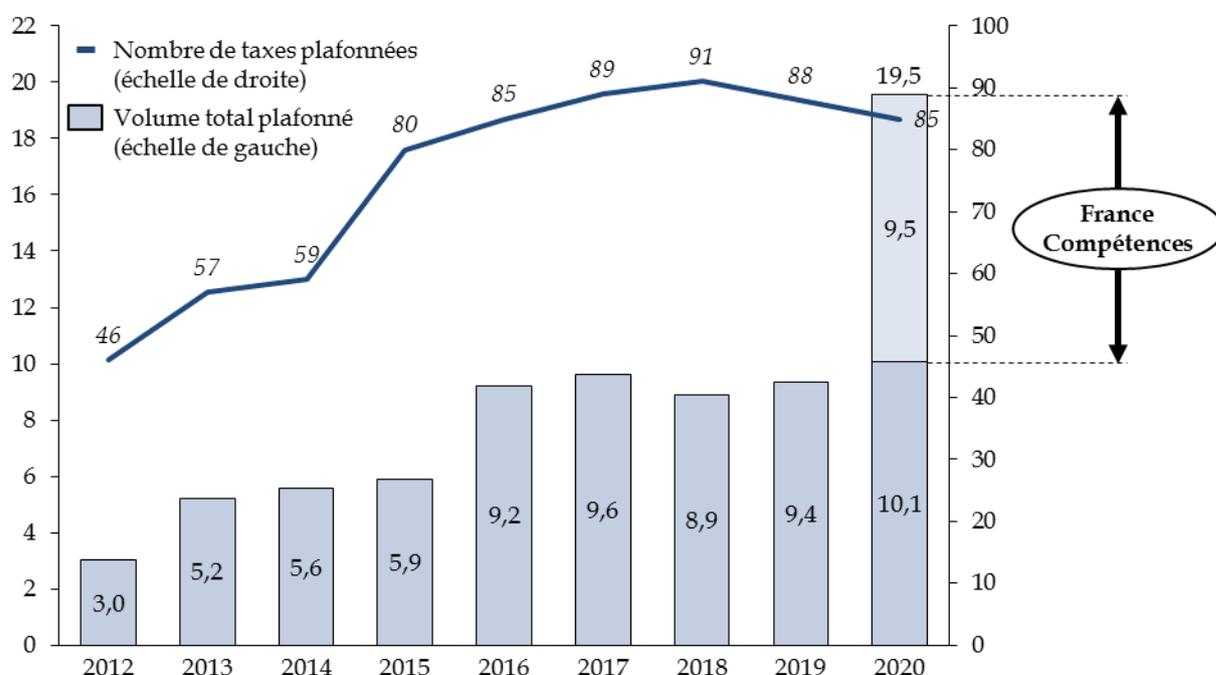
E. SON DOMAINE TEND TOUTEFOIS À S'ÉTENDRE

Le nombre des taxes affectées plafonnées, qui était de 46 seulement en 2012, pour un volume total plafonné de 3,0 milliards d'euros, est en 2019 de 88 pour un volume total de 9,4 milliards d'euros.

Les évolutions résultent aussi bien de l'introduction du plafonnement pour des taxes existantes non plafonnées que de la création ou de la suppression de taxes, ou de leur affectation à des tiers.

Évolution du champ du plafonnement prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012

(en nombre de taxes et en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'art. 46 de la loi de finances pour 2012, version consolidée au 1^{er} janvier de chaque année avec calculs Sénat pour le volume total plafonné et le nombre de taxes plafonnées de 2012 à 2019 ; annexe « Voies et moyens », tome 1, au projet de loi de finances 2020 pour le volume total plafonné en 2020 (hors provision pour la Société du Grand Paris) ; projet de loi de finances pour 2020 pour le nombre de taxes plafonnées

En 2020, si le nombre des taxes soumises au plafonnement devrait légèrement diminuer, le volume total affecté devrait doubler, en raison de l'introduction dans le champ du plafonnement des taxes affectées à France Compétences, comme présenté *infra* avec le proposé pour le présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **A** du **I** du présent article, dans sa version initiale :

- augmente le plafond d'affectation existant pour onze taxes, pour un montant total de hausses de 669,9 millions d'euros ;

- diminue le plafond d'affectation existant pour treize taxes, pour un montant total de 99,7 millions d'euros ;

- plafonne deux taxes qui ne l'étaient pas encore, pour un montant total de 9 705,4 millions d'euros, soit 203 millions d'euros hors France Compétences ;

- supprime le plafonnement de cinq taxes, pour un montant global de 94,5 millions d'euros.

Au total, le montant total plafonné passe de 9 362,9 à 19 542,9 millions d'euros, soit une hausse de 10 081,1 milliards d'euros, ou 605,7 millions d'euros hors France Compétences.

Par ailleurs, de manière indépendante au présent projet de loi de finances, l'article 4 de la loi 2019-1100 du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, renomme le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, affectataire du produit de la taxe sur les spectacles de variétés dans le tableau du I de l'article 46 précité de la loi de finances initiale pour 2012, en Centre national de la musique.

A. LES AUGMENTATIONS DE PLAFOND CONCERNENT PRINCIPALEMENT L'AFITF

Le présent article augmente le plafond d'affectation existant pour onze taxes, pour un montant total de hausses de 669,9 millions d'euros, dont 409,9 millions d'euros au profit de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**. Le relèvement très important de l'affectation de la TICPE à cette agence indiqué dans le tableau *infra* est prévu par le **XI** du présent article **au titre de la seule année 2020** : le plafond inscrit dans l'article 46 précité de la loi de finances initiale pour 2012, qui s'appliquera donc en 2021 sauf modification dans une prochaine loi de finances, passe de 1 205,8 millions d'euros à 1 210,0 millions d'euros seulement dans le texte proposé par le **A du I** du présent article.

L'évaluation préalable de l'article justifie l'augmentation importante des moyens de l'AFITF par les prévisions d'accroissement des dépenses de l'Agence liées à la mise en œuvre de la future loi sur les mobilités, dont le projet de loi est actuellement en cours d'examen par le Parlement.

L'augmentation du plafond d'affectation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) à **Action Logement Services**, à hauteur de 150 millions d'euros s'ajoutant au plafond de 140 millions d'euros créé par la loi de finances initiale pour 2019, a pour objet de compenser pour cet organisme le relèvement par la loi « PACTE »¹ du seuil de salariés à partir duquel une entreprise est sujette au versement de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

**Liste des augmentations de plafonds de taxes affectées en 2020
prévues par le présent article**

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé	Augmentation
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	1 586 700	+ 380 885
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	Action Logement Services (ALS)	290 000	+ 150 000
Taxes affectées aux agences de l'eau	Agences de l'eau	2 151 120	+ 46 120
Contribution de vie étudiante et de campus (CVEC)	Établissements d'enseignement supérieur et assimilés	140 000	+ 45 000
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	AFITF	557 300	+ 29 000
Fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés	Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	137 060	+ 11 000
Droit de sécurité	Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	13 200	+ 3 000
Droits et contributions pour frais de contrôle	Autorité des marchés financiers (AMF)	99 000	+ 2 500
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	Établissement public foncier (EPF) d'Île-de-France	192 308	+ 1 674
TSE	Établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) de Guyane	4 000	+ 500
TSE	EPFA de Mayotte	1 000	+ 200

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances

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

B. UNE DIMINUTION SIGNIFICATIVE DU PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES AUX CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET AUX CHAMBRES D'AGRICULTURE

Les diminutions de plafonds prévues par le présent article concernent 13 taxes, pour un montant total de 99,7 millions d'euros.

La principale diminution de plafond qui entrera en vigueur en 2020, à savoir celle qui concerne **CCI France** à hauteur de 100 millions d'euros, a toutefois été prévue par la loi de finances pour 2019 et ne figure donc pas dans le présent article¹.

**Liste des diminutions de plafonds de taxes affectées en 2020
prévues par le présent article ou par la loi de finances pour 2019**

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé	Évolution
Fraction CCI-R de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région (TA-CFE)	CCI France	349 000	- 100 000 (LFI 2019)
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour frais de chambres d'agriculture (TCA-TFPNB)	Chambres d'agriculture	247 000	- 45 000
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	EPF Nord - Pas-de-Calais	51 990	- 19 000
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base - Recherche	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)	55 000	- 10 000
Fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)	1 306	- 5 000
TSE	EPF de Lorraine	19 500	- 4 500
TSE	EPF d'Occitanie	28 340	- 4 300
TSE	EPF de Bretagne	17 300	- 4 100
TSE	EPF de Normandie	11 750	- 2 500
Taxe sur les produits phytopharmaceutiques	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÉS)	4 200	- 2 100

¹ Le V de l'article 83 du projet de loi de loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a prévu que le produit de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) affecté aux chambres de commerce et d'industrie serait plafonné, pour la seule année 2019, à 449 millions d'euros. C'est donc le montant de plafonnement de 339 millions d'euros, inscrit dans le tableau de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012, qui s'appliquera en 2020.

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé	Évolution
TSE	EPF de Vendée	7 400	- 2 000
TSE	EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur	54 880	- 1 000
TSE	Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe	1 315	- 100
TSE	Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique	1 315	- 100

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances

L'abaissement du plafond d'affectation de la TCA-TFPNB aux **chambres d'agriculture**, à hauteur de 45 millions euros, s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus large. Le 2° du II du présent article modifie en effet l'article 1604 du code général des impôts afin :

- d'une part, de **permettre la fixation de taux différents dans chaque département** relevant d'une chambre couvrant plusieurs départements ;

- d'autre part, de **prévoir le versement de cette taxe en intégralité aux chambres régionales d'agriculture**, celles-ci reversant une partie de son produit aux chambres départementales.

Le IV procède également à une mesure de coordination à l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime.

C. DEUX NOUVEAUX PLAFONNEMENTS D'AFFECTION DE TAXES SONT AJOUTÉS DANS LE DISPOSITIF DE PLAFONNEMENT

La disposition la plus importante, en montant, du présent article est **l'intégration dans le dispositif de plafonnement** des taxes affectées de la **contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance**.

**Liste des nouveaux plafonnements de taxes affectées prévues en 2020
par le présent article**

(En milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé
Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance	France compétences	9 475 409
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	AFITF	230 000

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances

Définie à l'article L. 6131-2 du code du travail, cette contribution comprend la **taxe d'apprentissage** et la **contribution à la formation professionnelle**. Elle résulte de la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage introduite par l'article 37 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui a prévu le reversement à France Compétences de trois contributions :

- la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance prévue à l'article L. 6131-2 du code du travail ;
- la contribution supplémentaire à l'apprentissage mentionnée à l'article L. 6241-1 du même code;
- la contribution dédiée au financement du compte personnel de formation pour les titulaires d'un contrat à durée déterminée mentionnée à l'article L. 6331-6 du même code.

L'instauration d'un plafonnement pour cette affectation apparaît nécessaire compte tenu du classement de France Compétences parmi les administrations publiques : ses recettes sont des prélèvements obligatoires et ses dépenses sont désormais intégrées dans le champ des dépenses publiques. Le **V** du présent article procède à cet égard à une mesure de coordination à l'article L. 6131-1 du code du travail.

Par ailleurs, la **taxe de solidarité sur les billets d'avion**, prévue par le VI de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, dont le produit est actuellement affecté, à hauteur d'un plafond de 210 millions d'euros, au fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré par l'Agence française pour le développement (AFD), fait l'objet d'une seconde affectation au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF). En conséquence, le **B** du **I** du présent article procède à une coordination dans le A du III de l'article 46 précité de la loi de finances initiale pour 2012.

L'article 20 du présent projet de loi prévoit en effet une augmentation de cette taxe ainsi que l'affectation d'une partie du surplus à l'AFITF, dans une limite fixée par le I du présent article à 230 millions d'euros. Seul le produit de cette taxe dépassant

440 millions d'euros reviendra donc, le cas échéant, au budget général de l'État.

Selon le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens », le montant versé à l'AFITF serait positif de 230 millions d'euros, sans reversement au budget général de l'État : le nouveau plafond serait donc atteint mais non dépassé.

**D. LES SUPPRESSIONS DE PLAFONDS D'AFFECTION DE TAXES
TIRENT LES CONSÉQUENCES DE SUPPRESSIONS OU
RÉAFFECTATIONS DE TAXES**

Les cinq suppressions de plafonds d'affectation de taxes correspondent pour une d'entre elles à une fusion de taxes affectées aux agences de l'eau (voir *infra*) et pour les quatre autres à la rebudgétisation des taxes concernées :

- l'article 6 du présent projet de loi de finances réaffecte au budget général de l'État le produit de la **taxe annuelle pour frais de contrôle** due par les concessionnaires d'autoroutes (article 1609 *septuagies* du code général des impôts) et supprime le **droit fixe dû par les entreprises ferroviaires** (article L. 1261-20 du code des transports). Le produit de ces deux taxes est actuellement affecté à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) ;

- le même article 6 supprime la **taxe sur la mise sur le marché de produits de vapotage**, affectée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), et le **droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée**, affecté à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO).

**Liste des suppressions de plafonds de taxes affectées prévues en 2020
par le présent article**

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond en 2019
Taxe sur la mise sur le marché de produits de vapotage	ANSÉS	8 000
Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)	8 800
Taxe annuelle pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes	ARAFER	2 600
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée	Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	7 500
Redevances cynégétiques	Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	67 620

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances

Ces suppressions de taxes font l'objet de compensations sous formes de dotations budgétaires, dont le montant correspond à la prévision de recettes issues des taxes correspondantes pour ces organismes en 2019 :

- sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » pour l'ARAFER, à hauteur de 11,4 millions d'euros ;

- sur le programme 204 « Prévention, sécurité et offre de soins » pour l'ANSES, à hauteur de 8 millions d'euros ;

- sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture de l'agroalimentaire de la forêt de la pêche et de l'aquaculture », à hauteur de 7 millions d'euros, pour l'INAO.

L'article 6 du présent projet de loi de finances prévoit également la **suppression du droit de sécurité** prévu par l'article L. 2221-6 du code des transports, dont le produit est affecté à l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), mais diffère l'entrée en vigueur de cette suppression au 1^{er} janvier 2021. Le présent article prévoit en conséquence, au **31^o du A du I**, la suppression du plafonnement d'affectation de cette taxe à la même date, tout en faisant passer, au **30^o du même A du I**, le plafond de 10,2 millions d'euros à 13,2 millions d'euros pour la seule année 2020.

E. LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE EST DÉSORMAIS AFFECTÉE À CCI FRANCE

Le 18° et le 19° du A du I substituent CCI France aux chambres de commerce et d'industrie comme affectataire de la taxe pour frais de chambre, terme désignant les deux taxes dont le produit est actuellement affecté à ces organismes : la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) et la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE), toutes deux prévues par l'article 1600 du code général des impôts.

Le principe de l'affectation du produit des taxes pour frais de chambre de commerce et d'industrie à CCI France a été acté par l'article 83 de la loi PACTE¹. Cette affectation donne également lieu, à l'article 15 du présent projet de loi de finances, à une mise en cohérence de l'article 1600 précité du code général des impôts.

F. PLUSIEURS PLAFONDS SONT FUSIONNÉS AU PROFIT DES AGENCES DE L'EAU

Le 34° du A du I supprime la disposition prévoyant le plafonnement de l'affectation des recettes issues des redevances cynégétiques au profit de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), dans le cadre d'une **réforme des recettes perçues par les agences de l'eau**, instaurée par le C du I, le III, le IX et le X du présent article.

D'une part le produit des redevances cynégétiques, dont le principe est défini à l'article L. 423-19 du code de l'environnement, est affecté aux agences de l'eau et non plus à l'ONCFS, qui fusionne par ailleurs avec l'Agence française de la biodiversité (AFB) pour former l'Office français de la biodiversité (OFB). Les redevances sont réparties entre les agences en fonction du potentiel économique du bassin hydrographique pondéré par l'importance relative de sa population rurale. Le montant prévu de ces redevances en 2019 est de 46,1 millions d'euros.

D'autre part, l'article 135 de la loi de finances pour 2018 est modifié afin de diriger vers l'OFB le versement actuellement effectué par les agences de l'eau à l'AFB et à l'ONCFS. Le montant du versement sera défini par arrêté et compris entre 316,1 millions d'euros et 343,1 millions d'euros, ce qui correspond aux bornes inférieures et maximales prévues actuellement au même article², augmentées du montant prévu des redevances cynégétiques en 2019, soit 46,1 millions d'euros³.

¹ [Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019](#) relative à la croissance et la transformation des entreprises.

² Le versement des agences de l'eau est actuellement compris entre 240 millions d'euros et 260 millions d'euros pour l'Agence française pour la biodiversité et entre 30 millions d'euros et 37 millions d'euros pour l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

³ Annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2020, tome 1.

Enfin, l'article 137 de la même loi de finances pour 2018 est modifié afin d'augmenter les bornes inférieure et supérieure du versement fait par l'OFB, remplaçant l'Agence française de la biodiversité, aux établissements publics chargés des parcs nationaux, versement qui sera compris entre 63 millions d'euros et 68,5 millions d'euros.

G. LES AUTRES MESURES CONCERNANT LA REBUDGÉTISATION DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET UNE RÉFORME LIMITÉE DE LA TAXE SUR LES NUISANCES SONORES AÉRIENNES

Le présent article procède également à d'autres mesures relatives aux affectations de taxes, sans pour autant porter sur les plafonds inscrits au tableau de l'article 46 précité de la loi de finances pour 2012.

En premier lieu, le 1° du **II** modifie l'article 1001 du code général des impôts afin de verser au budget général de l'État le produit de la fraction de la **taxe sur les primes ou cotisations d'assurance de protection juridique**, actuellement affectée, dans la limite de 45 millions d'euros, au Conseil national des barreaux (CNB).

Le **VIII** supprime pour sa part l'affectation au CNB, à hauteur de 38 millions d'euros par an, d'une fraction du produit des amendes pénales, prévue par l'article 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. Enfin le **VI** et le **VII** procèdent à des mesures de coordination respectivement dans l'article 21-1 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et dans l'article 28 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Pour mémoire, l'**aide juridictionnelle** est financée à la fois principalement par des crédits budgétaires, à hauteur de 423,7 millions d'euros en 2019, et par des ressources extrabudgétaires, à savoir une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance limitée à 45 millions d'euros et une fraction du produit des amendes pénales limitée à 38 millions d'euros. Ces recettes sont affectées au CNB, qui les reverse ensuite aux caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) par l'intermédiaire de l'Union nationale des CARPA. **Le présent article propose donc de rebudgétiser ces taxes** : le programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la mission « Justice » enregistre en effet une augmentation des crédits à due concurrence, soit 83 millions d'euros.

En deuxième lieu, le 3° du même **II** modifie l'article 1609 *quatervicies* A du même code, qui régit la **taxe sur les nuisances sonores aériennes**, afin d'intégrer les aérodromes de Nantes-Atlantique dans le premier groupe tarifaire de cette taxe, en raison des besoins de financement constatés, et d'introduire une disposition de renvoi à un arrêté interministériel fixant le tarif de la taxe applicable sur chaque aérodrome.

Enfin le **XII** prévoit, au profit du budget général, un **prélèvement exceptionnel**, à hauteur de 2,8 millions d'euros, sur la trésorerie de la **Caisse nationale des autoroutes**. L'évaluation préalable de l'article justifie ce prélèvement par un gain financier réalisé par la Caisse grâce au remboursement anticipé de certains emprunts par les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre **sept amendements rédactionnels** proposés par M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **adopté quatorze amendements de fond** sur le présent article, ainsi que deux amendements augmentant ou supprimant des plafonds de taxes affectées à l'article 6 du présent projet de loi.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A SUPPRIMÉ LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES À CERTAINS CENTRES TECHNIQUES

Les députés ont **adopté**, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, **quatre amendements** tendant à **supprimer le plafonnement** de l'affectation du produit d'une taxe à un ou **plusieurs centres techniques**, au motif que ces organismes étaient signataires d'un contrat d'objectifs et de performance (COP).

C'est le cas :

- de l'affectation au centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et au centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC) du produit de la taxe pour le développement des industries des matériaux de construction, avec l'adoption des amendements identiques de M. Xavier Roseren et Mme Olivia Grégoire d'une part et de Mme Anne-Laure Cattelot et plusieurs de ses collègues d'autre part ;

- de l'affectation au Centre technique des industries de la fonderie du produit de la taxe pour le développement des industries de la fonderie, avec l'adoption d'un amendement de Mme Anne-Laure Cattelot et plusieurs de ses collègues ;

- de l'affectation au Centre technique des industries mécaniques et au Centre technique industriel de la construction métallique du produit de plusieurs taxes fiscales, avec l'adoption d'un amendement du Gouvernement.

Ce dernier amendement a également modifié le E de l'article 72 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, fondement juridique de ces taxes fiscales, afin de séparer la fraction du

produit affectée aux deux organismes précités, ainsi qu'à l'ancien centre technique des industries mécaniques et du décolletage¹, de celle affectée au Centre technique des industries aérauliques et thermiques et à l'Institut de soudure, qui demeure plafonnée à un niveau de 3,946 millions d'euros, contre 65,713 millions d'euros précédemment pour l'ensemble de ces organismes.

Le Gouvernement justifie la différence de traitement par la signature d'un contrat d'objectif et de performance par les deux premiers organismes.

Par ailleurs et pour mémoire, au VII *quinquies* (nouveau) de l'article 6 du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement présenté par M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, qui supprime le plafond d'affectation du produit de la taxe sur les spectacle à l'Association pour le soutien du théâtre privé, en conséquence de la suppression de cette taxe. L'entrée en vigueur de cette modification est toutefois différée au 1^{er} janvier 2022.

B. LES DÉPUTÉS SONT REVENUS SUR LA RÉFORME DES TAXES AFFECTÉES AUX CHAMBRES D'AGRICULTURE ET À L'INAO

Les députés ont adopté **quatre amendements** identiques du Gouvernement, de Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et plusieurs de ses collègues, de M. Joël Giraud et enfin de M. Nicolas Turquois et plusieurs de ses collègues. Ces amendements **suppriment la réforme du financement des chambres d'agriculture** prévue par le présent article : ils reviennent sur l'abaissement du plafond d'affectation aux chambres d'agriculture du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour frais de chambres d'agriculture (TCA-TFPNB), annulent la régionalisation de la collecte de la taxe en maintenant son affectation au niveau départemental et prévoient enfin la remise par le Gouvernement, avant le 1^{er} juin 2020, d'un rapport sur les modalités de financement des affectataires de cette taxe.

Ils ont également adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement, tendant à **maintenir le plafonnement de l'affectation à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)** du droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée, par coordination avec le maintien de ce droit décidé à l'article 6 du présent projet de loi de finances.

¹ Le centre technique des industries mécaniques et du décolletage a été fusionné avec le centre technique des industries mécaniques par un arrêté du 15 janvier 2019.

C. LE PLAFOND DES TAXES AFFECTÉES À LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS EST AUGMENTÉ

Les députés ont adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement tendant à **augmenter de 60 millions d'euros au total le plafond de trois taxes affectées à la Société du Grand Paris**, à savoir :

- 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 Ile-de-France, dont le plafond est porté de 500 à 544 millions d'euros, par coordination avec la hausse du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France décidée par l'article 5 *bis* (nouveau) ;

- la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement, dont le plafond est porté de 4 à 10 millions d'euros, en raison d'une augmentation prévue des tarifs de cette taxe¹ ;

- la taxe additionnelle à la taxe de séjour en Île-de-France, dont le plafond passe de 20 à 30 millions d'euros.

Les députés ont également adopté, malgré l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, **deux amendements** identiques présentés par M. Jean-Jacques Gaultier d'une part, et par M. François Cormier-Bouligeon et plusieurs de ses collègues d'autre part, tendant à **faire passer de 34,6 à 49,6 millions d'euros le plafond de l'affectation à l'Agence nationale du sport du produit du prélèvement sur les paris sportifs en ligne** de la Française des jeux et des nouveaux opérateurs agréés.

Cette modification a toutefois été **annulée en seconde délibération**, les députés ayant adopté un amendement présenté par le Gouvernement, au motif que l'Agence nationale du sport bénéficie déjà du produit de trois taxes affectées dont les plafonds cumulés s'élèvent à 146,4 millions d'euros, ainsi que d'abondements du budget général.

Par ailleurs et pour mémoire, au VII *quater* (nouveau) de l'article 6 du présent projet de loi de finances, les députés ont adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement n° I-2884 de M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, et M. Laurent Saint-Martin, qui, tout en introduisant deux hypothèses de dispense à l'obligation de reboisement lors de la délivrance d'une autorisation de défrichement, fait passer de 2,0 à 2,01 millions d'euros le plafond

¹ L'article 1599 quater C, qui institue la taxe annuelle sur les stationnements en Île-de-France, prévoit que par dérogation, pour les surfaces de stationnement faisant l'objet d'une exploitation commerciale, les tarifs sont réduits de 75 % pour l'année 2019, de 50 % pour l'année 2020 et de 25 % pour l'année 2021, ce qui a pour effet un accroissement des taux appliqués en 2020 et en 2021.

d'affectation à l'Agence de services et de paiement (ASP) du produit de l'indemnité de défrichement prévue par l'article L. 341-6 du code forestier.

D. LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EST INDEXÉE SUR L'INFLATION

Les députés ont adopté, avec l'avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement, qui **indexe sur l'inflation la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, dont le produit est affecté au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et à l'AFITF.

Cette indexation est partielle, le tarif de la taxe devant être majoré chaque année, à compter de 2020, de 70 % de l'évolution annuelle de l'indice des prix de la consommation hors tabac. Cette majoration correspond, selon le Gouvernement, au montant minimal de majoration annuelle des tarifs de péage prévu dans les contrats de concession autoroutières.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve la volonté de simplification** qui pousse à **réintégrer au budget général** plusieurs taxes, même s'il fait observer que le montant cumulé de ces taxes est faible au regard du montant total des taxes affectées.

En outre, **les augmentations de plafonds** sont d'environ **670 millions d'euros**, tandis que **les diminutions** approchent les **100 millions d'euros seulement**, de sorte que le montant total augmenterait même en l'absence de l'intégration de France Compétences dans le dispositif du plafonnement.

S'agissant de **France Compétences**, votre rapporteur général fait observer que **le plafond est fixé à un niveau de 9,5 milliards d'euros** alors que **le rendement prévu** de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance **n'est que de 4,5 milliards d'euros en 2020** selon le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens », ou de **4,8 milliards d'euros** selon l'évaluation préalable du présent article. Or le III de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoit que le plafond d'affectation d'une taxe ne devrait pas excéder de plus de 5 % son rendement prévu.

L'évaluation préalable de l'article justifie cet écart par la perspective qu'a cet établissement de bénéficier à terme de recettes supplémentaires. **Ceci ne justifie pas la fixation d'un plafond aussi élevé dès 2020** : il était possible de fixer un plafond plus adapté aux besoins réels de l'organisme et de l'adapter dans les prochaines lois de finances à la montée en charge

progressive du nouveau système de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

Votre rapporteur général rappelle en outre que les plafonds d'affectation des taxes sont intégrés à la norme de dépenses pilotables en application de la loi de programmation des finances publiques précitée. **Celle-ci apparaît donc artificiellement faussée de cinq milliards d'euros pour l'année 2020.**

En conséquence, votre rapporteur général propose de **ramener le plafond d'affectation** de la taxe à France Compétences à **un montant supérieur de 5 % à l'estimation de son produit** indiquée par l'évaluation préalable de l'article, soit 5,04 milliards d'euros.

Enfin, l'accroissement du plafond d'affectation d'une fraction de **taxe spéciale sur les conventions d'assurance à Action Logement Services** permet certes de compenser une perte de recettes à cet organisme et votre rapporteur général ne s'y opposera, mais il doit faire observer que **cette taxe n'a qu'un rapport lointain avec les activités de l'affectataire**, en contradiction flagrante avec la doctrine d'affectation des taxes définie, elle aussi, dans la loi de programmation des finances publiques et décrite *supra*.

Outre trois **amendements** rédactionnels **FINC.53, FINC.54 et FINC.55**, votre commission a adopté, sur la proposition de votre rapporteur général :

- un **amendement FINC.56** tendant, comme indiqué *supra*, à réduire le plafond d'affectation à France Compétences de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance ;

- un **amendement** de conséquence **FINC.57**, qui annule l'augmentation du plafond d'affectation à la Société du Grand Paris du produit de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, locaux commerciaux, locaux de stockage et surfaces de stationnement en Île-de-France (TSBCS), en conséquence de la suppression, proposée par votre commission, de l'article 5 *bis* du présent projet de loi de finances qui crée une nouvelle zone à tarif renforcé pour cette taxe.

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

ARTICLE 27 bis (nouveau)
(Article 1609 octotricies du code général des impôts)

Instauration d'une contribution à l'accès au droit et à la justice

Commentaire : le présent article prévoit la création d'une contribution à l'accès au droit et à la justice.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA RÉFORME DES TARIFS RÉGLEMENTÉS

Dans un rapport de 2014 consacré aux professions juridiques réglementées, nos collègues députés Cécile Untermaier et Philippe Houillon soulignaient : « *un constat s'impose de manière générale, dressé par l'ensemble des observateurs, voire par les professionnels concernés : la tarification appliquée par les professions juridiques réglementées ne correspond plus à leurs conditions d'exercice, aux risques économiques qui s'y attachent et aux services rendus* » ; en outre, « *les tarifs ne reflètent pas toujours les coûts réels d'un acte ou d'une procédure* »¹.

La tarification était également considérée comme particulièrement complexe, mêlant des éléments de nature très diverse.

Partant de ce constat, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques² a modifié les règles de fixation des tarifs de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées, et introduit dans le code de commerce, un titre IV *bis* relatif à certains tarifs réglementés. Les prestations des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers de tribunal de commerce, des huissiers de justice, des administrateurs judiciaires, des mandataires judiciaires et des notaires sont concernés, ainsi que « *les droits et émoluments de l'avocat en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires* »³.

L'article L. 444-2 du code de commerce prévoit désormais que les **tarifs** « *prennent en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs* ». Les tarifs

¹ Rapport d'information de Mme Cécile Untermaier et M. Philippe Houillon n° 2475 sur les professions juridiques réglementées, 17 décembre 2014, Assemblée nationale, 17 décembre 2014.

² Article 50 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Article L. 444-1 du code de commerce.

sont arrêtés « conjointement par les ministres de la justice et de l'économie »¹ et ils sont révisés tous les cinq ans.

Même si les tarifs tiennent compte des coûts, « la rémunération plus élevée de certains actes rares compense la perte nette que provoquent d'autres actes, plus fréquents, rémunérés en-deçà de leur prix coûtant »², comme le soulignait notre collègue François Pillet, co-rapporteur au nom de la commission spéciale.

Pour éviter qu'une application stricte de la règle du prix coûtant conduise au renchérissement de certaines des prestations délivrées, une **péréquation des tarifs** est prévue : certains actes réalisés à perte sont financés par d'autres actes permettant une véritable rémunération du professionnel.

À ce titre, l'article L. 444-2 du code du commerce prévoit que « cette péréquation peut notamment prévoir que les tarifs des prestations relatives à des biens ou des droits d'une valeur supérieure à un seuil » défini par un arrêté conjoint du ministre de la justice et de l'économie, « soient fixés proportionnellement à la valeur du bien ou du droit ». Dans ce cas, **le tarif n'est pas lié au coût du service, mais à la valeur du bien (ou du droit) concerné**. Cette **péréquation des tarifs** – grâce au caractère proportionnel du tarif – **permet d'assurer un équilibre, en moyenne, entre les actes rémunérateurs et ceux réalisés à perte**.

Dans le cas où le tarif est déterminé proportionnellement à la valeur d'un bien ou d'un droit, « et lorsque l'assiette de ce tarif est supérieure à un seuil », des remises peuvent être consenties ; « le taux des remises octroyées par un professionnel est fixe, identique pour tous »³ et ne peut excéder 10 %⁴.

B. LA POSSIBILITÉ DE CRÉER UN FONDS DE PÉRÉQUATION

À l'initiative des députés, cette péréquation des tarifs a été complétée par la possibilité de mettre en place une redistribution entre professionnels, grâce à la **création d'un fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (FIADJ)**, « afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit »⁵.

¹ Article L. 444-3 du code précité.

² Rapport n° 370 (2014-2015) au nom de la commission spéciale (tome I).

³ Article L. 444-3 du code précité.

⁴ En application de l'article R. 444-10 du code précité.

⁵ Article L. 444-2 du code précité.

Les modalités de redistribution, par le fonds, ont été définies par un décret de février 2016¹, qui en précise également les règles de fonctionnement.

Le fonds est administré par une société anonyme dont le capital est détenu par l'État. Il s'agit de la Société de gestion du fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice (SGFIADJ), qui est notamment chargée de fixer le montant des subventions. Un comité consultatif des aides à l'accès au droit et à la justice est placé auprès du conseil d'administration. Ce comité « *donne son avis sur toute question relative à la gestion administrative, comptable et financière du fonds* »².

« *Pour favoriser la couverture de l'ensemble du territoire national* » par les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunal de commerce, les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires et les notaires, le fonds « *assure la **distribution d'aides à l'installation ou au maintien** de ces professionnels* »³ dans certaines zones géographiques.

Les avocats, dont certains droits et émoluments sont concernés par la réforme des tarifs réglementés, sont donc exclus du bénéfice du fonds.

Les zones géographiques concernées sont définies par arrêté du ministre de la justice, « *notamment en fonction du nombre de professionnels installés, du nombre de projets d'installation, et des besoins identifiés* »⁴.

Les aides à l'installation peuvent être perçues « *pour l'installation dans un office vacant ou créé ainsi que pour la création ou la reprise d'une étude d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire* »⁵ si le professionnel n'a pas perçu :

- d'aide de ce type pendant les cinq années précédant son installation ;

- une somme de plus de 210 000 euros au titre de bénéfices ou de salaires nets imposables au cours des trois derniers exercices comptables clos ou années civiles précédant son installation ;

- un résultat annuel supérieur à 70 000 euros au titre de l'exercice comptable ouvert au cours de l'année civile de réalisation des prestations pour lesquelles l'aide est sollicitée.

Les aides au maintien⁶ sont réservées aux professionnels :

¹ Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice.

² Article R. 444-38 du code de commerce.

³ Article R. 444-22 du code précité.

⁴ Article R. 444-26 du code précité.

⁵ Article R. 444-23 du code précité.

⁶ Article R. 444-25 du code précité.

- dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes moyen (hors aides et hors honoraires) réalisé au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur au premier décile de chiffre d'affaires de la profession concernée ;

- dont le bénéfice moyen au cours des trois derniers exercices comptables clos est inférieur à 75 000 euros ;

- et dont le ratio des charges annuelles rapportées au chiffre d'affaires n'est pas supérieur à 80 %.

« Toutefois, une aide au maintien peut être octroyée à un professionnel ne remplissant pas [la dernière condition] sous réserve que, sans compromettre la qualité du service, il mette en œuvre un engagement de réduction de ses coûts ¹».

L'article R. 444-27 du code de commerce prévoit que *« les aides à l'installation et au maintien prennent la forme de subventions d'un montant fixe versé pour chaque prestation » dont l'émolument est proportionnel* et *« elles portent sur une assiette monétaire inférieure à un seuil fixé, pour chaque profession concernée, par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, qui n'excède pas 80 000 euros ».*

Autrement dit, seules les prestations dont l'émolument s'applique, de manière proportionnelle, à une assiette inférieure à 80 000 euros, peuvent faire l'objet d'une subvention.

Par conséquent, l'attribution de subventions est réservée aux professionnels dont les tarifs proportionnels, susceptibles d'être rémunérateurs, s'appliquent sur une assiette trop faible pour rendre réellement efficace la péréquation tarifaire.

L'article R. 444-28 du code du commerce définit un plafonnement de l'aide, par professionnel (50 000 euros) et par prestation (100 euros). Il n'est pas possible de cumuler les deux aides pour une même prestation².

C. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT CENSURÉES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les modalités de financement du fonds ont été censurées par deux fois par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 et dans sa décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016.

¹ Article R. 444-25 du code précité.

² Article R. 444-29 du code précité.

1. Une première censure pour incompétence négative du législateur

Pour financer ce fonds, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques prévoyait la création d'une **contribution à l'accès au droit et à la justice**, due par les professions réglementées concernées et assise sur la valeur des biens dont le tarif est :

- fixé proportionnellement à celle-ci ;
- et supérieur à 300 000 euros.

La loi prévoyait que « *ce seuil peut être révisé par **arrêté** conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, en tenant compte des besoins de couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et d'accès du plus grand nombre au droit* ».

Le taux de la contribution devait être fixé par **arrêté** conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget entre 0,05 et 0,2 %.

Extraits de la décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015

50. Considérant, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, « *la loi fixe les règles concernant... l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* » ;

51. Considérant qu'en vertu du troisième alinéa du paragraphe III, **la contribution est assise sur la valeur hors taxes de tout bien ou sur le montant hors taxes de tout droit, pour lequel le tarif est fixé proportionnellement à ceux-ci, et qui est supérieur à un seuil de 300 000 euros ; qu'il résulte toutefois des dispositions des articles L. 444-2 et L. 444-3 du code de commerce, d'une part, que les prestations faisant l'objet d'un tarif proportionnel sont déterminées par le pouvoir réglementaire et, d'autre part, que le seuil de 300 000 euros peut être modifié par arrêté ; que, par suite, en habilitant le pouvoir réglementaire à fixer les règles concernant l'assiette de la taxe contestée, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ;**

52. Considérant qu'il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres griefs, le paragraphe III de l'article 50, dont les dispositions constituent un ensemble indivisible, est contraire à la Constitution.

2. Une deuxième censure pour rupture du principe d'égalité

L'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2016¹ a une nouvelle fois créé une **contribution à l'accès au droit et à la justice**, dont le **produit est affecté au fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice**.

Elle est due par les professions réglementées concernées et assise sur le montant total hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées par les redevables au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos.

L'assiette de la contribution ainsi définie est plus cohérente que celle retenue dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : elle s'applique au chiffre d'affaires (et non à la valeur des biens dont il est question). Par conséquent, l'ensemble des prestations est concerné - et pas uniquement celles auxquelles s'applique un tarif proportionnel.

Le taux de la contribution a été fixé à 0,5 % sur la fraction de l'assiette comprise entre 300 000 euros et 800 000 euros et à 1 % au-delà.

En définissant ainsi dans la loi l'assiette et le taux de la contribution, le législateur se conformait à la décision précitée du Conseil constitutionnel.

Toutefois, pour les personnes morales, ces seuils étaient multipliés par le nombre d'associés exerçant au sein de la personne morale l'une des professions concernées.

Dans sa décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a estimé qu'instaurer **un tel barème, déterminé en fonction du nombre d'associés de la société exerçant l'activité en cause, instaurait une différence de traitement contraire au principe d'égalité devant la loi, car il ne reposait pas sur une différence de situation de nature à la justifier.**

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

Extraits de la décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016

26. En prévoyant que **le barème d'imposition dépend, pour les personnes morales, du nombre de leurs associés**, le troisième alinéa du paragraphe IV de l'article 1609 *octotricies* du code général des impôts, créé par l'article 113 de la loi déferée, **instaure une différence de traitement entre les assujettis selon qu'ils exercent à titre individuel ou à titre collectif et, dans ce dernier cas, selon le nombre d'associés.**

27. Or, si le nombre d'associés exerçant au sein de la société peut avoir une influence sur son niveau d'activité, la possibilité de recruter des salariés accomplissant les mêmes tâches que les professionnels associés est susceptible de permettre à des personnes exerçant à titre individuel ou à des sociétés d'atteindre le même niveau d'activité qu'une société comptant un plus grand nombre d'associés. Dès lors, au regard de l'objet de loi, qui est de soumettre les professionnels en cause à une contribution correspondant à leur niveau d'activité, **il n'y a pas de différence de situation entre les assujettis selon le nombre d'associés au sein de la structure.**

28. Sans qu'il soit besoin d'examiner le grief invoqué par les requérants, en l'absence de motif d'intérêt général justifiant une telle différence de traitement, le troisième alinéa du paragraphe IV de l'article 1609 *octotricies*, **qui méconnaît ainsi le principe d'égalité, est donc contraire à la Constitution.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux amendements identiques à l'initiative de M. Bruno Questel et plusieurs collègues députés de différents groupes politiques (groupes socialiste et apparentés, la République en marche, Les Républicains) et de Mme Christine Pires Beaune et plusieurs membres du groupe socialiste et apparentés. Il a été adopté avec un **avis favorable de la commission des finances et défavorable du Gouvernement.**

Il crée un article 1609 *octotricies* du code général des impôts instaurant une nouvelle fois une contribution à l'accès au droit et à la justice.

La contribution serait due par les personnes :

- titulaires d'un office ministériel ou nommées dans un office ministériel de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice, de notaire ;

- exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire.

Le III de ce nouvel article prévoit que le fait générateur de la contribution intervient à la clôture de l'exercice comptable.

Le taux de la contribution est fixé à 0,5 % du montant total hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées par les redevables « au cours de l'année civile précédente ou du dernier exercice clos », sur la fraction supérieure à 300 000 euros.

Le V du nouvel article 1609 *octotricies* prévoit que la contribution est due et acquittée lors du dépôt de la déclaration due par tout redevable de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au titre du mois de mars ou du premier trimestre de l'année civile. Pour les redevables placés sous le régime simplifié d'imposition, elle est due et acquittée lors du dépôt de la déclaration au titre de chaque exercice.

Lorsque le montant dû est inférieur à 50 euros, la contribution n'est pas recouvrée ; les procédures, sanctions, garanties, sûretés et privilèges qui sont appliqués à son contrôle et à son recouvrement sont ceux de la TVA.

Le II du présent article prévoit qu'il s'applique aux exercices clos à partir du 31 décembre 2019. Par conséquent, le présent article **s'applique aux sommes encaissées en rémunération des prestations réalisées à partir du 1^{er} janvier 2019.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Aucune étude d'impact des effets de la contribution proposée par le présent article ne semble avoir été effectuée.

Il convient tout d'abord de relever que les avocats, dont certains tarifs sont réglementés, sont exclus du bénéfice du fonds et de son financement. Au contraire, **les greffiers des tribunaux de commerce sont exclus du bénéfice du fonds, mais pas de son financement.** En effet, aux termes du décret précité, ces professionnels ne proposant pas de prestations dont l'émolument est proportionnel, leurs prestations ne sont pas éligibles au fonds.

Ensuite, **ce fonds a été instauré par la loi dite « Macron » afin de répondre aux critiques formulées contre la liberté d'installation portée par cette loi, en particulier s'agissant des risques de fragilisation du maillage territorial.**

Selon les informations fournies à votre rapporteur général, les inquiétudes qui ont présidées en 2015 à la création de ce fonds ne seraient finalement plus si fondées : la liberté d'installation ne semblerait pas avoir eu d'effet trop négatif sur la densité des professions concernées sur le territoire. Les « délocalisations » de professionnels restent isolées, et le FIADJ ne permettrait pas de répondre à ces phénomènes marginaux. La densité notariale s'est en outre renforcée, passant de 14,6 pour 100 000 habitants en septembre 2016 à 16,4 pour 100 000 habitants à la fin de l'année 2018¹.

¹ Avis 18-A-08 du 31 juillet 2018 de l'Autorité de la concurrence relatif à la liberté d'installation des notaires et à une proposition de carte révisée des zones d'implantation, assortie de recommandations sur le rythme de création de nouveaux offices notariaux.

De plus, il n'existe pas d'évaluation des besoins réels des professions réglementées pour s'installer ou se maintenir dans certains territoires.

Par ailleurs, la loi de 2015 prévoit que « *peut être prévue une redistribution entre professionnels, afin de favoriser la couverture de l'ensemble du territoire par les professions judiciaires et juridiques et l'accès du plus grand nombre au droit* ».

Le caractère interprofessionnel du fonds pose également question. En effet, comme l'avait relevé en séance publique notre collègue François Pillet, co-rapporteur du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, « *la péréquation mise en œuvre par le fonds peut se concevoir comme un correctif des insuffisances de la péréquation tarifaire puisque cette dernière est construite pour un panier de prestation moyen. Or ce panier ne constitue pas la réalité de l'activité de toutes les études : certaines bénéficieront d'un panier beaucoup plus rémunérateur, selon leur situation géographique et le bassin économique dans lequel elles sont situées, et d'autres d'un panier bien moins profitable. La péréquation financière compense partiellement cette inégalité de situation. Il y a donc un lien entre péréquation tarifaire et péréquation financière, et il est logique que l'une comme l'autre soient organisées au sein de chaque profession. Sinon, cela revient à faire payer par d'autres professionnels - donc d'autres clients - les imperfections du système de péréquation tarifaire retenu pour une seule profession.* »

Le Conseil supérieur du notariat estime que « *ce fonds n'est plus d'actualité* », la **profession ayant mis en place plusieurs mesures de péréquation** « *répondant parfaitement aux besoins des offices situés en zone rurale* » (un fonds de péréquation a notamment été mis en place en 2019, afin de compenser les effets de l'écrêtement des tarifs des petits actes).

Enfin, il est permis, après deux censures du Conseil Constitutionnel, de s'interroger sur un dispositif juridique et financier incluant certaines professions (greffiers des tribunaux de commerce) au financement d'un fonds interprofessionnel dont ils ne pourront en aucun cas bénéficier.

Au regard de tous ces éléments, la mise en place de cette taxe ne paraît plus justifiée. La commission a ainsi adopté un **amendement FINC.58** supprimant cet article.

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

ARTICLE 28

(Article 43 de la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013)

Affectation de recettes d'enchères de quotas d'émission au fonds pour l'innovation institué par la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne

Commentaire : le présent article vise à mettre en application les dispositions du règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010, tel que modifié par le règlement délégué (UE) n° 2019/7 de la Commission du 30 octobre 2018, prévoyant que les États membres versent à un fonds pour l'innovation le produit de la mise aux enchères, en 2020, de 50 millions de quotas d'émission de gaz à effet de serre non alloués entre 2013 et 2020 et placés au sein de la réserve de stabilité du marché.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE (SEQE UE) EST UN OUTIL ESSENTIEL DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. Le système d'échange de quotas d'émission européen a présenté récemment plusieurs faiblesses

La politique de l'Union européenne (UE) en matière de lutte contre le changement climatique s'est dotée, par la directive 2003/87/CE¹, d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE). Mis en place en 2005, ce système s'applique à plus de 11 000 installations fixes et couvre près de 45 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE². Le SEQE a été pérennisé dans le cadre du paquet énergie-climat de mars 2009 adopté à la fin de l'année 2008.

Le SEQE est organisé autour d'un principe de plafonnement et d'échange des droits d'émission. Pour les gaz à effet de serre pris en compte par cet outil, un plafond d'émission totale maximale est fixé. Ce plafond

¹ Directive n° 2003/87/CE du 13/10/03 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

² Le système couvre les gaz suivants : dioxyde de carbone (CO₂), méthane (CH₄), protoxyde d'azote (N₂O), hydrocarbures fluorés (HFC), hydrocarbures perfluorés (PFC), hexafluorure de soufre (SF₆).

diminue progressivement pour accompagner la baisse du niveau des émissions.

En fonction de leurs besoins et dans les limites de ce plafond, les installations fixes couvertes par le SEQE¹ reçoivent ou achètent des quotas d'émission échangeables dont la valeur est garantie par le plafonnement du nombre total de quotas disponibles. À la fin de l'année, chaque entreprise doit restituer un nombre suffisant de quotas pour couvrir toutes ses émissions. Une entreprise ayant réduit ses émissions peut conserver l'excédent de quotas pour couvrir ses besoins futurs, ou bien les vendre.

Ce marché permet donc de donner un prix aux émissions de gaz à effet de serre. Les entreprises assujetties au SEQE ont également intérêt à investir dans des technologies sobres en carbone afin de réduire leurs émissions lorsque le montant de l'investissement permettant de réduire leurs émissions est inférieur au prix des quotas carbone sur le marché. Lorsque les investissements nécessaires pour réduire les émissions sont trop coûteux, elles ont davantage intérêt à acheter des quotas supplémentaires. Dès lors que le plafond de quotas émis chaque année décroît avec le temps, le prix est supposé croître, ce qui permet de réduire les émissions de plus en plus coûteuses.

Les États participant au SEQE disposent ainsi chaque année d'un nombre de quotas d'émission alloués aux entreprises assujetties au SEQE selon des critères variables en fonction des secteurs d'activité et des États membres (allocation à titre gratuit ou mise aux enchères des quotas).

Récemment, le SEQE a rencontré des faiblesses limitant son efficacité. En effet, à la suite de la crise économique de 2008, le ralentissement de l'activité en Europe a conduit les entreprises industrielles à rendre moins de quotas que ce qui avait été anticipé lors de la définition du plafond global d'émission. Alors qu'elles ont conservé ces quotas, le **surplus de quotas** en circulation sur le marché par rapport aux émissions réelles des secteurs couverts a entraîné un **prix de quotas très bas jusqu'en 2017 (autour de 5 euros la tonne de CO₂)**. Cette faiblesse du prix des quotas a pu freiner les investissements dans les technologies à faible émission de carbone, à rebours de l'objectif premier du SEQE.

¹ Ainsi que les compagnies aériennes.

2. Opérationnelle depuis janvier 2019, la réserve de stabilité vise à rendre le marché européen du carbone plus résilient

Afin de répondre à ce dysfonctionnement, la Commission européenne a préconisé, le 22 janvier 2014¹, la création d'une réserve de stabilité du marché qui doit permettre d'adapter automatiquement les volumes à mettre aux enchères.

Des quotas sont donc placés ou prélevés au sein de cette réserve en fonction du nombre total de quotas en circulation. En cas d'excédent de quotas sur le marché, des quotas sont ajoutés à la réserve et déduits des volumes à mettre aux enchères. Ils sont retirés de la réserve et mis aux enchères en cas de déficit de quotas en circulation. La création de ce nouvel outil au sein du SEQE a été actée par la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015².

Opérationnelle depuis janvier 2019, la réserve de stabilité du marché doit recevoir les 900 millions de quotas qui, gelés sur la période 2014-2016, devaient être introduit sur le marché en 2019 et en 2020³, mais qui, s'ils l'étaient, porteraient atteinte à l'équilibre structurel entre offre et demande sur le marché du carbone.

3. La mise aux enchères à venir de 50 millions de quotas non alloués de la réserve de stabilité du marché et le versement du produit de la vente à un fonds pour l'innovation

La directive 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018⁴, établit un fonds pour l'innovation destiné à soutenir financièrement l'innovation dans le domaine des technologies à faibles émissions de carbone sur le territoire de l'UE en mettant à disposition 400 millions de quotas prélevés sur le volume total de quotas alloué pour la période 2021-2030 dans le cadre du SEQE. Les modalités de fonctionnement de ce nouvel instrument

¹ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE, COM (2014) 20 final du 22/01/2014, dossier institutionnel 2014/0011 (COD).

² Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE.

³ Règlement n° 176/2014 de la Commission du 25 février 2014 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010 afin, notamment, de déterminer les volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre à mettre aux enchères pour la période 2013-2020.

⁴ Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone.

ont été précisées par le règlement délégué (UE) 2019/856 de la Commission du 26 février 2019¹.

Ce fonds pour l'innovation est le successeur, pour la période allant de 2021-2030, du programme « NER 300 », qui apportait déjà un soutien financier à l'innovation dans le domaine des technologies à faibles émissions de carbone. Le nouveau fonds pour l'innovation devrait toutefois présenter plusieurs évolutions, dont notamment un système de sélection des projets plus simple, un soutien financier plus flexible permettant aux projets soutenus de faire face à leurs enjeux de trésorerie et une gouvernance et un processus de décision plus lisibles.

Le fonds pour l'innovation devrait mettre en commun des ressources s'élevant à environ 10 milliards d'euros, en fonction du prix du carbone.

La majeure partie de ce financement proviendrait de la mise à disposition du fonds de 400 millions de quotas sur le volume total de quotas alloués pour la période 2021-2030 dans le cadre du SEQUE. Sur ces 400 millions, 325 millions proviendraient de la quantité qui pourrait sinon être allouée à titre gratuit et 75 millions proviendraient de la quantité qui pourrait sinon être mise aux enchères.

Afin de rendre possible le fonctionnement du fonds avant 2021, la directive 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018, prévoit que **50 millions de quotas non alloués provenant de la réserve de stabilité du marché complètent les ressources du fonds, ainsi que les recettes restants du programme NER 300 de la phase 2013-2020.**

Or, « alors que les fonds restant du programme NER 300 de la phase 3 sont disponibles sous la forme de recettes du fait de la monétisation de 300 millions de quotas par la Banque européenne d'investissement entre 2011 et 2014, les 50 millions de quotas provenant de la réserve de stabilité du marché doivent encore être monétisés »².

Pour ce faire, le règlement délégué du 30 octobre 2018 prévoit la mise aux enchères des 50 millions de quotas non alloués provenant de la réserve de stabilité du marché. Son article 1 dispose que ces quotas sont répartis à parts égales entre les États membres participant à la plateforme d'enchères commune, dont la France fait partie. **Les 25 États membres parties à la plateforme sont chargés de leur mise aux enchères. Ces quotas**

¹ Règlement délégué (UE) 2019/856 de la Commission du 26 février 2019 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les modalités de fonctionnement du Fonds pour l'innovation.

² Règlement délégué (UE) 2019/7 de la Commission du 30 octobre 2018 modifiant le règlement (UE) n° 1031/2010 en ce qui concerne la mise aux enchères de 50 millions de quotas non alloués de la réserve de stabilité du marché destinés au fonds pour l'innovation, et afin d'inscrire une plate-forme d'enchères qui sera désignée par l'Allemagne.

s'ajoutent au volume de quotas à mettre aux enchères pour chaque État membre.

Une fois les revenus de la mise aux enchères des 50 millions de quotas collectés par chaque État membre, ils sont versés sur un compte bancaire indiqué par la Commission européenne, qui abondera le fonds pour l'innovation.

Au sein des 50 millions de quotas affectés au financement du fonds, la part affectée à la France est estimée à 2 millions de quotas.

B. LES PRODUITS DE LA VENTE DES QUOTAS DU SEQE SONT, POUR LA PART REVENANT À LA FRANCE, ACTUELLEMENT AFFECTÉS À L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT (ANAH)

La directive relative au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre précitée précise qu'au moins 50 % des recettes des mises aux enchères doivent être utilisées à des fins environnementales et climatiques (réduction des émissions de gaz à effet de serre, développement des énergies renouvelables, mesures destinées à éviter le déboisement, etc.).

Le I de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 dispose que « *le produit de la vente d'actifs carbone (...) et le produit de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre (...) sont affectés à l'Agence nationale de l'habitat, mentionnée à l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, 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.* »

Le plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 s'élève à **420 millions d'euros. Au-delà de ce plafond, les recettes de la vente ou de la mise aux enchères d'actifs carbone sont reversées au budget général de l'État.** En 2019, ces recettes ont atteint le montant du plafond et représentent 64 % des recettes totales au budget de l'ANAH.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article insère un *I bis* après le I de l'article 43 de la loi de finances pour 2013.

La disposition proposée crée une dérogation à l'affectation des produits de la vente d'actifs carbone et de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre à l'ANAH en prévoyant **l'affectation au nouveau fonds pour l'innovation des recettes provenant de la mise aux enchères en 2020 de la part française des 50 millions de quotas d'émission de gaz à effet de serre non alloués de la réserve de stabilité du marché.**

Grâce à la monétisation de ces 50 millions de quotas, le fonds pour l'innovation sera en mesure de soutenir financièrement l'innovation dans le domaine des technologies à faibles émissions de carbone sur le territoire de l'Union européenne avant 2021.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article vise à mettre en application les dispositions du règlement (UE) n° 1031/2010 de la Commission du 12 novembre 2010, tel que modifié par le règlement délégué de la Commission du 30 octobre 2018. 50 millions de quotas d'émission non alloués sont ainsi répartis à parts égales entre les États membres participant à la plateforme d'enchères commune afin de procéder à leur mise aux enchères.

Sur ces 50 millions de quotas, la part affectée à la France est estimée à 2 millions de quotas. D'après l'évaluation préalable du présent article, compte tenu du cours du quota carbone actuellement constaté sur le marché, le produit de la vente pourrait s'élever à **50 millions d'euros**.

En pratique, **ces quotas s'ajouteront en 2020 au volume de quotas d'émission traditionnellement mis aux enchères par la France et seront répartis uniformément sur les séances d'enchères conduites par la France en 2020.** Dans la mesure où ces 2 millions de quotas s'ajouteront à la part de quotas affectée aux États membres, **la mesure proposée ne diminuera pas les recettes d'enchères devant être perçues, toutes choses égales par ailleurs, par la France en 2020.**

En outre, cette mesure serait exceptionnelle, car comme le mentionne l'exposé des motifs du présent article, s'agissant des 400 millions de quotas prévus pour financer le fonds sur la période 2021-2030, la Banque européenne d'investissement sera chargée de la mise aux enchères des quotas et de la perception des recettes¹.

Enfin, **si cette opération a un impact budgétaire pour l'État, dès lors qu'il s'agit d'un transfert de recettes au fonds européen pour l'innovation, la France ne joue qu'un rôle d'intermédiaire : cet article n'a donc pas**

¹ Exposé des motifs du présent article.

d'impact sur les finances publiques au regard du droit de l'Union européenne.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)
(Article 17 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006)

Réaffectation au budget général des soultes des anciens exploitants miniers

Commentaire : le présent article prévoit de réaffecter au budget général de l'État les sommes versées, dites soultes, par les anciens exploitants miniers et affectées depuis 2006 à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AGENCE NATIONALE POUR LA GARANTIE DES DROITS DES MINEURS, UN OPÉRATEUR AIDANT LES ANCIENS MINEURS

L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs est un établissement public administratif créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004 et entré en activité le 1^{er} janvier 2005. Elle a alors repris les droits et obligations de l'Association nationale pour la gestion des retraites (ANGR) de Charbonnages de France (CDF), mis en liquidation au 1^{er} janvier 2008. Placée sous la double tutelle du ministre chargé des mines et du ministre chargé du budget, elle est un opérateur du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Cette agence a pour objet de garantir, au nom de l'État, l'application des droits sociaux des anciens mineurs des mines fermées et de leurs conjoints survivants. Elle assure pour les mineurs encore actifs, les obligations de l'employeur ayant disparu, afin de garantir les engagements sociaux pris envers les salariés¹. De plus, elle peut gérer les mêmes droits pour le compte d'entreprises minières et ardoisières en activité.

¹ Elle assure les obligations de l'employeur pour 115 anciens salariés de Charbonnages de France qui ont encore un contrat de travail, ou sont mis à disposition d'une autre entreprise ou encore en dispense d'activité.

D'après le projet annuel de performances annexé à la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **les prestations versées par l'agence ont concerné, en 2018, 105 943 ayants droits** et devraient toucher environ 99 792 ayants droits en 2019¹.

B. LE FINANCEMENT DE L'ANGDM

L'article 5 de la loi du 3 février 2004 précitée dispose que « *les ressources de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs sont constituées par une subvention de l'État, des rémunérations pour services rendus et des dons et legs, ainsi que par les sommes affectées à cet établissement par la loi* »².

Pour l'année 2019, la subvention de l'État s'est élevée à 313 millions d'euros, le montant des autres ressources étant estimé à 7 millions d'euros.

Évolution des ressources et dépenses de l'ANGDM

(en millions d'euros)

	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévisions 2019	Prévisions 2020
- Subvention État	386,92	351,68	335,32	313,00	296,27
<i>dont subvention SCSP</i>	13,05	12,57	12,92	12,92	13,05
<i>dont subvention intervention</i>	373,87	339,11	322,40	300,08	283,22
- ressources propres ³	10,19	10,47	12,35	7,00	6,00
Total recettes	397,11	362,15	347,67	320	302,27

Source : réponses du ministère de la transition écologique et solidaire au questionnaire budgétaire de Jean-François Husson, rapporteur spécial des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »

Au titre des « *sommes affectées à l'ANGDM par la loi* », l'article 17 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 prévoit que **les sommes dues par les exploitants miniers cessant leurs activités** en application des articles L. 163-11 et L. 174-2 du code minier **sont affectées à l'ANGDM.**

¹ Il s'agit de prestations diverses : prestations de logement, de chauffage, des prestations de préretraite ou des indemnités de cessation d'activité.

² Elles comprennent également la dotation allouée annuellement, calculée selon des modalités fixées par voie réglementaire, par la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines pour le financement des charges et prestations liées à la gestion de l'action sanitaire et sociale.

³ Les ressources propres de l'agence correspondent principalement à la refacturation des personnels de Charbonnages de France et au produit des conventions de gestion signées avec des entreprises exploitantes.

En effet, à la suite de la procédure d'arrêt des travaux miniers, la gestion des installations hydrauliques de sécurité peut être transférée à l'État par l'exploitant dès lors qu'aucune collectivité locale n'a manifesté son intérêt pour la reprise de ces installations. En outre, la fin de validité du titre minier emporte le transfert à l'État de la surveillance et de la prévention des risques importants d'affaissement de terrains ou d'accumulation de gaz dangereux et des équipements afférents.

Ces transferts se font en contrepartie d'une « soulte » correspondant au coût estimé des 10 premières années de fonctionnement des installations hydrauliques nécessaires à la sécurité du site ou au coût estimé des 10 premières années de la surveillance et de la prévention des risques et du fonctionnement des équipements, ces montants étant arrêtés par le représentant de l'État.

En outre, cet article précise que CDF devait verser en 2006 le montant qu'il avait provisionné au titre des sommes dues en application des articles du code minier précités (environ **60 millions d'euros**).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission des finances.

Il abroge l'article 17 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 et vise donc à réaffecter au budget général de l'État les sommes versées, dites soultes, par les anciens exploitants miniers et affectées depuis 2006 à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En 2006, l'affectation des « soultes » dues par les exploitants miniers cessant leurs activités et correspondant à dix ans de surveillance ou de fonctionnement de l'installation à l'ANGDM était pertinente. **Il s'agissait alors de répondre à l'urgence du besoin de financement de l'agence créée deux années plus tôt, sans pour autant augmenter le montant de la subvention qui lui était accordée par l'État.**

Il semblait logique qu'au moment de l'arrêt de l'exploitation de leurs mines, les industriels participent au financement des prestations dues à leurs anciens employés du fait de cet arrêt.

D'après les informations communiquées par la direction générale de prévention des risques (DGPR) du ministère de la transition écologique et solidaire, **entre 2007 et 2016, « à l'exception du versement de Charbonnages de France de 60 millions d'euros qui était le motif principal de ce versement**

des soultes à l'ANDGM, seulement deux soultes ont été versées pour un montant total de 600 000 euros. Depuis 2017, 3 soultes ont été versées à hauteur de 3,5 millions d'euros ».

De plus, les missions de surveillance et de gestion des installations hydrauliques de sécurité sont réalisées, pour le compte de l'État, par le département Prévention et sécurité minière (DPSM) du bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) et non par l'ANGDM. Le DPSM bénéficie d'ailleurs à ce titre d'une subvention pour charges de service public du programme 181 « Prévention des risques ».

En outre, si le besoin de financement de l'ANGDM paraissait évident en 2006, ce n'est plus le cas aujourd'hui : une subvention pour charge de service public est en effet versée chaque année à l'Agence, qui connaît d'ailleurs une diminution progressive du volume des prestations servies résultant de la baisse du nombre des bénéficiaires, en raison de décès et de l'absence de nouveaux entrants (baisse de 6,1 % entre 2017 et 2018 par exemple).

Or, d'après la DGPR, **d'ici 2023, des versements de soulte compris entre 20 et 25 millions d'euros sont attendus**, du fait des concessions dites « perpétuelles »¹, arrivées à échéance à la fin de l'année 2018. Elles entraîneront des transferts pouvant s'étaler sur une dizaine d'années.

Ces raisons expliquent le souhait du Gouvernement de revenir à un versement « normal » des soultes tel qu'il existait avant 2006, à savoir une affectation au budget général de l'État.

Votre rapporteur général souligne néanmoins que ces sommes auraient pu être versées directement au BRGM au titre des missions qui lui incombent, grâce à une augmentation de la subvention pour charge de service public qui lui est affectée - une augmentation de la subvention de charge de service public du BRGM est d'ores et déjà prévue sur le triennal (+ 500 000 euros par an entre 2020 à 2022) à ce titre, mais paraît bien inférieure en regard des versements de soulte attendus.

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

¹ C'est-à-dire les concessions initialement délivrées pour une période illimitée mais dont l'échéance a été fixée à la fin de l'année 2018 et qui sont en train de procéder à leurs arrêts de travaux respectifs.

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

ARTICLE 29

Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Commentaire : le présent article prévoit la reconduction des budgets annexes et des comptes spéciaux existants.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Cet article propose de **confirmer**, pour l'année 2020, et sous réserve des dispositions de la présente loi de finances, les **affectations** résultant de **budgets annexes créés** et de **comptes spéciaux ouverts par le passé**.

L'article 16 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit la possibilité d'affecter certaines ressources à des dépenses déterminées. Cette pratique allant à l'encontre du principe général de non-affectation, les montants affectés doivent être retracés par des budgets annexes ou des comptes spéciaux. Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la LOLF, les lois de finances « *déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ».

Par conséquent, les dispositions relatives aux affectations de ressources doivent être reconduites et autorisées annuellement, sous réserve des dispositions modificatrices pouvant être prises dans le cadre du projet de loi de finances de l'année.

*

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

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article technique n'appelle pas d'observations.

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

ARTICLE 30

(Art. 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011)

Suppression du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

Commentaire : tirant les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage intervenue avec la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le présent article prévoit la suppression du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » a été constitué en vertu du **I et du II l'article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.**

Il permet le versement aux régions, à la collectivité territoriale de Corse et au département de Mayotte de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, fixée à 51 % depuis 2014¹. Cette taxe est assise sur la masse salariale des entreprises et son taux est de 0,68 % (0,44 % dans les départements d'Alsace-Moselle). Elle est collectée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Cette fraction se décompose en une part fixe et une part dynamique, dont les versements sont respectivement retracés par deux programmes :

- **le programme 787 « Répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage » retrace le versement aux régions de la part fixe de la fraction régionale pour l'apprentissage.** Celle-ci constitue une partie de la ressource régionale pour l'apprentissage, qui permet le **financement par les régions de leurs compétences en matière de développement de l'apprentissage.** Elle est fixée à 1 544 093 400 euros annuels par l'article L. 6241-2 du code du travail. L'autre partie de cette

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

ressource provient du versement d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dont le montant est fixé en loi de finances et indexé sur la masse salariale du secteur privé de l'année N-2¹ (159,5 millions d'euros en 2019) ;

- le programme 790 « Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage » retrace le versement aux régions de la part dynamique de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage, qui est constituée par le solde de la fraction régionale de la taxe d'apprentissage. Celui-ci fait l'objet d'une **péréquation entre régions** selon des critères prévus par l'article L. 6241-2 du code du travail. Ces critères prennent en compte les disparités régionales dans les versements de la taxe d'apprentissage, l'évolution des effectifs régionaux d'apprentis inscrits dans les centres de formations d'apprentis (CFA) et les sections d'apprentissage ainsi que leur répartition dans les formations conduisant aux premiers niveaux de qualification.

Crédits du CAS FNDMA en loi de finances initiale pour 2019

(en euros)

Programme	Montant
Programme 787 "répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage"	1 384 542 387
Programme 790 "Correction financière des disparités régionales de taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage "	325 172 102
Total	1 709 714 489

Source : *Projet annuel de performances du CAS « Financement du développement et de la modernisation de l'apprentissage » annexé à la loi de finances pour 2019*

B. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'APPRENTISSAGE INDUITE PAR LA LOI DU 5 SEPTEMBRE 2018 POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « avenir professionnel ») prévoit une réforme du financement des CFA à compter du 1^{er} janvier 2020. Celui-ci n'incombera plus à titre principal aux régions mais aux branches professionnelles par le truchement des nouveaux « opérateurs de

¹ Article 29 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

compétences » (OPCO). Ces derniers remplacent les OPCA s'agissant du recouvrement de la taxe d'apprentissage jusqu'au 1^{er} janvier 2021. Après cette date, la collecte sera assurée par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

En vertu de l'article L. 6241-2 du code du travail tel que modifié par ladite loi, le produit de la taxe d'apprentissage se décomposera en une part de 13 % destinée à des dépenses libératoires effectuées par l'employeur et une part de 87 % désormais affectée à un nouvel opérateur, France compétences, qui sera chargé de répartir cette ressource entre les OPCO. **La ressource régionale pour l'apprentissage est ainsi supprimée.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article prévoit la clôture du CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » à compter du 1^{er} janvier 2020 et le reversement de son solde au budget général de l'État. Le montant de ce solde sera arrêté par la loi de règlement pour 2019. Le rapport annuel de performances du CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » annexé au projet de loi de règlement pour 2018 indiquait qu'à fin 2018 le solde cumulé s'élevait à + 30 183 837 euros.

En conséquence, le II du présent article prévoit la suppression du I et du II de l'article 23 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, qui constituent la base légale de ce CAS.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En supprimant le CAS « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », le présent article se limite à tirer les conséquences de la réforme du financement de l'apprentissage issue de la loi « avenir professionnel » ce qui n'appelle pas d'observations particulières de votre rapporteur général

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

ARTICLE 31

Diminution du tarif de la contribution à l'audiovisuel public, actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public

Commentaire : Le présent article prévoit la baisse de la contribution à l'audiovisuel public de 1 euro. Il actualise, dans le même temps, le dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public, afin de tenir compte de la diminution attendue du montant total perçu.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 1605 du code général des impôts (CGI), la **contribution à l'audiovisuel public** (CAP) est une taxe affectée qui vise à participer au **financement de l'audiovisuel public** (France télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias monde, l'Institut national de l'audiovisuel et TV5 Monde).

Elle est due par **toute personne physique redevable de la taxe d'habitation**, à condition de détenir au 1^{er} janvier de l'année en cours au moins un appareil récepteur de télévision. Une seule contribution est due par foyer fiscal et est établie avec l'avis d'imposition de taxe d'habitation de la résidence principale. Si seule la résidence secondaire est équipée d'un téléviseur, la contribution est établie avec l'avis d'impôt de la taxe d'habitation qui la concerne.

Les personnes morales sont également assujetties à la CAP.

L'article 1605 *bis* du CGI précise les conditions d'assujettissement à la contribution et, notamment, son lien avec la taxe d'habitation, avec laquelle elle est collectée. Cette collecte sera maintenue jusqu'en 2023, même assortie d'une taxe d'habitation nulle en raison de l'exonération en cours¹.

Il est, par ailleurs, prévu que les personnes exonérées ou dégrévées de la taxe d'habitation bénéficient également d'un dégrèvement de la CAP. Cette double exonération vise les bénéficiaires du minimum vieillesse, de l'allocation adulte handicapés, et sous certaines conditions, les personnes âgées de 60 ou veuves ou installées dans une maison de retraite tout en conservant la jouissance de leur résidence principale.

¹ Voir le commentaire de l'article 5.

Les personnes dont le revenu fiscal de référence est nul sont exonérées de contribution à l'audiovisuel public.

Il est, en outre, prévu dispositif de maintien des droits acquis pour les personnes âgées de 65 ans au 1^{er} janvier 2004 et exonérées de CAP à cette date. Les personnes morales de droit public sont également exonérées pour leur activité non assujetties à la TVA. Les personnes concernées doivent être non imposables à l'impôt sur le revenu et ne pas être soumises à l'impôt sur la fortune immobilière.

Les établissements sociaux et médico-sociaux et les établissements de santé sont également dégrévés. Enfin, les associations caritatives visant à l'hébergement de personnes en situation d'exclusion ou les associations culturelles et sportives des établissements pénitentiaires ne sont pas concernées par le paiement de cette contribution.

Le montant de la CAP évolue chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac et arrondie à l'euro le plus proche. Elle s'élevait ainsi en 2019 à 139 euros en France métropolitaine et à 89 euros au sein des départements d'outre-mer.

Par ailleurs, l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 **met en place un dispositif de garantie des ressources issues de la CAP aux organismes de l'audiovisuel public, afin de leur maintenir un certain** niveau de dotation. Il prévoit ainsi un relèvement du plafond des dégrèvements pris en charge par le budget général dans le cas où les encaissements nets de redevance sont inférieurs à ceux prévus chaque année en loi de finances.

En conséquence, chaque année, un article de loi de finances actualise :

- le montant prévisionnel d'encaissements nets de CAP ;
- le plafond de prise en charge des dégrèvements de CAP par le budget de l'État.

Ce mécanisme de prise en charge a été activé en 2016, afin de tenir compte de nouveaux dégrèvements pour les personnes âgées (103,3 millions d'euros) et en 2017 (28,9 millions d'euros).

Le montant des encaissements et celui des dégrèvements est versé sur **le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (AAP)**, créé en loi de finances 2006¹. Les montants sont ensuite reversés aux sociétés d'audiovisuel public, une fois déduits les frais de recouvrement et les coûts de trésorerie et après application d'un taux de TVA de 2,1 %.

¹ Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **diminuer de 1 euro** le montant de la contribution à l'audiovisuel public. Le I modifie ainsi le montant prévu au premier alinéa du III de l'article 1605 du CGI et le fixe à 138 euros en métropole et à 88 euros au sein des départements d'outre-mer. Le II précise que le **taux d'inflation n'est pas retenu** dans le calcul de la contribution et prévoit ainsi de déroger au III de l'article 1605 du CGI.

Afin de tenir compte de cette diminution de ressources, l'article prévoit corrélativement une baisse des plafonds de dégrèvements des sociétés audiovisuelles publiques prévus par le IV de l'article 46 de loi de finances pour 2006.

Ainsi, aux termes du 1° du III du présent article, la prise en charge des dégrèvements de redevance audiovisuelle par le budget de l'État passerait ainsi de 552 millions d'euros en 2019 à 542,1 millions d'euros en 2020.

Le 2° du III prévoit que le montant prévisionnel d'encaissements nets de CAP soit ramené, quant à lui, de 3 300,7 millions d'euros prévus en 2019 à 3 246,9 millions d'euros en 2020, soit une baisse de 53,7 millions d'euros.

Ces montants prennent également acte de l'évolution du nombre de foyers assujettis : + 0,17 % (soit 48 000 foyers) en 2020 (contre + 0,52 % en 2019). Ils intègrent enfin une progression de 1,6 % des versements des professionnels, qui atteindraient 132,8 millions d'euros. La direction du budget estime que la baisse d'un euro équivaut à une diminution des ressources d'environ 25 millions d'euros. À cette baisse estimée, il convient d'ajouter un effet assiette. Celui-ci n'inclut pas uniquement la progression de l'assiette d'une année sur l'autre mais aussi d'autres éléments : volume de dégrèvements, taux de recouvrement, frais de gestion et de trésorerie ou montant de CAP perçue sur les professionnels. La direction générale du budget estime que l'effet assiette sera également négatif, une diminution des recettes de 29 millions d'euros par rapport à 2019 étant attendue. Celle-ci serait imputable à une forte baisse de la perception de la CAP au titre des années passées.

Au regard de ces éléments, le **montant de la CAP**, versée sur le compte de concours financiers AAP **devrait être diminué de 70,6 millions d'euros** par rapport à ce qui était prévu en loi de finances initiale pour 2019.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, Joël Giraud, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Afin de tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée, l'article 5 du présent projet de loi précise les modalités de dégrèvement de la CAP en établissant des conditions de ressources. Le même article prévoit aussi que la CAP sera, à partir de 2023, collectée avec l'impôt sur le revenu. Aucune précision n'a, cependant été apporté, quant aux conséquences de cette modification s'agissant du coût de la collecte de la CAP. **Les frais de gestion et de trésorerie sont aujourd'hui estimés à 30 millions d'euros en 2019 et 28,5 millions d'euros en 2020.**

A. *UNE DIMINUTION DE LA CAP INSCRITE DANS LE CADRE DE LA TRAJECTOIRE D'ÉCONOMIES ANNONCÉE EN 2018*

La diminution de la CAP s'inscrit dans le cadre de la **trajectoire d'économies** définie en juillet 2018 par le Gouvernement, et qui prévoit une réduction de la dotation accordée aux sociétés d'audiovisuel public de **190 millions d'euros entre 2018 et 2022.**

Des économies de l'ordre de 36,5 millions d'euros en 2018 et 35 millions d'euros en 2019 ont déjà été enregistrées. En 2020, la diminution de la dotation serait de l'ordre de 70,6 millions d'euros. Le rendement attendu de la redevance en 2020 aurait donc été supérieur en 2020 au besoin de financement défini.

En 2019, il avait déjà été dérogé à la règle d'indexation automatique sur l'inflation pour maintenir les montants de la CAP au niveau de 2018. Les montants de la CAP n'avaient alors pas augmenté pour la première fois depuis dix ans. Les encaissements nets de redevances devraient cependant progresser d'environ 81,5 millions d'euros par rapport à l'exécution 2018, en raison de l'augmentation du nombre de foyers assujettis par rapport à la prévision 2018. L'effet taux est nul.

La CAP n'a, par ailleurs, pas diminué depuis 2005.

B. *UNE RECETTE JUSQU'À PRÉSENT DYNAMIQUE*

27,68 millions de foyers fiscaux étaient assujettis à la contribution à l'audiovisuel public en 2018. 3,25 milliards d'euros ont ainsi été encaissés, le montant des dégrèvements compensés par l'État s'élevant de son côté à

589,9 millions d'euros. Au final le montant versé aux opérateurs audiovisuels a atteint 3,81 milliards d'euros, déduction faite des frais de gestion et de trésorerie (29,2 millions d'euros). Les chiffres attendus pour l'exercice 2019 tablent sur une progression du nombre de foyer assujettis (27,75 millions) et des montants perçus (3,85 milliards d'euros).

3,6 millions de foyers ont, par ailleurs, déclaré ne pas posséder d'appareil permettant la réception de la télévision lors de leur déclaration d'impôt sur le revenu de 2017.

Évolution de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2016

	2016	2017	2018	LFI 2019	2019 (révisé)	PLF 2020
CAP métropole (en euros)	137	138	139	139	139	138
CAP outre-mer (en euros)	87	88	89	89	89	88
Nombre de foyers assujettis (en millions)	27,43	27,59	27,68	27,91	27,75	27,96
Encaissements nets (en millions d'euros)	3 112,2	3 174,0	3 219,2	3 307,6	3 300,7	3 246,9
Dégrèvements compensés par l'État (en millions d'euros)	617,1	592,2	589,9	552,0	552,0	542,1
Dotation de la CAP aux organismes (TTC) (en millions d'euros)	3 728,3	3 766,2	3 809,1	3 859,6	3 852,7	3 789

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

C. UN MONTANT GLOBAL DE CAP ANNONCÉ DE 3,79 MILLIARDS D'EUROS EN 2020

La réduction du montant de la CAP ramènerait celle-ci au niveau de 2017, alors qu'elle aurait dû progresser d'un euro lors du prochain exercice, compte-tenu de l'inflation.

Dans ces conditions, le montant total de la CAP versée aux opérateurs de l'audiovisuels devrait atteindre 3,79 milliards d'euros en 2020.

D. UN COUP DE RABOT PRÉMATURÉ ET UNIFORME

Cette diminution des ressources n'est pas sans susciter d'interrogation alors qu'aucune réforme du périmètre de l'audiovisuel public n'a été réellement mise en œuvre.

Montants prévus de la part de contribution à l'audiovisuel public attribué aux sociétés de l'audiovisuel public en 2020

(en millions d'euros HT)

	Montant prévu en 2020	Évolution par rapport à 2019
France Télévisions	2430,8	-60
Radio France	592,3	-5
Arte France	277,5	-2,1
France Médias Monde	255,2	-1
Institut national de l'audiovisuel	86,4	-1
TV5 Monde	76,2	-
Total	3 711,2	-69,1

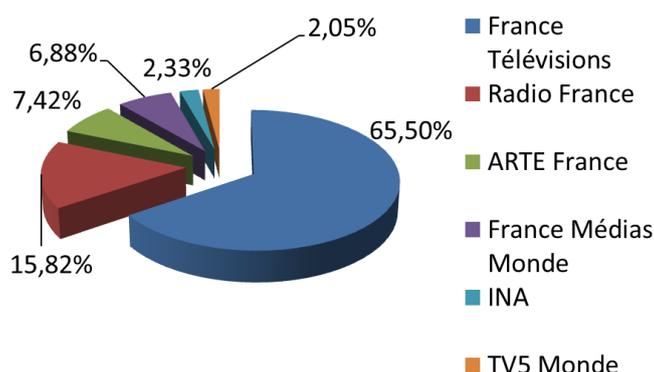
Source : commission des finances du Sénat

La réforme attendue ne devrait pas intervenir avant le deuxième semestre 2020. Cette réforme induit nécessairement une réflexion sur la CAP. Plusieurs pistes ont été envisagées, dont un élargissement de l'assiette à tous les foyers, afin de prendre en compte l'usage des tablettes, des téléphones ou des consoles.

Rien n'indique par ailleurs que la holding France médias qui devrait regrouper France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'INA conduise, à terme, à une diminution des coûts. Au travers de cette holding, le Gouvernement entend se rapprocher du modèle britannique de la BBC. Votre rapporteur général rappelle que la redevance audiovisuelle atteint environ 166 euros en Grande-Bretagne, où elle consiste en un impôt universel, sans condition de possession d'un téléviseur. Dans ces conditions, **la baisse annoncée peut apparaître prématurée.**

La diminution de la CAP présente, en outre, le risque de **fragiliser un peu plus certaines entités du service public**, à l'image de France Médias monde ou de l'INA, alors même que ces structures ont mis en œuvre depuis plusieurs années une réelle maîtrise de leurs coûts de fonctionnement.

Répartition de la CAP



Source : commission des finances du Sénat

De fait, l'application uniforme de la baisse de la CAP à l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel public procède d'une *logique de rabot sans vision réellement stratégique sur les priorités du service public.*

La baisse d'un euro du montant de la CAP apparaît, de surcroît, **invisible** pour le contribuable, compte-tenu de son montant.

La diminution de la contribution à l'audiovisuel public de 1 euro peut être néanmoins saluée en ce qu'elle représente un **effort des sociétés de l'audiovisuel public à la baisse des prélèvements obligatoires**. Elle conduit dans le même temps celles-ci à réévaluer leur mode de financement et leurs coûts de productions. Elle devrait ainsi conduire à intensifier les efforts de maîtrise de dépenses de personnels.

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

ARTICLE 32

(Art. 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015)

Modification des recettes des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Commentaire : le présent article fixe initialement les montants des recettes affectés en 2020 aux comptes d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ». Depuis son examen à l'Assemblée nationale, il prévoit également la suppression du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » à compter du 1^{er} janvier 2021.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FINANCEMENT DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

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

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

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

- **les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs** conventionnés par l'État, pour **197 millions d'euros** en 2019 ;

- **les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant** de ces services conventionnés, pour **73 millions d'euros** en 2019 ;

- **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 2019 ;

- et les contributions versées par l'État au titre de sa participation aux coûts d'exploitation des services ferroviaires de transport de voyageurs conventionnés par les régions à compter de 2017 et antérieurement conventionnés par l'État, pour **76,7 millions d'euros** en 2019.

Les transferts de lignes TET par l'État aux régions

La réforme de grande ampleur des lignes d'équilibre du territoire en cours depuis 2015 s'est traduite par la **fermeture de six lignes de nuit très déficitaires** mais également par la décision de **transférer d'ici 2020 aux régions de nombreuses lignes TET d'intérêt local** dont l'offre était **souvent imbriquée avec l'offre TER** et qui font désormais partie du **périmètre des treize grandes régions métropolitaines**.

En contrepartie, l'État s'est engagé à **renouveler, via l'AFITF², une partie du matériel roulant de ces lignes** et à **prendre à sa charge une partie de leur déficit d'exploitation**, selon des modalités propres à chaque région et résultant de négociations menées avec chacune d'entre elles. Le versement de ces contributions aux régions est retracé depuis 2018 par le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

À ce jour, **six accords de reprises de ligne TET ont été conclus entre l'État et les régions** Normandie, Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine, Hauts-de-France, Grand-Est et Occitanie. Chacune de ces régions se sont vues **associées à la gestion de ces lignes** dès la signature de ces accords.

Source : commission des finances du Sénat

Le montant des crédits affectés au CAS par la loi de finances initiale pour 2019 s'élevait à **359,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

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

² Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

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

- **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui rapportera au CAS **16 millions d'euros** en 2019.

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

- le produit de **la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, soit **226 millions d'euros** en 2019.

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

- **une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, qui devrait rapporter **117,2 millions d'euros** au CAS en 2019.

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

B. LE FINANCEMENT DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE »

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

Toutes les dépenses du CAS sont **des dépenses de compensation dont le montant est fixé par une autorité administrative indépendante**, la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans les délibérations relatives aux charges de service public de l'énergie qu'elle rend tous les ans au mois de juillet¹.

Dans ses décisions annuelles, la CRE arrête le montant définitif des dépenses de l'année n-1, révisé les prévisions de dépenses pour l'année n qu'elle avait réalisées au mois de juillet précédent et prévoit les dépenses du CAS pour l'année n+1.

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

D'une part, 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 renouvelable² ;

- 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**³ ;

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

¹ Pour 2019, le montant des dépenses du CAS « Transition énergétique » a été réévalué par la délibération de la Commission de régulation de l'énergie n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020.

² Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure des contrats d'achat d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres, ou des contrats de complément de rémunération.

³ Afin de favoriser l'injection de bio-méthane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, les fournisseurs de gaz naturel doivent conclure des contrats d'achat de bio-méthane produit par les installations éligibles à l'obligation d'achat. Le surcoût résultant de l'application de ces contrats correspond, d'une part, à la différence entre le prix d'acquisition du bio-méthane et le prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel et, d'autre part, aux coûts de gestion supplémentaires directement induits pour les fournisseurs de gaz naturel par la mise en œuvre de ce dispositif.

Le programme 765 « Engagements financiers liés à la transition énergétique », d'autre part, finance le remboursement du déficit de compensation accumulé auprès d'EDF entre 2009 et 2015.

Le montant des crédits affectés au CAS par la loi de finances initiale pour 2019 s'élevait à **7 279,4 millions d'euros** (AE=CP).

En vertu du I de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, deux fractions de taxes sont affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » pour lui permettre **d'être à l'équilibre et de financer l'intégralité de ses dépenses** : il s'agit d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) et d'une partie du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Depuis 2018, le I de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 ne prévoit plus des pourcentages de taxe affectés au CAS, mais directement des montants, soit **1 million d'euros** de TICC et **7 246 400 000 euros** de TICPE pour 2019. Il s'agit là de **limiter l'incertitude sur le niveau des recettes abondant le CAS**, dans la mesure où **les dépenses sont certaines**.

À noter que le CAS « Transition énergétique » perçoit également depuis 2018 une autre recette. Il s'agit **des revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable**¹, déduction faite des frais de gestion de cette mise aux enchères et des frais d'inscription au registre électronique des garanties d'origine.

Le rendement de cette recette est évalué à **32 millions d'euros** en 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » BÉNÉFICIERA DE 70,7 MILLIONS D'EUROS DE TAXE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (TAT) EN 2020 CONTRE 117,2 MILLIONS D'EUROS EN 2019

Le montant des crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » représentera en 2020 **312,7 millions d'euros**, un montant **en baisse de**

¹ Décidée par l'article 13 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables qui a inséré dans le code de l'énergie un nouvel article L. 314-14-1, lequel prévoit que les garanties d'origine seront désormais mises aux enchères par le ministre chargé de l'énergie.

46,5 millions d'euros (- 13,0 %) par rapport aux **359,2 millions d'euros** de 2019. Il s'agit de la deuxième année consécutive de baisse des dépenses du CAS puisque celles-ci représentaient **383,2 millions d'euros** en loi de finances initiale pour 2018.

Crédits inscrits au CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » en 2020 (AE=CP)

(en millions d'euros)

	2019 (LFI)	2020 (PLF)	Variation 2019-2020
Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés	197 000 000	167 900 000	-14,8 %
Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés	1 000 000	1 500 000	+50,0 %
Contribution versées aux régions au titre de l'exploitation des services nationaux de transports antérieurement conventionnés	88 200 000	76 700 000	-13,04 %
Total programme 785	286 200 000	246 100 000	-14,0 %
Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	73 000 000	66 600 000	-8,8 %
Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	-	-	-
Total programme 786	73 000 000	66 600 000	-8,8 %
TOTAL CAS	359 200 000	312 700 000	-13,0 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

Dans la mesure où les comptes d'affectation spéciaux sont **construits à l'équilibre**, le II du présent article vient fixer, comme tous les ans, le **montant exact des recettes** qui seront affectés au CAS en 2020, en ajustant les chiffres prévus par le IV de l'article 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Dans cette perspective, il prévoit d'affecter en 2020 **70,7 millions d'euros de taxe d'aménagement du territoire (TAT)** au CAS.

Il s'agit là **d'une baisse de 46,5 millions d'euros** par rapport aux **117,2 millions d'euros** de TAT qui avaient été affectés au CAS en 2019. En d'autres termes, la baisse des crédits nécessaires au financement du CAS se traduira en 2020 par **une baisse à due concurrence du produit de la TAT** qui lui est affecté.

Cette baisse de la TAT affectée au CAS fait suite à la diminution de **24 millions d'euros** déjà décidée en 2019. En deux ans, le montant des recettes de TAT affectées au CAS aura donc diminué de **70,5 millions d'euros** (il représentait 141,2 millions d'euros en 2018).

En revanche, les produits de **la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)** et de **la contribution de solidarité territoriale (CST)** affectés au CAS en 2020 resteront identiques aux montants de 2018 et de 2019, soit respectivement **226 millions d'euros** et **16 millions d'euros**.

Financement du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » en 2018, 2019 et 2020

(en millions d'euros)

Année	Fraction TAT	CST	TREF	Total des recettes
2018	141,2	16	226	383,2
LFI 2019	117,2	16	226	359,2
PLF 2020	70,7	16	226	312,7

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

B. LA PART DE TICPE AFFECTÉE AU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » S'ÉLÈVERA À 6 276,9 MILLIONS D'EUROS EN 2020 CONTRE 7 246,4 MILLIONS D'EUROS EN 2019

Le montant des crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » représentera en 2020 **6 309,9 millions d'euros**, soit **une baisse de 969,5 millions d'euros (- 13,3 %)** par rapport aux **7 279,4 millions d'euros** prévus par la loi de finances initiale pour 2019.

Ce montant résulte des estimations formulées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération n° 2019-172 du 11 juillet 2019 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2020.

Cette baisse s'explique avant tout par **la diminution de 942,2 millions d'euros de l'annuité de remboursement de la dette supportée par Électricité de France (EDF)**, conformément à l'échéancier défini par l'arrêté du 13 mai 2016.

Crédits inscrits au CAS « Transition énergétique » en 2020 (AE=CP)

(en millions d'euros)

	2019 (LFI)	2020 (PLF)	Variation 2019-2020
Soutien aux énergies renouvelables électriques	5 261 909 997	5 104 260 667	-3,0 %
Soutien à l'effacement de consommation électrique	45 000 000	40 000 000	-11,1 %
Soutien à l'injection de bio-méthane	132 090 003	248 539 333	+88,2 %
Fonds d'interconnexion	1 400 000	20 300 000	+1 350,0 %
Total programme 764	5 440 400 000	5 413 100 000	-0,5 %
Désendettement vis-à-vis des opérateurs supportant des charges de service public de l'électricité	1 839 000 000	896 800 000	-51,2 %
Remboursements d'anciens plafonnements de CSPE	-	-	- %
Total programme 765	1 839 000 000	896 800 000	-51,2 %
TOTAL CAS	7 279 400 000	6 309 900 000	+1,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

Dans la mesure où les comptes d'affectation spéciaux sont **construits à l'équilibre**, le I du présent article vient fixer, comme l'an dernier, le **montant des recettes** qui seront affectés au CAS en 2020, en ajustant les chiffres prévus par l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Dans cette perspective, il prévoit d'affecter en 2020 **6 276 900 euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** au CAS.

Il s'agit là d'une **baisse d'un peu plus de 969,5 millions d'euros par rapport aux 7 246,4 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2019**, conforme au montant de dépenses prévu par la délibération de la CRE précitée.

Le montant de 1 million d'euros de taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques (TICC) affecté au CAS demeure inchangé, tout comme les recettes supplémentaires **tirées de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable**, puisque le Gouvernement prévoit que celles-ci représenteront **32 millions d'euros** en 2020, soit le même montant qu'en 2019.

Recettes du CAS « Transition énergétique »

	2018 (exécution)	2019 (LFI)	2020 (PLF)
TICPE	6 588 700 000	7 246 400 000	6 276 900 000
TICC	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Garanties d'origine	-	32 000 000	32 000 000
Total	6 588 701 000	7 279 400 000	6 309 900 000

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

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis défavorable du Gouvernement, un amendement de notre collègue Bénédicte Peyrol (Allier, La République en Marche) repris par Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances.

Cet amendement insère un paragraphe I au présent article 32 qui prévoit que le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » est clos le 1^{er} janvier 2021 et que le solde des opérations antérieurement enregistrées sur ce compte à cette date est versé au budget général de l'État. L'amendement de Bénédicte Peyrol prévoyait une clôture du CAS au 1^{er} janvier 2020 mais cette date a été repoussée d'un an en raison de l'adoption d'un sous-amendement de Laurent Saint-Martin (Val-de-Marne, La République en Marche).

Les auteurs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale ont présenté quatre arguments pour justifier la disparition du CAS :

- celui-ci porte des crédits résultant d'engagements anciens en matière de soutien aux énergies renouvelables, si bien que l'autorisation donnée lors du vote annuel des députés ne permettrait pas d'infléchir réellement la politique énergétique du pays ;

- l'existence d'un nouveau « jaune budgétaire » relatif à la fiscalité environnementale et au financement de la transition énergétique ne rendrait plus nécessaire l'affectation de ressources fiscales spécifiques aux politiques écologiques ;

- le CAS « Transition énergétique » porterait mal son nom, dans la mesure où il ne retrace pas tous les crédits destinés à la transition énergétique ;

- son existence rendrait **moins aisée les émissions d'OAT « vertes » de l'État.**

En conséquence, le même amendement insère à l'article 32 un paragraphe III qui abroge l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 et l'article 3 de la loi n° 2017-1775 de finances rectificative pour 2017 qui prévoyaient l'existence de ce compte d'affectation spéciale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Sur les recettes affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »

Votre rapporteur général considère qu'il est logique que **la baisse des crédits** nécessaires au financement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » se traduise par **une baisse de la part de taxe d'aménagement du territoire (TAT) qui lui est affectée** et non par une baisse des plafonds de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) et de la contribution de solidarité territoriale (CST) et ce, pour **deux raisons.**

En premier lieu, le mécanisme du CAS repose principalement sur **un transfert de ressources des activités les plus rentables de SNCF Mobilités (lignes TGV) vers les activités les plus déficitaires (lignes TET),** transfert effectué via la TREF et la CST. Les ressources issues de la TAT constituent pour leur part **un complément à ces recettes qui proviennent du secteur ferroviaire lui-même.** Issues du secteur autoroutier, elles permettent d'ajouter **une logique de report modal au financement du CAS.**

Or, l'État a d'ores-et-déjà consenti **un effort important vis-à-vis de SNCF Mobilités** dans le cadre de la convention d'exploitation des « trains d'équilibre du territoire » 2016-2020 signée le 27 février 2017, puisqu'il a accepté que le montant des recettes de **la contribution de solidarité territoriale (CST),** qui pèse sur le chiffre d'affaires de l'entreprise se limite à **16 millions d'euros** par an sur la période 2018-2022 contre **40 millions d'euros** en 2017 et **90 millions d'euros** en 2016. Il ne paraît donc pas nécessaire de réduire encore le niveau des prélèvements pesant sur SNCF Mobilités en 2020.

En outre, les **46,5 millions d'euros** de TAT ainsi dégagés pourront venir **abonder le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF),** qui perçoit déjà une fraction du produit de la TAT et connaîtra en 2020 **une augmentation de millions d'euros de ses crédits** pour se conformer à la trajectoire de dépenses prévue dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).

2. Sur les recettes affectées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »

Le montant de TICPE affecté en 2020 au CAS « Transition énergétique » par le présent article 32, à savoir **6 276,9 millions d'euros**, a été ajusté pour correspondre **au niveau de ses dépenses estimé** par la délibération n° 2019-172 de la CRE du 11 juillet 2019.

La baisse du montant de TICPE affecté au CAS en 2020 par rapport au montant prévu en 2019 s'explique avant tout par **la diminution de 942,2 millions d'euros de l'annuité de remboursement de la dette supportée par Électricité de France**, conformément à l'échéancier défini par l'arrêté du 13 mai 2016.

Cette évolution n'appelle en elle-même **pas de commentaires** de la part de votre rapporteur général, et sera analysée plus en détail par notre collègue Jean-François Husson dans son rapport spécial sur la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

3. Sur la suppression du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » au 1^{er} janvier 2021

Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » présente de nombreuses insuffisances. En particulier, **il est loin de retracer l'ensemble des dépenses de l'État** relatives à cette problématique.

Pour autant, il a permis de donner une visibilité annuelle dans le projet de loi de finances **aux charges de service public de l'énergie**, lesquelles étaient auparavant financées selon un circuit extrabudgétaire par l'ancienne contribution au service public de l'énergie (CSPE).

Surtout, il constitue **l'un des rares exemples dans le budget de l'État de l'affectation d'une fiscalité environnementale à des dépenses en faveur de la transition énergétique**, puisque il retrace principalement les soutiens à la production d'énergie électrique renouvelable financés par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) assise sur les énergies fossiles. La parution d'un nouveau « jaune » budgétaire **ne saurait avoir la même portée**.

Dans un contexte où les Français réclament aux pouvoirs publics **beaucoup plus de transparence sur l'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale**, supprimer le CAS « Transition énergétique » paraît **pour le moins maladroit**.

Pour cette raison, votre rapporteur général souhaite **supprimer les dispositions visant à la disparition du CAS énergétique au 1^{er} janvier 2021** adoptées par les députés. **Tel est l'objet de l'amendement FINC.59 adopté par la commission des finances**.

En outre, cet amendement rétablit le montant du produit de la TICPE affecté au CAS en 2020 que les députés avaient malencontreusement supprimé.

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

ARTICLE 33

(Art. 56 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011)

Suppression du compte d'affectation spéciale intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en vue de la reprise de ses recettes et de ses dépenses sur le budget général de l'État

Commentaire : le présent article prévoit la suppression du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », ses recettes (malus automobiles) comme ses dépenses (bonus automobile et prime à la conversion) étant désormais repris par le budget général de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

Le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » a été créé par l'article 56 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Il est financé par **le produit d'une taxe sur l'achat de véhicules émettant beaucoup de dioxyde de carbone**, connue sous le nom de « malus » automobile, et prévue à l'article 1011 *bis* du code général des impôts.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2019, le compte d'affectation spéciale retrace **les contributions versées par l'État au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres**, réparties au sein de deux programmes budgétaires :

- le programme 797 intitulé « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers » qui retrace **les aides attribuées aux particuliers au titre du bonus automobile** ;

- le programme 798 intitulé « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des personnes morales » qui retrace **les aides attribuées aux personnes morales, également au titre du bonus automobile**.

Jusqu'en 2018, le compte d'affectation spéciale portait également **les crédits de la prime à la conversion**, retracés dans le programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants », tandis que les crédits portés en 2019 par les programmes 797 et 798 étaient retracés dans le programme 791 « Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres ».

La loi de finances pour 2019 a **transféré au programme budgétaire 174 « Énergie, climat et après-mines »** de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » les crédits consacrés au financement de la prime à la conversion dans la mesure où le Gouvernement estimait que le succès de ce dispositif, du notamment à l'élargissement de ses conditions d'accès, **menaçait l'équilibre du compte d'affectation spéciale.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article 33 prévoit **la clôture du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » à compter du 1^{er} janvier 2020.** En conséquence, il abroge l'article 56 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 qui l'avait créé.

Le solde des opérations enregistrées sur ce compte d'affectation spéciale à cette date du 1^{er} janvier 2020 est versé au budget général de l'État.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté l'article 33 sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. En 2018, le Gouvernement avait été dépassé par le succès de la prime à la conversion

Dans les années antérieures à 2018, les crédits du compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres » faisaient systématiquement l'objet d'une sous-exécution puisque **seuls 80 à 85 % des crédits étaient consommés**, le Gouvernement se fixant **des objectifs toujours trop optimistes** pour la distribution de bonus et de primes à la conversion.

La situation a radicalement changé en 2018, puisque cet exercice budgétaire a été marqué par **une exécution de 142 % des crédits du compte d'affectation spéciale.**

Alors que seuls **388 millions d'euros** avaient été prévus par la loi de finances initiale pour 2018, il a fallu verser **550,8 millions d'euros** à l'ASP afin de financer les bonus et surtout les primes à la conversion, dont le nombre a été **multiplié par plus de 32**, à la suite de la décision du Gouvernement d'assouplir ses critères de distribution. Les dépenses du compte d'affectation spéciale ont ainsi connu **une hausse de 255,9 millions**

d'euros (soit **+ 86,8 %**) par rapport aux **294,9 millions d'euros** exécutés en 2017.

Le Gouvernement, surpris par l'ampleur des besoins financiers générés par la hausse exponentielle des demandes de primes à la conversion, qui constituent des dépenses de guichet, a dû **mobiliser des ressources supplémentaires très significatives** en faveur du compte d'affectation spéciale, et plus spécifiquement du programme 792 « Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants ».

Pour financer les **200 000 primes** qui n'avaient pas anticipées, les crédits du compte d'affectation spéciale ont été **abondés à hauteur de** :

- **85,6 millions d'euros** par un arrêté du 21 septembre 2018 ;
- **37 millions d'euros** par un arrêté du 19 octobre 2018 ;
- **43 millions d'euros** par un arrêté du 4 décembre 2018.

Ces sommes demeurant insuffisantes, **77,5 millions d'euros supplémentaires** ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2018.

Elles ont été financées par les recettes du malus plus dynamique que prévu et par des transferts de crédits depuis le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

2. Le transfert des crédits de la prime à la conversion au programme 174 « Énergie, climat et après-mines » dans le cadre de la loi de finances pour 2019

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2019, le Gouvernement, confronté à la colère des Français **pénalisés par l'augmentation des prix des carburants**, avait annoncé le 14 novembre 2018 qu'il prévoyait désormais de distribuer **1 million de primes à la conversion sur la durée du quinquennat** contre 500 000 précédemment, dont **au moins 200 000 en 2019**.

En conséquence, les crédits consacrés au financement de la prime à la conversion initialement prévus à **306 millions d'euros** avaient été réévalués à **596 millions d'euros** pour 2019. S'y ajoutaient **264 millions d'euros** pour les bonus soit un total de dépenses pour le compte d'affectation spéciale de **860 millions d'euros**.

Le rendement du malus pour 2019 étant évalué à **610 millions d'euros**, il manquait **250 millions d'euros** pour financer les dépenses du CAS.

À l'initiative du Gouvernement, la loi de finances pour 2019 avait par conséquent **rattaché les crédits de la prime à la conversion au programme 174 « Énergie, climat et après-mines »** précité de la mission

« Écologie, développement et mobilité durables », le compte d'affectation spéciale conservant uniquement les crédits des bonus.

En conséquence, **les programmes 791 et 792 avaient été supprimés**, deux nouveaux programmes étant créés pour porter respectivement les dépenses relatives au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres au bénéfice des particuliers (programme 797) et des personnes morales (programme 798).

Il n'existe donc **plus de lien depuis le 1^{er} janvier 2019 entre le malus automobile et la prime à la conversion.**

Autre conséquence du changement de maquette opéré en loi de finances pour 2019 : **le produit du malus pour 2019 (610 millions d'euros estimés) est désormais beaucoup plus élevé** que celui des bonus (264 millions d'euros) qu'il sert à financer.

3. Alors que les conditions d'accès à la prime à la conversion ont été resserrées à compter du 1^{er} août 2019, le malus risque de se transformer en taxe de rendement au profit du budget général

Le présent article 33 procède à **la suppression du compte d'affectation spéciale** car le Gouvernement estime que celui-ci n'est **plus en mesure de porter l'ensemble des crédits liés à l'acquisition de véhicules propres** sous prétexte que le produit du malus **ne suffirait plus à financer à la fois les bonus et la prime à la conversion.**

Selon le tome I du rapport « Évaluation et moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2020, les recettes du malus, telles qu'elles résultent du nouveau durcissement prévu à l'article 18, devraient représenter **686 millions d'euros** en 2020.

Or le montant des crédits destinés à l'aide à l'acquisition de véhicules propres, désormais portés par le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », s'élève pour 2020 à **800 millions d'euros**, soit **405 millions d'euros pour la prime à la conversion** et **395 millions d'euros pour les bonus**. Manqueraient donc **114 millions d'euros de produit du malus** pour les financer conjointement.

S'il est possible que l'ensemble des crédits de la prime à la conversion soient effectivement consommés en 2020 en dépit **du fort resserrement de ses critères de distribution décidé le 1^{er} août 2019** (voir encadré), il est permis de douter que tous les crédits des bonus le soient : **seuls 70 % des crédits qui leur étaient dévolus avaient été consommés en 2018, soit 185,8 millions d'euros.**

Les critères d'attribution des bonus demeurant **inchangés en 2020**, rien ne laisse à penser que le nombre de bonus distribué devrait **brutalement exploser pour atteindre 395 millions d'euros de dépenses.** Tout porte à

croire que les services du ministère de la transition écologique et solidaire auront, comme les années précédentes, **été trop optimistes et surévalué le nombre d'achat de véhicules électriques**, qui sont désormais les seuls à pouvoir bénéficier d'un bonus.

Il est ainsi tout à fait possible que les dépenses réelles en matière d'aides à l'acquisition de véhicules propres représenteront **un montant inférieur aux 686 millions d'euros du produit du malus**.

Dans ce cas, les recettes excédentaires du malus seraient purement et simplement **« noyées » dans le budget général de l'État** et pourraient être utilisées pour **des dépenses n'ayant aucun rapport avec l'écologie**.

4. La fin du lien entre le bonus et la prime à la conversion d'une part et le malus d'autre part contrevient à la volonté d'assurer une meilleure traçabilité des recettes de la fiscalité environnementale

Le mouvement des « gilets jaunes » survenu à l'automne 2018 a démontré que les Français souhaitent **connaître très précisément l'utilisation du produit des taxes environnementales**.

De fait, si la légitimité de ces taxes repose sur **le principe du pollueur payeur** et sur **l'internalisation des externalités négatives**, elle s'appuie également sur **leur affectation à des dépenses favorables à la transition énergétique et à la défense de l'environnement**.

Or, comme notre commission l'avait démontré dans plusieurs de ses travaux, de nombreuses taxes environnementales sont aujourd'hui **affectées au budget général de l'État** et servent à financer **ses dépenses courantes**. C'est en particulier le cas de **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** qui, en dépit de la composante carbone qu'elle intègre depuis 2014, vient principalement **abonder le budget général**.

Le malus automobile constituait jusqu'ici **l'une des rares exceptions à cette situation**.

Taxant les véhicules les plus émetteurs de CO₂, son produit venait **financer les bonus et la prime à la conversion** destinés à aider les automobilistes à acquérir des véhicules moins polluants, l'ensemble de ce dispositif étant retracé **de façon transparente** par le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Il paraît donc pour le moins surprenant de proposer la suppression de **l'un des rares mécanismes permettant une parfaite traçabilité de la fiscalité environnementale** au moment même où nos concitoyens réclament **des circuits financiers clairs et lisibles**. L'argument avancé dans l'évaluation préalable de l'article 33 selon lequel la disparition du CAS

« permettra d'améliorer la visibilité et le pilotage du financement des dispositifs de soutien à la mobilité durable » n'est à cet égard **guère pertinent**.

En outre, si le Gouvernement devait proposer dans les années à venir **de nouveaux durcissements du malus** tout en continuant à **restreindre les critères d'accès aux aides à l'acquisition de véhicules propres**, le risque serait grand que le malus devienne à son tour **une simple taxe de rendement**, ce qui le priverait d'une grande part de sa légitimité.

Votre rapporteur général note que **ses préoccupations sont largement partagées** puisque nos collègues députés Benoît Simian (La République en Marche, Gironde) et Anne-Laure Cattelot (La République en Marche, Nord), co-rapporteurs des crédits du compte d'affectation spéciale au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, **ont déposé des amendements de suppression du présent article 33** et ont appelé **au maintien du CAS**.

Pour défendre en séance son amendement, Benoît Simian a ainsi fait valoir que *« ce compte d'affectation spéciale, qui affecte le produit d'un malus au financement d'un bonus, est vertueux. Tout d'abord, il améliore l'acceptabilité du dispositif par nos concitoyens. Ensuite, il assure aux acteurs la visibilité nécessaire à l'accélération du verdissement du parc automobile. Enfin, le malus finance largement le bonus. Tout cela nous semble très vertueux, et continuera à l'être dans les années à venir »*.

Parce qu'il partage ce point de vue et pour les différentes raisons avancées plus haut, votre rapporteur général est **favorable à la suppression du présent article 33 et au maintien du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »**. Tel est l'objet de l'amendement FINC.60.

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

ARTICLE 33 bis (nouveau)

(Art. 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012)

**Prolongement jusqu'en 2022 du compte d'affectation spéciale
« Participation de la France au désendettement de la Grèce »**

Commentaire : le présent article prévoit de proroger au 31 décembre 2022 l'existence du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE EST LE VECTEUR
BUDGÉTAIRE DU SOUTIEN DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT
DE LA GRÈCE**

Les ministres des finances de la zone euro ont pris l'engagement de reverser à la Grèce les revenus perçus par leurs banques centrales sur les obligations grecques détenues pour compte propre, dites ANFA¹ (décision de l'Eurogroupe du 20 février 2020) ou rachetées dans le cadre du *securities market program* (SMP, décision de l'Eurogroupe du 26 novembre 2012)². Ces revenus provenaient tant des intérêts de ces obligations que des éventuelles plus-values constatées au remboursement, qui accroissaient ainsi les bénéfices des banques centrales de la zone euro et donc les dividendes versées aux États membres. Ces deux décisions visaient à aider la Grèce à réduire son besoin de financement et à participer au rétablissement de la soutenabilité de sa dette publique.

¹ Un accord sur les actifs financiers nets autorise les banques centrales nationales de l'Eurosystème à accroître leurs portefeuilles non liés à la mise en œuvre de la politique monétaire dans des limites définies et revues chaque année par le conseil des Gouverneurs.

² Communiqué de l'Eurogroupe sur le programme d'ajustement pour la Grèce, 21 février 2012, (<https://www.consilium.europa.eu/media/25716/128075.pdf>) ; communiqué de l'Eurogroupe sur la Grèce, 27 novembre 2012, (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf)

Le securities market program (SMP)

Lancé en 2010, le programme SMP consistait à racheter sur le marché secondaire¹ les obligations souveraines des États de la zone euro confrontés à la défiance des marchés et faisant face, de ce fait, à des primes de risque élevées. Par ce programme, qui a pris fin en septembre 2012, la Banque centrale européenne (BCE) a procédé au rachat d'obligations de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie, du Portugal et de l'Espagne.

Source : ministère de l'économie et des finances

Le I de l'article 21 de la loi de finances rectificative pour 2012² traduit cet engagement politique en ouvrant le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participation de la France au désendettement de la Grèce », pendant budgétaire de l'accord conclu par les membres de la zone euro. Le recours à un CAS s'explique par deux raisons. La première se fonde sur l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui interdit formellement aux banques centrales nationales de financer les États membres de la zone euro. La seconde se justifie par la nécessité d'isoler ces flux au sein du budget de l'État, qui n'est que le vecteur de l'opération de reversement.

Les recettes du CAS sont constituées du produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs détenus en compte propre. **Les modalités de ce transfert financier ont fait l'objet d'une convention entre le ministère de l'économie et des finances et la Banque de France.**

Les dépenses correspondent respectivement aux programmes 795 « Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus sur les titres grecs » et 796 « Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France ».

B. DES VERSEMENTS CONDITIONNÉS AU RESPECT PAR LA GRÈCE DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DE SON PROGRAMME D'ASSISTANCE

Le CAS constitue ainsi un intermédiaire par lequel la Banque de France rétrocède à l'État grec les revenus tirés de la détention d'obligations grecques.

¹ L'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit à la Banque centrale européenne ainsi qu'aux banques centrales nationales d'acquies directement auprès des États membres des instruments de leur dette.

² Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Sur la période 2012-2020, les États membres de la zone euro s'étaient engagés à reverser, au titre des revenus perçus par leurs banques centrales sur les obligations grecques détenues pour compte propre (ANFA), près de quatre milliards d'euros, dont 754,3 millions d'euros pour la France. La somme devait être versée par la Banque de France par anticipation, en procédant à deux versements en 2012 et 2013, tandis que la France ne procédait à la restitution de ces montants à la Grèce que sur une base annuelle.

Au titre du programme SMP, la quote-part de la France représentait quant à elle 2,06 milliards d'euros sur la période 2013-2025¹. Le versement de ces revenus a également fait l'objet d'une convention entre la Banque de France et le ministère de l'économie et des finances. Il devait s'opérer par tranche annuelle.

Recettes, dépenses et solde du CAS au titre du reversement des revenus perçus par la Banque de France sur les obligations grecques (prévisionnel)

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Action 1 (ANFA)															
Versement de la Banque de France	198,7	555,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	754,3
Montant de la rétrocession	198,7	149,0	101,8	123,5	92,6	56,0	19,3	7,7	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	754,3
Action 2 (SMP)															
Versement de la Banque de France	0,0	450	399	309	233	183	148	118	86	35	27	26	22	24	2060,0
Montant de la rétrocession	0,0	450	399	309	233	183	148	118	86	35	27	26	22	24	2060,0
Solde du compte	0,0	406,6	-101,8	-123,5	-92,6	-56,0	-19,3	-7,7	-5,7	0	0	0	0	0	0,0

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

Si le compte doit être à l'équilibre en 2025, son solde annuel est déficitaire depuis 2014. En effet, la Banque de France a versé par anticipation l'ensemble des revenus attendus jusqu'en 2020 au titre de l'action 1 (ANFA), il n'y a donc pas de recettes issues de l'action 1 depuis, ce qui explique le décalage constaté chaque année.

¹ Cette quote-part est calculée en s'appuyant sur la quote-part des banques centrales nationales au capital de la BCE, soit environ 20 % pour la Banque de France.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement du Gouvernement qui a reçu un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à **prolonger la durée d'ouverture du compte d'affectation spéciale jusqu'au 31 décembre 2022**. Ce décalage temporel s'explique par le retard pris dans le versement à la Grèce des revenus perçus par la Banque de France sur les obligations grecques qu'elle détient (ANFA et SMP).

En effet, dans la mesure où les autorités grecques avaient refusé d'accepter les réformes imposées par la BCE, la Commission européenne et le Fonds monétaire international (FMI), en échange du déblocage de la dernière tranche d'aide de son deuxième programme d'assistance financière, **l'Eurogroupe avait décidé de suspendre le processus de reversement des revenus tirés des portefeuilles SMP et ANFA à compter du 30 juin 2015**, date d'expiration de ce deuxième programme. Les crédits ont donc été inscrits en loi de finances, mais n'ont pas été utilisés.

Toutefois, l'Eurogroupe est parvenu, au mois de juin 2018, à un accord dans le cadre de la dernière évaluation du troisième programme d'ajustement économique de la Grèce (cadre de surveillance après le programme, volume de l'aide financière accordée par le mécanisme européen de stabilité, objectifs budgétaires, mesures sur la dette, etc.). Dans cet accord, qui a fait l'objet d'un communiqué de l'Eurogroupe le 22 juin 2018¹, **la reprise de la rétrocession des revenus perçus par les banques centrales nationales sur les revenus grecs** est actée, à condition que la Grèce satisfasse à ses obligations. Les revenus seront reversés par tranche d'égal montant deux fois par an jusqu'en 2022.

S'il est exclu de procéder aux restitutions prévues en 2015 et 2016, il semblerait, d'après le communiqué de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, que soient rétrocéder à la Grèce les profits SMP au titre de l'année 2014 ainsi que les profits SMP et ANFA à partir de l'année 2017, sous réserve du respect par la Grèce des conditions fixées sur la période post-programme. Deux lettres d'instruction du Mécanisme européen de stabilité (MES), qui visent à mettre en œuvre l'accord de l'Eurogroupe, ont été envoyées aux États membres de la zone euro afin de préciser le calendrier de ces reversements. C'est en effet le MES qui est chargé de rétrocéder l'ensemble des montants dus, par tranches et sur autorisation de l'Eurogroupe.

Le calendrier prévisionnel (cf. supra) est en conséquence modifié pour tenir compte de ces reports et de la reprise des rétrocessions. Ainsi, par exemple, 263,71 millions d'euros de crédits de paiement ont été inscrits sur le CAS en 2020. De même, la Banque de France et le ministère de

¹ Communiqué de l'Eurogroupe sur la Grèce, 22 juin 2018 (<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/06/22/eurogroup-statement-on-greece-22-june-2018/>)

l'économie et des finances ont signé une troisième convention prévoyant que la Banque de France reverse à l'État la somme de 116,92 millions d'euros en juin 2019 et 84,08 millions d'euros en 2020, soit un léger infléchissement par rapport au calendrier prévisionnel précité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans le rapport adopté par votre commission sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012¹, il était déjà relevé que la création de ce CAS affecterait les recettes de l'État en raison des moindres dividendes versées par la Banque de France à l'État. La prolongation de l'ouverture de ce compte, dont le bien-fondé n'est pas contesté, continuera de se traduire par un moindre versement au profit de l'État.

Votre rapporteur général relève que, dans sa note d'exécution budgétaire sur le CAS « Participation de la France au désendettement de la Grèce »², la Cour des comptes avait noté que des décaissements prévisionnels au titre des revenus tirés de la détention d'obligations souveraines grecques par le biais du SMP pouvaient avoir lieu de 2023 à 2025. Toutefois, **d'après les informations transmises à votre rapporteur général, un avenant signé le 13 mai 2019 a remplacé le précédent échéancier par un nouveau, dont la durée court jusqu'en 2022.**

Prenant acte de cette information, votre rapporteur général vous propose d'adapter le présent article sans modification.

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

¹ Rapport n° 689 (2011-2012) de M. François MARC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 juillet 2012.

² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire sur le compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce », 2018.

ARTICLE 33 ter (nouveau)

Versement au budget général par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) d'une partie des sommes saisies lors de procédures pénales engagées entre 2011 et 2015

Commentaire : le présent article prévoit le reversement au budget général de l'État par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués de 90 % des sommes inférieures à 10 000 euros saisies lors de procédures pénales engagées entre 2011 et 2015 et n'ayant pas fait l'objet d'une décision de justice, ou pour lesquelles cette décision n'a pas été transmise.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MISSIONS DE L'AGENCE DE GESTION ET DE RECOUVREMENT DES AVOIRS SAISIS ET CONFISQUÉS (AGRASC)

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), créée par la loi du 9 juillet 2010¹, est un établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle conjointe du ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

Sa création² vise à **faciliter la possibilité, pour les magistrats, de saisir des éléments du patrimoine des délinquants afin, le cas échéant, de pouvoir ensuite les confisquer** – qu'il s'agisse de comptes bancaires, de biens immobiliers, ou de biens plus « atypiques » comme les œuvres d'art, les bateaux ou voitures de luxe, etc.

Les missions de l'Agence sont ainsi définies par les articles 706-159 à 706-161 du code de procédure pénale, créés par la loi de 2010 précitée. L'AGRASC est chargée, sur mandat de justice, d'assurer :

- la gestion des biens « *saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration* »³ ;

¹ Loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale.

² Décret n° 2011-134 du 1^{er} février 2011 relatif à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués.

³ Article 706-160 du code de procédure pénale.

- la gestion centralisée de « *toutes les sommes saisies lors des procédures pénales* »¹ (numéraires, comptes bancaires, créances) ; les sommes transférées à l'Agence et dont l'origine ne peut être déterminée sont transférées à l'État à l'issue d'un délai de quatre ans après leur réception².

- l'aliénation ou la destruction des biens précédemment mentionnés qui sont ordonnées ;

- l'aliénation des biens ordonnée ou autorisée dans les conditions prévues aux articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale ;

Article 99-2 (extraits) du code de procédure pénale

Lorsque, au cours de l'instruction, la restitution des biens meubles placés sous main de justice et dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité s'avère impossible, soit parce que le propriétaire ne peut être identifié, soit parce que le propriétaire ne réclame pas l'objet dans un délai d'un mois à compter d'une mise en demeure adressée à son domicile, le juge d'instruction peut ordonner, sous réserve des droits des tiers, la destruction de ces biens ou leur remise à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués aux fins d'aliénation.

Le juge d'instruction peut également ordonner, sous réserve des droits des tiers, de remettre à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, en vue de leur aliénation, des biens meubles placés sous main de justice, dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité et dont la confiscation est prévue par la loi, lorsque le maintien de la saisie serait de nature à diminuer la valeur du bien. S'il est procédé à la vente du bien, le produit de celle-ci est consigné pendant une durée de dix ans. En cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, ou lorsque la peine de confiscation n'est pas prononcée, ce produit est restitué au propriétaire des objets s'il en fait la demande.

L'article 41-5 confère les mêmes attributions au procureur de la République.

L'agence fournit aux juridictions pénales et aux procureurs de la République, à leur demande ou à son initiative, les orientations ainsi que l'aide juridique et pratique utiles à la réalisation des saisies et confiscations envisagées ou à la gestion des biens saisis et confisqués.

Elle tient à jour un fichier informatisé des saisies et confiscations dont elle est saisie « *quelle que soit la nature des biens, ainsi que toutes les informations utiles relatives aux biens visés, à leur localisation et à leurs propriétaires ou détenteurs* »³.

¹ *Ibid.*

² *En cas de décision de restitution postérieure au délai de quatre ans, l'État rembourse à l'agence les sommes dues.*

³ *Article 706-161 du code précité.*

Elle peut également indemniser les victimes et rembourser les créanciers¹ préalablement à l'exécution d'une restitution, et peut assister, à sa demande, une autorité judiciaire étrangère.

Dans l'exercice de ses compétences, l'agence peut obtenir toutes informations utiles auprès de toute personne physique ou morale, publique ou privée, sans que le secret professionnel lui soit opposable².

B. LE FINANCEMENT DE L'AGRASC

L'AGRASC est principalement financée par les intérêts des sommes saisies et par le produit des confiscations prononcées par les juridictions. Le montant des confiscations attribuées à l'AGRASC est plafonné³ ; au-delà de ce plafond, les sommes sont versées au budget général de l'État. Jusqu'en 2016, ce plafond était fixé à 1,806 millions d'euros ; en 2017⁴, pour la première fois, le plafond a été porté à 6,306 millions d'euros. L'article 27 du présent projet de loi de finances propose de l'abaisser à 5 millions d'euros.

Les recettes de l'AGRASC prévues par la loi

L'article 706-163 du code de procédure pénale détermine les ressources de l'Agence, qui sont de plusieurs natures :

- des subventions ;
- des recettes fiscales affectées par la loi ;
- une partie des « *sommes confisquées gérées par l'Agence ainsi que du produit de la vente des biens confisqués* » ;
- depuis 2017, des recettes provenant de la confiscation des biens des personnes reconnues coupables de proxénétisme⁵ ;
- les intérêts résultant du placement des sommes saisies ou acquises par la gestion des avoirs saisis sur le compte de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations ;
- le produit des dons et legs.

Une part significative du budget de l'AGRASC (plus de 75 %) correspond aux intérêts perçus au titre des sommes saisies et placées sur les comptes de l'Agence à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

¹ Il s'agit notamment des créanciers publics : l'administration fiscale, les douanes, les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), etc.

² Sous réserve des dispositions de l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

³ Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

⁴ Article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁵ Cf. article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article additionnel résulte du vote par l'Assemblée nationale de deux amendements identiques, à l'initiative du Gouvernement et de Laurent Saint-Martin et Jean-Luc Warsmann, adoptés avec l'avis favorable de la commission des finances.

Le **premier alinéa du I** prévoit que **l'AGRASC reverse au budget général de l'état 90 % des sommes inférieures à 10 000 euros saisies lors de procédures pénales engagées entre 2011 et 2015 et n'ayant pas fait l'objet d'une décision de justice ou pour lesquelles cette décision de justice n'a pas été transmise à l'agence**. Il est prévu que le versement soit opéré au plus tard le **31 mars 2020**.

Aux termes du **deuxième alinéa du I**, il est proposé que **le solde de 10 % soit conservé par l'agence jusqu'au 1^{er} janvier 2025**, *« afin de pouvoir exécuter d'éventuelles décisions de restitution rendues par les tribunaux à propos de ces sommes »*. En outre, une fois ce montant utilisé et en cas de nouvelle demande de restitution, ou en cas de décision de restitution postérieure au 1^{er} janvier 2025, *« l'agence déduit le montant de ces demandes de restitution des sommes confisquées qu'elle doit reverser à l'État »*. Si le montant de ce reversement est insuffisant, l'État verse à l'agence les sommes pour assurer l'exécution de la décision de restitution.

Le **II** prévoit un **droit d'accès de l'agence à certaines informations** pour les besoins de l'accomplissement de sa mission de recouvrement des avoirs saisis et confisqués. Est ainsi prévu un droit d'accès :

- aux informations contenues dans les fichiers tenus en application des articles 1649 A (comptes financiers) et 1649 *ter* du code général des impôts (contrats d'assurance vie) ;

- aux données relatives aux mutations à titre onéreux ou gratuit ;

- aux actes relatifs aux sociétés ;

- aux informations mentionnées à l'article L. 107 B du livre des procédures fiscales (informations relatives aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers « comparables » intervenues dans un périmètre et pendant une période déterminés).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Notre collègue Antoine Lefèvre, rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice », a réalisé au nom de la commission des finances du Sénat un contrôle budgétaire portant sur l'Agence en 2016¹.

Il indiquait ainsi qu' « *en ce qui concerne la gestion des sommes saisies, à la fin du mois d'août 2016, 809 millions d'euros étaient placés sur les comptes de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations contre 78 millions d'euros en 2011. À ce titre, il convient de souligner qu'il s'agit de sommes privées placées sous main de justice afin de permettre, le cas échéant, leur confiscation au terme de la procédure judiciaire. Il convient toutefois de rappeler que l'AGRASC ne dispose pas de ces sommes, qui peuvent d'ailleurs être restituées à leur propriétaire à tout moment* ».

D'après le Gouvernement, sur la période de 2011 à 2015, **33 200 dossiers concernent des affaires soit qui sont toujours en instance, soit pour lesquelles aucune décision judiciaire de confiscation n'a été transmise, pour un montant de 404 millions d'euros.** En outre, **90 % de ces biens ont des montants inférieurs à 10 000 euros, représentant un montant total de 26 millions d'euros.**

Antoine Lefèvre soulignait dans son rapport précité que dès 2011, l'Agence constatait un nombre très élevé de saisies de sommes très faibles, de quelques euros – nombre d'entre elles correspond à des saisies sans restitution à l'issue des gardes à vue. En 2015, selon l'AGRASC « *30 % des versements de numéraires, en nombre, correspondent toujours à des sommes inférieures à 100 euros, ce qui engendre un coût de gestion disproportionné par rapport aux enjeux financiers* ».

Cette question des sommes « dérisoires » fait débat, mais votre rapporteur général partage l'avis d'Antoine Lefèvre, selon lequel il paraît difficile de fixer des plafonds en deçà desquels il conviendrait de ne pas saisir. Néanmoins « *il ne devrait pas en coûter plus cher à l'État en frais de gestion que la somme saisie* ».

Or, le Gouvernement estime qu' « *un traitement manuel d'un tel volume de dossiers, qui consisterait à interroger chaque juridiction sur le statut de ces biens, n'est pas envisageable* ».

Le présent article propose donc d'apurer le compte de l'AGRASC à la Caisse des dépôts et consignations, en permettant un traitement automatique des sommes inférieures à 10 000 euros, par un transfert au budget général de l'État des sommes saisies lors de procédures pénales engagées entre 2011 et 2015, soit un versement de 26 millions d'euros.

¹ « Pour que le « crime ne paie pas » : consolider l'action de l'AGRASC », Rapport d'information de M. Antoine LEFÈVRE, fait au nom de la commission des finances n° 421 (2016-2017) - 15 février 2017

Le Gouvernement précise que les 3 000 dossiers de la période entre 2011 et 2015 d'un montant supérieur à 10 000 euros, représentant 378 millions d'euros, feront l'objet d'un « *plan d'apurement spécifique, en lien avec les juridictions concernées, afin de maximiser les reversements au budget général* ».

Par ailleurs, pour qu'elle puisse faire face aux éventuelles restitutions aux justiciables ordonnées par une décision de justice, **l'AGRASC conserverait dans ses comptes, dans le dispositif proposé, 10 % des sommes devant être reversées à l'État, pendant 5 ans.** Cette mesure paraît suffisante pour que l'agence puisse faire face à d'éventuelles décisions de restitution.

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

D. - Autres dispositions

ARTICLE 34

(Art. 12 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008)

Clôture du fonds d'urgence pour le logement (FUL)

Commentaire : le présent article prévoit la clôture et la réintégration dans le budget général de l'État du fonds d'urgence pour le logement (FUL).

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonds d'urgence pour le logement (FUL) est né de la suppression d'un autre fonds, créé en 1999 et dédié au renouvellement urbain. Devenu sans objet en raison du lancement du plan national de rénovation urbaine (PNRU), il avait été supprimé par l'article 12 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Il a alors été décidé d'utiliser une partie des sommes restantes pour alimenter, à hauteur de 15 millions d'euros, un nouveau fonds dénommé « fonds d'urgence pour le logement » (FUL), placé comme son prédécesseur auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Il s'agissait alors de répondre aux besoins créés par la tornade qui avait dévasté le Val de Sambre le 3 août précédent.

Le décret n° 2009-26 du 7 janvier 2009 relatif au fonds d'urgence en faveur du logement a précisé les modalités de fonctionnement du FUL.

Dans le cadre d'une convention avec la CDC, le fonds peut financer, dans des situations d'urgence, le relogement des sinistrés et les opérations nécessaires à la reconstruction de logements ou d'ensembles de logements, sur un site frappé par un événement exceptionnel de nature climatique ou technologique ayant donné lieu à des dommages aux personnes et aux biens. Les ministres chargés du logement et du budget prennent les décisions relatives à l'utilisation et à la gestion du fonds.

Au cours des années ultérieures, d'après l'évaluation préalable du présent article, le FUL a contribué à la prise en charge des sinistrés de l'ouragan Irma sur les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Dans ce cadre, il a apporté des subventions à l'association France Horizon pour accompagner les personnes rapatriées de Saint-Martin (2,5 millions d'euros) et au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques destiné à la reconstruction d'urgence (0,1 million d'euros), ainsi qu'une dotation exceptionnelle à la collectivité de Saint-Martin (6 millions d'euros, dont la moitié restera à payer en 2020).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit la suppression du fonds d'urgence pour le logement.

À cet effet, il clôt le fonds au 1^{er} janvier 2020, en prévoyant le reversement du solde de ses disponibilités au budget général de l'État. Il abroge également le I et le II de l'article 12 précité de la loi de finances rectificative pour 2008, qui ont institué le fonds.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le montant des disponibilités du fonds à reverser au budget général est de 9 millions d'euros et la reprise des engagements pris et non soldés par le fonds conduira à une dépense de 3 millions d'euros, pris en charge dans le schéma de fin de gestion de l'exercice 2019.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la suppression de ce fonds, dans la mesure où ses dépenses peuvent être prises en charge par le budget général de l'État dans le cadre, notamment, de la réserve de précaution prévue dans chaque mission budgétaire.

Comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2018, la multiplication des fonds sans personnalité juridique nuit à la visibilité pour le Parlement et les citoyens sur les dépenses publiques et contribue à la complexité du cadre budgétaire de l'État. Il convient donc d'accueillir favorablement cette suppression, même si elle

ne saurait remplacer une véritable évaluation de l'utilité de l'ensemble de ces fonds.

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

ARTICLE 35

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Commentaire : le présent article vise à préciser les modalités de compensation par l'État à la sécurité sociale d'un certain nombre de dispositions à la charge de celle-ci.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE DÉROGATION DÉSORMAIS POSSIBLE AU PRINCIPE DE COMPENSATION INTÉGRALE

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont été **profondément renouvelées** à l'occasion de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019¹.

L'article 26 de celle-ci reprend les recommandations d'un rapport transmis au Parlement par le Gouvernement en octobre 2018². Désormais, les baisses de prélèvements obligatoires sont, depuis 2019, supportées par l'État ou la sécurité sociale en fonction de leur affectation. La participation de la sécurité sociale au financement du coût des allègements de charges est justifiée par l'effet bénéfique de ces mesures pour l'emploi et donc pour la masse salariale sur laquelle sont assises ces cotisations.

Il en découle une **renovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale** dont les modalités sont désormais les suivantes :

- les exonérations spécifiques de cotisations sont toujours prises en charge par l'État ;
- les baisses de prélèvements obligatoires ne donnent pas lieu à compensation ;
- les transferts entre l'État et la sécurité sociale donnent lieu à l'affectation d'une fraction de TVA supplémentaire ;

¹ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

² Ce document reprend pour partie les conclusions d'un autre rapport, *Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale* rédigé par MM. Christian Charpy et Julien Dubertret. La commission des finances a organisé, le 20 mars 2019, une audition des auteurs de ce rapport, en commun avec la commission des affaires sociales.

- est instaurée une solidarité financière entre les deux sphères dans le triple contexte d'un renforcement des dispositifs d'allègement du coût du travail, d'une perspective de retour durable à l'équilibre de la sécurité sociale et du maintien d'un déficit budgétaire de l'État élevé.

Cette nouvelle architecture permet de **déroger, annuellement**, aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi dite « Veil » de 1994¹, aux termes duquel **toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale donne lieu à compensation intégrale** aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. Les exceptions à cette obligation ne peuvent être votées qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

La loi de financement pour la sécurité sociale 2019 avait déjà ciblé un certain nombre de mesures non compensées :

- l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires ;
- la suppression du forfait social au titre de l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises et des mesures en faveur de la participation ;
- la suppression de la taxe sur les farines alimentaires ;
- le lissage des seuils d'assujettissement au taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement ;
- l'application des réductions de cotisations d'allocations familiales et d'assurance maladie aux salariés des régimes spéciaux.

Le montant total de ces mesures était estimé à **2,1 milliards d'euros** pour 2019.

Ces dispositions s'inscrivaient dans un contexte de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

A. DES COMPENSATIONS FINANCÉES ESSENTIELLEMENT PAR LA TVA

Afin d'assurer les compensations, l'article 96 de la loi de finances pour 2019² affecte 26 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - soit 46,2 milliards d'euros - et une fraction de 545 millions d'euros du produit de cette taxe à la sécurité sociale. Il s'agit d'une majoration sans précédent, la fraction s'élevant à seulement 5,93 % de la TVA en 2018.

Une telle majoration était principalement justifiée par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) en réduction de cotisations sociales employeurs (23,4 milliards d'euros) mais aussi le transfert à l'État du produit des prélèvements sociaux sur les revenus du

¹ Article 5 de la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

capital perçus par des personnes rattachées à un régime de sécurité sociale d'un autre pays membre de l'Union européenne, afin de se conformer aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'État¹ (7,4 milliards d'euros).

B. LE MÉCANISME DE MINORATION DE LA FRACTION DE TVA

Appliquant le principe de solidarité financière entre les deux sphères, la loi de finances pour 2019 prévoyait également de mettre en place, à compter de 2020, un mécanisme de minoration de la fraction de TVA affectée à la caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS). Il s'agissait de prendre en compte l'amélioration attendue de la situation financière des administrations de sécurité sociale. Un excédent de 4 milliards d'euros était en effet initialement attendu en 2020, montant porté à 7,7 milliards d'euros en 2021 puis 10,9 milliards d'euros en 2022.

En conséquence, la loi de finances pour 2019 prévoyait une rétrocession de l'ordre de 1,5 milliard d'euros en 2020 puis 3,5 milliards d'euros en 2021 et enfin 5 milliards d'euros en 2020. Ces sommes étaient destinées à minorer le déficit des administrations publiques centrales à l'horizon 2020.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE MAJORATION DE LA FRACTION DE TVA AVEC LE RETOUR D'UNE SITUATION DE DÉFICIT

Le dispositif proposé par le Gouvernement s'inscrit dans un contexte marqué par le retour à un niveau important du déficit agrégé du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Ce déficit atteindrait 5,4 milliards d'euros en 2019 et 5,1 milliards d'euros en 2020, soit un niveau équivalent à celui observé en 2017 (5,1 milliards d'euros).

¹ CJUE, 26 février 2015, *Ministre de l'économie et des finances c. Gérard de Ruyter et CE*, 27 juillet 2015, n°334551.

Évolution des soldes du régime général et du FSV 2019/2020

(en milliards d'euros)

	Prévisions révisées 2019			Prévisions 2020		
	Recette	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	214,3	217,2	-3	219,2	223,3	-3
AT-MP ¹	13,2	12,1	1,1	13,5	12,2	1,4
Famille	51,1	50,2	0,8	51,0	50,03	0,7
Vieillesse	135,5	137,5	-2,1	139,0	141,7	-2,7
Total régime général	400,9	403,9	-3,1	409,5	413,2	-3,8
Total régime général + FSV²	400,2	405,6	-5,4	409,7	414,8	-5,1

Source : commission des finances, d'après l'annexe B du PLFSS 2020

Le présent article prévoit, au 1^o du I, une majoration de la fraction de TVA transférée à la sécurité sociale de 3,16 milliards d'euros en vue de compenser des allègements généraux. Cette somme doit permettre :

- la **compensation**, à hauteur de **2,7 milliards d'euros**, de l'effet, en année pleine, des **allègements généraux** des cotisations patronales d'assurance chômage mis en œuvre depuis le 1er octobre 2019 ;

- l'**intégration** à compter de 2020 de la **compensation de la réduction de 6 points** de cotisations maladie employeur dans le cadre du dispositif travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi (TO-DE), d'un montant de **95 millions d'euros**. Cette somme était compensée, jusqu'en 2019, par crédits budgétaires ;

- la **compensation du transfert** à l'assurance-maladie du **financement de l'Agence nationale de santé publique (ANSP - Santé publique France) et de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM)**, pour un montant de **269 millions d'euros**, et de la prise en charge par l'État, à hauteur de 8 millions d'euros, du programme PHARE et des personnels des anciens tribunaux des affaires de sécurité sociale, supprimés en 2019 et dont les coûts étaient supportés par la sécurité sociale ;

¹ Accident du travail et maladie professionnelle.

² Fonds de solidarité vieillesse.

- la **compensation**, à hauteur de **130 millions d'euros** de la **suppression de la taxe spéciale sur les huiles destinée à l'alimentation**, prévue par la loi de finances pour 2019 ;

- la **non-reconduction** en 2020 de la **dotation exceptionnelle versée à l'établissement français du sang (EFS)** de **40 millions d'euros** par la CNAMTS en 2019 et compensée par une fraction de TVA ;

La fraction totale de la TVA, prévue à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale et affectée au régime général augmente, dans ces conditions de **26 % à 27,75 %**. Cette fraction représente un montant de 50,3 milliards d'euros. L'entrée en vigueur de cette compensation est prévue au 1^{er} février 2020 (III du présent article), afin de tenir compte des différences entre la compatibilité de l'État et la comptabilité de la sécurité sociale.

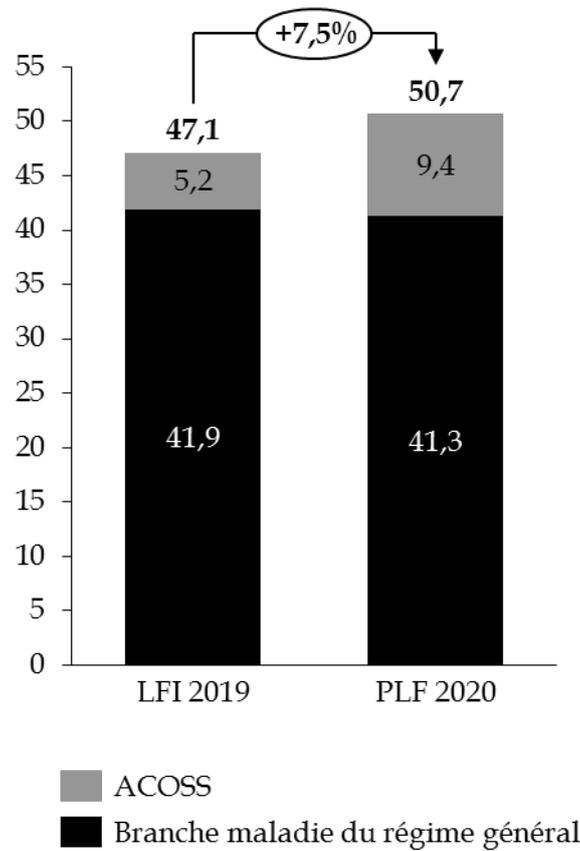
Le **2° du I** du présent article prévoit que 22,57 points (40,91 milliards d'euros) – contre 23,13 en LFI 2019, soient affectés à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général.

Le **3° du I** du présent article prévoit que 5,18 points (9,39 milliards d'euros) – contre 2,87 en LFI 2019 – sont destinés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, afin de faire face à l'élargissement de sa mission de compensation des pertes de cotisations sociales, liées aux allègements renforcés pour les régimes de retraites complémentaires.

À cette somme de 50,3 milliards d'euros, s'ajoute le transfert d'une fraction du produit de la TVA d'un montant de 356 millions d'euros. Prévues au **II** du présent article, elle est destinée à compenser le coût de la réduction de 6 points de cotisations maladie de droit commun en faveur des travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi (TO-DE), affiliés à la caisse centrale de la mutualité agricole. Cette exonération est actuellement compensée par affectation de crédits budgétaires. La compensation n'est pas intégrée, en 2020, dans la fraction de TVA exprimée en pourcentage visée plus haut, car elle vise une exonération spécifique.

Transfert de TVA à la sécurité sociale 2019-2020

(en milliards d'euros)

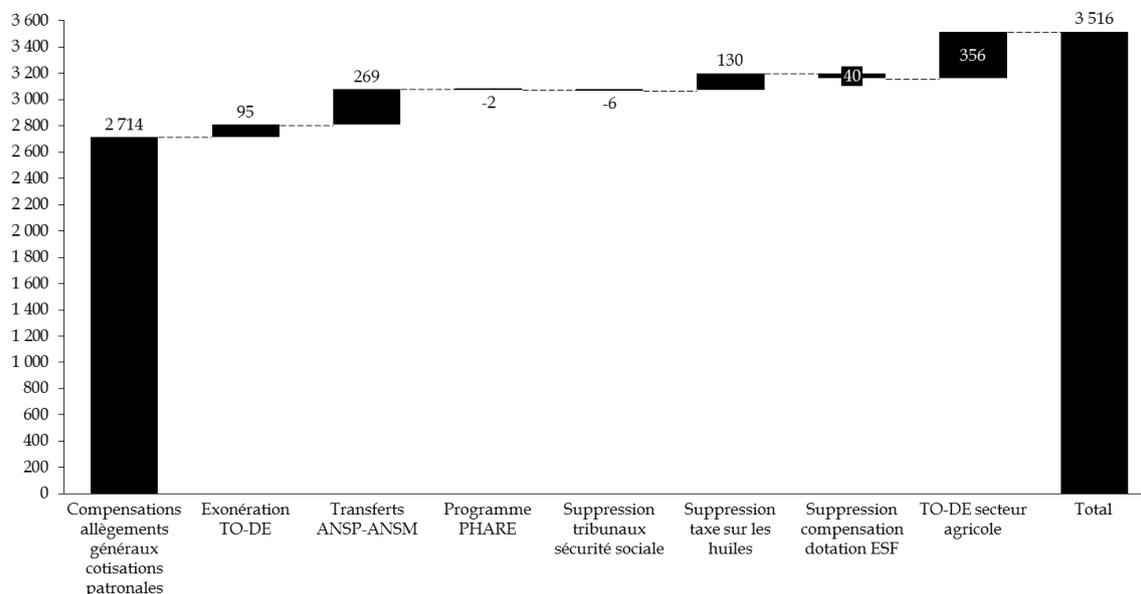


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les recettes de TVA devraient représenter, dans ces conditions, 12,3 % des recettes du régime général et du FSV en 2020.

Décomposition de la TVA affectée à la sécurité sociale en 2020

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

B. LA SUPPRESSION DE LA RÉAFFECTATION D'UNE PARTIE DE LA TVA À L'ÉTAT

Compte-tenu de la dégradation des comptes de la sécurité sociale et de l'absence de retour à l'équilibre, le **b° du 2 du présent article prévoit, en outre, de supprimer le mécanisme de minoration de la fraction de TVA affectée à la caisse nationale d'assurance-maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**. Il s'agissait de prendre en compte l'amélioration attendue de la situation financière des administrations de sécurité sociale.

Cette suppression représente une moindre recette pour les administrations publiques de 1,5 milliard d'euros en 2020.

Cette somme vient s'ajouter, pour l'État, au coût des compensations visées plus haut. Retraité des mesures de périmètre, l'impact négatif sur le solde de l'État s'élève à 4,75 milliards d'euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE TRAJECTOIRE INCERTAINE

La commission des finances du Sénat avait à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement pour la sécurité sociale 2019, émis de sérieuses réserves sur l'optimisme du Gouvernement quant à un retour durable à l'équilibre des comptes sociaux. La non-compensation de certaines mesures à hauteur de 2,1 milliards d'euros et le partage annoncé des excédents via le mécanisme de rétrocession d'une fraction de la TVA anticipaient une trajectoire vertueuse fondée sur des hypothèses macro-économiques pour partie surévaluée.

Les résultats annoncés pour 2019 et le retour d'un déficit établi à 5,4 milliards d'euros, en tenant notamment compte des mesures prises afin de répondre au mouvement des « Gilets jaunes », a constitué un **retour brutal à la réalité**. L'État est désormais obligé de renoncer au mécanisme de rétrocession d'une fraction de la TVA s'il entend favoriser **un retour à l'équilibre, désormais repoussé à l'horizon 2023**. .

En outre, il est permis de **douter de cette perspective au regard des hypothèses retenues par le Gouvernement**. Si la progression du PIB peut s'avérer relativement modeste mais cohérente avec celle des organismes internationaux, il est, en effet, permis de s'interroger sur l'évolution de la masse salariale, sur laquelle sont assises une large partie des recettes des régimes sociaux. Le Gouvernement retient ainsi une progression de 3,3 % en 2019 alors même que la commission des comptes de la sécurité sociale indiquait en juin dernier que l'exonération des primes de fins d'année a contribué à ramener l'évolution de la masse salariale effectivement soumise à 3 %. La reconduction annoncée de ce dispositif en 2020 ne devrait pas être sans effet sur l'évolution de la masse salariale, avec un risque réel d'effet de substitution.

Taux de progression des principaux indicateurs retenus pour l'élaboration de la trajectoire des comptes sociaux 2020-2023

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB en volume	+ 2,2 %	+ 1,7 %	+ 1,4 %	+ 1,3 %	+ 1,3 %	+ 1,4 %	+ 1,4 %
Masse salariale	+ 3,5 %	+ 3,5 %	+ 3,3 %	+ 2,8 %	+ 3,0 %	+ 3,3 %	+ 3,4 %
Inflation hors tabac	+ 1,0 %	+ 1,6 %	+ 1,0 %	+ 1,0 %	+ 1,3 %	+ 1,6 %	+ 1,8 %
ONDAM	+ 2,2 %	+ 2,2 %	+ 2,5 %	+ 2,3 %	+ 2,3 %	+ 2,3 %	+ 2,3 %

Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2020, annexe B*

Le retour à l'équilibre serait, par ailleurs, en large partie lié aux excédents enregistrés par la branche maladie en 2022 (+ 0,3 milliard d'euros) puis 2023 (+ 2,5 milliards d'euros). Il y a lieu, là encore, d'exprimer **des doutes, compte-tenu de l'absence de mesures structurelles** sur un retour à l'équilibre de cette branche à l'horizon 2022. Aucune réforme d'ampleur n'est prévue visant les indemnités journalières pour arrêt de travail (7,4 milliards d'euros en 2017) ou les transports (5 milliards d'euros en 2017), dont la progression annuelle (4 % en moyenne) est supérieure à celle de l'ONDAM. Plus largement, **les dépenses de la branche continuent de progresser plus rapidement que la croissance potentielle, ce qui rend, faute d'augmentation concomitante des recettes, la perspective d'un retour à l'équilibre sujette à caution.**

Le surcroît de dépense devrait en effet s'élever en 2019 à 1,4 milliard d'euros par rapport à la cible retenue en loi de financement de la sécurité sociale initiale. Le ralentissement de la croissance comme la non compensation des **mesures dites « Gilets jaunes » (cf. infra) ne constituent donc pas les seules raisons de la dérive des comptes sociaux observée en 2019.** Elle résulte également d'une **défaillance en matière de pilotage.** Il convient de rappeler à ce stade que les dépenses de sécurité sociale à périmètre constant n'ont cessé, depuis 2000 et à l'exception de 2015, d'évoluer plus rapidement que la croissance potentielle.

B. LA QUESTION DE LA NON-COMPENSATION DES MESURES D'URGENCE

Le détail de la compensation accordée dans le cadre du présent projet de loi de finances **confirme que les mesures d'urgence économiques et sociale, adoptées en décembre 2018¹ ou annoncées à l'issue du Grand débat, qui affectent directement les recettes de la sécurité sociale, ne seront pas compensées par l'État.**

Il en va ainsi de :

- la réduction de 1,7 point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions comprises entre 1 200 et 2 000 euros (soit une moindre recette de 1,5 milliard d'euros en 2019, avec 3,8 millions de foyers correspondant à 5 millions de retraités concernés);

- la reconduction de l'exonération de cotisations et de contributions sociales pour les primes de fin d'année, sous réserve de la conclusion d'accords d'intéressement par les entreprises concernées ;

- l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires (soit une moindre recette de 1,2 milliard d'euros en 2019, 224 millions d'heures supplémentaires ayant été déclarées pour 6,8 millions de personnes).

Le principe de la non compensation vient de fait **exacerber une dérive des comptes sociaux**. Le Gouvernement tend à relativiser cette dégradation alors que celle-ci **obère la capacité des régimes sociaux à faire face à de nouveaux risques**, à l'image de la dépendance, et la possibilité d'apurer à court terme la dette de l'ACOSS (46 milliards d'euros à l'horizon 2023).

En revanche, cette décision permet au Gouvernement d'enregistrer de réduire le déficit de l'État en 2019, de l'ordre de 3,2 milliards d'euros, contre 0,5 milliard d'euros seulement si les mesures de compensation avaient été adoptées.

¹ Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Cependant, si l'idée que l'État puisse bénéficier du **retour à meilleure fortune de la sécurité sociale** pouvait s'entendre en 2018, elle est aujourd'hui à rebours de la réalité des comptes sociaux. Le Gouvernement choisit ainsi de renoncer à compenser les mesures prises fin 2018 au détriment du retour à l'équilibre annoncé.

En dépit de ces réserves, il pourrait être proposé d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 36

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 21,3 milliards d'euros pour l'exercice 2020, soit une hausse de 0,7 % par rapport à la prévision actualisée pour 2019, et de 3,4 % par rapport à l'exécution constatée en 2018.

I. L'EXÉCUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2018 ET 2019

L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances¹ définit le prélèvement sur recettes reversé au budget de l'Union européenne comme « *un montant déterminé de recettes de l'État [...] rétrocedé direction au profit [...] des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires* ». Celui-ci doit être défini et évalué « *de façon précise et distincte* ».

Le prélèvement sur recettes européen est composé de **la ressource fondée sur 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 (RNB)**, et de divers autres éléments tels que la contribution à la correction britannique, les corrections accordées à d'autres États membres, et les éventuels intérêts de retard au titre du versement des droits de douane.

Le montant total de la contribution de la France au budget de l'Union européenne recouvre un périmètre plus large que le seul prélèvement sur recettes, puisqu'il intègre également les ressources propres traditionnelles (RPT) nettes des frais de perception, c'est-à-dire les droits de douane reversés à l'Union européenne. En effet, depuis 2010 le prélèvement sur recettes n'intègre plus les RPT.

Le montant annuel du prélèvement sur recettes est déterminé chaque année sur la base de **la prévision du besoin de financement de l'Union européenne**.

Cette prévision dépend, d'une part, du **projet de budget présenté en N-1 par la Commission européenne** et, d'autre part, **des hypothèses établies par la Commission quant aux assiettes des ressources TVA et**

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

RNB, ainsi que de l'hypothèse de recouvrement des ressources propres traditionnelles de l'ensemble des États membres, présentées lors du comité consultatif des ressources propres (CCRP).

Par conséquent, le montant du prélèvement sur recettes inscrit dans le projet de loi de finances est **évaluatif**. Il peut ensuite faire l'objet de corrections ultérieures lors de l'adoption du budget de l'Union européenne, ou en cours d'exercice avec l'adoption de budgets rectificatifs, l'actualisation des hypothèses d'assiette des ressources TVA et RNB, ou encore l'évolution attendue des ressources propres traditionnelles.

Évolution de prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédits votés en LFI	20 224	20 742	20 169	18 690	19 912	21 443
Crédits exécutés	20 347	19 702	18 996	16 380	20 645	21 194*
Écart LFI/exécution	123	- 1 040	- 1 173	- 2 310	733	- 249
Écart LFI/exécution en pourcentage	0,6 %	- 5 %	- 5,8 %	- 12,4 %	3,7 %	- 1,2 %

* Prévision actualisée pour 2019 (Voies et moyens, tome I annexé au projet de loi de finances pour 2020).

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné l'année dernière, depuis le début de l'actuel cadre financier pluriannuel, soit en 2014, l'estimation du montant du prélèvement sur recettes européen inscrite en loi de finances initiale s'est avérée significativement éloignée du montant effectivement reversé à l'Union européenne.

Pour les exercices 2015, 2016 et 2017, l'estimation a ainsi été très supérieure au montant effectivement reversé à l'Union. **La sous-exécution de la participation française au budget européen a même atteint le montant de 2,3 milliards d'euros en 2017, soit 12,4 % de moins** que le montant prévu en loi de finances initiale.

S'agissant de 2017, deux principaux facteurs expliquent l'écart important entre le montant inscrit en loi de finances et son exécution. D'une part, **les retards de programmation et de consommation des crédits alloués à la politique de cohésion** expliquent que le besoin en crédits de paiement de l'Union a été inférieur au montant initialement prévu. D'autre part, **l'exercice 2017 a été marqué par un important report de solde de l'exercice 2016**, qui a conduit à minorer d'autant plus le besoin en crédits de paiement de l'Union.

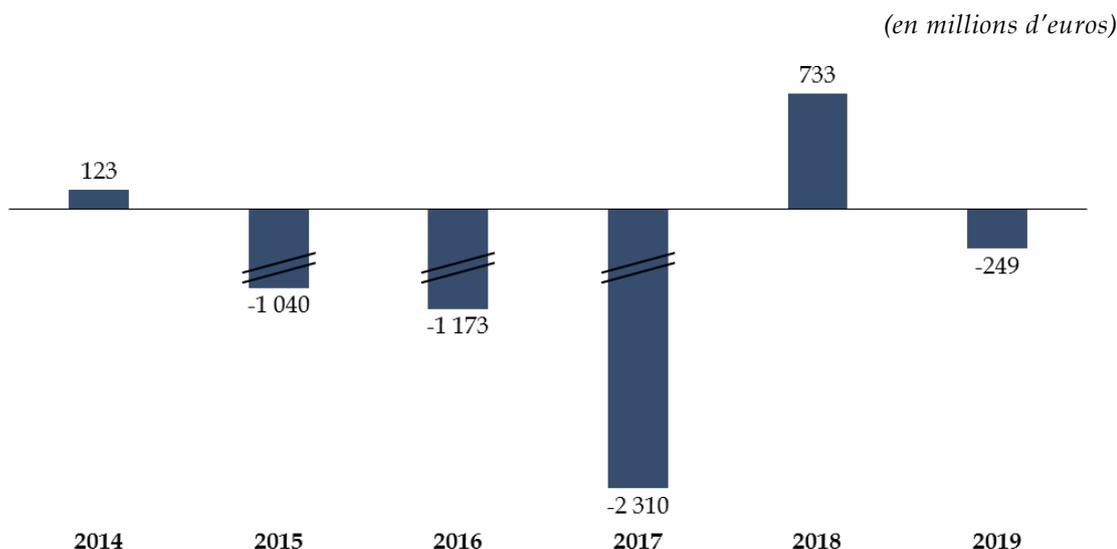
En 2018, pour la première fois depuis 2014, l'exécution du prélèvement sur recettes est supérieure à la prévision inscrite en loi de finances initiale. Cette sur-exécution résulte à la fois **d'un niveau de**

dépenses de l'Union européenne plus important qu'anticipé, et d'une minoration en cours de gestion des ressources propres de l'Union européenne, ce qui a majoré les contributions nationales des États membres.

S'agissant des dépenses, alors que leur augmentation aurait pu provenir d'une accélération du décaissement des crédits de la politique de cohésion, elle résulte en réalité d'une exécution plus importante que prévue des **instruments spéciaux**, et notamment du fonds de solidarité pour l'Union européenne (FSUE)¹.

S'agissant des recettes, la Commission européenne a modifié sa **méthodologie d'évaluation des droits de douane en cours d'exercice**, dans l'objectif d'en améliorer l'exactitude, ce qui a conduit à une minoration de ces derniers de près de 2 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union européenne. Par ailleurs, **le report du solde de l'exercice 2017 sur l'exercice 2018** s'est avéré presque deux fois moins élevé que prévu (556 millions d'euros au lieu d'un milliard d'euros).

Écart entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution du prélèvement sur recettes



NB : l'exécution pour l'exercice 2019 correspond à la prévision actualisée indiquée dans le projet de loi de finances pour 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

La prévision actualisée pour l'exercice 2019 évalue à **21,19 milliards d'euros** le montant du prélèvement sur recettes. Si ce montant est 1,2 % inférieur à la prévision inscrite en loi de finances initiale, il est 2,7 % supérieur au montant exécuté en 2018. Cette légère augmentation

¹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2018 – prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

témoigne d'une **montée en charge progressive** des décaissements des fonds européens, mais qui reste néanmoins modérée par rapport aux prévisions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article estime le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **21,34 milliards d'euros en 2020**, ce qui représente une hausse de **0,7 %** par rapport à la prévision actualisée pour 2019, soit 150 millions d'euros environ. Le prélèvement sur recettes devrait ainsi représenter **7,9 % des recettes fiscales nettes en 2020**.

En ajoutant le montant des droits de douane nets des frais de perception, la contribution totale de la France s'établirait ainsi à **23,2 milliards d'euros environ**.

Outre les données prévisionnelles transmises par la Commission européenne à l'issue du comité consultatif des ressources propres de mai 2019, cette évaluation du prélèvement sur recettes se fonde sur le besoin de financement de l'Union européenne établie à partir du projet de budget présenté par la Commission européenne pour 2020.

Ce projet prévoit **168,3 milliards d'euros en crédits d'engagement** et **153,6 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit des hausses respectivement de **1,3 %** et de **3,5 %** par rapport au budget 2019, en incluant les budgets rectificatifs 1 à 3.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La contribution de la France au budget de l'Union européenne pour 2020 s'inscrit dans un **contexte particulier**, marqué à la fois par le renouvellement institutionnel à la suite des élections européennes de mai 2019, et par les négociations relatives au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'exercice 2020 constitue également la dernière année du cadre financier pluriannuel qui a débuté en 2014.

L'estimation du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est **relativement stable** par rapport à l'exercice 2019. Le montant évalué par le Gouvernement apparaît **prudent**, et se fonde sur l'hypothèse d'une montée en charge mesurée des décaissements des fonds européens. Comme l'an passé, ce montant pourra toutefois être ajusté par le Gouvernement en fin d'examen du présent projet de loi de finances afin de tenir compte de l'accord final du Conseil et du Parlement européen sur le projet de budget pour 2020.

Si l'évaluation du montant du prélèvement sur recettes est toujours un exercice délicat, étant donné que les données sous-jacentes sont susceptibles d'évoluer au cours du débat parlementaire et en cours de

gestion, **votre rapporteur général relève que l'exercice 2020 s'avère être particulièrement incertain.**

En effet, le projet de budget de l'Union européenne a été élaboré **en intégrant la participation du Royaume-Uni au budget européen en 2020**, conformément aux engagements pris par le Royaume-Uni en décembre 2017. Or, si tel n'était pas le cas, les contributions nationales des États membres seraient appelées à significativement augmenter en cours de gestion afin de pallier **un manque à gagner évalué à près de 12 milliards d'euros**. Dans cette perspective, le Gouvernement estime que la contribution de la France au budget européen pourrait augmenter de près d'un milliard d'euros, et que le budget européen pour 2020 serait amputé de six milliards d'euros environ¹.

Par conséquent, votre rapporteur général appelle à la plus grande vigilance concernant l'évolution en cours d'exercice de la contribution française.

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

¹ Selon les déclarations de la secrétaire d'État chargée des affaires européennes, Amélie de Montchalin lors du débat postérieur au Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019, qui s'est tenu au Sénat le 22 octobre 2019.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 37

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 présent, communément appelé « article d'équilibre », comprend, en application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et selon une structure identique d'une année à l'autre, **quatre composantes principales**, dont les principaux éléments ont été analysés dans le tome I du présent rapport.

Dans son I, l'article présente dans un **tableau d'équilibre** d'une part les ressources affectées au budget, détaillées dans l'état A annexé au présent projet de loi de finances, d'autre part les plafonds des charges, détaillés par mission dans les états B, C et D, enfin l'équilibre général qui en résulte, c'est-à-dire le solde général du budget de l'État. Ce solde est négatif et constitue un **déficit budgétaire** de **93,1 milliards d'euros**, dans le texte d'origine du projet de loi de finances.

Le II définit le **tableau de financement** constitué du besoin de financement et des ressources qui l'équilibrent. Le besoin de financement est de **230,5 milliards d'euros** et comprend deux composantes principales : l'amortissement de la dette à moyen et long termes, à hauteur de 136,4 milliards d'euros, et le déficit à financer, à hauteur de 93,1 milliards d'euros. La principale ressource consiste en l'émission de dette à moyen et long termes (OAT ou obligations assimilables du Trésor), nettes des rachats, qui s'élève à 205 milliards d'euros en 2020.

Le II autorise également le ministre chargé des finances à procéder aux opérations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Il fixe enfin le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an à un niveau de 74,5 milliards d'euros.

Le III fixe le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État à un niveau de 1 950 428 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Enfin le IV précise que les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit net des impositions de toute nature établies au profit de l'État sont consacrés à la réduction du déficit budgétaire. 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

À l'issue de la discussion de la première partie du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, le **déficit budgétaire** s'établit à **93 342 millions d'euros**, par l'effet des votes intervenus en première et seconde délibérations.

A. LE SOLDE EST DÉGRADÉ DE PRÈS DE 300 MILLIONS D'EUROS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

À la fin de la **discussion en première délibération** de la première partie du projet de loi de finances, les députés ont adopté un amendement présenté par le Gouvernement, qui reporte sur le tableau d'équilibre les effets budgétaires des votes intervenus.

Le solde budgétaire de l'État est ainsi dégradé de 295,9 millions d'euros et le **déficit** s'établit à **93 357 millions d'euros**.

Évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes relatifs aux ressources (première délibération de la première partie)

(en millions d'euros)

Ressources		Ajustements
Impôt sur les sociétés brut (A)	Fixation du taux pour le calcul de quote-part pour frais et charges financières à 13,29 % du montant brut des plus-values de cession à compter de l'exercice 2020 (article 13 <i>octies</i> nouveau)	+ 50
TVA brute (B)	Taux de TVA à 10 % pour les caisses de retraite et de prévoyance au titre de l'investissement dans le logement locatif intermédiaire institutionnel (article 8 <i>ter</i> nouveau)	- 12
Autres recettes fiscales nettes (C)		+ 56,9
	Maintien de la taxe sur certaines activités publicitaires (article 6)	+ 25
	Réduction et simplification des tarifs sur les titres de séjour (article 6 <i>ter</i> nouveau)	- 24,6
	Reprise des ressources au département de la Réunion nécessaire à la mise en œuvre du droit à compensation intégrale de l'État au titre de la recentralisation du RSA (article 21)	+ 50,3
	Infléchissement de la trajectoire de baisse de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TCCI) afin de tenir compte de la suppression du prélèvement « France Télécom » (article 15)	+ 20
	Augmentation du plafond des taxes vers l'Agence nationale du sport (article 27)	- 15
	Suppression des plafonds des taxes affectées aux centres techniques industriels (article 27)	- 3,8
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (D)	Revalorisation des valeurs locatives au dernier indice des prix à la consommation connu (article 5)	+ 112
Recettes non fiscales (E)		- 2,5
	Suppression du prélèvement dit « France Télécom » (article 15)	- 28,9
	Réaffectation au budget général des soultes minières dues par les anciens exploitants miniers (article 28 <i>bis</i> nouveau)	+ 3
	Transfert de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) à l'État de 90 % des avoirs de moins de 10 000 € saisis entre 2011 et 2015 (article 33 <i>ter</i> nouveau)	+ 23,4

Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (F)	+ 276,3
Majoration de la dotation générale de fonctionnement au titre de la compensation par les droits tabacs de la recentralisation du RSA à la Réunion (article 21)	+ 50,3
Majoration du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale au titre du maintien de l'exonération de la taxe d'habitation des retraités de condition modeste (article 5 <i>ter</i> nouveau)	+ 226
Total (A + B + C - D + E - F)	- 295,9

Source : commission des finances du Sénat, à partir du dispositif et de l'exposé sommaire de l'amendement n° I-3114 adopté par l'Assemblée nationale

Le mouvement le plus important résulte donc d'un amendement déposé par M. Sacha Houlié et plusieurs de ses collègues portant création d'un article 5 *ter* (nouveau), repris en séance par M. Joël Giraud, rapporteur général au nom de la commission des finances, qui, pour un coût de 226 millions d'euros pour l'État au titre de la majoration des prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales, prévoit que les contribuables ayant bénéficié du dispositif de sortie « en sifflet » en 2018 seraient exonérés de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrevés de contribution à l'audiovisuel public en 2020.

B. LA SECONDE DÉLIBÉRATION A AMÉLIORÉ LE SOLDE BUDGÉTAIRE DE 15 MILLIONS D'EUROS

En seconde délibération, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement qui reporte sur le tableau d'équilibre les conséquences budgétaires des autres amendements adoptés au cours de cette délibération.

Évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes relatifs aux ressources (seconde délibération de la première partie)

(en millions d'euros)

Ressources		Ajustements
Autres recettes fiscales nettes	Suppression de l'augmentation du plafond des taxes vers l'Agence nationale du sport (article 27)	+ 15
Total		+ 15

Source : commission des finances du Sénat, à partir du dispositif et de l'exposé sommaire de l'amendement n° I-3 adopté par l'Assemblée nationale en seconde délibération

Les députés ont en effet, sur la proposition du Gouvernement, annulé l'augmentation du plafond des taxes affectées à l'Agence nationale du sport, à hauteur de 15 millions d'euros, qu'ils avaient votées en première lecture¹.

Le solde budgétaire de l'État s'améliore du même montant et le déficit budgétaire s'établit à 93 342 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

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

¹ Voir le commentaire de l'article 27 du présent projet de loi de finances.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT (13 NOVEMBRE 2019)

Réunie le mercredi 13 novembre 2019 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2020, tome II du rapport général de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin les amendements présentés par le rapporteur général sur la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous propose 60 amendements à ce stade, dont un nombre important concerne l'article 5, relatif à la suppression de la taxe d'habitation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.1 prévoit de relever le plafond du quotient familial de 1 567 à 1 750 euros par demi-part pour l'impôt sur le revenu de 2020, afin de redonner du pouvoir d'achat aux familles qui sont oubliées dans ce PLF. Ce plafond avait été abaissé à deux reprises sous le quinquennat de François Hollande.

L'amendement FINC.1 est adopté.

Article 2 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.2 prévoit d'étendre à l'ensemble des agents publics le principe selon lequel les agents de l'État exerçant leurs fonctions à l'étranger ont leur domicile fiscal en France s'ils ne paient pas, dans leur pays d'affectation, un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus. L'Assemblée nationale a étendu ce critère de domiciliation fiscale aux agents territoriaux. Notre amendement l'étend à l'ensemble des agents publics, couvrant ainsi les agents hospitaliers. Le coût de cette mesure est tout à fait modique.

L'amendement FINC.2 est adopté.

Article 2 septies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 2 septies précise les modalités de détermination du prix d'acquisition des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BCPCE). Cet article pourrait pénaliser les entreprises : notre amendement FINC.3 propose donc de le

supprimer et de renvoyer à la doctrine le soin de sécuriser les mesures applicables.

L'amendement FINC.3 est adopté.

Article 2 octies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.4 revient sur la hausse du taux minimum d'imposition des revenus de source française des non-résidents. Celui-ci est en effet passé de 20 à 30 % en loi de finances initiale pour 2019. Dans un rapport, l'Assemblée nationale préconisait une amélioration de l'imposition des résidents, or ceux-ci ont finalement été surimposés avec la réforme du Gouvernement. Nous proposons de revenir à un régime plus équitable pour les Français demeurant à l'étranger.

L'amendement FINC.4 est adopté.

Article 2 nonies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.5 prévoit de supprimer l'article 2 *nonies* qui proroge d'un an le taux bonifié de la réduction d'impôt dite Madelin, car ce dispositif relève de la seconde partie du PLF.

L'amendement FINC.5 est adopté.

Article additionnel après l'article 2 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.6 propose de porter à 70 000 euros le montant de l'abattement applicable aux donations. Cet amendement est directement inspiré du rapport que notre commission a consacré en novembre 2017 à la rente immobilière. Il a de surcroît été adopté par le Sénat lors de l'examen de la proposition de loi visant à adapter la fiscalité de la succession et de la donation aux enjeux démographiques, sociétaux et économiques du XXI^e siècle.

L'amendement FINC.6 est adopté.

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec mon amendement FINC.7, je propose de restreindre le champ d'application de l'article 3 aux seuls dirigeants exerçant des fonctions exécutives afin qu'il ne touche pas les membres du directoire des entreprises. Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 risquerait en effet de les soumettre, non pas forcément à l'impôt sur le revenu français, car il existe de nombreuses conventions fiscales en la matière, mais à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et aux

droits de succession français. Maintenir une telle disposition accélérerait probablement le mouvement de délocalisation de nos sièges sociaux.

Mme Christine Lavarde. – Ne pourrait-on pas revenir à la rédaction initiale de cet article, qui fixait un seuil de chiffre d'affaires plus élevé ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Libre à vous de déposer un tel amendement. Je suis favorable au principe de l'article, mais mon objectif est d'éviter que cette disposition, certes séduisante et populaire, ne crée de dommages collatéraux. D'autant que cette mesure ne devrait pas rapporter grand-chose au budget de l'État, car les situations sont déjà traitées par la jurisprudence du Conseil d'État.

M. Claude Raynal. – Les entreprises françaises n'ont pas attendu cette disposition pour s'installer aux Pays-Bas ... Il faudrait que Renault, Airbus et consorts relocalisent leurs sièges sociaux en France !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 3 vise bien les entreprises dont le siège social est en France, mais il pourrait, dans sa rédaction actuelle, contribuer à accélérer le mouvement de délocalisation. C'est ce que nous ne souhaitons pas.

L'amendement FINC.7 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.8 décale l'entrée en vigueur de l'article 3 au 1^{er} janvier 2020, afin d'éviter qu'il ne soit rétroactif.

L'amendement FINC.8 est adopté.

Article 4

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avec mon amendement FINC.9, je vous propose d'élargir aux propriétaires bailleurs, sous conditions de ressources, le bénéficiaire du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Le coût de cette mesure devrait être peu élevé, de l'ordre de 15 millions d'euros.

L'amendement FINC.9 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans sa rédaction actuelle, l'article 4 permet aux ménages des neuvième et dixième déciles de revenus de bénéficier du CITE en 2020 pour leurs dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques. Cela ne suffit pas. L'amendement FINC.10 prévoit d'inclure toutes les dépenses de rénovation globale dans le dispositif.

M. Julien Bargeton. – Quel serait le coût de cette extension ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je l'estime à 10 millions d'euros.

M. Philippe Dallier. – Ces amendements sont les bienvenus. Le coût de ces mesures reste toutefois délicat à estimer.

L'amendement FINC.10 est adopté.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 5 prévoit la suppression totale de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023. Pour compenser les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de la perte de cette recette, un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales est proposé à compter de 2021. Il consiste notamment à attribuer aux communes la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) – avec les bases de 2020 et les taux de 2017 –, en corrigeant les différentiels de compensation par l'application d'un coefficient correcteur ; à attribuer aux départements une fraction de TVA correspondant au montant de leurs recettes de TFPB en 2020 ; à attribuer aux EPCI, ainsi qu'à la Ville de Paris, une fraction de TVA équivalente au montant de leurs recettes de taxe d'habitation en 2020 ; et à accorder aux régions une dotation budgétaire équivalente à la fraction des frais de gestion de la taxe d'habitation qui leur est transférée par l'État.

Afin de nous permettre d'apprécier les effets de cette réforme, l'administration fiscale a fourni des simulations qui reposent sur les bases et les taux de 2018 alors que le projet de loi retient, respectivement, les années 2020 et 2017 pour les communes et les EPCI, et les années 2020 et 2019 pour les départements.

En outre, rien ne permet de savoir comment vont évoluer ni les ressources financières des communes surcompensées et sous-compensées, ni le différentiel de compensation assumé par l'État, aujourd'hui évalué à 375 millions d'euros.

Enfin, les conséquences de cette réforme sur les indicateurs financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peuvent pas non plus être pleinement appréciées.

Avec l'amendement FINC.14, je vous propose tout d'abord de décaler d'un an l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales, c'est-à-dire en 2022. Cela ne remettra pas en cause l'allègement de fiscalité pour le contribuable, mais un délai supplémentaire est nécessaire pour mieux apprécier les effets de cette réforme pour les collectivités et prévoir les mesures de compensation adéquates concernant le calcul des indicateurs de péréquation. Les auditions que nous avons menées ont bien montré que les services de l'État ne sont actuellement pas capables de mesurer les effets de la réforme sur le calcul du potentiel fiscal et donc sur la péréquation entre collectivités. Ils nous renvoient à d'éventuels correctifs

en 2021, mais, plutôt que de bricoler des rustines l'an prochain, je suggère que nous prenions le temps de bien penser la réforme en la décalant d'un an.

Ce décalage dans le temps permettrait la remise par le Gouvernement d'un rapport en 2020 puis en 2021 sur les conséquences financières de la mise en œuvre de cette réforme avec des simulations « à blanc » et permettrait de travailler sur l'ajustement des indicateurs de péréquation avant l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités territoriales. C'est l'objet de mon amendement FINC.18.

Cette proposition sera sans incidence sur le contribuable puisqu'il n'est proposé de remettre en cause ni la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2023 ni le dégrèvement total en faveur des 80 % des ménages les moins favorisés en 2020.

L'amendement FINC.11 prévoit un dégrèvement équivalent à un tiers de la cotisation des ménages faisant partie des 20 % les plus favorisés en 2021. L'amendement FINC.12 prévoit que cet allègement sera transformé en exonération à compter de 2022, comme le propose le Gouvernement dès 2021. L'amendement FINC.13 supprime des dispositions rendues sans objet par le prolongement de ce dégrèvement et prévoit des mesures de coordination avec le décalage.

Plusieurs amendements permettront par ailleurs d'améliorer le dispositif prévu pour accompagner la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, d'une part, et le nouveau schéma de financement des collectivités territoriales, d'autre part.

Il est ainsi proposé, dans l'amendement FINC.32, de supprimer le mécanisme proposé par le Gouvernement de remise à la charge des communes et des EPCI, pour 2020, des augmentations de taux de la taxe d'habitation depuis 2017. L'amendement FIN.16 prévoit que, lors de l'affectation transitoire du produit de la taxe d'habitation à l'État, ce dernier percevra un montant déterminé en référence aux taux applicables en 2017, par symétrie avec le dispositif de compensation des communes et des EPCI. L'**amendement FINC.15** prévoit de revenir sur la revalorisation des valeurs locatives, introduite à l'Assemblée nationale, mais limitée à + 0,9 %, au profit d'un retour au droit en vigueur qui devrait permettre une revalorisation autour de + 1,2 %.

Une série d'amendements prévoit une plus juste compensation des communes, des EPCI, des départements et des autres collectivités territoriales concernées en supprimant les effets de l'« année blanche ». L'amendement FINC.19 majore le montant des recettes de taxe d'habitation retenu pour la fraction de TVA affectée aux EPCI tandis que l'amendement FINC.21 majore les allocations compensatrices afférentes. Les amendements FINC.23 et 25 font de même s'agissant des recettes de TFPB des départements et les amendements FINC.27 et 29 également s'agissant des recettes de taxe d'habitation de la Ville de Paris. Les amendements FINC.17,

FINC.20, FINC.24 et FINC.28 modifient les formules de calcul des rôles supplémentaires retenues pour la compensation des collectivités, afin de les rendre plus justes.

L'amendement FINC.52, qui introduit un article additionnel après l'article 21 et que nous examinerons plus tard, prévoit une compensation intégrale des exonérations de TFPB en matière de logement social. Issu d'une initiative de notre collègue Philippe Dallier, il s'agit d'un amendement désormais traditionnel de notre assemblée puisqu'il est voté chaque année.

Les amendements FINC.22, FINC.26 et FINC.30 prévoient un mécanisme de garantie de ressources relatif au montant des fractions de TVA affectées, respectivement, aux EPCI, aux départements et à la Ville de Paris, plus protecteur de ces derniers en cas de retournement conjoncturel : le montant versé ne pourrait être inférieur à celui de l'année précédente.

Enfin, l'amendement FINC.31 prévoit que les collectivités ne peuvent être pénalisées si le montant de TVA encaissé est finalement inférieur à la prévision fixée en loi de finances initiale.

Pour résumer cette longue série d'amendements, retenons que, même si cette réforme nous paraît mal calibrée et extrêmement coûteuse pour l'État, nous ne la remettons pas en cause pour le contribuable. En revanche, nous refusons de voter à l'aveugle le dispositif de financement des collectivités qui est manifestement inabouti sur les logements sociaux, les revalorisations, les potentiels fiscaux, etc. Donnons-nous une année supplémentaire pour mesurer les effets de la réforme et en corriger les faiblesses. Nous avons entendu les associations d'élus en audition.

M. Philippe Dallier. – Ce décalage d'un an est une sage décision, *a fortiori* à la veille des élections municipales ! Les amendements sur l'« année blanche » sont-ils liés à ce décalage d'un an ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, ils auraient été nécessaires même en l'absence de décalage, afin que l'« année blanche » ne soit pas une année sans revalorisation.

M. Philippe Dallier. – Pour les communes sous-compensées, la part départementale de TFPB évoluera-t-elle comme les bases de la commune, l'État prenant peut-être un risque ...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le coefficient correcteur est fixe et le produit évoluera bien comme les bases.

M. Philippe Dallier. – La question de la compensation des exonérations de TFPB en matière de logement social est un sujet majeur, et je remercie le rapporteur général d'avoir repris ma proposition à son compte. Son coût est d'environ 450 millions d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement aura du mal à nous opposer son coût maintenant que l'on sait que le critère

des 3 % est obsolète, comme vient de l'affirmer le président de la République récemment !

M. Philippe Dallier. - Quelle solution de repli pourrions-nous imaginer afin que notre proposition prospère au-delà de son passage à l'Assemblée nationale ? Si, au final, le PLF ne comportait aucune disposition en ce sens, ce serait catastrophique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Si les maires n'ont plus ni taxe d'habitation ni TFPB, comment voulez-vous qu'ils soient incités à construire des logements sociaux ? En outre, cela rend les réformes totalement inéquitables entre les communes selon qu'elles ont beaucoup ou peu de logements sociaux.

M. Philippe Dallier. - L'Assemblée nationale ne s'est absolument pas saisie de ce problème lors de son examen du PLF en première lecture, alors que c'est un problème évident !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'an dernier, l'Assemblée nationale ne s'était pas non plus saisie de la question de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ! Heureusement que le Sénat était là !

M. Claude Raynal. - Si nous rencontrons tant de difficultés, c'est qu'il nous manque un projet de loi spécifique sur le financement des collectivités locales ; il nous avait pourtant été promis ! La question du potentiel fiscal est un vrai sujet et l'on ne peut pas se contenter de voter puis de voir venir. Nous avons déjà connu des réformes fiscales sur lesquelles il nous a fallu revenir plusieurs années de suite ; je pense notamment à la réforme de la taxe professionnelle et à la création de la contribution foncière des entreprises (CFE) minimale.

Globalement, nous partageons l'esprit de vos amendements. Il est fondamental que le décalage d'un an soit adopté par le Parlement. Comment entrer en dialogue rapidement avec les ministres afin d'y travailler ? Cet objectif n'est pas inatteignable si nous y travaillons ensemble.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - C'est en cours. Si la question des logements sociaux n'est pas résolue, ce sera un vrai problème. Mais l'unanimité du Sénat montrera au Gouvernement que c'est un sujet partagé qui concerne toutes les communes. Les demandes du Sénat ne sont pas déraisonnables et nous avons montré notre sens des responsabilités, dans un contexte de crise, au moment d'adopter le PLF pour 2019. Je me suis promis de ne plus jamais accepter de voter de réforme inaboutie. Nos propositions sont raisonnables et de bon sens.

M. Jean Pierre Vogel. - Le coefficient correcteur est fixe ; or, taux et bases peuvent évoluer. Imaginons une collectivité qui percevait 75 de taxe d'habitation et de TFPB ; si, après la réforme, elle perçoit 100 de TFPB, son coefficient correcteur sera de 0,75. Mais si, grâce à son action volontariste -

nouvelles installations ou hausse des taux – ses recettes passent à 130, le coefficient de 0,75 s'appliquera-t-il à ces 130 ? La collectivité risque de perdre une partie du bénéfice de son action.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut distinguer l'effet base et l'effet taux. La collectivité pourra bénéficier du plein effet des taux.

M. Jean Pierre Vogel. – Imaginons que l'augmentation de 30 du produit soit due pour 20 à l'augmentation des bases et pour 10 à l'augmentation des taux. Qu'en sera-t-il ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le coefficient correcteur s'applique uniquement au produit résultant de l'évolution des bases.

M. Jean Pierre Vogel. – J'en déduis que les augmentations de fiscalité propre des collectivités dont le coefficient correcteur est inférieur à un vont servir à financer les collectivités dont le coefficient correcteur est supérieur à un.

M. Claude Raynal. – Voici ce que j'ai compris : la commune gardera le produit lié à l'augmentation des taux ; s'il y a augmentation des bases physiques, le coefficient correcteur ne s'appliquera pas. En revanche, il s'appliquera à l'augmentation annuelle des bases selon le pourcentage fixé par l'État.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce n'est pas exactement cela : les anciennes bases reconstituées conserveront leur plein dynamisme. En revanche, le coefficient minorera le produit de TFPB résultant de l'évolution des bases qui excèderait la stricte compensation nécessaire.

M. Philippe Dallier. – Peut-être les services de la commission pourraient-ils nous présenter quelques situations types afin de nous éclairer ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous trouverez dans le rapport général un commentaire de l'article 5 très complet, assorti d'exemples.

M. Marc Laménie. – C'est un sujet complexe. Quel montant les fractions de TVA transférées représentent-elles ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Elles représenteront 22 milliards d'euros et évolueront comme la TVA perçue au niveau national. C'est pourquoi l'un de mes amendements instaure un mécanisme de sécurisation en cas de baisse du produit de la TVA constaté au niveau national.

M. Jacques Genest. – Tout cela promet d'être bien compliqué à comprendre et mettre en œuvre pour les maires et même les fonctionnaires

territoriaux ! Le boni de 10 000 euros octroyé aux communes légèrement surcompensées est-il définitif ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Oui. Une franchise aurait peut-être été plus adaptée pour éviter les effets de seuil, mais cela aurait constitué une situation tout aussi injuste au regard des communes sous-compensées.

M. Jacques Genest. - En Ardèche, 255 communes, essentiellement rurales, n'auront pas le boni. J'envisage de déposer un amendement pour qu'elles en bénéficient si elles ont moins de 1 000 habitants.

Les amendements FINC.11, FINC.12, FINC.13, FINC.14, FINC.15, FINC.16, FINC.17, FINC.18, FINC.19, FINC.20, FINC.21, FINC.22, FINC.23, FINC.24, FINC.25, FINC.26, FINC.27, FINC.28, FINC.29, FINC.30, FINC.31 et FINC.32 sont adoptés.

Article 5 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.33 supprime cet article, qui propose de créer une nouvelle zone avec un tarif renforcé de 20 % pour la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France (TSBCS). Une mesure semblable figurait déjà dans le PLF pour 2019.

Cet article soulève des interrogations sur le plan juridique puisqu'il concerne certains arrondissements seulement. Je ne suis pas certain qu'une telle disposition soit conforme à la Constitution. Pourquoi toucherait-elle en effet seulement certains arrondissements et pas d'autres alors que leur niveau de service est exactement le même et sans critères précis ?

M. Roger Karoutchi. - Je souscris totalement à l'argumentation du rapporteur général. Je rappelle que l'année dernière, sur les mêmes zones, la TSBCS avait déjà été augmentée de 10 %. Cela n'a pas de fin.

En réalité, comme je le répète depuis des années dans cette commission, la Société du Grand Paris (SGP) sous-évalue le coût de l'ensemble des travaux du Grand Paris Express. Il faudrait se décider à en contrôler le coût réel.

Je rappelle que lors de sa première présentation, il y a sept ou huit ans, ce projet avait été estimé à 19 milliards d'euros. Cette estimation est passée ensuite à 23 milliards d'euros, puis à 27 milliards d'euros, à 30 milliards d'euros et, enfin, à 34 milliards d'euros. Actuellement, elle avoisine les 40 milliards d'euros. Et, comme je le dis depuis deux ou trois ans, nous finirons par atteindre les 50 milliards d'euros.

La situation est très simple. Tous ceux qui veulent réunir des financements pour la SGP se demandent où trouver cet argent au fur et à mesure que le coût du projet progresse. Et l'on en vient à augmenter la

TSBCS. Cette augmentation a été de 10 % l'an passé, elle est proposée à 20 % cette année, mais elle pourra être de 30 % l'année prochaine. Cela n'en finit plus !

Il faudra donc se pencher sur la façon dont les coûts du Grand Paris Express ont été estimés par la SGP, sur la façon dont elle dépense l'argent, et réfléchir à la situation où tout cela nous conduit. Un coût initial à 19 milliards d'euros qui finit à 50 milliards d'euros, cela commence à faire beaucoup !

Je rappelle que seule l'Île-de-France est concernée par le financement de ce projet, ce qui est normal. Nous ne demandons pas que cela change, mais nous souhaitons qu'à tout le moins les Franciliens soient informés de son coût réel.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je souscris pleinement à ce qui vient d'être dit. J'ai reçu le président de la SGP qui a confirmé qu'une hausse de la TSBCS risquait bien de survenir au cours des prochaines années.

Lorsque l'on prend le boulevard périphérique, on ne peut que constater l'ampleur du problème que représente le passage des poids lourds étrangers en Île-de-France. Ce problème est loin d'être résolu. Or il pourrait s'agir d'une source de contributions, au moyen de l'installation d'une vignette par exemple. Au lieu de cela, nous continuons d'augmenter la TSBCS. Cette année, cette augmentation a été de 10 %. Bientôt, elle sera de 15 %. C'est de la folie. Il faut dire : « Stop. »

Mme Christine Lavarde. - Je soutiens également cet amendement.

Pour répondre à M. Roger Karoutchi, nous attendons toujours le rapport prévu à l'article 167 de la loi de finances pour 2019, relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris. Le mercredi 6 novembre, M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports, était auditionné par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je l'ai alors interrogé sur ce sujet. Il a commencé par me dire qu'il ne voyait pas de quoi il était question. Puis, il a annoncé que le rapport serait publié au *Journal officiel* le 7 ou le 8 novembre. Or, sauf erreur de ma part, ce rapport n'est toujours pas public.

Comment pouvons-nous statuer sur une augmentation des recettes de la SGP alors même que nous ne savons pas comment ont été dépensées les sommes votées l'année dernière ?

Les représentants de la SGP m'ont par ailleurs dit la semaine passée qu'ils n'avaient aucune visibilité réelle sur les recettes perçues au titre des dispositions votées l'année dernière. En effet, les collectivités et les concessionnaires de parkings n'ont toujours pas payé ce qu'ils devaient. Nous ne disposons donc que d'une base prévisionnelle pour l'année

dernière, à partir de laquelle nous élaborons des suppositions de nouveaux besoins.

Ce fameux rapport que nous ne connaissons pas devrait démontrer mathématiquement que le fait de donner 40 millions d'euros ou 50 millions d'euros supplémentaires à la SGP lui permet de lever 3 milliards d'euros d'investissements supplémentaires. Mais aujourd'hui, il nous est demandé de légiférer sans savoir.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Raison de plus pour voter l'amendement. Au moins, cela obligera le Gouvernement à fournir quelques chiffres.

M. Philippe Dominati. – Je remercie le rapporteur général de proposer cet amendement.

Pour ma part, j'ai toujours refusé ce genre de taxe. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas de tout le monde dans cette assemblée. Il est trop facile de s'appuyer uniquement sur des taxes spécifiques sur les bureaux ou sur les aéroports pour financer le retard accumulé sur le financement du Grand Paris Express. J'espère que cet amendement nous permettra de revenir sur les taxes votées l'an dernier.

M. Arnaud Bazin. – Je soutiendrai également cet amendement.

Sur la question de la dérive des coûts, je souhaiterais attirer votre attention sur le fait que certaines structures sont dotées d'un conseil de surveillance qui ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle réel, surtout lorsque l'État y dispose de la majorité des voix. Or c'est le cas de la SGP. Je peux vous en parler, car j'ai été membre de son conseil de surveillance en tant que président du conseil départemental du Val-d'Oise. Ce conseil regardait les trains passer, ou plutôt espérait les voir passer, mais n'avait en réalité aucun pouvoir de contrôle.

Au-delà des désagréments présents, il serait bon de réfléchir au sujet plus large des conseils de surveillance où l'État occupe ainsi une position majoritaire.

M. Julien Bargeton. – Le zonage proposé par l'article est effectivement un peu baroque. Les raisons de fond de la hausse de la TSBCS sont en outre peu étayées. Un besoin supplémentaire soudain ne justifie pas la création d'une nouvelle taxe. Je voterai également cet amendement.

L'amendement FINC.33 est adopté.

Article 5 ter (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous passons à l'amendement FINC.34, qui prévoit de remettre à la charge de l'État le coût de l'allègement de la taxe d'habitation prévu pour 2019 en faveur des contribuables qui bénéficiaient en 2018 du dispositif de sortie « en sifflet ».

L'amendement FINC.34 est adopté.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 6 prévoit la suppression de plusieurs taxes à faible rendement, notamment la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière. Or cette taxe est perçue par les collectivités de façon facultative, sur délibération.

Nous maintenons sur ce point la ligne de conduite de notre assemblée. Dès lors qu'il s'agit de fiscalité locale dépendant de décisions des collectivités, il n'incombe pas à l'État de supprimer ces ressources si les collectivités veulent les voter et les assumer. Je suis pour la liberté locale. Cette taxe ne concerne pas l'État, d'autant qu'elle n'implique aucune compensation de sa part. Elle peut, en outre, être importante pour certains secteurs. Je propose donc son maintien.

L'amendement FINC.35 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.36 propose, quant à lui, le maintien de la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique, affectée à l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), sans coût de recouvrement pour l'État.

L'amendement FINC.36 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.37 est rédactionnel.

L'amendement FINC.37 est adopté.

Article 6 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.38 est également un amendement de correction et de coordination.

L'amendement FINC.38 est adopté.

Article 6 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.39 est un amendement de coordination et vise l'entrée en vigueur du dispositif.

L'amendement FINC.39 est adopté.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.40 supprime la demande de remise annuelle par le

Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) d'un rapport d'évaluation des crédits d'impôt dont il a la gestion. Toutes les informations nécessaires paraissent en effet figurer déjà dans le document stratégique de performance du CNC ainsi que dans le rapport transmis chaque année au Parlement. Un rapport supplémentaire ne semble pas utile.

L'amendement FINC.40 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.41 supprime, pour sa part, le bornage dans le temps de l'exonération d'impôt sur le revenu des gains nets réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres de sociétés de capital-risque.

L'amendement FINC.41 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.42 inscrit à l'article 163-0 A du code général des impôts la possibilité de recourir au système du quotient pour les indemnités de départ en retraite. Auparavant, il était possible d'étaler la perception de ses indemnités de départ en retraite sur plusieurs années. Cette possibilité est supprimée par l'article 7. Mais le système du quotient est maintenu comme cela est communément admis aujourd'hui. Cela revient donc à inscrire dans la loi une pratique administrative devenue courante pour plus de sécurité et alors que l'étalement ne sera plus possible.

L'amendement FINC.42 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.43 rétablit l'exonération d'impôt sur le revenu des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR).

L'amendement FINC.43 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.44 supprime le bornage dans le temps de l'application du crédit d'impôt innovation (CII) afin de donner de la visibilité aux entrepreneurs.

L'amendement FINC.44 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.45 supprime, quant à lui, le bornage dans le temps introduit par l'Assemblée nationale qui, sur la forme, ne vise pas le bon article du code général des impôts.

L'amendement FINC.45 est adopté.

Article 13 quater (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.46 augmente le plafond des recettes d'exploitation des activités lucratives des organismes non lucratifs exonérées de la TVA. Il

propose de le revaloriser à 72 000 euros, par coordination avec ce que l'Assemblée nationale a voté.

L'amendement FINC.46 est adopté.

Article 13 octies (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.47 propose la suppression de cet article, qui augmente de 12 % à 13,29 % le taux de la quote-part pour frais et charges dans le cadre de la « niche Copé ». L'instabilité fiscale, cela suffit ! Il faut arrêter de modifier les dispositifs en permanence.

L'amendement FINC.47 est adopté.

Article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.48 élargit le champ du dispositif de suramortissement prévu par le Gouvernement pour aider les entreprises des secteurs industriels qui utilisaient jusqu'ici du gazole non routier (GNR) et qui perdront le bénéfice de leur taux réduit de TICPE à acquérir des matériels et des moteurs utilisant du gaz naturel, de l'énergie électrique ou de l'hydrogène.

Pour rappel, le Gouvernement supprime l'avantage fiscal applicable au GNR, mais étale cette réforme sur plusieurs années. Le coût pour le secteur serait de 200 millions d'euros cette année. Par ailleurs, le Gouvernement crée un dispositif de suramortissement applicable aux matériels de substitution. Je propose donc d'élargir ce mécanisme, qui va dans le bon sens, mais semble aujourd'hui trop restrictif, à d'autres dispositifs comme les moteurs hybrides.

M. Gérard Longuet. – Au moment où le Gouvernement se propose de diminuer les impôts de production, il paraît tout à fait étonnant de frapper ainsi l'avantage fiscal applicable au GNR.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En effet, il y a là un double langage.

M. Gérard Longuet. – La valeur écologique de cette mesure est nulle, et elle se trouvera de toute façon noyée dans le déficit de l'État. Pour ma part, je voterai contre la suppression de l'exonération de taxe sur le GNR.

M. Jacques Genest. – Une nouvelle fois, le Gouvernement démontre qu'il est pour les grosses entreprises. En effet, toutes les grandes entreprises multinationales s'en sortiront, alors que les petits artisans ne pourront pas acquérir de matériels utilisant de l'hydrogène ou modifier leurs matériels en ce sens. Une nouvelle fois, ce sont les « petits » qui vont trinquer.

L'amendement FINC.48 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je pense par ailleurs – c’est l’objet de l’amendement FINC.49 – que la durée du suramortissement prévue est trop courte. À titre d’exemple, les principaux loueurs de groupes électrogènes qui louent ces groupes aux entreprises commencent à développer des groupes fonctionnant au gaz naturel ou à l’hydrogène. Mais il faut du temps pour que ces recherches aboutissent et pour que ces appareils soient produits.

Prévoir un amortissement sur trois ans uniquement me semble donc trop court. Je propose que l’on prolonge ce délai de deux ans pour parvenir à une durée totale de cinq ans.

À ce propos, vous savez que la boîte mail du rapporteur général constitue un bon indicateur. Or, cette année, elle n’a pas constaté la même fronde que l’année dernière sur la question du GNR. Cela tient précisément à la décision qui a été prise de lisser la suppression de cet avantage fiscal sur trois ans, contre l’application très brutale prévue initialement, et aux mesures d’accompagnement associées.

Je rappelle que c’était exactement ce que nous avons préconisé l’année dernière. Encore une fois nous avons eu raison trop tôt.

L’amendement FINC.49 est adopté.

Article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’article 19 prévoit la diminution du remboursement de la TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises. Concrètement, les transporteurs routiers subiront de ce fait une hausse de deux centimes d’euros du prix du gazole. Or cette hausse n’est absolument pas destinée à accompagner la transition écologique. En Allemagne, une portion d’autoroute d’une dizaine de kilomètres a été récemment équipée de pantographes et de tractions électriques pour les camions.

En l’occurrence, la hausse de deux centimes d’euros est simplement destinée à alimenter le budget de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Cette mesure touchera exclusivement les entreprises françaises, singulièrement les PME. Je vous rappelle qu’il est possible de traverser la France sans faire le plein. Or nous comptons un différentiel de taxe d’environ dix euros par hectolitre entre l’Espagne, le Luxembourg et la Belgique. Les transporteurs routiers internationaux font donc leur plein à l’étranger. Mais les transporteurs de proximité français seront, eux, touchés par la diminution du remboursement de la TICPE.

C’est la raison pour laquelle l’amendement FINC.50 propose la suppression de l’article 19.

L’amendement FINC.50 est adopté.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous propose de réserver notre position sur l'article 20, qui prévoit une hausse de la taxe sur les billets d'avion.

Il s'agit d'un sujet très compliqué. L'avion électrique n'est pas pour tout de suite. Le meilleur moyen d'éviter la pollution consiste donc à accélérer le renouvellement des flottes. Un avion moderne consomme en effet 40 % de moins qu'un avion vieux de dix ans et émet 60 % de bruit en moins. Or ce n'est pas en taxant Air France que cette compagnie pourra procéder à ce renouvellement. Nous risquons même de la détruire. Il faudrait donc réfléchir de manière un peu plus intelligente à cette question.

M. Jacques Genest. – La hausse de cette taxe ne touchera pas seulement Air France, mais aussi les petites compagnies. Il faut y penser.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Bien sûr.

L'article 20 est réservé.

Article 21

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.51 propose l'augmentation du plafond du prélèvement sur recettes compensant les pertes de recettes de versement transport (VT).

M. Philippe Dallier. – Le sujet n'est pas anodin !

L'amendement FINC.51 est adopté.

Article additionnel après l'article 21

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.52, dont j'ai déjà parlé lors de l'examen de l'article 5, institue un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser la perte de recettes supportée par les communes, les EPCI, les départements et la métropole de Lyon du fait de la minoration des compensations des exonérations en matière de logement social. Il s'agit d'un amendement très important.

L'amendement FINC.52 est adopté.

Article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.53 est rédactionnel.

L'amendement FINC.53 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement FINC.54 est également rédactionnel.

L'amendement FINC.54 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. -
L'amendement FINC.55 apporte une correction.

L'amendement FINC.55 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. -
L'amendement FINC.56 limite le plafond d'affectation du produit de la taxe affectée à France compétences au produit prévisionnel de cette taxe augmenté de 5 %. Cela revient à appliquer à France compétences l'article 18 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui dispose que le niveau du plafond de ce type d'imposition ne peut excéder de plus de 5 % le rendement prévisionnel de la taxe concernée. Cette disposition avait été votée à notre initiative. Je propose donc de l'appliquer à France compétences. Cela n'induit en réalité aucune perte de recettes, je vous rassure.

L'amendement FINC.56 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. -
L'amendement FINC.57 est, quant à lui, un amendement de coordination avec l'amendement FINC.33.

L'amendement FINC.57 est adopté.

Article 27 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'article 27 *bis* instaure une contribution à l'accès au droit et à la justice, qui fait beaucoup parler. L'amendement FINC.58 propose de le supprimer.

Il s'agit d'une taxe à laquelle seraient soumises les personnes titulaires d'un office ministériel ou nommées dans un office ministériel, comme les notaires, et celles exerçant à titre libéral l'activité d'administrateur judiciaire ou de mandataire judiciaire. Tout le monde y est opposé. Si vous trouvez une personne qui y est favorable, je vous invite à me le dire !

M. Vincent Éblé, président. - Gérald Darmanin !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Cela n'est même pas sûr. Le Gouvernement était en effet défavorable à cette disposition.

L'amendement FINC.58 est adopté.

Article 32

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. -
L'amendement FINC.59 propose le rétablissement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ». Nous avons longuement parlé de ces sujets. Je ne suis pas opposé à la fiscalité énergétique, mais je considère que son visage doit être davantage tracé pour qu'elle soit acceptée. Or le

CAS garantissait une traçabilité. En outre, aucun suivi n'est prévu. En supprimant le CAS, nous ne savons pas où va l'argent.

L'amendement FINC.59 est adopté.

Article 33

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - L'amendement FINC.60 propose, de même, le rétablissement du CAS sur l'aide à l'acquisition de véhicules propres, supprimé par cet article, dans le même esprit que le précédent.

L'amendement FINC.60 est adopté.

M. Vincent Éblé, président. - Mes chers collègues, l'article 20 ayant été réservé, la position de la commission sur l'ensemble de la première partie du PLF pour 2020 sera fixée le mercredi 20 novembre prochain.

Article liminaire Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2020, prévisions d'exécution 2019 et exécution 2018			
Article 1^{er} Autorisation de percevoir les impôts et produits existants			
Article 2 Baisse de l'impôt sur le revenu, indexation du barème, modification du mécanisme de la décote et suppression de la réfaction pour les foyers modestes			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 1	Relèvement du plafond du quotient familial de 1567 euros à 1750 euros	Adopté

Article 2 bis (nouveau)			
Extension aux agents territoriaux du principe selon lequel les agents de d'État ont leur domicile fiscal en France			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 2	Extension à l'ensemble des agents publics exerçant leurs fonctions à l'étranger du critère de domiciliation fiscale prévu pour les agents de l'Etat	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle			
Article 2 quater (nouveau)			
Révision des modalités d'indexation des titres-restaurants			
Article 2 quinquies (nouveau)			
Diverses coordinations pour des déclarations de revenus au titre de l'IR et à la suite de la mise en place du PAS			
Article 2 sexies (nouveau)			
Aménagements du régime fiscal appliqué aux produits issus des contrats d'assurance vie			
Article 2 septies (nouveau)			
Aménagement des modalités de détermination du prix d'acquisition des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 3	Suppression d'article	Adopté
Article 2 octies (nouveau)			
Aménagements à la réforme de l'imposition des revenus des non-résidents issue de la loi de finances initiale pour 2019			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 4	Abaissement du taux minimum d'imposition sur les salaires, pensions et rentes viagères à titre gratuit de source française perçus par les non-résidents	Adopté

Article 2 <i>nonies</i> (nouveau)			
Prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin »			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 5	Suppression d'article	Adopté
Article additionnel après l'article 2 <i>nonies</i>			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 6	Augmentation de l'abattement fiscal applicable aux donations vers les petits-enfants	Adopté
Article 3			
Domiciliation fiscale en France des dirigeants des grandes entreprises françaises			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 7	Application de l'article 3 aux dirigeants exerçant des fonctions exécutives	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 8	Aménagement à l'article 3 pour assurer sa non-rétroactivité	Adopté
Article 4			
Mise sous condition de ressources du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) avant sa suppression en 2021 (et remplacement par une prime pour les ménages modestes)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 9	Extension du CITE aux dépenses réalisées par les propriétaires bailleurs	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 10	Extension du champ des bénéficiaires du CITE aux ménages des 9ème et 10ème déciles de revenus pour des dépenses de rénovation globale dans certaines conditions	Adopté

Article 5			
Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 11	Création d'un dégrèvement en faveur des 20 % des ménages les plus favorisés en 2021	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 12	Transformation du dégrèvement en faveur des 20 % des ménages les plus favorisés en exonération et augmentation du niveau de l'allègement en 2022	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 13	Suppression des dispositions rendues sans objet par l'introduction d'un dégrèvement en faveur des 20 % des ménages les plus favorisés	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 14	Décalage dans le temps de l'entrée en vigueur de la réforme	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 15	Revalorisation des valeurs locatives dans les conditions du droit en vigueur	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 16	Modification de l'année de référence du taux de la taxe d'habitation (TH) pour la période durant laquelle son produit est affecté à l'État	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 17	Modification du calcul de la compensation des rôles supplémentaires de taxe d'habitation sur les résidences principales	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 18	Précision du calendrier et du contenu des évaluations a priori attendues sur les effets de la réforme du financement des collectivités territoriales	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 19	Majoration du montant des recettes de TH retenu pour la fraction de TVA affectée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 20	Modification de la formule de calcul des rôles supplémentaires retenus pour la compensation des EPCI	Adopté

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 21	Majoration des allocations compensatrices retenues pour le calcul de la fraction de TVA affectée aux EPCI	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 22	Renforcement du mécanisme de garantie du montant des fractions de TVA affectées aux EPCI	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 23	Majoration du montant des recettes de TFPB retenu pour le calcul de la fraction de TVA affectée aux départements	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 24	Modification de la formule de calcul des rôles supplémentaires retenus pour la compensation des départements	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 25	Majoration des allocations compensatrices retenues pour le calcul de la fraction de TVA affectée aux départements	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 26	Renforcement du mécanisme de garantie du montant des fractions de TVA affectées aux départements	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 27	Majoration du montant des recettes de TH retenu pour le calcul de la fraction de TVA affectée à la Ville de Paris	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 28	Modification de la formule de calcul des rôles supplémentaires retenus pour la compensation de la Ville de Paris	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 29	Majoration des allocations compensatrices retenues pour le calcul de la fraction de TVA affectée à la Ville de Paris	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 30	Renforcement du mécanisme de garantie du montant des fractions de TVA affectées à la Ville de Paris	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 31	Absence de régularisation des versements de TVA au détriment des collectivités territoriales lorsque la prévision en loi de finances initiale s'est avérée erronée	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 32	Suppression du mécanisme de reprise sur les douzièmes de fiscalité en 2020	Adopté

Article 5 bis (nouveau)			
Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement en Île-de-France			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 33	Suppression d'article	Adopté
Article 5 ter (nouveau)			
Exonération de taxe d'habitation sur les résidences principales et dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public en faveur des contribuables bénéficiant du dispositif de sortie « en sifflet » prévu au I bis de l'article 1414 du code général des impôts			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 34	Remise à la charge de l'État du coût de l'allègement de taxe d'habitation prévu, pour 2019, en faveur des contribuables qui bénéficiaient en 2018 du dispositif de sortie « en sifflet »	Adopté
Article 6			
Suppression de taxes à faible rendement			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 35	Maintien de la taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 36	Maintien de la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 37	Suppression d'une disposition sans effet juridique	Adopté
Article 6 bis (nouveau)			
Abrogation de la taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 38	Correction et coordination	Adopté

Article 6 ter (nouveau) Réduction du montant et du nombre de tarifs applicables aux titres de séjour			
Article 6 quater (nouveau) Soustraction des défrichements suivis de plantation d'arbres forestiers truffiers au régime du défrichement			
Article 6 quinquies (nouveau) Mesure de coordination relative au prélèvement sur les paris sportifs			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 39	Coordination	Adopté
Article 7 Limitation dans le temps de dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et suppression de dépenses fiscales inefficaces			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 40	Suppression d'une demande de rapport annuel au Centre national du cinéma (CNC)	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 41	Suppression du bornage dans le temps de l'exonération d'impôt sur le revenu des gains nets réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres de sociétés de capital-risque	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 42	Inscription à l'article 163-0 A de la possibilité de recourir au système du quotient pour les indemnités de départ en retraite	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 43	Rétablissement de l'exonération d'impôt sur le revenu des dividendes perçues par l'associé unique d'une société unipersonnel d'investissement à risque (SUIR)	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 44	Suppression du bornage dans le temps de l'application du crédit d'impôt innovation	Adopté

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 45	Suppression d'une erreur matérielle	Adopté
Article 8 Baisse du taux de la TVA sur certains logements locatifs sociaux dans le cadre du pacte d'investissement pour le logement social			
Article 8 bis (nouveau) Extension aux pharmaciens du bénéfice de l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée sur les soins dispensés			
Article 8 ter (nouveau) Application du taux réduit de TVA de 10 % pour les filiales des caisses de retraite et de prévoyance pour la construction de logements intermédiaires			
Article 9 Clarification du régime de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)			
Article 10 Transposition de la directive (UE) 2018/1910 du Conseil du 4 décembre 2018 en matière de TVA			
Article 11 Aménagement de la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises			
Article 11 bis (nouveau) Décalage au 1^{er} janvier 2020 de l'entrée en vigueur de plusieurs mesures de l'article 12 de la loi PACTE			
Article 12 Mise en conformité avec le droit européen des retenues et prélèvements à la source applicable aux sociétés non résidentes			
Article 13 Transposition de la directive (UE) 2017/952 du 29 mai 2017 relative à la lutte contre les dispositifs hybrides (ATAD 2) et suites de la transposition de la directive (UE) 2016/1164 du 12 juillet 2016 (ATAD 1)			
Article 13 bis (nouveau) Modification du suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres			
Article 13 ter (nouveau) Aménagement du régime spécial applicable aux actifs incorporels			

Article 13 <i>quater</i> (nouveau)			
Hausse du plafond des recettes d'exploitation des organismes non lucratifs non assujettis à l'impôt sur les sociétés			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 46	Augmentation du plafond des recettes d'exploitation des activités lucratives des organismes non lucratifs exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	Adopté
Article 13 <i>quinquies</i> (nouveau)			
Neutralité fiscale des subventions accordées par Action Logement Services à Action Logement Immobilier			
Article 13 <i>sexies</i> (nouveau)			
Simplification du bénéfice du report de déficits en cas d'opération de fusion			
Article 13 <i>septies</i> (nouveau)			
Application du taux réduit d'impôt sur les sociétés aux cessions immobilières à un organisme de foncier solidaire			
Article 13 <i>octies</i> (nouveau)			
Augmentation de la quote-part pour frais et charges applicable aux plus-values de cession de long terme devant être intégrées au résultat			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 47	Suppression d'article	Adopté
Article 13 <i>nonies</i> (nouveau)			
Précision sur l'application du régime spécial applicable aux actifs incorporels aux sociétés de personnes et aux groupements assimilés			
Article 13 <i>decies</i> (nouveau)			
Ouverture du bénéfice du CIIC pour les investissements dans des meublés de tourisme pour les redevables ayant pris un engagement d'investissement avant le 31 décembre 2018			
Article 14			
Régime fiscal des dotations versées par la société nationale SNCF à la société SNCF Réseau			

Article 15 Baisse de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (TFC)			
Article 16 Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 48	Élargissement du champ du suramortissement	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 49	Prolongement de deux ans du suramortissement	Adopté
Article 16 bis (nouveau) Transposition de la directive (UE) 2019/475 du Conseil du 18 février 2019 en ce qui concerne l'inclusion de la municipalité italienne de Campione d'Italia et des eaux italiennes du lac de Lugano dans le territoire douanier de l'Union et dans le champ d'application territorial du régime général d'accise			
Article 16 ter (nouveau) Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour la fourniture d'électricité aux navires stationnant à quai dans les ports			
Article 17 Rationalisation du régime fiscal du gaz naturel			
Article 18 Refonte des taxes sur les véhicules à moteur			
Article 19 Diminution du remboursement de TICPE applicable au secteur du transport routier de marchandises			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 50	Suppression d'article	Adopté
Article 20 Hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France [demande de réserve]			

Article 21			
Fixation pour 2020 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des variables d'ajustement, et substitution d'une dotation budgétaire au prélèvement sur recettes en faveur de la Guyane			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 51	Augmentation du plafond du prélèvement sur recettes compensant les pertes de recettes de versement transport	Adopté
Article additionnel après l'article 21			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 52	Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser la perte de recettes supportée par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, les départements et la métropole de Lyon du fait de la minoration des compensations des exonérations en matière de logement social	Adopté
Article 22			
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)			
Article 23			
Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) à destination de la Polynésie française			
Article 24			
Dispositif accompagnement financier des régions au titre de la réforme de l'apprentissage			
Article 25			
Recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité (RSO) à La Réunion et du RSO en Guyane			
Article 26			
Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales			
Article 26 bis (nouveau)			
Élargissement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) aux dépenses d'entretien des réseaux			

Article 27 Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 53	Amendement rédactionnel	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 54	Amendement rédactionnel	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 55	Correction du nom du Fonds de prévention des risques naturels majeurs dans le tableau des plafonds de taxes affectées inscrit à l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 56	Limitation du plafond d'affectation du produit de la taxe affectée à France Compétences au produit prévisionnel de cette taxe augmenté de 5 %	Adopté
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 57	Coordination avec l'amendement FINC. 33	Adopté
Article 27 bis (nouveau) Instauration d'une contribution à l'accès au droit et à la justice			
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 58	Suppression d'article	Adopté
Article 28 Affectation de recettes d'enchères de quotas d'émission au fonds pour l'innovation institué par la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne			
Article 28 bis (nouveau) Réaffectation au budget général des soultes des anciens exploitants miniers			
Article 29 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants			

Article 30 Suppression du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »			
Article 31 Diminution du tarif de la contribution à l'audiovisuel public, actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public			
Article 32 Modification des recettes des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 59	Rétablissement du CAS « Transition énergétique »	Adopté
Article 33 Suppression du compte d'affectation spéciale intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres » en vue de la reprise de ses recettes et de ses dépenses sur le budget général de l'État			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général	FINC. 60	Suppression d'article	Adopté
Article 33 bis (nouveau) Prolongement jusqu'en 2022 du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »			
Article 33 ter (nouveau) Versement au budget général par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) d'une partie des sommes saisies lors de procédures pénales entre 2011 et 2015			
Article 34 Clôture du fonds d'urgence pour le logement (FUL)			
Article 35 Relations financières entre l'État et la sécurité sociale			
Article 36 Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne			
Article 37 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois			

II. EXAMEN DU RAPPORT (20 NOVEMBRE 2019)

Réunie le mercredi 20 novembre 2019 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen de l'article 20 précédemment réservé sur la première partie du projet de loi de finances pour 2020, tome II du rapport général de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

Après avoir adopté 4 amendements à l'article 20, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2020, telle que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

Le compte rendu détaillé de cette réunion peut être consulté à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>