

N° 138

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

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

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

- **ARTICLE LIMINAIRE** Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021, prévisions d'exécution 2020 et exécution 2019 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** Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2020 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source.....14
- **ARTICLE 2 bis (nouveau)** Aménagements à la suite de décisions du Conseil constitutionnel du régime fiscal des prestations compensatoires versées en cas de divorce et de déductibilité de la contribution aux charges du mariage31
- **ARTICLE 2 ter (nouveau)** Maintien de la retenue à la source spécifique et partiellement libératoire applicable aux revenus des non-résidents38
- **ARTICLE 2 quater (nouveau)** Extension à l'ensemble des conjoints survivants, hommes ou femmes, du bénéfice de la demi-part fiscale supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu.....59
- **ARTICLE 2 quinquies (nouveau)** Suppression de gages pour des dispositions de la LFR 3.....61
- **ARTICLE 3** Baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à hauteur de la part affectée aux régions et ajustement du taux du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée63
- **ARTICLE 3 bis (nouveau)** Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 de deux dispositifs fiscaux de soutien à la presse96
- **ARTICLE 3 ter (nouveau)** Abaissement de 5 à 3 du coefficient multiplicateur applicable dans le cadre de contrats d'intégration pour les revenus imposables au titre d'opérations d'élevage ou de culture portant sur des animaux ou des produits appartenant à des tiers.....100
- **ARTICLE 3 quater (nouveau)** Champ d'application de la déduction pour épargne de précaution (DEP).....104
- **ARTICLE 3 quinquies (nouveau)** Modification des règles d'imputation des pertes résultant d'une annulation de titres.....109
- **ARTICLE 3 sexies (nouveau)** Exonération des plus-values de cessions d'immeubles réalisées directement ou indirectement au profit d'organismes de logement social.....115
- **ARTICLE 3 septies (nouveau)** Aménagement du régime applicable aux SIIC.....118

• ARTICLE 3 octies (nouveau) Prorogation du délai applicable pour la réalisation de logements dans le cadre de l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour la plus-value de cession d'un local ou d'un terrain	121
• ARTICLE 3 nonies (nouveau) Hausse à 10 millions d'euros du plafond de chiffres d'affaires des PME applicable pour bénéficier du taux réduit d'impôt sur les sociétés	128
• ARTICLE 3 decies (nouveau) Correction au régime du crédit d'impôt phonographique	133
• ARTICLE 3 undecies (nouveau) Instauration d'un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques	137
• ARTICLE 3 duodecies (nouveau) Assouplissement du crédit d'impôt applicable au spectacle vivant musical ou de variétés	142
• ARTICLE 3 terdecies (nouveau) Extension du bénéfice du crédit d'impôt aux investissements corses aux bâtiments des établissements de santé privés et affectés aux activités de soin	147
• ARTICLE 3 quaterdecies (nouveau) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les cessions d'un immeuble, terrain ou local en vue de la réalisation de logements	152
• ARTICLE 3 quindecies (nouveau) Exonération d'impôt sur les bénéfices et de cotisations sociales pour l'aide exceptionnelle aux travailleurs indépendants	158
• ARTICLE 3 sexdecies (nouveau) Instauration d'un crédit d'impôt temporaire pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire des PME	161
• ARTICLE 3 septdecies (nouveau) Modalité de déclaration particulière du prélèvement forfaitaire libératoire au titre de l'impôt sur le revenu versé par les exploitants concernés	168
• ARTICLE 4 Modernisation des paramètres de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels et modification du coefficient de revalorisation de la valeur locative de ces établissements	171
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 Renforcement des coefficients d'amortissement dégressif	183
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 Assouplissement temporaire des conditions de report en arrière des déficits	187
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 Création d'une contribution exceptionnelle des assurances résultant de la baisse de la sinistralité consécutive à l'épidémie de covid-19	190
• ARTICLE 5 Neutralisation fiscale de la réévaluation libre des actifs	193
• ARTICLE 6 Étalement de la plus-value réalisée lors d'une opération de cession-bail d'immeuble par une entreprise	201
• ARTICLE 7 Suppression progressive de la majoration de 25 % des bénéfices des entreprises qui n'adhèrent pas à un organisme de gestion agréé	208
• ARTICLE 8 Aménagements du crédit impôt recherche et du crédit impôt innovation	214
• ARTICLE 8 bis (nouveau) Exonération de contribution de sécurité immobilière pour les propriétaires de biens immobiliers contractant une obligation réelle environnementale	236
• ARTICLE 8 ter (nouveau) Prorogation de l'exonération d'impôt au titre de la cession d'un droit de surélévation	241
• ARTICLE 8 quater (nouveau) Abattement exceptionnel applicable aux plus-values immobilières dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire ou d'une grande opération d'urbanisme	244

• ARTICLE 8 quinquies (nouveau) Majoration d'assiette de 25 % pour l'imposition au titre du PFU de revenus mobiliers ayant fait l'objet d'une distribution occulte ou irrégulière	250
• ARTICLE 8 sexies (nouveau) Date d'envoi de la déclaration sur l'honneur permettant d'être dispensé de prélèvement lors de la sortie en capital d'un plan d'épargne retraite	254
• ARTICLE 8 septies (nouveau) Exonération de droits de mutation pour les dons et legs à des associations simplement déclarées ayant un but exclusif d'assistance et de bienfaisance	259
• ARTICLE 8 octies (nouveau) Coordination et élargissement de l'exonération de droits de mutation par décès des successions de militaires décédés en opération	263
• ARTICLE 9 Clarification des règles de TVA applicables aux offres composites	266
• ARTICLE 9 bis (nouveau) Allongement de 3 à 6 mois du délai de paiement de la TVA due par les bailleurs sociaux à l'occasion de la construction de logements	274
• ARTICLE 9 ter (nouveau) Extension du taux réduit de TVA à l'ensemble des livraisons d'immeubles réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire et à certaines opérations réalisées en amont	277
• ARTICLE 9 quater (nouveau) Clarification et simplification pour l'application du taux réduit de TVA aux travaux réalisés dans des établissements d'aide sociale à l'enfance	280
• ARTICLE 10 Report de l'entrée en vigueur des règles modifiant le régime de TVA du commerce électronique	282
• ARTICLE 11 Mise en conformité avec le droit européen du régime de TVA des gains de course hippique	292
• ARTICLE 12 Maintien d'un crédit d'impôt en faveur de l'acquisition et de la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique	296
• ARTICLE 13 Simplification de la taxation de l'électricité	308
• ARTICLE 14 Refonte des taxes sur les véhicules à moteur	324
• ARTICLE 14 bis (nouveau) Hausse de 2 % à 3 % de la quote-part de droit annuel de francisation (DAFN) et de navigation affectée à la filière REP des navires de plaisance ou de sport	371
• ARTICLE 14 ter (nouveau) Relèvement de 400 euros à 500 euros du plafond du « forfait mobilités durables » déductible de l'impôt sur le revenu	378
• ARTICLE 15 Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports	383
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15 Renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants	414
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15 Création d'un suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants	417
• ARTICLE 15 bis (nouveau) Augmentation du tarif de la TICPE applicable à l'essence utilisée pour l'aviation de tourisme privée	420
• ARTICLE 15 ter (nouveau) Conditions d'application du tarif de TICPE aux entreprises du secteur extractif à compter du 1^{er} juillet 2021	423
• ARTICLE 15 quater (nouveau) Actualisation du tarif de TICGN pour l'usage combustible du gaz naturel applicable à compter du 1^{er} janvier 2021	425
• ARTICLE 15 quinquies (nouveau) Conditions du bénéfice du tarif réduit de la composante « déchet » de la TGAP applicable aux résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante et livrés à une installation à fort rendement énergétique	432
• ARTICLE 16 Suppression de taxes à faible rendement	438
• ARTICLE 16 bis (nouveau) Modification des taxes versées par les candidats au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur	465

• ARTICLE 17 Suppression de dépenses fiscales inefficaces	468
• ARTICLE 18 Suppression du caractère obligatoire de l'enregistrement de certains actes de société	472
• ARTICLE 19 Harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques	477
• ARTICLE 20 Prorogation du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire ..	494
• ARTICLE 21 Modernisation des contributions à l'AMF	497
• ARTICLE 21 bis (nouveau) Entrée en vigueur au 1 ^{er} juillet 2021 du dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique en coordination avec la suppression du tarif réduit de TICPE applicable au gazole non routier (GNR)	506

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• ARTICLE 22 Fixation pour 2021 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement	509
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 22 Compensation des pertes de recettes de la CVAE subies par le bloc communal et les départements en 2021 en raison de la crise sanitaire	522
• ARTICLE 22 bis (nouveau) Réforme des modalités de calcul et d'évolution des fractions de TVA revenant aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales	525
• ARTICLE 22 ter (nouveau) Compensation par l'attribution d'une fraction de tarif de la TICPE de transferts de compétences à la Collectivité européenne d'Alsace	532
• ARTICLE 23 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	536
• ARTICLE 23 bis (nouveau) Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État en faveur de certains contributeurs au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) ayant subi une contraction de leurs bases de cotisation foncière des entreprises	543
• ARTICLE 23 ter (nouveau) Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État en faveur des bénéficiaires du fonds de péréquation des départements	550

B. - IMPOSITIONS ET AUTRES RESSOURCES AFFECTÉES À DES TIERS

• ARTICLE 24 Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	556
• ARTICLE 24 bis (nouveau) Clarification des modalités d'établissement de la taxe pour frais des chambres d'agriculture et restructuration du réseau	575
• ARTICLE 24 ter (nouveau) Annulation de la taxe sur les spectacles de variétés	581
• ARTICLE 25 Intégration au budget de l'État du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	584

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

- **ARTICLE 26 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants.....599**
- **ARTICLE 27 Actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public (compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ») et stabilisation du tarif de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)601**
- **ARTICLE 28 Suppression du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » (CAS SNTCV).....608**

D. - AUTRES DISPOSITIONS

- **ARTICLE 29 Suppression des dernières dispositions de l'ancien mécanisme de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité afférentes aux consommations effectuées jusqu'au 31 décembre 2015613**
- **ARTICLE 30 Relations financières entre l'État et la sécurité sociale620**
- **ARTICLE 31 Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'UE (PSR-UE)628**

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

- **ARTICLE 32 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois639**

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION (12 NOVEMBRE 2020)645

LA LOI EN CONSTRUCTION677

ARTICLE LIMINAIRE

**Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble
des administrations publiques de l'année 2021,
prévisions d'exécution 2020 et exécution 2019**

Le présent article retrace l'exécution de solde structurel et de solde effectif des administrations publiques pour 2019, la prévision d'exécution pour 2020 et la prévision pour 2021.

La commission propose de l'adopter sans modification.

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 2021
(avant examen par l'Assemblée nationale)**

(en point de PIB)

	Exécution 2019	Prévision d'exécution 2020	Prévision 2021
Solde structurel (1)	- 2,2	- 1,2	- 3,6
Solde conjoncturel (2)	+ 0,2	- 6,5	- 2,8
Mesures exceptionnelles et temporaires (3)	- 1,0	- 2,6	- 0,2
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,0	- 10,2	- 6,7

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 2021)

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

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

Elles devraient être actualisées par le Gouvernement au cours de la navette, pour tenir compte du reconfinement.

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

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

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

I. - IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

A. - Autorisation de perception des impôts et produits

ARTICLE 1^{er}

Autorisation de percevoir les impôts et produits existants

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

La commission propose de l'adopter sans modification.

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

Le principe du consentement à l'impôt trouve son fondement dans l'article 34 de la Déclaration des droits de l'homme, qui prévoit que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

Ce principe d'autorisation de l'impôt est renforcé par le principe d'annualité, en application duquel l'autorisation doit être renouvelée chaque année. L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la loi de finances de l'année

« autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ».

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

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

Le **I** du présent article traduit le principe du **consentement annuel à l'impôt**, prévu par l'article 34 précité de la loi organique relative aux lois de finances. Introduction indispensable au projet de loi de finances, il s'applique pendant l'année 2021 aussi bien aux ressources de l'État, qui font l'objet du I « Impôts et ressources autorisés » du titre premier « Dispositions relatives aux ressources » de la première partie de la loi de finances, qu'aux ressources affectées à des tiers, auxquelles est consacré le II « Ressources affectées » du même titre premier.

Le **II** précise que les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent de manière générale à compter du 1^{er} janvier 2021, avec deux exceptions concernant :

- **l'impôt sur le revenu** dû au titre de l'année 2020 et des années suivantes. Malgré la mise en œuvre du prélèvement à la source, cette précision est nécessaire car l'article 2 ajuste les tranches de revenus du barème de l'impôt sur le revenu dû au titre de 2020 en fonction de la prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 2020 par rapport à 2019 ;

- **l'impôt sur les sociétés** dû au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2020, ce qui permet de prendre en compte la perception par acomptes de cet impôt ainsi que les différences de dates de clôture des exercices selon les entreprises.

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

*

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

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

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

Les **recettes fiscales** prévues pour l'année 2021 font l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport. Les **ressources affectées à des tiers** autres que les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale sont présentées dans le cadre de l'examen de l'article 24 du présent projet de loi de finances.

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

B. - Mesures fiscales

ARTICLE 2

Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2020 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source

Le présent article propose de revaloriser le barème de l'impôt sur le revenu du niveau de l'inflation prévisionnelle hors tabac pour 2020, soit 0,2 %. Il prévoit par conséquent d'ajuster les grilles de taux de prélèvement à la source pour tenir compte de cette indexation et de revaloriser dans la même proportion les seuils et les limites associés au calcul de l'impôt sur le revenu.

L'indexation des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et des seuils et limites qui lui sont associés visent à neutraliser les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des contribuables, afin de ne pas alourdir artificiellement la pression fiscale sur les ménages.

Dans le contexte de crise sanitaire et économique actuel, la commission des finances a également souhaité rehausser le plafond du quotient familial, afin de soutenir les familles, dans un objectif de redistribution horizontale. La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : À L'EXCEPTION DES ANNÉES 2012 ET 2013, LE BARÈME DE L'IMPÔT SUR LES REVENUS ET LES SEUILS ET LES LIMITES QUI LUI SONT ASSOCIÉS SONT INDEXÉS CHAQUE ANNÉE SUR L'INFLATION

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

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

Institué sous sa forme actuelle par la loi de 28 décembre 1959¹, l'impôt sur le revenu se caractérise par **l'application d'un barème progressif au revenu net global imposable de chaque foyer fiscal**. Initialement

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

constitué de huit tranches dont les taux variaient de 5 % à 65 %, le barème de l'impôt sur le revenu, défini à l'article 197 du code général des impôts (CGI), a fait l'objet de plusieurs révisions ayant conduit à réduire le nombre de tranches et le taux marginal supérieur d'imposition. Peuvent être relevées, parmi les réformes récentes :

- la refonte substantielle opérée par l'article 75 de la **loi de finances pour 2006**¹, qui a procédé à la **diminution du nombre de tranches** (de sept à cinq), à la **baisse du taux marginal supérieur d'imposition** ainsi qu'à l'intégration de l'abattement de 20 % sur les revenus salariaux et assimilée. 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 euros, tout en simplifiant de façon significative le barème ;

- la **majoration d'un point du taux de la tranche supérieure d'imposition à 40 %** par l'article 6 de la **loi de finances pour 2011**² afin de contribuer au financement de la réforme des retraites ;

- la **création d'une nouvelle tranche au taux de 45 %** pour la fraction des revenus supérieure à 150 000 euros par l'article 2 de la **loi de finances pour 2013**³. Cette mesure a entraîné une hausse d'impôt de 344 millions d'euros en 2013 qui a affecté environ 63 000 foyers fiscaux ;

- la **suppression de la seconde tranche à 5,5 %** pour la fraction de revenus comprise entre 6 000 et 12 000 euros par l'article 2 de la **loi de finances pour 2015**⁴. 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'euros ;

- la **diminution de trois points** (de 14 % à 11 %) **du taux de la seconde tranche du barème de l'impôt sur le revenu** par l'article 2 de la **loi de finances pour 2020**⁵ afin de procéder à une **baisse de l'impôt sur le revenu de cinq milliards d'euros** pour 16,8 millions de foyers. Pour plafonner le gain résultant de cette réforme à un montant de l'ordre de 125 euros par part pour les foyers relevant de la tranche à 30 % et le neutraliser pour les foyers relevant des tranches à 41 % et à 45 %, les seuils d'entrée des tranches à 30 % et 41 % ont été abaissés. Ce nouveau barème s'applique à compter des revenus perçus ou réalisés en 2020, soit pour l'impôt sur le revenu 2021.

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

² Article 6 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Article 2 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

⁴ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁵ Article 2 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

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

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

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données des lois de finances initiales pour 2005 à 2021)

Barème de l'impôt sur le revenu applicable aux revenus 2020*

Tranche	Taux marginal
Inférieur à 10 064 euros	0 %
De 10 064 à 25 659 euros	11 %
De 25 659 à 73 369 euros	30 %
De 73 369 à 157 806 euros	41 %
Supérieur à 157 806 euros	45 %

* avant indexation prévue par le présent article.

Source : commission des finances

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

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

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

Évolution de la formule de calcul de la décote

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

* avant indexation prévue par le présent article

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

Source : commission des finances du Sénat

Jusqu'en 2020, deux dispositifs permettaient d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu aux classes moyennes : la décote et la réduction d'impôt pour les foyers modestes³. Or, à rebours des ambitions affichées par ces dispositifs introduits pour alléger le poids de l'impôt sur le revenu sur les contribuables des premiers déciles, leur sédimentation avait rendu le bas du barème peu lisible et, conduisait à **une entrée dans l'impôt particulièrement brutale pour les classes moyennes**, avec des taux marginaux d'imposition compris entre 20 % et 39 %.

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

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

³ Pour une description détaillée de ces dispositifs, se reporter au commentaire de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2020 dans le Rapport général n° 140 (2019-2020), tome II, de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

La commission des finances a donc soutenu la simplification opérée par l'article 2 de la loi de finances pour 2020. Ainsi, à compter de l'imposition des revenus perçus ou réalisés en 2020 :

- **les plafonds et la formule de calcul de la décote sont modifiés.** Le montant de la décote est 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**, tout comme l'entrée dans l'impôt pour les foyers modestes. Le taux marginal d'imposition serait ainsi passé de 20 %, voire 39 % pour certains foyers, à 16 %¹ ;

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

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

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

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

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

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

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

La grille de taux par défaut a été élaborée à partir du barème progressif de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire sur la base des résultats obtenus par l'application à un montant de revenus imposables du barème progressif de l'IR pour une part de quotient familial, en intégrant les effets de la décote afin de ne pas pénaliser les contribuables modestes. Par ailleurs, deux grilles spécifiques, qui intègrent les réfections de 30 % et 40 % qui leur sont applicables, sont prévues pour les contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer.

L'article 2 de la loi de finances pour 2020 a procédé à des ajustements afin de traduire les effets de la baisse de l'impôt sur le revenu de cinq milliards d'euros dès les retenues à la source opérées sur les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2020. En effet, du fait de la formule de calcul du taux du prélèvement à la source, et en l'absence de dispositif spécifique, l'incidence de la réforme n'aurait été constatée qu'au moment de la liquidation et du paiement définitif de l'impôt, soit au mois de septembre 2021, par le biais de régularisations.

Ainsi, **afin que les gains pour les contribuables soient perceptibles dès le mois de janvier 2020, les modalités de calcul du taux commun de prélèvement à la source ont été ajustées¹. Quant aux grilles de taux par défaut, elles ont également été modifiées** afin d'intégrer la baisse du taux d'imposition de la seconde tranche du barème, par le biais d'une diminution des taux proportionnels afférents aux bases mensuelles de prélèvement intermédiaires.

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

Depuis 1969, et à l'exception du « gel » appliqué en 2012 et 2013, **les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu sont indexés chaque année sur l'inflation²**, 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.

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

² Évaluation prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus.

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 (cf. tableau dans le II).

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

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

A. UNE REVALORISATION DE 0,2 % DES SEUILS DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le 1 du B du I du présent article prévoit l'indexation en fonction de l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu défini au I de l'article 197 du CGI. Cette revalorisation est de 0,2 % pour l'impôt dû au titre des revenus perçus ou réalisés en 2020. Ce taux correspond bien à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix hors tabac en 2020 par rapport à 2019 et figurant dans le **Rapport économique, social et financier** annexé au présent projet de loi de finances¹.

Pour procéder à cette indexation, le présent article modifie les seuils du barème tels qu'issus du 3 du I de l'article 2 de la loi de finances pour 2020. C'est en effet l'application de ce barème qui avait permis d'intégrer la baisse d'impôt de cinq milliards d'euros dès 2020.

¹ *Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021, page 69.*

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 2016 (revenus 2015)	Impôt sur le revenu 2017 (revenus 2016)	Impôt sur le revenu 2018 (revenus 2017)	Impôt sur le revenu 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019)	Impôt sur le revenu 2021 (revenus 2020)
Indexation	0,1 %	0,1 %	1 %	1,6 %	1 %	0,2 %
14 % (11 % à partir de l'impôt sur le revenu 2021)	9 700 à 26 791	9 710 à 26 818	9 807 à 27 086	9 964 à 27 519	10 064 à 27 794	10 084 à 25 710
30 %	26 791 à 71 826	26 818 à 71 898	27 086 à 72 817	27 519 à 73 779	27 794 à 74 517	25 710 à 73 516
41 %	71 826 à 152 108	71 898 à 152 260	72 817 à 153 783	73 779 à 156 244	74 517 à 157 806	73 516 à 158 122
45 %	> 152 108	> 152 260	> 153 783	> 156 244	> 157 806	> 158 122

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

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

Le **C du I du présent article** modifie les trois grilles du taux neutre prévues à l'article 204 H du CGI et respectivement applicables aux contribuables domiciliés en métropole (*a* du 1 du III de l'article 204 H), en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique (*b* du 1 du III), ainsi qu'en Guyane et à Mayotte (*c* du 1 du III). **Les bornes des bases mensuelles de prélèvement de chacune de ces grilles sont ainsi revalorisées de 0,2 %.**

Aux termes du **II du présent article**, les nouvelles grilles de taux par défaut entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

En effet, le **4 du I du présent article** supprime le *e* du 1 du III de l'article 204 H du CGI dans sa rédaction issue du *g* du 3 du I de l'article 2 de la loi de finances pour 2019¹. Celui-ci prévoyait que **les limites des tranches de chacune des grilles de taux neutre de PAS soient révisées chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu applicable aux revenus de l'année précédente**. Diverses modalités de calcul et d'arrondis accompagnaient ce dispositif, qui devait s'appliquer à compter des revenus perçus ou réalisés à partir du 1^{er} janvier 2020. L'article 2 de la loi de finances pour 2020 avait repoussé cette échéance au **1^{er} janvier 2021**.

¹ Article 2 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le présent article supprime donc **une disposition qui n'a jamais été appliquée**. D'après les informations transmises au rapporteur général, **l'abrogation du principe de revalorisation annuelle automatique, qui pouvait sembler opportun, se justifie par les modalités de calcul et de définition des grilles de taux par défaut**.

Ces dernières ont été construites par référence au barème progressif de l'impôt sur le revenu mais sans le reproduire exactement¹. Il en résulte que le prélèvement à la source, pour un revenu donné, peut être légèrement supérieur, inférieur et parfois égal au prélèvement résultant de l'application du barème progressif. Chaque année, **l'administration doit donc ajuster et actualiser les grilles de taux neutre pour que ces écarts soient les plus faibles possibles, tout en tenant compte des évolutions intervenues en matière d'impôt sur le revenu** (indexation du barème, baisse d'impôt sur le revenu). Or, l'administration a constaté que **sans cet ajustement, et si les grilles étaient simplement revalorisées de manière automatique, comme la première tranche du barème, cela conduirait mécaniquement à faire dériver un peu plus les grilles de taux neutre par défaut par rapport au barème de l'impôt sur le revenu**. La disposition prévoyant l'indexation automatique de ces grilles n'est donc pas adaptée au fonctionnement même du taux neutre ce qui justifie, pour le rapporteur général, sa suppression.

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

1. L'indexation des seuils relatifs au quotient familial

Le **a du 2 du B du I du présent article** modifie le 2 du I de l'article 197 du CGI afin de **procéder, dans la même ampleur que pour le barème de l'impôt sur le revenu, à l'indexation du plafonnement de la réduction d'impôt résultant de l'application du quotient familial (+ 0,2 %)**.

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

¹ Cela s'explique à la fois par une volonté de simplification, pour le contribuable comme pour le tiers payeur, et par l'impossibilité matérielle de reproduire exactement le taux d'imposition du contribuable, qui a par définition opté pour un taux neutre sur son revenu.

Indexation des seuils relatifs au quotient familial

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	Impôt sur le revenu 2017 (revenus 2016)	Impôt sur le revenu 2018 (revenus 2017)	Impôt sur le revenu 2019 (revenus 2018)	Impôt sur le revenu 2020 (revenus 2019)	Impôt sur le revenu 2021 (revenus 2020)
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (article 197 du CGI)	1 512	1 527	1 551	1 567	1 570
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)	3 566	3 602	3 660	3 697	3 704
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)	903	912	927	936	938
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)	1 508	1 523	1 547	1 562	1 565
Réduction d'impôt pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge (article 197 du CGI)	1 684	1 701	1 728	1 745	1 748
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur âgé de moins de 21 ans (marié ou chargé de famille) ou de moins de 25 ans (poursuivant des études) (article 196 B du CGI)	5 738	5 795	5 888	5 947	5 959

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

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

Comme cela a été précisé en amont, pour **de nombreux dispositifs, fiscaux ou non, une évolution automatique en fonction de la revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu est prévue**. 19 d'entre eux concernent le calcul de l'impôt sur le revenu¹, cinq la fiscalité directe locale et cinq des domaines fiscaux autres. **La revalorisation de 0,2 % appliquée aux seuils**

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

des tranches du barème de l'impôt sur le revenu s'applique donc également à l'ensemble de ces montants.

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

<i>Dispositifs</i>	<i>Référence</i>
<i>Dans le domaine de l'impôt sur le revenu</i>	
Seuils de chiffre d'affaires du régime micro-entreprise	article 50-0 du CGI (1)
Seuils de recettes (moyennes) des régimes d'imposition de l'exploitant agricole	article 69 du CGI (VI)
Seuil de recettes (moyennes) du régime réel d'imposition du groupement agricole d'exploitation en commun	article 71 du CGI (1)
Limite d'exonération des titres-restaurant	article 81 du CGI (19°)
Déduction forfaitaire des frais professionnels du revenu brut	article 83 du CGI (3°)
Seuil de recettes annuelles du régime de la déclaration contrôlée	article 96 du CGI (I)
Seuil de recettes annuelles du régime déclaratif spécial	article 102 <i>ter</i> du CGI (1)
Régime du micro entrepreneur	article 151-0 du CGI
Modalités d'imputation des déficits agricoles	article 156 du CGI (1° du I)
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable	article 156 du CGI (2° <i>ter</i> du II)
Abattement forfaitaire sur le revenu en faveur des personnes modestes invalides ou âgées de plus de 65 ans	article 157 <i>bis</i> du CGI
Abattement applicable aux pensions et retraites	article 158 du CGI (<i>a</i> du 5)
Évaluation forfaitaire minimale du revenu imposable d'après certains éléments du train de vie	article 168 du CGI (1)
Retenue à la source sur les traitements, salaires, pensions et rentes viagères de source française servis à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France	article 182 A du CGI
Retenue à la source sur les sommes de source française payées à des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliée en France en contrepartie de prestations artistiques	article 182 A <i>bis</i> du CGI
Application du taux minimum aux personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France	article 197 A du CGI
Réduction d'impôt accordée au titre de certains dons faits par les particuliers	article 200 du CGI (1 <i>ter</i>)
Seuil de chiffre d'affaires pour le régime simplifié d'imposition en bénéfiques 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>	
Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, afférente à leur habitation principale	article 1391 du CGI
Dégrèvement d'office de 100 € de la TFPB afférente à l'habitation principale des redevables âgés de plus de 65 ans au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition	article 1391 B du CGI
Dégrèvement de la fraction de la cotisation de TFPB afférente à l'habitation principale supérieure à 50 % des revenus	article 1391 B <i>ter</i> du CGI
Exonération de taxe d'habitation (TH) afférente à l'habitation principale des titulaires de AAH, des contribuables âgés de plus de 60 ans ainsi que les veufs et veuves, de ceux atteints d'une infirmité ou d'une invalidité	article 1411 du CGI (I)
Plafonnement (contribuables ne relevant pas de l'article 1414) de la cotisation de TH pour la fraction de cotisation qui excède 3,44 % du RFR, diminué d'un abattement variable selon le nombre de parts de quotient familial	article 1414 A du CGI (I)
<i>Autres domaines fiscaux</i>	
Barème de la taxe sur les salaires (TS)	article 231 du CGI (2 <i>bis</i>)
Seuil de chiffre d'affaires pour la franchise en base	article 293 B du CGI (IV)
Seuil de chiffre d'affaires pour le régime simplifié d'imposition en taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	article 302 <i>septies</i> A du CGI (II <i>bis</i>)
Exigibilité de la TS pour les associations	article 1679 A du CGI
Seuil de revenu imposable pour l'application d'une majoration de l'amende pour faits de fraude fiscale	article 1740 B du CGI

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

3. L'indexation de la décote

Le **3 du B du I du présent article** modifie le *a* du 4 du I de l'article 197 du CGI tel qu'issu de l'article 2 de la loi de finances pour 2020 en **procédant à la revalorisation de 0,2 % des seuils de la décote**, parallèlement à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu. Cette revalorisation s'applique donc à la nouvelle méthode de calcul de la décote.

Formule de calcul de la décote

	Pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé	Pour un couple soumis à imposition commune
Impôt sur le revenu 2021 (après indexation)	$I = IB - (779 - 0,4525 * IB)$	$I = IB - (1\,289 - 0,4525 * IB)$

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 aura donc deux effets :

- une **minoration de l'impôt** des contribuables dont l'impôt brut est inférieur à 1 722 euros pour une personne célibataire, veuve ou séparée et 2 849 euros pour un couple soumis à imposition commune ;

- une **exonération d'impôt** des contribuables dont l'impôt brut n'excède pas 578 euros pour une personne célibataire, veuve ou séparée et 929 euros pour un couple soumis à imposition commune, en tenant compte du seuil de recouvrement de 61 euros.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF CLASSIQUE ENTRAINANT UNE FAIBLE PERTE DE RECETTES POUR L'ÉTAT

A. L'INDEXATION DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU NEUTRALISE LES EFFETS DE L'INFLATION SUR LE NIVEAU D'IMPOSITION DES CONTRIBUABLES, POUR UN COÛT LIMITÉ POUR L'ÉTAT

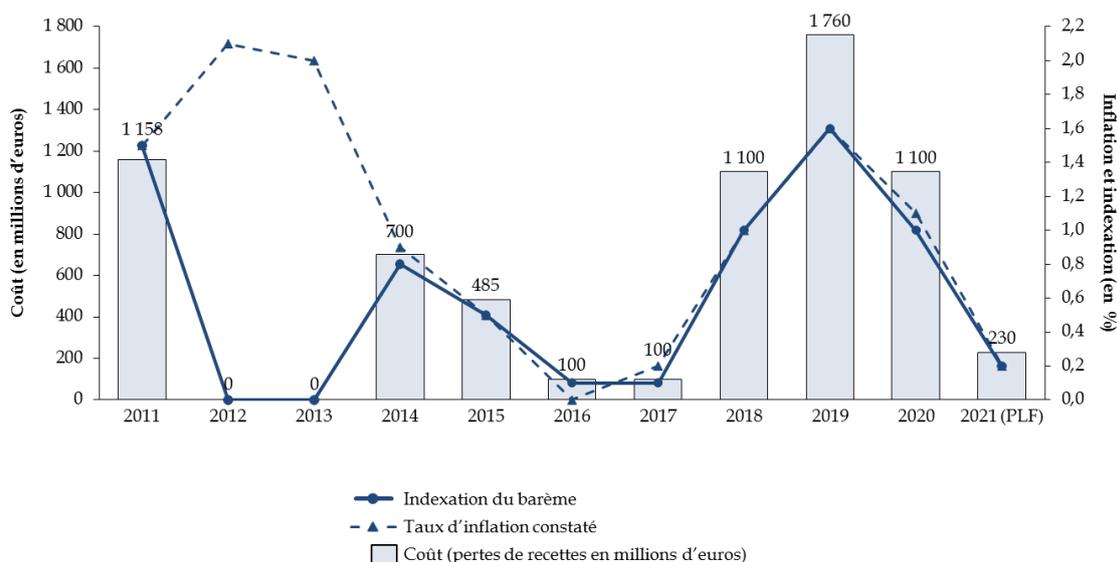
L'indexation des tranches du barème de l'impôt sur les revenus et des seuils associés a pour objectif de **neutraliser les effets de l'inflation sur le niveau d'imposition des contribuables**. L'absence de revalorisation du barème conduirait en effet à augmenter le montant d'impôt dû par les ménages dont les revenus ont augmenté simplement au même rythme que l'inflation, alors même que leur pouvoir d'achat réel n'a pas augmenté. Ils pourraient soit être amenés à payer plus d'impôt sur le revenu qu'auparavant, soit à en devenir redevables. Certains ménages pourraient également perdre le 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 (cf. *supra*).

Une absence de revalorisation conduirait ainsi à alourdir artificiellement la pression fiscale sur les ménages. Par conséquent, le rapporteur général approuve cette mesure, conforme au mécanisme classique d'évolution du barème de l'impôt sur le revenu.

Le coût pour l'année 2021 pour l'État serait par ailleurs bien plus faible que les années précédentes et s'élèverait à 230 millions d'euros¹. La différence observée avec les années antérieures provient du faible niveau de la revalorisation (0,2 %), qui s'explique elle-même par la faible prévision d'inflation hors tabac pour l'année 2020 en raison de la crise sanitaire et de ses effets sur l'activité économique.

Évolution du coût de l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu



Nota bene : l'indexation repose sur l'évaluation de l'indice des prix à la consommation hors tabac pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus, soit les revenus de 2020 pour l'impôt sur le revenu 2019. Le taux d'inflation constaté correspond au taux d'inflation effectivement observé pour les revenus de l'année n-1.

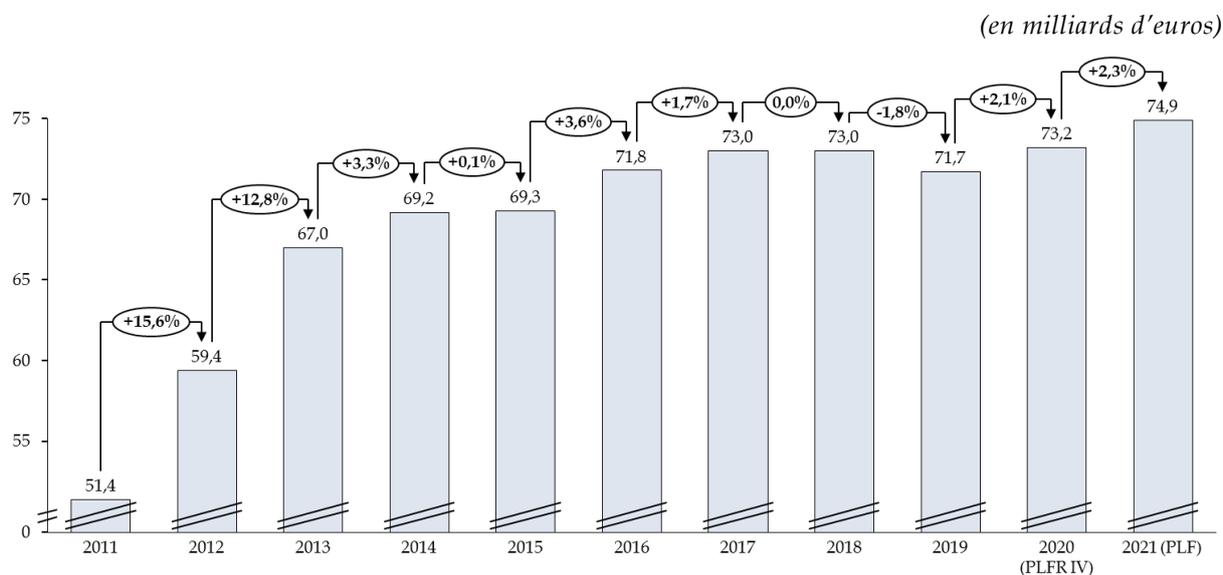
Source : commission des finances du Sénat

¹ Étude d'impact du présent article.

B. LE COÛT DE CETTE MESURE POUR L'ÉTAT EST PLUS QUE COMPENSÉ PAR LE DYNAMISME DES RECETTES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU, MÊME DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE CRISE ÉCONOMIQUE ET SANITAIRE

Selon le tome 1 de l'évaluation des voies et moyens¹, les recettes d'impôt sur le revenu en 2021 s'élevaient à 74,94 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,1 % (+ 2,28 milliards d'euros) par rapport à la prévision révisée pour 2020 (72,65 milliards d'euros). Le dynamisme des recettes de l'impôt sur le revenu permet donc au Gouvernement de procéder à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu sans risque de voir les recettes d'impôt sur le revenu diminuer.

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



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

Ainsi, en dépit de la crise sanitaire, qui fait peser de nombreuses incertitudes sur l'activité économique et sur le niveau de vie des contribuables, les recettes de l'impôt sur le revenu poursuivraient leur progression en 2021. Cette évolution proviendrait de plusieurs facteurs² :

- **l'évolution spontanée de l'impôt sur le revenu** ferait augmenter les recettes d'1,4 milliard d'euros (+ 2,3 %). Cette évolution spontanée proviendrait d'un rebond de la masse salariale soumise à l'impôt sur le revenu (+ 1,9 %, contre - 1,4 % en prévision révisée pour 2020) et des

¹ Tome I de l'évaluation des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020, pp.16-22.

² Selon le tome I « Les évaluations de recettes » des évaluations des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2021, p. 20.

pensions (+ 2,1 %). Par comparaison, en 2020, l'effet spontané serait négatif (- 0,5 %) ;

- les **mesures antérieures au présent projet de loi de finances ont également un effet positif sur les recettes**, puisqu'elles les augmenteraient de près de 600 millions d'euros. S'il en existe plusieurs dizaines, ces mesures correspondent par exemple à la transformation progressive du crédit d'impôt pour la transition énergétique en prime (+ 600 millions d'euros) et aux effets résiduels de la mise en œuvre du prélèvement à la source (+ 300 millions). D'autres ont un effet inverse et réduisent le rendement de l'impôt sur le revenu, comme la défiscalisation des heures supplémentaires (- 200 millions d'euros).

Contrairement à l'an dernier, le **taux de recouvrement du PAS** n'aurait pas d'effet sur les recettes de l'impôt sur le revenu puisqu'il resterait stable entre 2019 et 2020 (99,3 %).

C. LE REHAUSSEMENT DU PLAFOND DU QUOTIENT FAMILIAL POURSUIT UN OBJECTIF DE REDISTRIBUTION HORIZONTALE ET ENTEND REDONNER DU POUVOIR D'ACHAT AUX FAMILLES

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.

Le plafonnement du quotient familial permet de limiter l'avantage fiscal résultant de l'application du quotient pour chaque demi-part supplémentaire (1 570 euros dans le présent article). **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 1,26 millions de foyers fiscaux.

Dans le contexte de crise sanitaire et économique actuel, le rapporteur général considère qu'il faut davantage soutenir les familles, leur pouvoir d'achat et la politique familiale. C'est pourquoi il propose un amendement (FINC. 1) visant à relever le plafond du quotient familial par

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.

demi-part de 1 570 euros à 1 750 euros. Cette hausse du plafond apparait plus que modérée par rapport au niveau du plafonnement en vigueur jusqu'en 2012 (2 336 euros).

Son coût serait en outre entièrement compensé pour l'État par le dynamisme des recettes de l'impôt sur le revenu, attendues en hausse de 2,3 % par rapport à la prévision révisée inscrite dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020. Le relèvement du plafond bénéficierait en revanche à environ 1,7 million de ménages.

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

ARTICLE 2 bis (nouveau)

**Aménagements à la suite de décisions du Conseil constitutionnel
du régime fiscal des prestations compensatoires versées en cas de divorce
et de déductibilité de la contribution aux charges du mariage**

Le présent article tire les conséquences de deux décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur des questions prioritaires de constitutionnalité portant sur le régime fiscal des prestations compensatoires versées en cas de divorce et sur la déductibilité du revenu imposable de la contribution aux charges du mariage.

Il abroge donc :

- les dispositions aux termes desquelles les versements en capital effectués dans les douze mois suivant un divorce n'ouvraient pas droit à une réduction d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu lorsque la prestation compensatoire était versée pour partie sous forme de capital et pour partie sous forme de rente ;
- les dispositions conditionnant la déductibilité de la contribution aux charges du mariage du revenu imposable de l'époux qui la verse à l'intervention du juge pour fixer ou homologuer son montant.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

**A. LE RÉGIME FISCAL DES PRESTATIONS COMPENSATOIRES VERSÉES
EN CAS DE DIVORCE**

**1. L'existence de plusieurs modalités de versement des
prestations compensatoires**

Lors d'un divorce, au terme de l'article 270 du code civil, l'un des époux peut être tenu de verser à l'autre **une prestation compensatoire**, afin de compenser la disparité de niveau de vie créée par la rupture du mariage.

Cette dernière est **fixée par le juge, selon les besoins et ressources des époux**, en tenant compte de leur situation au moment du divorce (âge et santé, situations professionnelles respectives, patrimoine estimé ou prévisible après la liquidation du régime matrimonial).

En principe, la prestation compensatoire prend la forme d'un capital, dont **le juge fixe le montant et les modalités d'exécution**. En vertu de l'article 274 du code civil, il peut s'agir :

- du **versement d'une somme d'argent** ;
- de l'**attribution de biens** en propriété, ou d'un droit temporaire ou viager d'usage, d'habitation ou d'usufruit.

Néanmoins, au terme de l'article 275 du code civil, **en l'absence de disponibilités immédiates**, la prestation compensatoire peut s'exécuter sous la forme de versements périodiques (mensuels ou annuels) sur une durée maximale de huit ans.

Par ailleurs, à titre exceptionnel et lorsque la situation particulière du créancier - notamment son âge ou son état de santé - l'empêche de subvenir à ses besoins, l'article 276 du code civil autorise ce dernier à s'acquitter de la prestation compensatoire **par le versement de rentes viagères**. Dans ce dernier cas, **le montant de la rente peut être minoré par l'attribution d'une fraction en capital** ; la prestation compensatoire s'exécute alors sous une forme mixte, alliant versement en capital et rente.

Enfin, sur demande du créancier ou du débiteur de la prestation compensatoire, le juge peut **substituer à tout moment** un capital à l'attribution de rentes¹.

2. Des avantages fiscaux différenciés en fonction des modalités d'exécution retenues

- a) *Une déduction d'impôt au titre des rentes ainsi que des versements en capital effectués sur une période supérieure à 12 mois*

Au terme de l'article 156 du code général des impôts (CGI), **l'impôt sur le revenu est établi d'après le montant de revenu net annuel dont dispose chaque foyer fiscal**.

Ce montant est déterminé **sous déduction de certaines charges de famille**, à condition que ces dernières n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories. Parmi ces charges, répertoriées au **2 du II de l'article 156**, figurent notamment :

- les versements de **sommes d'argent mentionnés à l'article 275 du code civil** lorsqu'ils sont effectués sur une période supérieure à douze mois à compter de la date du divorce ;

- les **rentes versées** en application des articles 276, 278 ou 279-1 du même code en cas de séparation de corps ou de divorce.

¹ Article 276-4 du code civil.

Ainsi, **les versements de capital effectués sur une période supérieure à douze mois, complétés ou non d'une rente, ainsi que les rentes versées, sont déductibles du revenu global pour le débiteur.**

b) Une réduction d'impôt au titre des versements en capital réalisés sur une période inférieure à douze mois

Au terme du I de l'article 199 *octodecies* du CGI, **les versements en capital d'une prestation compensatoire bénéficient d'une réduction d'impôt** lorsqu'ils sont effectués sur une **période inférieure à douze mois à compter du divorce**¹, par une personne domiciliée en France.

Cette réduction est égale, pour le débiteur, à **25 % du montant des versements effectués, des biens ou des droits attribués**, dans la limite d'un plafond égal à 30 500 euros.

Elle s'applique également :

- aux prestations compensatoires versées sous forme d'attribution de biens ou de droits ;

- aux versements en capital se substituant à l'attribution de rentes.

Pour le bénéficiaire, les versements en capital ainsi effectués ne revêtent pas le caractère d'un revenu et **ne sont donc pas soumis à l'impôt sur le revenu**. En revanche, en application de l'article 1133 *ter* du CGI, **ces sommes donnent lieu à l'application d'un droit fixe de 125 euros**, lorsque le versement est effectué au moyen d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

Cette réduction d'impôt avait pour objet de **favoriser le règlement rapide** des conséquences financières d'un divorce, le bénéfice d'une réduction d'impôt demeurant supérieur à celui résultant d'une déduction de charges.

c) L'absence d'avantage fiscal pour les versements en capital qui, réalisés dans un délai inférieur à douze mois, sont complétés par une rente

Le II de l'article 199 *octodecies* précise que **ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque la prestation compensatoire est versée pour partie sous forme de rente**.

Ainsi, lorsque la prestation compensatoire prend la forme d'un capital versé dans un délai inférieur à douze mois à compter du divorce, complété par une rente, les versements en capital ne bénéficient pas de la réduction d'impôt.

Or, ces versements en capital ne peuvent pas davantage être déduits du revenu imposable sur le fondement du 2 du II de l'article 156.

¹ Il s'agit de la date à laquelle le jugement de divorce est passé en force de chose jugée, ce qui correspond à l'homologation de la convention de divorce par le juge ou au jugement de divorce.

Par conséquent, tous les versements effectués en exécution d'une prestation compensatoire bénéficient d'un avantage fiscal, à l'exception des versements en capital effectués sur une période inférieure à douze mois lorsqu'ils s'accompagnent d'une rente.

Avantages fiscaux applicables en fonction des modalités d'exécution de la prestation compensatoire

Modalité d'exécution de la prestation compensatoire	Avantage fiscal	Base légale
Versement en capital (durée > 12 mois)	déductibilité revenu global	2 du II de l'article 156 CGI
Versement en capital (durée > 12 mois, complété par une rente viagère)	déductibilité revenu global	2 du II de l'article 156 CGI
Rente viagère	déductibilité revenu global	2 du II de l'article 156 CGI
Versement en capital (durée < 12 mois)	réduction d'impôt (dans la limite d'un plafond de 30 500 euros)	I de l'article 199 <i>octodecies</i> CGI
Attribution de biens ou de droits	réduction d'impôt (dans la limite d'un plafond de 30 500 euros)	I de l'article 199 <i>octodecies</i> CGI
Versement en capital se substituant à l'attribution de rentes	réduction d'impôt (dans la limite d'un plafond de 30 500 euros)	I de l'article 199 <i>octodecies</i> CGI
Versement en capital (durée < 12 mois, complété par une rente viagère)	aucun avantage fiscal	II de l'article 199 <i>octodecies</i> CGI

Source : commission des finances

Cette disposition est issue de la loi de finances initiale pour 2002¹, et visait initialement à **prévenir certaines pratiques d'optimisation fiscale**, consistant pour le débiteur à **limiter les versements en capital au plafond de 35 500 euros afin de bénéficier du montant maximal de cette réduction fiscale**, tout en profitant, pour l'intégralité du surplus, de la déduction fiscale des rentes.

¹ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

3. Un régime faisant apparaître une différence de traitement contraire à la Constitution

Dans une décision QPC n° 2019-824 du 31 janvier 2020¹, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraires à la Constitution les dispositions du II de l'article 199 octodécies du CGI**, dans leur rédaction résultant de la loi du 26 mai 2004² relative au divorce en ce qu'elles **méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques**, défini à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789³.

Le Conseil constitutionnel a en effet estimé que **la différence de traitement résultant de ces dispositions n'était justifiée ni par un motif d'intérêt général, ni par une différence de situation au regard de la lutte contre l'optimisation fiscale**.

Sur ce dernier point, le Conseil constitutionnel considère que le simple fait de réaliser, dans un délai de douze mois, un versement en capital accompagné d'une rente *« ne saurait suffire à identifier une stratégie d'optimisation fiscale, dès lors que les modalités de versement d'une prestation compensatoire, qui dépendent de la situation financière des époux, sont soit déterminées par le juge en fonction de l'âge ou de l'état de santé du créancier, soit homologuées par lui en fonction du caractère équitable des droits et obligations des époux »*⁴.

Le Conseil constitutionnel a donc **déclaré ces dispositions contraires à la Constitution**, ce qui a entraîné leur abrogation à compter de la publication de leur décision.

B. LA DÉDUCTIBILITÉ DE LA CONTRIBUTION AUX CHARGES DU MARIAGE

1. Une déduction d'impôt réservée aux versements réalisés en exécution d'une décision de justice

L'article 214 du code civil dispose que **chacun des époux est tenu de contribuer aux charges du mariage selon ses facultés**. Si l'un des époux ne remplit pas ses obligations, **il peut y être judiciairement contraint par l'autre**.

¹ Décision n° 2019-824 QPC du 31 janvier 2020 – M. Thierry A.

² Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

³ Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et citoyen : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

⁴ Décision QPC n°2019-824 du 31 janvier 2020.

Au terme du **2 du II de l'article 156 du CGI**, cette contribution peut être déduite du revenu de celui qui la verse à deux conditions :

- les époux doivent **faire l'objet d'une imposition distincte**. En vertu de l'article 6 du CGI, cela suppose qu'ils soient séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ou que l'un ou l'autre des époux ait abandonné le domicile conjugal et que chacun d'eux dispose de revenus distincts ;

- le montant de la contribution **doit être fixé par le juge**. *A contrario*, lorsqu'un contribuable s'acquitte spontanément de cette obligation légale, sans y être contraint par une décision de justice, la contribution ne peut être déduite du revenu global.

L'article 80 *quater* du CGI précise que les sommes admises en déduction du revenu global du débiteur de la contribution sont **imposables entre les mains de l'époux bénéficiaire**.

2. Une différence de traitement censurée par le Conseil constitutionnel

Dans une décision QPC n°2020-842 du 28 mai 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré **contraires à la Constitution les dispositions, dans leurs rédactions contestées résultant des décrets du 3 juin 2015¹ et du 10 juin 2016², du 2 du II de l'article 156 du CGI, subordonnant la déductibilité de la contribution aux charges du mariage du revenu imposable de l'époux qui la verse à la condition que son versement résulte d'une décision de justice**.

En effet, le Conseil constitutionnel a rappelé que la décision de justice rendue dans ce cadre avait pour objet « *soit de contraindre un des époux à s'acquitter de son obligation* », soit « *d'homologuer la convention par laquelle les époux se sont accordés sur le montant et les modalités de cette décision* »³, et qu'il ne s'agissait donc pas de garantir l'absence de toute optimisation fiscale.

En parallèle, le Conseil constitutionnel a relevé que le fait qu'un contribuable s'acquitte spontanément de cette obligation ne permettait pas de caractériser une telle optimisation.

Il a donc estimé que la différence de traitement contestée n'était justifiée ni par un motif d'intérêt général, ni par une différence de situation au regard de la lutte contre l'optimisation fiscale, et était donc contraire au principe d'égalité.

¹ Décret n° 2015-608 du 3 juin 2015 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

² Décret n° 2016-775 du 10 juin 2016 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

³ Décision QPC n°2020-842 du 28 mai 2020 – M. Rémy V.

Le Conseil constitutionnel a donc **déclaré ces dispositions contraires à la Constitution**, ce qui a entraîné leur abrogation à compter de la publication de leur décision.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le Conseil constitutionnel a annulé des dispositions **qui n'étaient plus en vigueur**, de telle sorte que les dispositions actuelles qui les reprennent continuent de s'appliquer même si leur inconstitutionnalité ne fait aucun doute.

Le présent article tire donc les conséquences de ces deux déclarations d'inconstitutionnalité, en abrogeant les dispositions actuellement en vigueur.

En premier lieu, le **3 du présent article** abroge le **II de l'article 199 octodécies** du CGI. Par conséquent, lorsque la prestation compensatoire est versée sous forme de capital libéré dans les douze mois du jugement ou de la convention de divorce et pour partie sous forme de rente, **les versements en capital réalisés ouvriront désormais droit au bénéfice de la réduction d'impôt**.

Corrélativement, le **4 du présent article** assujettit le bénéficiaire de ces versements à l'imposition fixe de 125 euros prévue à l'article 1133 *ter* du CGI.

En parallèle, le **1 et le 2 du présent article** suppriment respectivement à l'article 80 *quater* et au 2 du II de l'article 156, les dispositions conditionnant la déductibilité de la contribution aux charges du mariage à l'existence d'une décision de justice.

De ce fait, la contribution aux charges du mariage sera désormais **déductible du revenu imposable de l'époux qui la verse**, même lorsque le montant n'a pas été fixé ou homologué par le juge ; en parallèle, l'époux bénéficiaire sera imposable sur ces sommes admises en déduction.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le présent article se bornant à tirer les conséquences de décisions rendues par le Conseil constitutionnel, votre commission vous propose de l'adopter sans modification.

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

ARTICLE 2 ter (nouveau)

Maintien de la retenue à la source spécifique et partiellement libératoire applicable aux revenus des non-résidents

Le présent article propose d'abroger la réforme du régime de retenue à la source applicable aux traitements, pensions, salaires et rentes viagères à titre gratuit de source française des non-résidents perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2021. Il maintient pour cela le régime de retenue à la source aujourd'hui en vigueur (article 182 A du code général des impôts) et donc son caractère partiellement libératoire de l'impôt sur le revenu (article 197 B du code général des impôts). Comme l'avait relevée à plusieurs reprises la commission des finances du Sénat, la modification de ce régime, adoptée en loi de finances pour 2019 et reportée d'un an en loi de finances pour 2020, aurait eu un effet particulièrement dommageable pour les contribuables non-résidents, y compris pour les plus modestes d'entre eux.

La réforme, engagée par le Gouvernement pour permettre l'entrée des non-résidents dans le prélèvement à la source, souffrait d'un manque de préparation : aucun mécanisme de transition n'avait été prévu pour en atténuer les effets. Introduite par voie d'amendement, elle n'avait pas non plus fait l'objet d'une étude d'impact, ce que la commission des finances avait regretté en alertant sur ses effets non anticipés sur l'imposition des non-résidents. Déjà, le 19 mai 2020, le Sénat avait adopté une proposition de loi relative aux Français établis hors de France qui prévoyait cette abrogation.

En application de l'article 12 de la loi de finances pour 2020, le Gouvernement a remis au Parlement un rapport relatif à la fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables fiscalement domiciliés hors de France. Le présent article s'inspire des recommandations de ce rapport et procède à l'abrogation de la réforme de la retenue à la source avant qu'elle n'entre en vigueur. Ayant alerté dès son introduction par amendement en loi de finances initiale pour 2019 des effets très négatifs de cette réforme, la commission a décidé d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : APRÈS UN MORATOIRE D'UN AN, LA RÉFORME DE LA RETENUE À LA SOURCE SPÉCIFIQUE SUR LES REVENUS DES NON-RÉSIDENTS DOIT ENTRER EN VIGUEUR POUR LES REVENUS PERÇUS OU RÉALISÉS À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2021

À titre liminaire, il est rappelé qu'une personne est considérée comme résidant fiscalement en France si elle satisfait à l'un des trois critères, non-cumulatifs, définis à l'article 4 B du code général des impôts (CGI) :

- elle dispose en France de son foyer ou de son lieu de séjour principal ;
- elle exerce en France une activité professionnelle, sauf à prouver que cette activité n'est exercée qu'à titre accessoire ;
- elle a en France le centre de ses intérêts économiques.

Aux termes de l'article 4 A du CGI, **les personnes fiscalement domiciliées en France** sont soumises à une **obligation fiscale « illimitée »** : elles sont imposées sur l'ensemble de leurs revenus. *A contrario*, **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 CGI.

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 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 contribuable aurait pu être considéré comme fiscalement domicilié dans chacun des États contractants en vertu de leur droit interne, 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 ou dans l'État d'origine des revenus.

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

En 2018, selon les données de la direction des impôts des non-résidents (DINR), **l'on comptait 233 674 foyers fiscaux non-résidents**, rassemblant 470 801 personnes. Ce chiffre est toutefois légèrement sous-estimé puisqu'il ne tient compte ni des contribuables non-résidents qui sont dispensés de transmettre une déclaration de revenus à l'administration fiscale¹, ni de ceux qui réalisent uniquement des produits financiers ou des plus-values immobilières de source française.

A. LE RÉGIME D'IMPOSITION APPLICABLE AUX REVENUS DE SOURCE FRANÇAISE DES NON-RÉSIDENTS SE DISTINGUE PAR L'APPLICATION D'UN TAUX MINIMUM ET D'UNE RETENUE À LA SOURCE SPÉCIFIQUE

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

Les revenus de source française perçus par un non-résident font l'objet d'un **régime d'imposition dont la plus grande particularité tient à l'existence d'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'impôt, sauf exception (article 164 A du CGI).

Toutefois, parce ce que **ce système avantageait les contribuables non-résidents** imposés à raison de leurs seuls revenus de source française par rapport aux contribuables domiciliés en France et soumis à une obligation fiscale illimitée, l'article 197 A du CGI a introduit un **taux minimum d'imposition**. Ce taux tient compte du fait que les non-résidents ne sont soumis qu'à une obligation fiscale limitée et préserve donc en partie la logique de progressivité du barème de droit commun de l'impôt sur le revenu.

Depuis la loi de finances initiale pour 2006², **ce taux était 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 aux revenus de source française est inférieur à 20 %.

¹ Comme cela sera expliqué plus en amont, il s'agit des contribuables dont l'ensemble des revenus de source française sont soumis à la fraction libératoire de la retenue à la source spécifique sur les revenus de source française des non-résidents.

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

La loi de finances pour 2019¹ a modifié ce taux minimum d'imposition pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2018, en créant une seconde tranche avec un taux minimum de 30 %.

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

	Revenus perçus avant le 1 ^{er} janvier 2018	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		30 % (20 % ²)

⁽¹⁾ 25 659 euros pour l'impôt perçu sur les revenus 2020

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

Source : commission des finances du Sénat

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 qui est appliqué aux revenus de source française. Cela implique alors qu'il déclare son revenu-monde à l'administration fiscale française.

Par ailleurs, depuis la loi de finances pour 2019, **les pensions alimentaires** prévues au 2 du II de l'article 156 du CGI **peuvent être déduites** lors du calcul du taux moyen applicable à l'ensemble des revenus mondiaux. Deux conditions doivent toutefois être remplies : 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.

Le recours au taux moyen est aujourd'hui une option peu exercée par les contribuables non-résidents. Sur 233 674 foyers, seuls **17 396 foyers en ont fait la demande en 2018, soit 7,8 %²** (hors réclamation contentieuse). En 2018, la moyenne des revenus mondiaux déclarée pour l'application du taux moyen était de 47 795 euros (médiane à 31 447 euros)³. **S'il s'avère que recourir au taux moyen leur est défavorable, la DINR revient au taux minimum d'imposition lors de la liquidation de l'impôt.** Des efforts

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

² Selon les données figurant dans le rapport remis au Parlement par le Gouvernement sur « La fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France » (2020).

³ Ibid.

notables d'information et de communication ont toutefois été entrepris pour inciter les contribuables à recourir au taux moyen, souvent plus avantageux. D'après les premiers résultats de la campagne de déclaration en ligne, plus de 76 000 foyers y auraient ainsi eu recours pour 2020.

2. Une retenue à la source spécifique est appliquée sur les traitements, pensions, salaires et rentes viagères à titre gratuit de source française des non-résidents

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

Aux termes 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.** Celle-ci ne tient pas compte des charges de famille.

Cette retenue 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 ou de toute nature** fournies ou utilisées en France¹, **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 la retenue à la source : il s'agit du **montant net des sommes versées après la mise en œuvre 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 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.

¹ Plus précisément, il s'agit des 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.

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 revenus, 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 aux revenus de l'année 2020

(en euros)

Taux applicables	Limites des tranches selon la période à laquelle se rapportent les paiements				
	Année	Trimestre	Mois	Semaine	Jour ou fraction de jour
0 % en-deçà de	14 988	3 747	1 249	288	48
12 % ⁽¹⁾ de	14 988	3 747	1 249	288	48
à	43 477	10 869	3 623	836	139
20 % ⁽¹⁾ au-delà de	43 477	10 869	3 623	836	139

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

Source : <https://www.impots.gouv.fr/portail/international-particulier/questions/je-suis-non-resident-comment-est-calculée-la-retenue-la-source>

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

Aux termes 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 créancier 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 sur le montant d'impôt sur le revenu et le caractère partiellement libérateur de la retenue à la source

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 revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer [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 % pour 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 donc imposée au barème progressif, dans les conditions prévues à l'article 197 A du CGI, c'est-à-dire avec l'application d'un taux minimum égal à 20 % ou à 30 % selon la tranche de revenus. La retenue prélevée au taux de 20 % est alors déduite du montant de l'impôt ainsi calculé.

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** (le taux moyen, 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 tableau ci-après présente le mode de calcul de l'impôt sur le revenu dû par un non-résident.

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**

(en euros)

Calcul de la retenue à la source applicable		
Limites des tranches	Taux de retenue à la source	<i>Retenue opérée</i>
De 0 à 14 988 euros	Taux de 0 %	0
De 14 988 à 43 477 euros	Taux de 12 %	3 367,08
Au-delà de 43 477 euros	Taux de 20 %	304,6
Total de la retenue à la source (1)		3 671,68

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 %)	- 43 477
Revenu net imposable (2)	12 711

Calcul du montant de l'impôt à payer sur le revenu imposable		
De 0 à 25 659 euros	Taux de 20 %	2 542,0
Déduction de la tranche de la retenue à la source à 20 %		- 304,6
Impôt net à payer (3)		2 237,6
<i>Impôt total à payer (= 1 + 3)</i>		<i>5 909,28 euros</i>

Source : commission des finances

Dans ce cas-type, le montant total de l'impôt sur le revenu est égal à la somme du montant de la retenue à la source (3 671,7 euros) et de l'impôt net à payer (2 237,6 euros), soit 5 909 euros.

En 2018, les foyers fiscaux non-résidents se sont acquittés de 614,4 millions d'euros d'impôt sur le revenu, auxquels s'ajoutent 93,3 millions d'euros au titre de la retenue à la source sur les revenus salariaux et assimilés et 10,3 millions d'euros de contribution exceptionnelle sur les hauts revenus¹.

¹ Selon les données figurant dans le rapport remis au Parlement par le Gouvernement sur « La fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France » (2020).

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 CGI.

B. REPORTÉE AU 1^{ER} JANVIER 2021, LA RÉFORME DE LA RETENUE À LA SOURCE VISE À FAIRE ENTRER LES REVENUS DES NON-RÉSIDENTS DANS LE PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2023

L'objectif de la réforme de la retenue à la source, intervenue en loi de finances pour 2019¹, est de **rapprocher le régime d'imposition des salaires, traitements, pensions et rentes viagères à titre gratuits de source française des non-résidents du régime applicable aux résidents**. Concrètement, elle vise à **permettre l'entrée de ces revenus dans le régime du prélèvement à la source** pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2023.

Au regard de ses **conséquences en matière de fiscalité des non-résidents** , cette réforme a toutefois fait l'objet, en loi de finances pour 2020², d'un **moratoire d'un an** , décalant ainsi son application aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2021. Ce moratoire était également l'occasion d'apporter des **corrections techniques** au dispositif adopté en loi de finances pour 2019, lequel n'aurait pas permis en l'état l'application du prélèvement à la source³.

1. La suppression du caractère partiellement libératoire de la retenue à la source au 1^{er} janvier 2021 est un préalable obligatoire au passage au prélèvement à la source

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. L'article 12 de la loi de finances pour 2020 a décalé cette suppression aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2021. Il a également reporté d'un an l'application du nouveau plafond de 43 047 euros pour les règles relatives à l'imputation de la retenue à la source sur l'imposition des salaires versés en contrepartie de prestations artistiques (article 182 bis du CGI)⁴.

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

² Article 12 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Pour une description détaillée de ces modifications techniques, se reporter au commentaire de l'article 2 octies dans le rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019. Le rapport du Gouvernement au Parlement sur « La fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France » (p. 64) décrit également les difficultés suscitées par la première version de la réforme inscrite à l'article 13 de la loi de finances pour 2019.

⁴ Afin de ne pas pénaliser les contribuables, la modification du c du 1 du IV de l'article 1417 du CGI a également été 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.

Cependant, et jusqu'au 1^{er} janvier 2023, 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 (application du taux moyen sur le « revenu-monde »). L'application d'un taux personnalisé de prélèvement à la source rendra ensuite caduque cette précision.

Afin de rapprocher les régimes d'imposition des résidents et non-résidents, le **champ d'application de la retenue à la source** porterait, à compter des revenus perçus ou réalisés au 1^{er} janvier 2021, 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.**

2. L'abrogation de la retenue à la source à compter du 1^{er} janvier 2023 doit achever la transition vers le prélèvement à la source

L'article 12 de la loi de finances pour 2020 **abroge également, à compter du 1^{er} janvier 2023, l'article 182 A du code général des impôts**, ce qui revient à **supprimer le dispositif de retenue spécifique applicable aux non-résidents**. Concrètement, la base et le barème actuellement en vigueur pour la retenue spécifique sont maintenus à titre transitoire pour les revenus salariaux et assimilés perçus en 2021 et 2022.

L'article 12 supprime également 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. Cela revient donc à faire entrer **les revenus des non-résidents dans le champ du 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.

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

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, adopté en loi de finances pour 2019, abroge la retenue à la source spécifique prévue à l'article 182 A du CGI à partir des revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2022. Or, **il est nécessaire de disposer du revenu imposable et de l'impôt acquitté en n-2 pour établir le taux personnalisé du prélèvement à la source.**

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 ;

- 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.**

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

L'article 12 de la loi de finances pour 2020 prévoit **le maintien d'une retenue à la source spécifique pour les revenus issus de l'actionnariat salarié, mais en modifie l'assiette et le taux**, à compter du 1^{er} janvier 2023.

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, **la retenue sera calculée, pour les gains qui ne relèvent pas du régime prévu au I de l'article 163 bis G du CGI, par l'application d'un 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 (abattement forfaitaire de 10 %). Cette modification est destinée à **harmoniser le calcul de cette retenue à la source avec les conditions applicables au prélèvement à la source**.

En effet, selon l'article 204 F du CGI, l'assiette du prélèvement 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 néanmoins, par l'intermédiaire d'une déclaration spécifique, déclarer leurs frais professionnels réels, ce qui entrainera une régularisation de leur impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ABROGER, AVANT SON ENTRÉE EN VIGUEUR, LA RÉFORME DE LA RETENUE À LA SOURCE SPÉCIFIQUE SUR LES REVENUS DES NON-RÉSIDENTS ET AJUSTER CERTAINES DE SES MODALITÉS

Le présent article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement, de trois amendements identiques de la commission des finances de l'Assemblée nationale, de M. Meyer Habib et de Mme Anne Genetet. Il vise à **abroger la réforme de la retenue à la source spécifique applicable aux traitements, salaires, pensions et rentes viagères à titre gratuit de source française des non-résidents avant son entrée en vigueur, tout en procédant à des ajustements techniques.**

A. L'ABROGATION DE LA RÉFORME DE LA RETENUE À LA SOURCE SPÉCIFIQUE SUR LES REVENUS DES NON-RÉSIDENTS AVANT SON ENTRÉE EN VIGUEUR

Le II du présent article procède à l'abrogation de la réforme de la retenue à la source spécifique sur les traitements, les salaires, les pensions et les rentes viagères à titre gratuit de source française des non-résidents en supprimant certaines dispositions introduites à l'article 13 de la loi de finances pour 2019¹. Il procède ainsi à la suppression de quatre dispositions devenues inutiles avec l'abrogation de la réforme :

- la disposition permettant de maintenir un régime spécifique de retenue à la source pour les salaires versés en contrepartie des sommes artistiques (article 182 A *bis* du CGI) ;

- la disposition abrogeant le caractère partiellement libératoire de la retenue à la source prévu à l'article 197 B du CGI ;

- la disposition procédant à une coordination à l'article 1417 du CGI et destinée à tenir compte de la réforme de la retenue à la source sur le montant des revenus pris en compte pour bénéficier de diverses réductions d'impôts locaux ;

- la disposition fixant l'entrée en vigueur de ce dispositif.

Le III du présent article répond au même objectif, supprimer les dispositions devenues inutiles avec l'abrogation de la réforme, mais en visant celles inscrites à l'article 12 de la loi de finances pour 2020² :

- la disposition abrogeant la retenue à la source spécifique prévue à l'article 182 A ;

- la disposition réformant la retenue à la source pour les revenus tirés de l'actionnariat salarié (article 182 A *ter*) ;

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

² Article 12 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

- les dispositions prévoyant diverses coordinations pour tenir compte de la réforme de la retenue à la source ;

- la disposition fixant l'entrée en vigueur de la suppression de la retenue à la source au 1^{er} janvier 2023.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un **sous-amendement de correction légistique** du rapporteur général, M. Laurent Saint-Martin.

B. L'AJUSTEMENT DES MODALITÉS DE LA RETENUE À LA SOURCE SPÉCIFIQUE

Aux termes du 1 du I du présent article, une nouvelle rédaction est proposée pour les III et IV de l'article 182 A :

- les limites des sommes soumises à retenue sont actualisées dans le texte même de l'article 182 A. Concrètement, il s'agit des limites déjà prévues pour le tarif de retenue à la source applicable aux revenus de l'année 2020, qui sont indexées pour tenir compte de l'inflation¹, dans la même limite que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu prévu au 1 du I de l'article 197 du CGI (soit 0,2 % cette année²) ;

- le mode de calcul des tranches de revenu lorsque les sommes soumises à retenue sont payées par trimestre, au mois, à la semaine ou à la journée demeure inchangé, mais il est directement inscrit dans l'article 182 A du CGI. Les limites des tranches annuelles doivent être respectivement divisées par 4, 12, 52 et 312. Par voie de conséquence, le renvoi à un décret en Conseil d'État est abrogé ;

- le IV de l'article 182 A conserve le principe d'une indexation annuelle, avec une révision des limites des tranches du tarif chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, la rédaction en est toutefois modifiée. Il est également précisé que les montants obtenus sont arrondis à l'euro le plus proche, la fraction d'euro égale à 0,5 comptant pour 1. Le B du IV du présent article précise que cette disposition ne s'appliquera qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, puisque les tranches prévues à la nouvelle rédaction du III de l'article 182 A tiennent déjà compte de l'indexation du barème opérée pour les revenus de l'année 2020.

¹ Le taux d'inflation retenu correspond à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix hors tabac en 2020 par rapport à 2019. Il figure dans le Rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances.

² Se reporter au commentaire de l'article 2 du présent projet de loi, relatif à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu.

Limites des tranches du tarif de la retenue à la source prévues dans l'article 182 A du code général des impôts, tel que modifié par le présent article

(en euros)

Taux applicables	Limites des tranches selon la période à laquelle se rapportent les paiements				
	Année	Trimestre	Mois	Semaine	Jour ou fraction de jour
0 % en-deçà de	15 018	3 755	1 252	289	48
12 % ⁽¹⁾ de	15 018	3 755	1 252	289	48
à	43 563	10 891	3 630	838	140
20 % ⁽¹⁾ au-delà de	43 563	10 891	3 630	838	140

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

Source : dispositif du présent article

Les taux applicables aux revenus, y compris aux revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer demeurent inchangés.

Le **2 du I du présent article** opère une **coordination** à l'article 182 A *bis* du CGI pour tenir compte de la nouvelle rédaction de l'article 182 A du CGI.

Le **3 du I** du présent article complète le II de l'article 182 B du CGI par un alinéa visant à prévoir que **le contribuable puisse demander le remboursement de l'excédent de retenue à la source lorsque cette dernière excède le montant de l'impôt dû et calculé selon les conditions prévues à l'article 197 A du CGI** (cf. *supra*, il s'agit du taux moyen et du taux minimum). Cette disposition harmonise ainsi les règles régissant le remboursement des excédents de revenus entre les traitements, salaires, pensions et rentes viagères à titre gratuit et les revenus visés à l'article 182 B. Cette disposition s'applique aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2020 (**A du IV du présent article**).

Le **4 du I du présent article** procède enfin à une **coordination à l'article 1671 A du CGI** : la retenue à la source ne sera ni opérée, ni versée au Trésor lorsque son montant n'excède pas huit euros par mois pour tout salarié, pensionné, créditier ou bénéficiaire des versements donnant lieu à une retenue à la source au titre des articles 182 A, 182 A *bis*, 182 A *ter* et 182 B.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE SÉNAT AVAIT DÉJÀ VOTÉ LA SUPPRESSION DE CETTE RÉFORME EN RAISON DE CES EFFETS TRÈS DOMMAGEABLES SUR LES NON-RÉSIDENTS, EN PARTICULIER POUR LES CONTRIBUABLES MODESTES

A. UNE SUPPRESSION BIENVENUE, QUI RÉPOND AUX ALERTES DU SÉNAT SUR LES EFFETS DE BORD NON-ANTICIPÉS DE LA RÉFORME DE LA RETENUE À SOURCE POUR LES CONTRIBUABLES NON-RÉSIDENTS

Le présent article supprime la réforme de la retenue spécifique sur les revenus de source française des non-résidents, avant même son entrée en vigueur. Cela signifie que **cette suppression n'a pas d'impact sur les recettes fiscales de l'État par rapport à la situation qui prévalait jusqu'ici**, la réforme ne devant commencer à produire ses effets qu'à compter du 1^{er} janvier 2021.

Lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2019¹ et pour 2020², **la commission des finances avait déjà mis en avant les effets très dommageables de la réforme de la retenue à la source sur certains revenus de source française des non-résidents.**

Elle relevait également que, **contrairement aux ambitions affichées, la réforme n'était ni simplement une réforme de gestion, ni même une simplification du régime d'imposition des non-résidents**, qui demeure extrêmement difficile à appréhender. Cette réforme constituait, pour l'administration, une manière d'inciter, par la contrainte fiscale, les non-résidents à déclarer leur revenu-monde afin de pouvoir bénéficier du taux moyen, qui se serait avéré plus avantageux. Par là-même, cela complexifiait encore les obligations déclaratives des contribuables non-résidents, en particulier pour les plus modestes d'entre eux³.

Comme l'avait montré la commission des finances, **hors recours au taux moyen, l'impôt dû par les contribuables non-résidents aurait connu une forte augmentation en 2021 et en 2022, soit les deux années de transition précédant la pleine application du prélèvement à la source.**

¹ Commentaire de l'article 3 bis dans le rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

² Commentaire de l'article 2 octies dans le rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

³ En effet, dans le système de retenue à la source, les salariés sont dispensés de déclaration si leur rémunération imposable n'excède pas la limite à partir de laquelle s'appliquait le taux de 20 % et s'ils ne perçoivent pas d'autres revenus passibles de la retenue à la source et impliquant une régularisation par voie de rôle.

**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 14 988 euros</i>	<i>Taux de 0 %</i>	<i>0</i>
<i>De 14 988 à 43 477 euros</i>	<i>Taux de 12 %</i>	<i>3 367,08</i>
<i>Au-delà de 43 477 euros</i>	<i>Taux de 20 %</i>	<i>304,6</i>
Total de la retenue à la source (1)		3 671,68

Calcul du montant des revenus imposable

	2020	2021
<i>Pension</i>	<i>50 000</i>	<i>50 000</i>
<i>Abattement forfaitaire de 10 % plafonné</i>	<i>- 3 812</i>	<i>- 3 812</i>
<i>Revenus fonciers nets</i>	<i>10 000</i>	<i>10 000</i>
<i>Revenu brut global</i>	<i>56 188</i>	<i>56 188</i>
<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>	<i>- 43 477</i>	<i>Pas applicable</i>
Revenu net imposable (2)	12 711	56 188

* si la réforme était entrée en vigueur

Calcul du montant de l'impôt à payer

		2020	2021
<i>De 0 à 25 659 euros</i>	<i>Taux de 20 %</i>	<i>2 542,20</i>	<i>6105,8</i>
<i>Au-delà de 25 659 euros</i>	<i>Taux de 30 %</i>		<i>9158,7</i>
<i>Imputation de la retenue</i>			
<i>Déduction de la tranche de la retenue à la source à 20 %</i>		<i>- 304,6</i>	
<i>Déduction de l'ensemble de la retenue à la source</i>			<i>- 3 671,68</i>
Impôt net à payer (3)		2 237,6	11 592,82
Impôt total à payer (= 1 + 3)		5909,28	15 264,5 (soit + 158 %)

Source : commission des finances du Sénat

Si l'exemple ci-dessous est un cas-type, **le rapport relatif à la fiscalité des non-résidents remis par le Gouvernement au Parlement montre que la situation est similaire pour des contribuables plus modestes**. Un retraité recevant une pension mensuelle de 2 000 euros par mois aurait ainsi vu son imposition augmenter de plus de 50 %¹, tandis qu'un couple de salariés ayant chacun pour seul revenu un salaire de source française de 30 000 euros annuels aurait vu son imposition augmenter de 68 %. Les plus fortes augmentations d'impôt sur le revenu auraient touché les contribuables non-résidents des classes moyennes.

Lors de l'examen en séance à l'Assemblée nationale des amendements ayant conduit au présent article, le ministre délégué aux comptes publics, M. Olivier Dussopt, a reconnu que « *les hypothèses de travail [avaient] montré que les non-résidents dont les revenus sont situés entre 27 000 et 44 000 euros auraient connu une très forte augmentation de leur imposition* »². **Le rapport accrédite ainsi les alertes de la commission des finances du Sénat** depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

**Les trois scénarios envisagés par le Gouvernement
pour remédier aux effets pénalisants de la réforme de la retenue à la source
pour les contribuables non-résidents**

Dans le rapport relatif à la fiscalité des contribuables non-résidents remis par le Gouvernement au Parlement, **deux mesures sont d'emblée écartées par le Gouvernement** :

1. **Généraliser la déclaration des revenus mondiaux pour l'application du taux moyen**. Cela aurait eu pour conséquence de créer une obligation déclarative illimitée, alors que tous les non-résidents ne le souhaitent pas, et de pénaliser les plus modestes d'entre eux, qui sont aujourd'hui dispensés de déclarer leurs revenus de source française si leur rémunération imposable ne dépasse pas le seuil de la fraction libératoire de la retenue à la source (cf. *supra*).
2. **Appliquer le barème de l'impôt sur le revenu aux seuls revenus de source française, systématiquement**, ce qui entraîne corrélativement la suppression du taux minimum et du taux moyen. Or, la suppression de tout taux minimum d'imposition aurait conduit à fortement avantager les contribuables non-résidents et celle du taux moyen à pénaliser les contribuables disposant de charges de famille élevées et/ou de revenus de source étrangère faibles.

¹ « La fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France », Rapport du Gouvernement au Parlement.

² Assemblée nationale, séance du mardi 13 octobre 2020. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2020-2021/20210016.asp#P2222854>

Trois autres séries de mesures ont donc été envisagées pour pallier les effets dommageables de la réforme de la fiscalité des non-résidents :

1. **Appliquer la décote pour le calcul du taux moyen**, à condition donc que le contribuable déclare l'ensemble de ses revenus, de source française comme de source étrangère. Le Gouvernement estime toutefois que cette mesure ne compenserait pas entièrement les effets de la réforme¹ et créerait en outre des effets d'aubaine².
2. **Mettre en place un barème spécifique pour les non-résidents qui soit adapté au passage au prélèvement à la source**. Toutefois, un tel barème serait complexe à mettre en œuvre : soit il continue à faire des perdants et des gagnants au sein des ménages non-résidents, sans raison valable, soit il reproduit les effets de la retenue à la source et de son caractère partiellement libératoire, ce qui conduit encore à complexifier l'imposition des non-résidents, pour les mêmes effets en termes d'impôt dû ;
3. **Revenir sur la suppression de la retenue à la source spécifique partiellement libératoire** pour ne pas modifier le niveau d'imposition des contribuables, sans pour autant revenir sur la création du second taux minimum d'imposition à 30 % puisque ce dernier est déjà en vigueur, contrairement à la réforme de la retenue à la source.

Source : « La fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables domiciliés hors de France », Rapport du Gouvernement au Parlement

Encore une fois, il semble que **le Sénat a eu raison trop tôt, notamment lorsqu'il a voté, dans le cadre de la proposition de loi relative aux Français établis hors de France, l'abrogation de la réforme de la retenue à la source**³. La commission rappelle par ailleurs, comme le Gouvernement le reconnaît dans le rapport précité, que **le régime de la retenue à la source présente des avantages non-négligeables** : il permet de pallier les difficultés éventuelles de recouvrement et de collecte de l'impôt sur le revenu des non-résidents et il constitue un facteur d'attractivité pour la France, puisqu'il traite favorablement les non-résidents bénéficiaires de revenus de source française.

En ne tenant pas compte des réserves exprimées par la commission des finances du Sénat, qui avait dans un premier temps appelé à procéder par étape, pour davantage lisser dans le temps les conséquences de la réforme, **le Gouvernement a infligé aux non-résidents deux années d'incertitudes et s'est trouvé contraint de reculer**. Les inquiétudes auraient pu être apaisées depuis bien longtemps. 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.

¹ Par exemple, un retraité touchant 2 000 euros de pension par mois verrait son imposition sur le revenu passer de 840 euros (hors réforme de la retenue à la source spécifique) à 1 088 euros (réforme, avec décote), au lieu de 1 280 euros (réforme, sans décote).

² La décote concernerait en effet tous les revenus de source française des contribuables non-résidents, qu'ils soient issus de salaires et de pensions ou de revenus fonciers par exemple.

³ Dossier législatif de la proposition de loi relative aux Français établis hors de France : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp119-179.html>

La commission ne peut donc qu'à nouveau regretter que la réforme n'ait pas été, dès son origine, documentée et chiffrée. Introduite par voie d'amendement, tout comme son moratoire et ses ajustements techniques en loi de finances pour 2020, elle n'avait pas fait l'objet d'une évaluation préalable.

La suppression de la réforme ne doit enfin pas désinciter le Gouvernement à étudier les moyens de simplifier la gestion de l'imposition sur le revenu des non-résidents (par exemple la restitution semi-automatique des excédents de retenue à la source, sans que la réclamation soit nécessaire ou encore la mise en œuvre de mesures de simplification déclarative). 40 % des déclarations des non-résidents doivent être retraitées manuellement, contre environ 5 % pour les contribuables domiciliés en France. Le Gouvernement explique dans son rapport étudier la possibilité de rembourser automatiquement le trop prélevé en cas de recours au taux moyen.

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

ARTICLE 2 quater (nouveau)

**Extension à l'ensemble des conjoints survivants, hommes ou femmes,
du bénéfice de la demi-part fiscale supplémentaire
au titre de l'impôt sur le revenu**

Le présent article vise à préciser que le bénéfice de la demi-part fiscale supplémentaire accordée, au titre de l'impôt sur le revenu, aux conjoints survivants de plus de 74 ans de titulaires de certains droits accordés aux anciens combattants s'applique également aux veufs, et non simplement aux veuves.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: LE BÉNÉFICE D'UNE DEMI-PART SUPPLÉMENTAIRE AU TITRE DE L'IMPOSITION SUR LE REVENU POUR LES VEUVES DE 74 ANS DE TITULAIRES DE LA CARTE DU COMBATTANT OU D'UNE PENSION MILITAIRE D'INVALIDITÉ

Dans le droit actuel, une demi-part supplémentaire est attribuée, au titre de l'impôt sur le revenu, aux veuves de plus de 74 ans de titulaires de la carte du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité.

L'article 195 du code général des impôts a été modifié dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020¹ afin que ce droit soit ouvert à **l'ensemble des veuves de plus de 74 ans** d'un titulaire de l'un de ces droits, indépendamment de l'âge du décès de ce dernier.

En effet, auparavant, le décès d'un titulaire d'une retraite du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité avant que celui-ci ait dépassé 74 ans privait sa veuve du bénéfice de la demi-part.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: L'OCTROI DE LA DEMI-PART ÉGALEMENT ACCORDÉ AUX VEUFs

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député M. Jean-Paul Dufrègne, avec un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Il tend à prévoir que l'octroi de la demi-part accordé aux veuves de plus de 74 ans de titulaires de la carte du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité s'applique également aux veufs.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION BIENVENUE

Le présent article 2 *quater* (nouveau) propose opportunément de tenir compte du fait que les conjoints survivants des titulaires de la carte du combattant ou d'une pension militaire d'invalidité peuvent tout aussi bien être des hommes que des femmes.

Il est donc nécessaire de préciser que la demi-part supplémentaire, accordée au titre de l'imposition sur le revenu peut tout aussi bien bénéficier aux veufs qu'aux veuves.

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

ARTICLE 2 quinquies (nouveau)

Suppression de gages pour des dispositions de la LFR 3

Le présent article vise à supprimer les « gages » qui n'ont pas été levés au sein de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

La commission des finances propose l'adoption de l'article, complété d'un amendement visant à supprimer deux autres « gages ».

I. LE DROIT EXISTANT : LA PRATIQUE DU « GAGE »

Dans le respect de l'article 40 de la Constitution, une initiative parlementaire se traduisant par **une baisse des ressources publiques** n'est possible qu'en prévoyant en contrepartie une **compensation** prenant la forme d'une hausse à due concurrence d'autres ressources publiques.

Toute forme de compensation est recevable dès lors qu'elle remplit les trois principaux critères fixés par le Conseil constitutionnel : la suffisance, la conséquence et l'immédiateté¹. **En pratique, le « gage » prend souvent la forme de la création d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.**

Ce dernier est en principe « levé » **par le Gouvernement** en séance publique si l'initiative parlementaire est adoptée, ce qui se traduit par sa suppression.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE SUPPRESSION DES « GAGES » NON LEVÉS

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec l'avis favorable de la commission des finances, propose de **supprimer les « gages » non levés** qui figurent dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020².

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.

² Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN « NETTOYAGE » BIENVENU

Le rapporteur général ne peut que soutenir le présent article, dès lors qu'il vise à supprimer des dispositions superfétatoires n'ayant pas vocation à être appliquées.

Par cohérence, il propose d'adopter un **amendement FINC.2** permettant de supprimer deux « gages » non levés figurant au IV des articles 37 et 38 du même texte.

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

ARTICLE 3

Baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à hauteur de la part affectée aux régions et ajustement du taux du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée

Les impôts de production, qui frappent les activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et services produits, sont régulièrement désignés comme un frein à la compétitivité de l'économie française. Face à ce constat et dans le cadre du plan de relance de l'économie, le présent article propose de diviser par deux le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La mesure devrait entraîner une baisse brute d'environ 7,2 milliards d'euros de prélèvements obligatoires pour les entreprises. Combinée avec l'article 4 prévoyant une baisse de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE) pesant sur les locaux industriels, la baisse totale des impôts de production représenterait un total estimé à 10 milliards d'euros par an, soit 20 % du plan de relance sur la période 2020-2021. Son coût net est cependant moins élevé sur l'on tient compte d'effets retours de la mesure sur le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

La CVAE est un impôt dont le produit est entièrement versé aux collectivités territoriales. La réduction de moitié de la CVAE proposée au présent article correspond ici à une suppression de la part régionale (50 %) de cet impôt. La perte de recettes afférente pour les régions serait compensée par le versement d'une fraction du produit national de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette mesure de compensation a été négociée dans le cadre d'un accord de méthode signé entre l'État et les régions le 30 juillet 2020.

Par ailleurs, dans la mesure où la contribution économique territoriale (CET), composée de la CVAE et de la CFE, fait l'objet d'un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA) à 3 % de la valeur ajoutée produite, la baisse de ces contributions pourrait être atténuée par un ressaut d'imposition pour les entreprises dont la CET due dépassait ce plafond. C'est la raison pour laquelle le présent article prévoit également un abaissement de ce plafond de 3 à 2 %, qui ne suffit pour autant pas à absorber intégralement la baisse de CET proposée par ailleurs aux articles 3 et 4.

Envisagée dès avant la crise dans le cadre du « pacte productif 2025 », la baisse des impôts de production ne relève pas d'une mesure de relance : son impact est pérenne, tandis que son effet sur la compétitivité-coût des entreprises ne sera réellement sensible qu'à moyen terme. Même, compte tenu de la mécanique de la CVAE, plus des deux tiers des entreprises ne bénéficieront pas de la baisse proposée avant mai 2022.

Pour autant, une baisse des impôts de production constitue une mesure opportune d'un point de vue économique, dans le prolongement de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés. Les modalités retenues permettent une compensation négociée de la perte de recettes des régions et ciblent efficacement des secteurs prioritaires comme l'industrie et le commerce. Néanmoins, pour tenir l'enveloppe budgétaire allouée et fixée, à des fins de communication, à 10 milliards d'euros, le Gouvernement ne procède pas à un abaissement homothétique du plafonnement de CET en fonction de la valeur ajoutée, à même de neutraliser intégralement le ressaut d'imposition. S'il en résulte un moindre coût pour l'État de 400 millions d'euros, ce choix s'effectue au détriment des secteurs prioritairement ciblés.

C'est pourquoi la commission a modifié cet article afin de porter le plafonnement de CET en fonction de la valeur ajoutée à 1,5 %, soit un niveau assurant la neutralisation intégrale du ressaut d'imposition.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CVAE EST UN IMPÔT DIT « DE PRODUCTION » AFFECTÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SINGULIÈREMENT AUX RÉGIONS

A. COMPOSANTE DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE, LA CVAE EST ISSUE DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

1. La contribution économique territoriale, venue remplacer la taxe professionnelle à compter de 2010, est composée de la CVAE et de la CFE

Avant sa suppression en loi de finances pour 2010¹, la taxe professionnelle (TP), héritière de la patente², constituait le principal impôt local acquitté par les entreprises, représentant 30 milliards d'euros en 2009. Sa suppression avait été avant tout motivée par le caractère « anti-économique » de cet impôt, accusé de pénaliser l'investissement et l'emploi du fait de son assiette composite comprenant la valeur locative des immeubles, la valeur locative des équipements et biens mobiliers (matériels, outillages, etc.), la masse salariale et les recettes. **La TP constituait ainsi un exemple d'impôt de production.**

¹ Article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle.

Les impôts de production

Selon l'Insee, les impôts de production englobent l'ensemble des impôts que les unités légales (entreprises, associations, établissements publics) supportent du fait de leurs activités de production, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et services qu'elles produisent ou vendent. Ces prélèvements sont à distinguer de la fiscalité sur les produits, qui est acquittée par le consommateur (TVA, en particulier), et de la fiscalité sur le résultat (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu).

La fiscalité de production peut être appréhendée de deux façons :

- au sens large, elle englobe des prélèvements assis sur des facteurs de production, à savoir la masse salariale et le capital ou les actifs de l'entreprise comme le foncier utilisé ;
- au sens strict, ils correspondent à des impôts frappant directement la production et non ses facteurs, dans la mesure où leur assiette repose sur un produit du compte de résultat.

En remplacement de la TP, la loi de finances pour 2010 a instauré une **contribution économique territoriale (CET)** composée de deux éléments :

- la **cotisation foncière des entreprises (CFE)**, régie par les articles 1447 à 1448 du code général des impôts (CGI)¹ ;

- la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, régie par les articles 1586 *ter* à 1586 *nonies* du CGI, et principal objet du présent article.

2. La contribution économique territoriale fait l'objet d'un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée

Afin d'alléger le poids de la CET pour les entreprises qui y sont assujetties, le législateur a instauré un mécanisme de plafonnement sur la valeur ajoutée (PVA).

Ainsi, **en application de l'article 1647 B *sexies* du CGI, le montant total dû par une entreprise au titre de la CET ne peut excéder 3 % de la valeur ajoutée produite** par l'entreprise, calculée selon les mêmes modalités et au cours de la même période de référence que celles utilisées pour déterminer l'assiette de la CVAE (voir *infra*).

La différence entre le montant théoriquement dû et l'application de ce plafonnement fait l'objet d'un dégrèvement des impôts d'État. En 2019, le PVA représentait un coût de **1,1 milliard d'euros**.

¹ Pour plus de détails sur la CFE, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 4.

**Évolution du coût pour l'État du plafonnement sur la valeur ajoutée
entre 2014 et 2019**

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coût du PVA	1 029	1 041	1 171	1 024	1 194	1 111

Source : commission des finances du Sénat

**B. BIEN QUE FRAPPANT LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES, LA
CVAE PRÉSENTE CERTAINES CARACTÉRISTIQUES LA RATTACHANT
À LA CATÉGORIE DES IMPÔTS DE PRODUCTION**

Les caractéristiques de la CVAE, qu'il s'agisse de l'établissement de son assiette ou de la détermination du taux applicable, conduisent à rattacher celle-ci à la catégorie des impôts de production.

**1. Un impôt assis sur la valeur ajoutée des entreprises, sans
parvenir à la même neutralité économique que la TVA**

Sont assujetties à la CVAE les entreprises :

- situées dans le champ d'application de la CFE, soit toutes les personnes physiques ou morales, ainsi que les sociétés non dotées de la personnalité morale, qui exercent à titre habituel une activité professionnelle ;

- dont le chiffre d'affaire réalisé au cours de la période de référence est supérieur à 152 500 euros hors taxe¹.

L'assiette imposable est calculée à partir de la **valeur ajoutée réalisée au cours de la période de référence**, en principe l'année au titre de laquelle l'imposition est établie ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile².

La valeur ajoutée imposable est en outre plafonnée pour la généralité des entreprises de sorte que celle-ci ne peut excéder un pourcentage du chiffre d'affaires fixé à :

- 80 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 7,6 millions d'euros ;

- 85 % pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros.

¹ Article 1586 ter du CGI.

² Article 1586 quinquies du CGI.

Aucun plafonnement n'est en revanche appliqué pour les établissements de crédits et les entreprises d'investissement agréés, les entreprises de gestion d'instruments financiers, les sociétés créées pour une opération de financement d'immobilisations corporelles et les entreprises d'assurance et assimilées¹.

Cette valeur ajoutée, calculée en application de l'article 1586 *sexies* du CGI (voir encadré *infra*), est une valeur ajoutée « brute ». **Contrairement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui se veut économiquement neutre en ce que l'entreprise redevable est en mesure de déduire de la TVA qu'elle acquitte la taxe qui a grevé les éléments du prix de leurs opérations imposables², la CVAE vient frapper, selon les mots du Conseil d'analyse économique, « un solde de gestion très en amont du résultat net de l'entreprise, sans rapport avec sa rentabilité », puisqu'en effet « les achats intermédiaires sont bien déduits de la base taxable, mais ce n'est pas le cas des autres achats auprès de fournisseurs de biens d'investissements. »³.**

**Détermination de la valeur ajoutée imposable au titre de la CVAE pour la
généralité des entreprises
(extrait de l'article 1586 *sexies* du CGI)**

« La valeur ajoutée est égale à la différence entre :

a) D'une part, le chiffre d'affaires tel qu'il est défini au 1, majoré :

- des autres produits de gestion courante à l'exception, d'une part, de ceux pris en compte dans le chiffre d'affaires et, d'autre part, des quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun ;
- de la production immobilisée, à hauteur des seules charges qui ont concouru à sa formation et qui figurent parmi les charges déductibles de la valeur ajoutée ; il n'est pas tenu compte de la production immobilisée, hors part des coproducteurs, afférente à des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques inscrites à l'actif du bilan d'une entreprise de production audiovisuelle ou cinématographique, ou d'une entreprise de distribution cinématographique pour le montant correspondant au versement du minimum garanti au profit d'un producteur, à condition que ces œuvres soient susceptibles de bénéficier de l'amortissement fiscal pratiqué sur une durée de douze mois ;
- des subventions d'exploitation ;
- de la variation positive des stocks ;
- des transferts de charges déductibles de la valeur ajoutée, autres que ceux pris en compte dans le chiffre d'affaires ;
- des rentrées sur créances amorties lorsqu'elles se rapportent au résultat d'exploitation ;

¹ Article 1586 *sexies* du CGI.

² Articles 271 et suivants du CGI.

³ Philippe Martin et Alain Trannoy, Les impôts sur (ou contre) la production, note n°53 du Conseil d'analyse économique, juin 2019.

b) Et, d'autre part :

– les achats stockés de matières premières et autres approvisionnements, les achats d'études et prestations de services, les achats de matériel, équipements et travaux, les achats non stockés de matières et fournitures, les achats de marchandises et les frais accessoires d'achat ;

– diminués des rabais, remises et ristournes obtenus sur achats ;

– la variation négative des stocks ;

– les services extérieurs diminués des rabais, remises et ristournes obtenus, à l'exception des loyers ou redevances afférents aux biens corporels pris en location ou en sous-location pour une durée de plus de six mois ou en crédit-bail ainsi que les redevances afférentes à ces biens lorsqu'elles résultent d'une convention de location-gérance ; toutefois, lorsque les biens pris en location par le redevable sont donnés en sous-location pour une durée de plus de six mois, les loyers sont retenus à concurrence du produit de cette sous-location ;

[...]

– les autres charges de gestion courante, autres que les quotes-parts de résultat sur opérations faites en commun ;

– les dotations aux amortissements pour dépréciation afférentes aux biens corporels donnés en location ou sous-location pour une durée de plus de six mois, donnés en crédit-bail ou faisant l'objet d'un contrat de location-gérance, en proportion de la seule période de location, de sous-location, de crédit-bail ou de location-gérance ;

– les moins-values de cession d'éléments d'immobilisations corporelles et incorporelles, lorsqu'elles se rapportent à une activité normale et courante. »

2. Un impôt dont le taux effectif varie en fonction du chiffre d'affaires des entreprises assujetties

Le produit de la CVAE reversée aux collectivités territoriales est obtenu en appliquant à la valeur ajoutée produite au cours de la période de référence par l'ensemble des entreprises assujetties un **taux dit « théorique » fixé à 1,5 % par l'article 1586 ter du CGI.**

En application de l'article 1586 quater du même code, le montant effectivement dû par l'entreprise est quant à lui déterminé par l'application à cette même base d'un « **taux effectif d'imposition** » (TEI) qui varie en fonction du chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise et nul pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 500 000 euros.

Cette distinction en fonction du chiffre d'affaires concourt également au rattachement de la CVAE à la catégorie des impôts de production.

Taux effectif d'imposition des entreprises redevables de la CVAE

Chiffre d'affaires	Taux effectif d'imposition
CA < 500 000 €	0 %
500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	0,5 % x (CA - 500 000 €) / 2 500 000 €
3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	0,5 % + [0,9 % x (CA - 3 000 000 €) / 7 000 000 €]
10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	1,4 % + [0,1 % x (CA - 10 000 000 €) / 40 000 000 €]
CA > 50 000 000 €	1,5 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'article 1586 quater du CGI

La différence entre la CVAE calculée au taux théorique et celle résultant de l'application du taux effectif d'imposition constitue le **dégrèvement barémique pris en charge par l'État**, et majoré de 1000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros. **En 2019, le dégrèvement barémique représentait un coût de 4,9 milliards d'euros, soit environ le quart du montant total de CVAE perçu par les collectivités territoriales.**

Évolution du coût pour l'État du dégrèvement barémique entre 2014 et 2019

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coût du dégrèvement barémique	3 825	3 904	4 033	4 192	4 352	4 881

Source : commission des finances du Sénat

In fine, l'article 1586 septies du CGI précise toutefois que le montant de la CVAE acquittée par les entreprises ne peut être inférieur à 250 euros.

C. LE PRODUIT DE LA CVAE EST INTÉGRALEMENT AFFECTÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UNE MOITIÉ REVENANT AUX RÉGIONS

1. La CVAE est un impôt local sur lequel les collectivités territoriales n'ont qu'un pouvoir fiscal résiduel

Bien que la CVAE soit un impôt local, les collectivités territoriales ne disposent en la matière d'**aucun pouvoir de taux**, ceux-ci étant fixés par la loi au niveau national (voir *supra*).

Tout au plus, celles-ci peuvent appliquer des **exonérations facultatives de CVAE**, qui correspondent aux exonérations de CFE pouvant être décidées sur délibération (ou en l'absence d'une décision contraire) des communes ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre¹. Prévues par **le II de la section V de la deuxième partie du livre premier du CGI**, Peuvent par exemple être concernés, sous certaines conditions, les théâtres, les cinémas, les médecins et auxiliaires médicaux, les vétérinaires, certaines coopératives agricoles, les librairies, les entreprises nouvelles dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou les zones franches urbaines *etc.*

2. Le produit de la CVAE est réparti entre les différents niveaux de collectivités territoriales, une moitié revenant aux seules régions

Le produit de la CVAE est partagé entre toutes les catégories de collectivités territoriales selon une clé de répartition définie par la loi. Celle-ci a évolué **depuis le 1^{er} janvier 2017**, la loi de finances pour 2016² ayant tiré les conséquences des compétences transférées aux régions en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015³ en **doublant la part affectée aux régions, de sorte que celle-ci représente désormais la moitié du produit de la CVAE.**

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2017 :

- les **régions**, le département de Mayotte, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique **perçoivent 50 %** du produit de la CVAE en application de l'article 1599 *bis* du CGI (contre 25 % auparavant);

- les **communes** en perçoivent **26,5 %** en application de l'article 1379 du même code (sans changement) ;

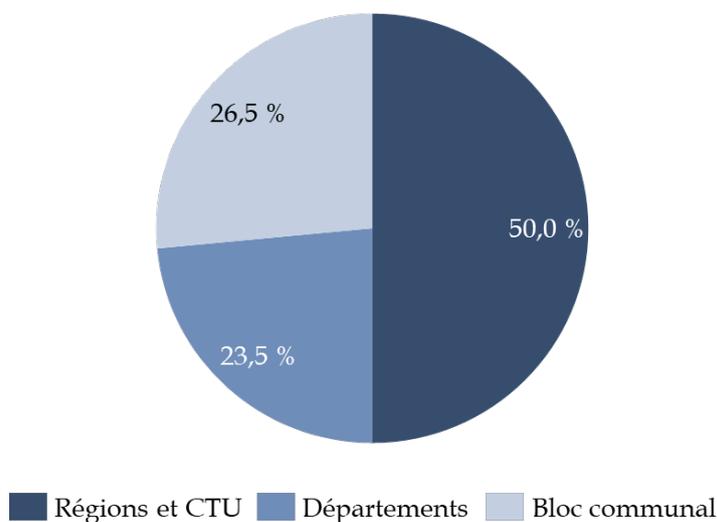
- les **départements** en perçoivent **23,5 %** en application de l'article 1586 du même code (contre 48,5 % auparavant).

¹ Article 1586 nonies du code général des impôts.

² Article 89 de la loi n°2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Répartition du produit de la CVAE entre les différents niveaux de collectivités territoriales depuis le 1^{er} janvier 2017



Source : commission des finances du Sénat

Évolution du montant de CVAE perçu par les différents niveaux de collectivités territoriales entre 2015 et 2019

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Bloc communal	4 654	4 718	4 787	4 826	5 657
<i>Dont communes</i>	969	244	140	126	624
<i>Dont EPCI à fiscalité propre</i>	3 685	4 475	4 647	4 701	5 033
Départements	7 817	7 894	3 987	4 008	3 776
Régions et collectivités territoriales uniques	4 156	4 249	8 807	8 890	9 492
Total	16 627	16 861	17 581	17 725	18 925

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Observatoire de la gestion et des finances locales (rapport annuel 2020)

L'article 1586 *octies* du CGI précise quant à lui les règles permettant de localiser la valeur ajoutée produite par l'entreprise sur le territoire de chaque commune. Une fois la répartition entre les différentes strates de collectivités territoriales établie, chacune d'entre elle perçoit un montant de CVAE correspondant à la valeur ajoutée réalisée sur son territoire¹.

¹ Article 344 quaterdecies de l'annexe 3 au CGI.

**Répartition du produit de la CVAE entre les régions en 2019
(par ordre décroissant)**

(en millions d'euros)

Région ¹	Part de CVAE perçue en 2019
Île-de-France	3 064,4
Auvergne-Rhône-Alpes	1 136,7
Grand Est	662,6
Nouvelle Aquitaine	658,9
Hauts-de-France	658,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	629,6
Occitanie	623,5
Pays de la Loire	487,1
Normandie	398,0
Bretagne	366,6
Centre-Val-de-Loire	314,9
Bourgogne-Franche-Comté	306,3
La Réunion	57,5
Guadeloupe	26,2

Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Observatoire de la gestion et des finances locales (rapport annuel 2020)

3. Le produit de la CVAE est reversé par l'État aux collectivités territoriales avec un décalage dans le temps

Chaque année, la CVAE est **auto-liquidée par les entreprises**. En application de **l'article 1679 septies du CGI**, les entreprises qui ont acquitté un montant de CVAE supérieur à 3 000 euros l'année précédente procèdent au paiement de deux acomptes versés respectivement au 15 juin et au 15 septembre au plus tard, calculés sur la base de la valeur ajoutée produite au cours de l'année précédente (avec une faculté de modulation en cas d'anticipation de variation de la valeur ajoutée produite). Le montant de CVAE dû au titre de l'année N fait ensuite l'objet d'une régularisation en N+1. Les entreprises dont le montant de cotisation n'excède pas 3 000 euros sont exemptées d'acompte et acquittent l'impôt en mai de l'année N+1.

¹ N'ont pas été intégrés le département de Mayotte, la collectivité de Corse et les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, pour lesquels le produit de CVAE affecté intègre les parts départementales et régionales.

L'État reverse ensuite chaque année aux collectivités territoriales par douzièmes le montant de CVAE acquitté au cours de l'année précédente après application de certaines majorations (dégrèvement barémique) et minorations (frais de gestion, pour 1 % du montant total)¹.

Ainsi, pour chaque année N, les collectivités territoriales perçoivent la CVAE acquittée au cours de l'année N-1 sur la base de la valeur ajoutée produite au cours de l'année N-2.

Évolution du produit de la CVAE

(en millions d'euros)



Source : « mission Jean-René Cazeneuve »²

D. UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA CVAE PERMET DE FINANCER LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

L'article 1600 du CGI prévoit enfin qu'une **taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie** est constituée de deux contributions :

- une taxe additionnelle à la CFE (TA-CFE) au taux de 0,89 % ;
- une **taxe additionnelle à la CVAE (TA-CVAE)** au taux de 1,73 %.

Nonobstant les exonérations listées par l'article précité, ces contributions sont dues par l'ensemble des redevables de la CVAE et de la CFE.

¹ Articles 344 duodécies et 344 terdecies de l'annexe 3 au CGI.

²M. Jean-René Cazeneuve, Impact de la crise du Covid-19 sur les finances locales et recommandations, 29 juillet 2020.

Son produit est affecté à CCI France, qui se charge ensuite de sa répartition entre les chambres de commerce et d'industrie de région, dans les conditions prévues au 10° de l'article L. 711-16 du code de commerce.

**Les chambres de commerce et d'industrie
(extrait de l'article L. 710-1 du code de commerce)**

« Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont chacun, en leur qualité de corps intermédiaire de l'État, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères. Assurant l'interface entre les différents acteurs concernés, ils exercent leur activité sans préjudice des missions de représentation conférées aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et des missions menées par les collectivités territoriales dans le cadre de leur libre administration.

Le réseau et, en son sein, chaque établissement contribuent au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant, dans des conditions fixées par décret, toute mission de service public et toute mission d'intérêt général directement utiles à l'accomplissement de ses missions. Dans le cadre de ses missions, il veille à l'égalité entre les femmes et les hommes et encourage l'entrepreneuriat féminin.

À cet effet, chaque établissement du réseau peut assurer, par tous moyens, y compris par des prestations de services numériques, et dans le respect, le cas échéant, des schémas sectoriels qui lui sont applicables :

- 1° Les missions d'intérêt général qui lui sont confiées par les lois et les règlements ;*
- 2° Les missions d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises et des entreprises, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de droit de la concurrence ;*
- 3° Une mission d'appui et de conseil pour le développement international des entreprises et l'exportation de leur production, en partenariat avec l'agence mentionnée à l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 ;*
- 4° Une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue grâce, notamment, aux établissements publics et privés d'enseignement qu'il ou elle crée, gère ou finance ;*
- 5° Une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ;*
- 6° Les missions de nature concurrentielle qui lui ont été confiées par une personne publique ou qui s'avèrent directement utiles pour l'accomplissement de ses autres missions ;*
- 7° Toute mission d'expertise, de consultation ou toute étude demandée par les pouvoirs publics sur une question relevant de l'industrie, du commerce, des services, du développement économique, de la formation professionnelle ou de l'aménagement du territoire, sans préjudice des travaux dont il ou elle pourrait prendre l'initiative.*

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose de CCI France, des chambres de commerce et d'industrie de région, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de commerce et d'industrie locales, des chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France, ainsi que des groupements interconsulaires que peuvent former plusieurs chambres de région ou territoriales entre elles. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DE LA CVAE À COMPTER DE 2021 ENTRAÎNANT UNE SUPPRESSION DE SA PART RÉGIONALE, COMPENSÉE PAR L'ATTRIBUTION D'UNE FRACTION DE LA TVA

A. UNE RÉDUCTION DE MOITIÉ DE LA CVAE À COMPTER DE 2021

1. Le dispositif divise par deux les taux de CVAE et ajuste en conséquence ses différents paramètres

Le présent article propose de réduire de moitié le produit total de la CVAE supporté par les entreprises et par l'État au titre du dégrèvement barémique, en divisant par deux ses taux :

- **le C du I** du présent article modifie **l'article 1586 ter du CGI** pour diviser par deux le taux théorique d'imposition, qui passerait ainsi de 1,5 % à 0,75 % ;

- **le D du I** modifie **l'article 1586 quater du même code** pour diviser par deux l'ensemble des éléments du barème du taux effectif d'imposition (voir tableau de synthèse *infra*) et divise par deux la majoration du dégrèvement barémique pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros, qui passe ainsi de 1 000 à 500 euros.

Le présent dispositif ajuste en conséquence certains paramètres de la CVAE :

- **le F du I** modifie **l'article 1586 septies du même code** pour abaisser le montant plancher de CVAE acquittée par une entreprise redevable après application du dégrèvement barémique de 250 à 125 euros ;

- **le K du I** modifie **l'article 1679 septies du même code** pour abaisser le seuil au-delà duquel les entreprises sont tenues de procéder au versement des deux acomptes annuels de CVAE de 3 000 à 1 500 euros.

Le A du VI du présent article précise que ces mesures s'appliqueraient à la CVAE due par les redevables **au titre de l'année 2021 et des années suivantes** et versées aux collectivités territoriales à compter de 2022. Logiquement, le E du même VI prévoit en revanche que l'abaissement du seuil au-delà duquel les entreprises sont tenues de procéder au versement des deux acomptes annuels s'applique aux acomptes versés au titre de 2022 et des années suivantes, puisque ce seuil repose sur la CVAE payée en année N-1.

2. La neutralisation de l'impact de la réforme sur les ressources des CCI

Afin de neutraliser l'impact de la baisse proposée de la CVAE sur les ressources des CCI, **le I du I du présent article** propose de modifier **l'article 1600 du CGI** pour doubler le taux de la TA-CVAE qui leur est affectée, passant ainsi de 1,73 % à 3,46 %.

Le C du VI précise que ces mesures s'appliqueraient à la TA-CVAE due par les redevables au titre de 2021 et des années suivantes.

3. Autres mesures de « toilettage légistique »

Le E du I du présent article propose également diverses mesures de « toilettage légistique » en supprimant des dispositions transitoires prévues par **l'article 1586 sexies du CGI** aujourd'hui caduques, relatives à l'alignement sur le droit commun de la CVAE due par certaines catégories d'entreprises (mutuelles, institutions de prévoyance, activités de location et de sous location).

B. UN ABAISSEMENT CORRÉLATIF DU PVA

Le J du I du présent article prévoit de modifier **l'article 1647 sexies B du CGI** pour abaisser le plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée de 3 % à 2 %.

Cette mesure, qui s'appliquerait également à la CET due au titre de l'année 2021 et des années suivantes en application **du D du VI**, vise à éviter que la baisse de la CVAE proposée au présent article combinée à la baisse de CFE due par les établissements industriels proposée à **l'article 4 du présent projet de loi de finances** ne se traduise par un ressaut d'imposition pour les redevables.

C. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA CVAE, QUI PASSE PAR UNE SUPPRESSION DE LA PART RÉGIONALE

1. La part régionale de CVAE serait intégralement supprimée à compter de 2021

L'intégralité de la réduction de moitié de la CVAE concernerait ainsi la part revenant aux régions (50 %), que **le H du même I** supprime en abrogeant **le 3° de l'article 1599 bis du CGI**.

Il est à noter que **le B du VI** prévoit que ce même H s'applique **non pas à la CVAE acquittée par les redevables au titre de l'année 2021, mais bien à la CVAE versée aux régions en 2021 (et donc acquittée au titre de**

l'année 2020). Corollairement, les **A et B du V** prévoient que la part « régionale » de la CVAE acquittée au titre de l'année 2020 en 2020 et 2021, que ce soit au titre du versement du solde ou de tout autre motif, par exemple suite à un contrôle fiscal, soit perçue au profit du budget général de l'État. **Le C du même V** précise en revanche que les réclamations afférentes demeureront régies comme en matière d'impôts locaux.

Par le même souci de coordination, **le G du même I** assure la coordination de cette mesure à **l'article 1586 nonies du même code** et **le B du II** abroge **le II de l'article L. 4331-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** relatif au versement par douzièmes aux régions du produit correspondant à leur part de CVAE.

2. Le produit de la CVAE serait donc réparti uniquement entre le bloc communal et les départements

Le A du I du présent article propose de modifier **l'article 1379 du CGI** pour doubler la part de produit de la CVAE revenant au bloc communal, passant ainsi de 26,5 % à 53 %, tandis que **le B du même I** prévoit de modifier **l'article 1586 du même code** pour doubler la part revenant aux départements, passant ainsi de 23,5 % à 47 %.

En application **du A du VI**, ces mesures s'appliqueraient à la CVAE due par les redevables **au titre de l'année 2021 et des années suivantes** et versées aux collectivités territoriales à compter de 2022

Ces dispositions permettent donc de neutraliser l'impact de la réduction de moitié de la CVAE sur la part de cet impôt revenant aux départements et aux communes.

Tableau de synthèse des évolutions concernant la CVAE proposées à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2021

		Avant réforme	Après réforme
Taux théorique d'imposition		1,5 %	0,75 %
Taux effectif d'imposition	CA < 500 000 €	0 %	0 %
	500 000 € ≤ CA ≤ 3 000 000 €	0,5 % x (CA - 500 000 €) / 2 500 000 €	0,25 % x (CA - 500 000 €) / 2 500 000 €]
	3 000 000 € < CA ≤ 10 000 000 €	0,5 % + [0,9 % x (CA - 3 000 000 €) / 7 000 000 €]	0,25 % + [0,45 % x (CA - 3 000 000 €) / 7 000 000 €
	10 000 000 € < CA ≤ 50 000 000 €	1,4 % + [0,1 % x (CA - 10 000 000 €) / 40 000 000 €]	0,7 % + [0,05 % x (CA - 10 000 000 €) / 40 000 000 €
	CA > 50 000 000 €	1,5 %	0,75 %
Répartition du produit	Communes	26,5 %	53 %
	Départements	23,5 %	47 %
	Régions	50 %	-

Source : commission des finances du Sénat

D. UNE COMPENSATION FINANCIÈRE POUR LES RÉGIONS AVEC LE VERSEMENT D'UNE FRACTION DU PRODUIT NATIONAL DE LA TVA

La compensation financière de la suppression de la part de produit la CVAE revenant aux régions est proposé par **le A du même IV du présent article** prévoyant l'attribution d'une fraction du produit net de la TVA, défini comme le produit brut budgétaire de l'année, déduction faite des remboursements et restitutions effectuées pour l'année en cours.

Le B du même IV précise qu'en 2021, le montant de TVA issue de cette fraction versé aux régions est égal au produit de la CVAE qu'elles ont perçu en 2020, soit en pratique acquittée par les redevables au titre de l'année 2019.

Le C du même IV prévoit qu'à compter de 2022, cette fraction soit établie en multipliant le produit net de la TVA au titre de l'année considérée par un ratio avec, au numérateur, le montant de la CVAE perçue en 2020 et, au dénominateur, le produit net de la TVA au titre de l'année 2021. Il est précisé qu'au titre des premiers mois de chaque année, ce ratio est appliqué à l'évaluation proposée du produit net de la TVA inscrite en annexe au projet de loi de finances pour l'année, avant qu'une régularisation ne soit opérée dès que ce produit ne soit précisément connu.

Enfin, **le III du présent article** vise à modifier **le II de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006** pour prévoir le versement par douzième de cette fraction de TVA et son retracement dans

la seconde section du compte d'avances aux collectivités territoriales annexé au projet de loi de finances.

Le A du II du présent article et le C du même II assurent la coordination de cette mesure en prévoyant de remplacer, respectivement aux articles L. 4331-2 et L. 4225-22 du CGCT, le produit de la part régionale de la CVAE par le versement d'une fraction de la TVA dans la liste des recettes de fonctionnement des régions et de la collectivité de Corse. Par le même souci de coordination.

Il résulterait de ces dispositions que :

- la compensation versée en 2021, égale à la CVAE perçue par les régions en 2020, aurait pour effet pratique de compenser la perte de recettes qu'auraient subie les régions au titre de cet impôt en 2021 en conséquence de la crise sanitaire et économique ;

- l'évolution du montant de la compensation suivrait la dynamique annuelle de la TVA.

E. UNE PERTE DE RESSOURCES PÉRENNE SUR LES FINANCES PUBLIQUES ESTIMÉE À 5,5 MILLIARDS D'EUROS ANNUELS

En 2021, l'intégralité de la perte de ressources est supportée par l'État.

En effet, la perte de la **part régionale de la CVAE (9,5 milliards d'euros en 2019) est intégralement compensée et même surcompensée** si l'on considère qu'en l'absence de réforme, les régions auraient pâti de la dynamique négative de la CVAE versée aux collectivités territoriales en 2021.

Si l'on tient compte du dégrèvement barémique, la mesure représente une **baisse brute des prélèvements obligatoires estimée à 7,2 milliards d'euros** dans l'évaluation préalable du présent article.

En revanche, la baisse du PVA n'absorbe pas l'intégralité de la baisse de la CET qui résulterait de l'application combinée du présent article et de l'article 4 du présent projet de loi de finances abaissant la CFE due par les établissements industriels. Ainsi, elle entraînerait une réduction du coût de la mesure pour l'État évaluée à 0,4 milliard d'euros.

En tenant compte enfin de la déductibilité du montant acquitté au titre de la CVAE du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, **le coût net de la mesure pour l'État - et partant pour les administrations publiques - est évalué à 5,9 milliards d'euros en 2021. À plus long terme, la mesure représenterait une diminution pérenne des ressources publiques annuelles évaluée à 5,5 milliards d'euros.**

**Coût pour les administrations publiques de la réduction de moitié de la CVAE
à compter de 2021**

(en milliards d'euros)

	2021	2022	2023	2024	Diminution pérenne (-) des ressources publiques
État	- 5,9	- 5,1	- 5,5	- 5,5	- 5,5
Collectivités territoriales					
Sécurité sociale					
Autres APU					
Total APU	- 5,9	- 5,1	- 5,5	- 5,5	- 5,5

Source : évaluation préalable de l'article 3

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NEUTRALISATION DES VERSEMENTS AU TITRE DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES RÉGIONALES ET DIVERS AMENDEMENTS DE PRÉCISIONS ET DE COORDINATION

A. UNE NEUTRALISATION DES VERSEMENTS AU TITRE DU FONDS DE PÉRÉQUATION DES RESSOURCES RÉGIONALES

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, un amendement du député Jean-René Cazeneuve visant, dans un souci de neutralisation financière de la réforme, à modifier **le B du IV du présent article** afin que le montant de CVAE à compenser soit selon les cas majoré ou minoré des attributions ou des prélèvements réalisés au titre du fonds de péréquation des régions.

Pour mémoire, le fonds de péréquation des ressources des régions avait été institué par la loi de finances initiale pour 2010 dans le cadre de la réforme de la TP. Régi par **l'article L. 4332-9 du CGCT**, ce fonds a pour objet de faire converger les taux de croissance des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle, parmi lesquelles la CVAE, vers la moyenne nationale. Ce fonds consiste en effet à écrêter la croissance de ces ressources dans les régions où celle-ci est supérieure à cette moyenne et à redistribuer ces prélèvements vers les régions où cette croissance lui est inférieure.

L'amendement propose ainsi que le montant de la CVAE utilisé pour le calcul de la compensation par une fraction de la TVA proposée par le présent article soit, selon les cas, majoré ou minoré des attributions ou des prélèvements effectués au titre de ce même fonds.

B. AMENDEMENTS DE PRÉCISION ET DE COORDINATION

L'Assemblée nationale a également adopté en première lecture, avec un avis favorable de la commission et des finances et du Gouvernement :

- un amendement de coordination **au E du I du présent article**, présenté par le rapporteur général ;

- deux amendements identiques déposés respectivement par le rapporteur général et par M. Jean-René Cazeneuve visant à préciser la rédaction **du V du présent article**, de façon à ce que reviennent à l'État l'intégralité de la part de produit de CVAE qui aurait dû être affectée aux régions au titre de l'année 2020, y compris les sommes acquittées à ce titre après 2021, par exemple en raison d'un contrôle fiscal.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE MOYEN TERME, DONT LES MODALITÉS PERMETTENT UN CIBLAGE OPPORTUN DU SECTEUR INDUSTRIEL, QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉ

En matière d'imposition des entreprises, il importe de **distinguer les prélèvements appréhendant l'activité de l'entreprise *per se* de l'imposition du résultat**, à savoir le bénéfice que retire l'entreprise de son processus de production.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) regroupe à cet effet les impôts dits « de production », dont la particularité est qu'ils sont **supportés par les unités légales du fait de leurs activités de production**, indépendamment de la quantité ou de la valeur des biens et services produits ou vendus. Ils représentent **un rendement global de près de 80 milliards d'euros en 2018, dont 18 milliards d'euros pour les impôts frappant directement la production**, ce qui regroupe en particulier la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)¹.

¹ Les autres impôts de production ayant pour assiette un facteur de production, à savoir la masse salariale (versement transport, taxe sur les salaires, forfait social) et le capital, ou les actifs de l'entreprise, à l'instar du foncier utilisé (taxe foncière sur les propriétés bâties, contribution foncière sur les entreprises).

Outre la spécificité de l'assiette, les impôts dits « de production » ont pour caractéristique de ne pas bénéficier à l'État, mais d'être **affectés, majoritairement aux collectivités territoriales (50 milliards d'euros environ) et à la sécurité sociale (20 milliards d'euros environ).**

Envisager une réforme des impôts de production doit donc conduire à distinguer les conséquences pour le redevable et pour la personne publique affectataire.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, le Gouvernement propose une **diminution ciblée de trois impôts sur la production dont le produit bénéficie uniquement aux collectivités locales.** Il s'agit :

- **par le présent article, de supprimer la part régionale de la CVAE - ce qui revient à une division par deux du montant de la CVAE à la charge des entreprises - et d'abaisser, corrélativement, le plafonnement de la contribution économique territoriale (CET) en fonction de la valeur ajoutée de 3 % à 2 % ;**

- **à l'article 4, de réformer les bases de calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des seuls établissements industriels.**

L'ensemble représente une baisse d'impôts brute pour les entreprises évaluée, à terme, à 10,1 milliards d'euros, correspondant à :

- une diminution de 7,2 milliards d'euros au titre de la suppression de la part régionale de la CVAE, ainsi que de 3,3 milliards d'euros au titre de la réforme des bases de calcul de la TFPB et de la CFE ;

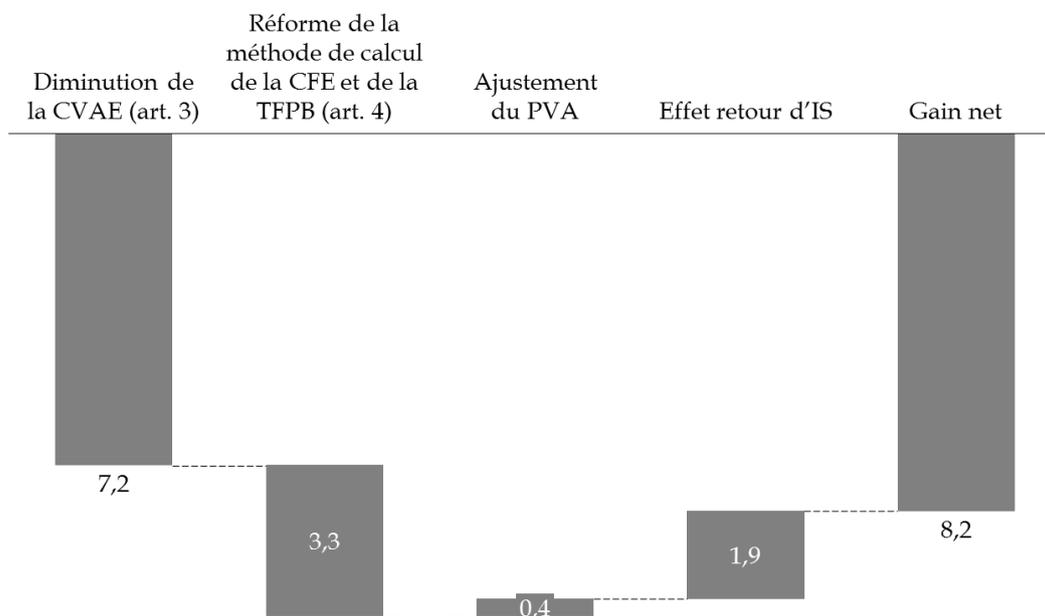
- un moindre coût, pour l'État, de 400 millions d'euros résultant de l'abaissement à 2 % du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée, insuffisant pour neutraliser intégralement le ressaut d'imposition résultant de la diminution de la CFE et de la CVAE proposée par ailleurs (cf. *infra*).

Cependant, pour les entreprises, une partie du gain brut sera absorbé par la majoration du résultat imposable : c'est « l'effet retour » de l'impôt sur les sociétés, évalué à 2,3 milliards d'euros.

Au total, le gain net résultant, pour les entreprises, de la réforme proposée s'élève à 8,2 milliards d'euros en rythme de croisière, comme le détaille le graphique ci-après.

Présentation du gain pérenne attendu de la réforme proposée pour les entreprises

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données de l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2021

L'ensemble de la perte de recettes constatée lors de la réforme doit être supportée par l'État : pour les collectivités territoriales, la baisse de fiscalité locale proposée fait l'objet d'une compensation, dont les modalités sont analysées ci-après.

A. LA BAISSÉ DES IMPÔTS DE PRODUCTION, UN ENJEU DE COMPÉTITIVITÉ, COMPLÉMENTAIRE DE LA TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Les impôts de production présentent, au regard de leur assiette, un **double inconvénient économique** :

- **d'une part, ils renchérissent le processus de production**, ce qui est susceptible de modifier les choix d'utilisation des facteurs de production au risque d'une perte de productivité, voire même de conduire une entreprise à privilégier le recours à des produits importés ;

- **d'autre part, ils revêtent un caractère procyclique**, en frappant indistinctement les entreprises, qu'elles soient ou non bénéficiaires.

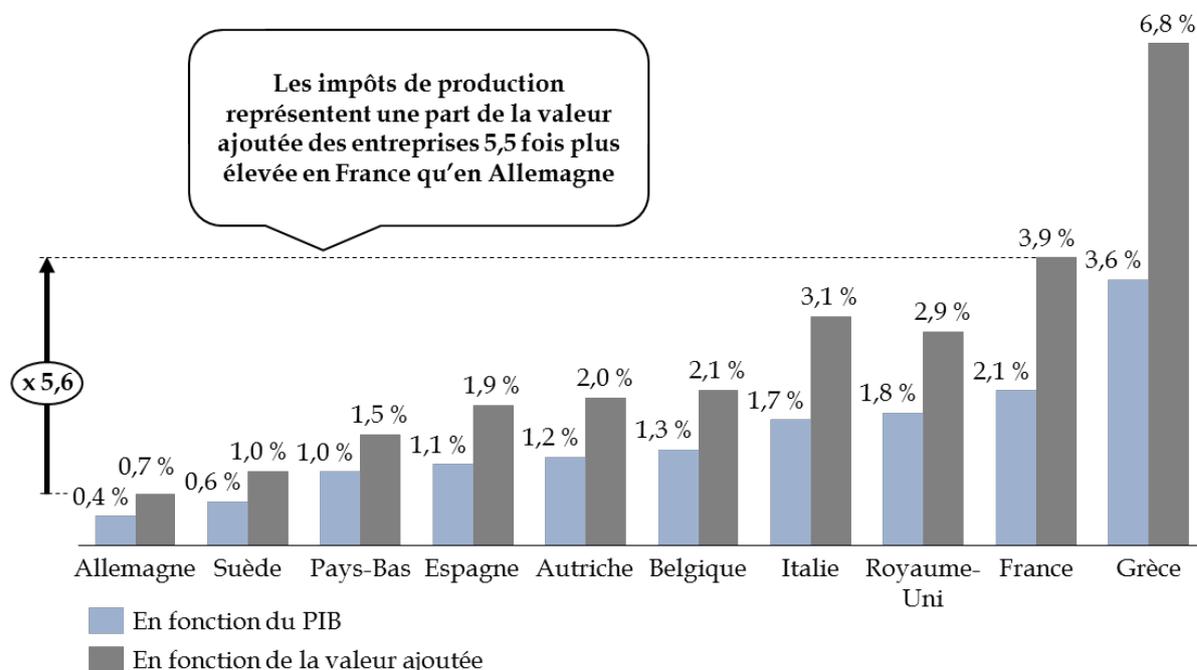
Surtout, **leur effet se concentre sur l'industrie**, particulièrement concernée par les éléments d'assiette. Ainsi, en 2018, le secteur industriel a acquitté 19,2 % des impôts de production alors qu'il représente seulement 13,6 % de la valeur ajoutée nationale brute.

Or, parmi ses principaux voisins, la France se singularise par un niveau élevé des impôts de production : elle constitue ainsi le deuxième pays de l'Union européenne où la part dans le produit intérieur brut (PIB) et la valeur ajoutée est la plus élevée, derrière la Grèce.

Comme l'illustre le graphique ci-après, l'écart est particulièrement marqué vis-à-vis de l'Allemagne : en 2018, la part des impôts de production dans la valeur ajoutée des entreprises est 5,6 fois plus élevée en France qu'en Allemagne.

Comparaison européenne des impôts de production payés par les entreprises

(chiffres 2018)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données Eurostat

S'ils ne font pas directement l'objet des comparaisons internationales s'intéressant à l'attractivité des pays, lesquelles privilégient le taux de l'impôt sur les sociétés, les impôts de production viennent directement dégrader la compétitivité-coût des entreprises.

De surcroît, dans la mesure où ils sont déductibles du résultat imposable, ils contribuent à réduire les bénéfices des entreprises, limitant de facto leur capacité à investir et les recettes fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés.

C'est pourquoi la baisse des impôts de production constitue, en soi, une orientation cohérente sur le plan économique.

B. UNE LABELLISATION AU TITRE DU PLAN DE RELANCE OPPORTUNISTE ET CONDITIONNANT LES MODALITÉS RETENUES PAR LE GOUVERNEMENT

Le choix de diminuer les impôts de production s'inscrit, de fait, dans **la poursuite des choix du Gouvernement en matière d'imposition des entreprises.**

La réflexion sur le niveau des impôts de production doit en effet être appréhendée de façon complémentaire à la trajectoire de baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés.

En augmentant la profitabilité des entreprises, la diminution des impôts de production peut même conduire à réduire le coût de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, dans son rapport consacré en 2017 à la modernisation de l'impôt sur les sociétés, le Conseil des prélèvements obligatoires relevait que *« la faible profitabilité des entreprises françaises réduit nettement le rendement de l'impôt sur les sociétés, et explique l'essentiel de la différence de rendement entre un point d'impôt sur les sociétés français et un point d'impôt sur les sociétés européen moyen. Ce phénomène peut s'expliquer par une pluralité de paramètres tels qu'un niveau élevé de coût des facteurs de production, en particulier du facteur travail, des prélèvements obligatoires pesant plus lourdement sur les entreprises »*¹.

Demande ancienne du secteur industriel, **ce projet a fait l'objet d'une concertation au long cours**, dans le cadre du « pacte productif 2025 », faisant suite à l'appel du Président de la République, en avril 2019 de *« bâtir un agenda des transitions à horizon 2025 »*, identifiant le *« besoin d'une stratégie collective pour la nation, un pacte productif permettant d'atteindre le plein emploi en 2025 »*².

De fait, l'effet à attendre d'une baisse des impôts de production ne saurait être immédiat. Affectant les choix d'utilisation des facteurs de production et renchérissant les coûts de production, **leur impact est avant tout latent et irrigue l'ensemble de la chaîne de valeur.** Contrairement à l'effet signal d'une diminution de l'impôt sur les sociétés, **une baisse des impôts de production n'est susceptible de produire tous ses effets qu'à moyen terme.**

À l'occasion du lancement de la consultation publique sur ce projet le 15 octobre 2019, Bruno Le Maire, alors ministre de l'économie et des finances, s'inscrivait précisément dans cette perspective, en relevant que *« si nous voulons rapatrier les capacités de production en France, nous devons retrouver une compétitivité fiscale. L'enjeu des impôts de production*

¹ *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*, Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2017, pp. 15-16.

² Selon la citation de la « commande » du Président de la République à l'occasion de la restitution du Grand débat national, reprise par Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, le 15 octobre 2019.

n'est pas de faire un cadeau aux entrepreneurs, c'est de rapatrier la production dans nos territoires. Pour cela, nous avons besoin d'une baisse massive, régulière et définitive ».

Quelques mois plus tard, le Gouvernement concrétise son projet initial en le labellisant sous le sceau du plan de relance de l'économie, en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire.

Le rapporteur général ne peut que constater cette comptabilisation opportune d'une dépense déjà envisagée avant même la crise sanitaire, et qui ne correspond nullement à une mesure de relance de l'activité. Elle ne n'est guère en phase avec la règle dite des « trois T », définie par la théorie économique pour caractériser le stimulus public efficace, lequel doit être à la fois temporaire, ciblé et introduit au moment opportun¹.

Un élément doit ainsi être pris en compte : compte tenu de la mécanique de liquidation de la CVAE, les entreprises dont le montant de cotisation n'excède pas 3 000 euros² sont exemptées d'acompte et acquittent donc l'impôt en mai de l'année suivante. **En 2018, ce sont ainsi 68 % des entreprises redevables de la CVAE qui ont été exemptées d'acompte.** Étant donné que la diminution proposée par le présent article ne concerne que la CVAE due au titre de l'exercice 2021, **pour plus du tiers des entreprises bénéficiant de la baisse, l'effet réel ne se matérialisera qu'en mai 2022.**

Voilà qui relativise encore davantage la portée du dispositif en termes de relance de l'activité.

Or, face à l'incertitude actuelle, les entreprises ont davantage besoin d'une incitation forte et immédiate à investir que d'une diminution d'impôts affectant indirectement, au terme d'un processus de ruissellement le long de la chaîne de valeur, leurs coûts de production.

C'est pourquoi le rapporteur général propose, par ailleurs, des dispositifs spécifiques visant, d'une part, à absorber rapidement les pertes des entreprises, via un assouplissement temporaire des conditions de report en arrière des déficits (« carry back »), et, d'autre part, à stimuler leurs décisions d'investissement, par une majoration temporaire des coefficients d'amortissement dégressif et l'introduction de suramortissements ciblés. Ce faisant, l'objectif poursuivi correspond à la fois à **une relance rapide de l'activité et à une amélioration, à moyen terme, de la compétitivité hors coût de nos entreprises.**

¹ À savoir temporary, targeted and timely.

² Ce montant est, par cohérence avec la diminution de la CVAE proposée, porté à 1 500 euros par le présent article.

C. DES MODALITÉS ASSURANT UN CIBLAGE OPPORTUN DU SECTEUR INDUSTRIEL, QUI DOIT ENCORE ÊTRE RENFORCÉ

Le rapporteur général constate que la labellisation de cette réforme au titre du plan de relance en a fortement conditionné les modalités proposées.

Il ressort explicitement des auditions qu'il a conduites que **le point de départ de la réforme est l'enveloppe financière allouée**, à hauteur de 10 milliards d'euros. C'est sans doute une **lacune majeure du projet du Gouvernement** : pour comptabiliser rapidement une baisse d'impôts au titre du plan de relance, il a fallu **privilégier un « rabot » des impôts de production** à une véritable réforme de leurs principaux effets néfastes, comme la consultation au long cours aurait pu le suggérer.

Par ailleurs, **entre les réflexions initiales du Gouvernements et le choix retenu, les priorités ont, semble-t-il, évolué.**

Dans le sillage de la note du Conseil d'analyse économique (CAE) consacrée aux impôts de production publiée en juin 2019¹, **le Gouvernement envisageait initialement une suppression intégrale de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**. C'est le sens des indications données par Bruno Le Maire, toujours à l'occasion du lancement de la consultation publique sur le projet de « pacte productif 2025 » le 15 octobre dernier, identifiant « *une priorité à la suppression de la C3S* ».

Selon le CAE, cette contribution, dont le rendement de près de 4 milliards d'euros en 2019 est intégralement affecté à la branche vieillesse, présente « *une nocivité [qui] n'a pas d'égal dans notre système fiscal* »². Quoiqu'elle ne soit directement acquittée que par les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 19 millions d'euros, **la C3S entraîne des effets de cascade documentés empiriquement**, les grandes entreprises parvenant facilement à répercuter l'incidence de la taxe sur les plus petites.

Le Gouvernement a finalement changé de pied, en privilégiant une réforme touchant plusieurs impôts et uniquement à base de fiscalité locale.

¹ Philippe Martin et Alain Trannoy, Les impôts sur (ou contre) la production, note n°53 du Conseil d'analyse économique, juin 2019.

² Ibid.

Pour justifier son choix, il fait valoir deux arguments :

- d'une part, que la C3S ne se concentre que sur les grandes entreprises, ce que les études économiques démentent en raison de ses effets en cascade ;

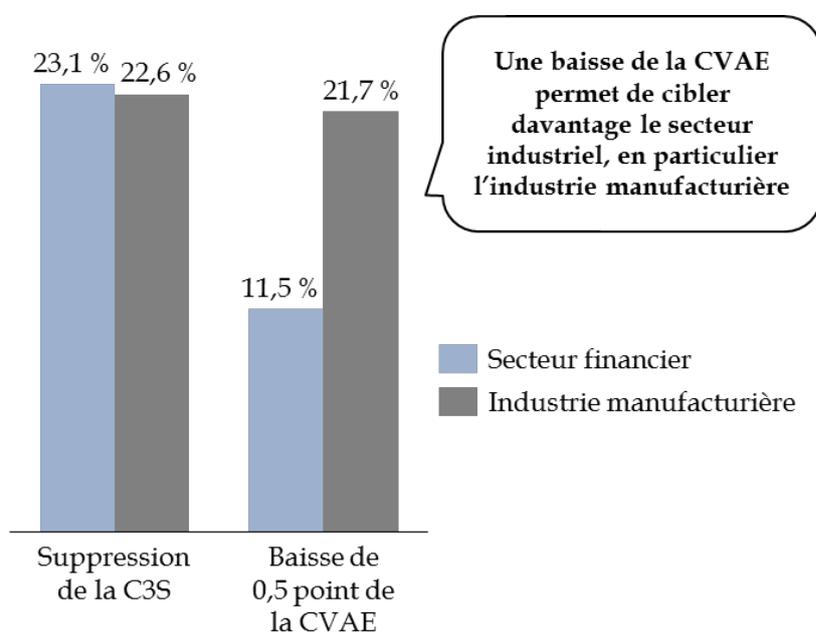
- d'autre part, que le rendement de la C3S repose, pour une part importante, sur les services financiers, davantage que pour d'autres types d'impôts de production.

Il est vrai que la C3S représentait, en 2017, 1,1 % de la valeur ajoutée du secteur financier, contre 0,4 % de la celle de l'industrie manufacturière.

Une baisse de la CVAE rend possible un ciblage plus marqué sur l'industrie manufacturière - et le secteur industriel au sens large - qu'une suppression de la C3S. C'est ce qui ressort des simulations effectuées par l'inspection générale des finances en 2018¹, observant la répartition du gain entre secteurs des deux réformes, comme l'illustre le graphique ci-après.

Comparaison de la répartition sectorielle du gain d'une baisse de la CVAE et d'une suppression de la C3S

(données 2017)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport précité de l'IGF

¹ La fiscalité de production, rapport du groupe de travail de l'inspection générale des finances présidé par Yves Dubief et Jacques Le Pape, juin 2018.

Un autre élément, laissé de côté par la communication du Gouvernement, doit également être pris en compte : la C3S est intégralement affectée à la caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV). L'évolution du projet du Gouvernement doit sans nul doute être lue à l'aune du report *sine die* de la réforme des retraites et de ses conditions de financement, ainsi que de la sensible dégradation du déficit de la branche vieillesse.

Face à ce revirement, le rapporteur général s'est d'abord interrogé sur l'opportunité d'une évolution de l'architecture de la baisse des impôts de production telle que le présent projet de loi de finances l'envisage.

À l'appui des considérations qui précèdent et des simulations de l'effet attendu de la réforme proposée, il prend acte du fait que **les modalités retenues rendent possible un ciblage réel du gain retiré par les entreprises sur le secteur industriel et le secteur du commerce**, ce qui constitue un élément positif. De surcroît, il observe que la suppression de la part régionale de CVAE a fait l'objet d'un **accord entre Régions de France et le Gouvernement** et s'inscrit dans un contexte immédiat de diminution du produit de CVAE en raison du contexte économique.

C'est pourquoi le rapporteur général a concentré ses travaux sur deux axes, afin :

- d'une part, **de concrétiser pleinement le ciblage sur le secteur industriel ;**

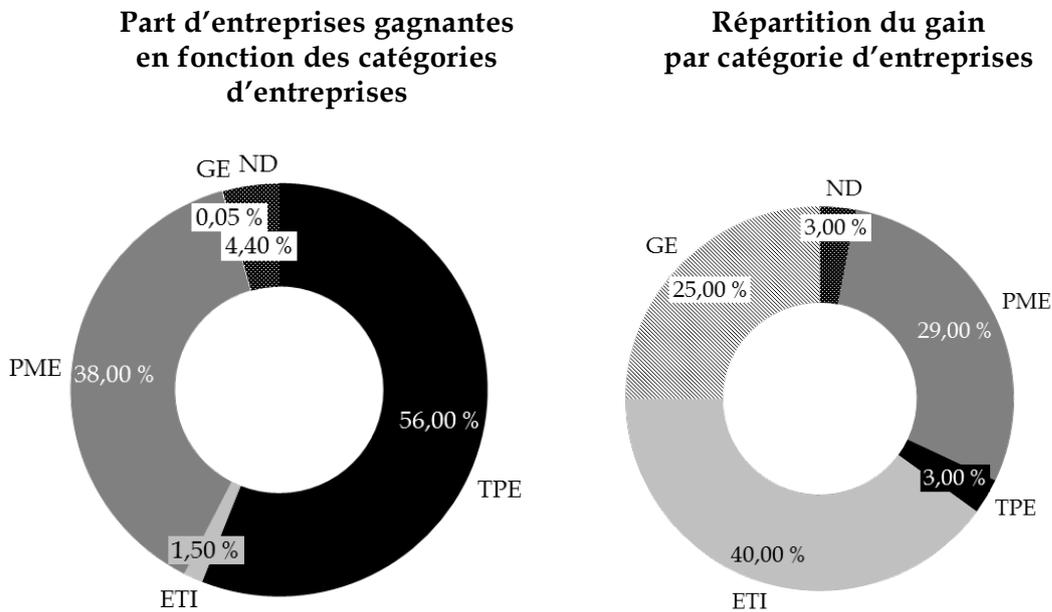
- d'autre part, **d'assurer une compensation pérenne et dynamique des collectivités territoriales**, en particulier s'agissant du bloc communal, lequel est directement concerné par l'article 4 du présent projet de loi de finances.

Selon les informations transmises au rapporteur général, le gain brut de l'ensemble de la réforme¹ concernerait près de 600 000 entreprises, dont **56 % de très petites entreprises et 38 % de petites et moyennes entreprises (PME). En termes de montant, le gain brut bénéficie en premier lieu aux entreprises de taille intermédiaire (4,1 milliards d'euros, soit 40 % du total) et aux PME (2,9 milliards d'euros, soit près de 30 % du total).**

La part des grandes entreprises n'est certes pas marginale, pour 25 % de la baisse brute d'impôts, mais elle résulte directement de leur part dans le rendement des impôts visés. Surtout, comme indiqué précédemment, **l'approche en termes de gain brut doit être complétée par l'appréhension de l'incidence fiscale** : les impôts de production acquittés par une grande entreprise peuvent ainsi être **répercutés dans la chaîne de production et être *in fine* supportés par leurs sous-traitants.**

¹ Articles 3 et 4 du présent projet de loi de finances.

Les deux graphiques ci-après détaillent la répartition du gain attendu par catégorie d'entreprises.



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données transmises par le Gouvernement

Surtout, les modalités retenues **concrétisent le ciblage de secteurs prioritaires**, puisque **les deux premiers bénéficiaires de la réforme proposée sont le secteur industriel (près de 30 % du montant) et le secteur du commerce (15 %)**.

Pour autant, force est de constater que **le Gouvernement ne va pas au bout de la logique de ciblage** de ces deux secteurs en n'ajustant pas à due concurrence le montant du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée. Il doit ainsi être rappelé que l'abaissement de 3 % à 2 % de ce plafonnement se traduit, pour l'État, **par un moindre coût de 400 millions d'euros**. Or ce sont précisément les secteurs du commerce, de l'industrie manufacturière et de l'hébergement-restauration qui sont les premiers bénéficiaires de ce mécanisme. En l'absence d'ajustement homothétique du plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée, le gain que ces secteurs retireront de la baisse des impôts de production est en partie réduit.

Pour tenir une enveloppe définie à des fins de communication, le Gouvernement bride l'effet de ciblage qu'il poursuit par ailleurs, pour des secteurs qui doivent de surcroît être soutenus dans le cadre de la relance de notre économie.

Le rapporteur général ne peut y souscrire, d'autant plus que le gain net de la réforme pour les entreprises est de 8,2 milliards d'euros, et non de 10 milliards d'euros.

C'est pourquoi la commission a, à son initiative, adopté **un amendement FINC.3 portant à 1,5 % le plafonnement de la CET en fonction de la valeur ajoutée, soit un niveau à même d'assurer une réelle neutralisation du ressaut d'imposition.**

D. UN DISPOSITIF DE COMPENSATION NÉGOCIÉ AVEC RÉGIONS DE FRANCE, QUI N'EST CEPENDANT PAS EXEMPT DE LIMITES

1. Un dispositif bienvenu de compensation des pertes de recettes de CVAE pour les régions attendues en 2021 en conséquence de la crise sanitaire

Le remplacement de la part régionale de la CVAE par l'attribution d'une fraction correspondante de TVA dynamique et compensant en 2021 les pertes attendues de CVAE liées à la crise sanitaire est **conforme à l'accord de méthode signée entre l'État et Régions de France le 30 juillet 2020, confirmé par un accord de partenariat signé le 28 septembre.**

Indépendamment de la question de la baisse des impôts de production, le rapporteur général relève avec satisfaction que le dispositif proposé, en calculant la fraction de TVA versée en 2021 sur la base du montant de CVAE perçu en 2020, a pour effet pratique de compenser aux régions les pertes attendue au titre de cet impôt en 2021. D'après les estimations, révisées au 30 septembre 2020, du député Jean-René Cazeneuve¹, après une augmentation de 4,8 % en 2020, les recettes de CVAE devraient, - en incluant la part supposée revenir aux régions que le présent article propose de supprimer - se contracter de **10 % en 2021, soit une baisse de l'ordre de 2 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et donc de 1 milliard d'euros pour les seules régions.**

D'après les informations transmises au rapporteur général, les comportements des entreprises face au paiement de leurs acomptes et un recours moins massif que prévu de leurs facultés de modulation à la baisse de ceux-ci pourraient indiquer que la baisse réelle de la CVAE serait moins importante.

Si le rapporteur général ne peut que se féliciter de la compensation des pertes de recettes de CVAE qu'auraient subi les régions en 2021 s'ils avaient conservé cette ressource, il **regrette néanmoins l'absence de mesures de compensation équivalente pour le bloc communal et pour les départements**, qui subiront également des pertes importantes, pouvant

¹ Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, Baromètre n° 2 au 30 septembre 2020, 20 octobre 2020.*

respectivement être estimées à 585 millions d'euros et 392 millions d'euros selon les projections établies par la « mission Cazeneuve ».

C'est la raison pour laquelle, par souci d'équité entre les différents niveaux de collectivités territoriales et compte tenu des dépenses supplémentaires que celles-ci sont amenées à supporter dans le contexte actuel, la commission proposera par ailleurs un amendement portant article additionnel et tendant à ce que les départements et le bloc communal bénéficient également d'une compensation de leurs pertes de recettes de CVAE.

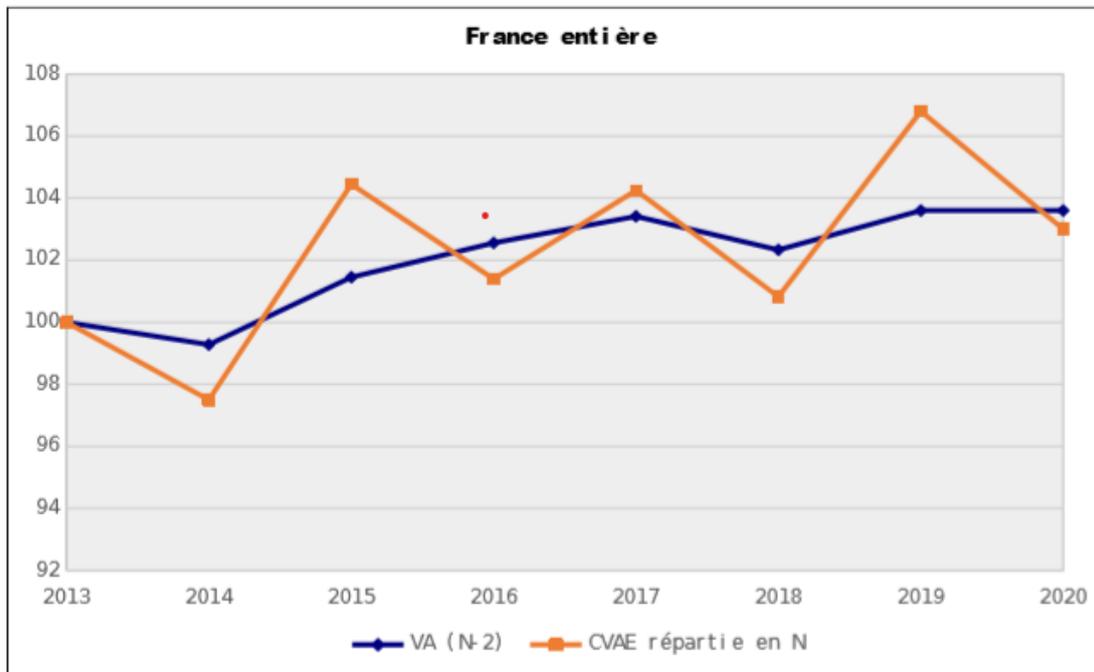
2. Le remplacement de la part régionale de la CVAE par une fraction de la TVA n'est pas exempt de limites

La CVAE et la TVA ont en commun d'être des ressources dynamiques et sensibles à la conjoncture économique

L'un des avantages TVA sur la CVAE réside néanmoins dans sa grande prévisibilité et sa corrélation avec les prévisions d'évolution de la valeur ajoutée, tandis que les fluctuations de la CVAE sont beaucoup plus erratiques, comme le montre le graphique ci-dessous.

La CVAE : une recette aux évolutions peu prévisibles

(évolution en base 100)



Lecture : Entre 2013 et 2014, la CVAE reversée a diminué de 2,50 % (l'indice passe de 100 en 2013 à 97,50 en 2014). Entre 2011 et 2012 la valeur ajoutée, sur laquelle est assise la CVAE de l'année qui suit, elle-même reversée aux collectivités territoriales l'année d'après (soit en 2014), avait diminué de 0,72 %.

Source : rapport annuel au Parlement relatif à la CVAE, 2020

Néanmoins, en prenant pour base la TVA de l'année N à compter de 2022, le dispositif de compensation proposé a pour effet de supprimer le décalage dans le temps qui existait en matière de versement de la CVAE aux collectivités territoriales. **Une telle contemporanéisation expose davantage les ressources régionales en cas de nouveau retournement conjoncturel. Pour cette raison, il est indispensable de mettre au point de nouveaux instruments permettant de renforcer la résilience des finances régionales.** L'accord de partenariat précité ouvre à cet égard deux chantiers :

- la mise en place d'un mécanisme contra-cyclique dit « serpent budgétaire » où une partie de la hausse annuelle des recettes régionales viendraient abonder un fonds de sauvegarde destiné à faire face aux retournements conjoncturels;

- renforcer la péréquation horizontale des régions, aujourd'hui limitée au fonds de péréquation des ressources régionales précité, dont l'ampleur est limitée (185 millions d'euros) et dont la dimension péréquatrice est aujourd'hui relativement faible.

En vertu de cet accord, ces mécanismes doivent trouver une traduction législative à l'horizon 2020. Si les négociations entre l'État et les régions doivent ainsi se poursuivre, il convient également que le Parlement, et singulièrement le Sénat, puisse prendre part à ces travaux.

**Extrait de l'accord de partenariat État-Régions
du 28 septembre 2020**

« L'État s'engage à

(...)

- neutraliser intégralement la baisse attendue de la CVAE en 2021 : dans le cadre de la baisse des impôts de production, la part de la CVAE perçue par les régions sera supprimée à compter de 2021, et compensée par une fraction de TVA égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020 ;

- garantir l'évolution de cette fraction de TVA sur le rythme naturel de cet impôt à compter de 2022. Ainsi, les régions conserveront une ressource fiscale dynamique qui leur permettra de maintenir leur capacité d'investissement à long terme.

En contrepartie, les régions s'engagent à :

(...)

- travailler à la mise en place d'un mécanisme renforçant la résilience des budgets régionaux face aux chocs de la conjoncture (« serpent budgétaire ») et à revoir le système de péréquation qui existe entre elles. Des discussions ont déjà été engagées à cet effet, et l'État et les régions s'engagent, dans le PLF 2021, à finaliser les dispositifs correspondants à l'été 2021, pour une traduction législative dans le PLF 2022. En conséquence, pour 2021, les règles actuelles du système de péréquation restent inchangées et la répartition de la fraction de TVA perçue par les régions en substitution de la CVAE se fera sur la base des montants nets perçus en 2020, après application des prélèvements et versements effectués au titre du fonds de péréquation des ressources des régions. »

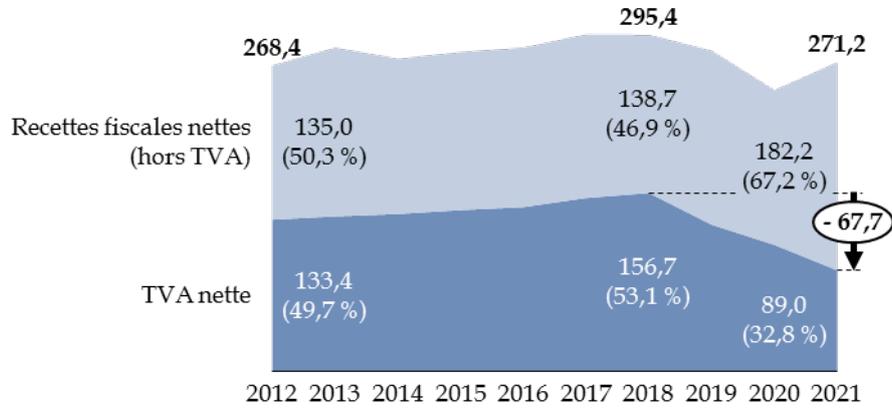
Par ailleurs, si la mesure ne porte pas atteinte à l'autonomie fiscale des régions au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en ce que la fraction de TVA transférée reste une ressource fiscale, l'on ne peut que constater qu'elle conduit à remplacer un impôt territorialisé par un impôt national et donc à distendre encore davantage le lien entre la fiscalité et le territoire régional.

Si les régions bénéficieront bien de la dynamique de la TVA, celles-ci perdront une forme d'intéressement fiscal à l'implantation de nouvelles entreprises.

Enfin, le rapporteur général alerte également sur **la tendance de fond consistant à mobiliser la TVA, principale ressource fiscale de l'État, pour compenser des décisions de baisses de ressources des collectivités territoriales ou de la sécurité sociale.**

Part de la TVA dans les recettes fiscales nettes de l'État

(en milliards d'euros et en pourcentage)



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

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

ARTICLE 3 bis (nouveau)

Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 de deux dispositifs fiscaux de soutien à la presse

L'article 3 bis propose de proroger pour trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2023, le régime spécial de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) et de préciser sa conformité avec le droit communautaire.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME SPÉCIAL DE PROVISIONS RÉGLEMENTÉES POUR L'INVESTISSEMENT DESTINÉ AUX ENTREPRISES DE PRESSE ÉLARGI EN 2018

L'article 39 bis A du code général des impôts prévoit un régime spécial de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse.

Aux termes de celui-ci, les entreprises de presse éligibles peuvent constituer une provision déductible de leur résultat imposable en vue de faire face aux dépenses suivantes :

- acquisition d'éléments d'actif (mobiliers, matériels, terrains, constructions) nécessaires à l'exploitation de la publication ou service de presse ;

- prise de participation dans des entreprises ayant pour activité principale l'édition d'un journal ou d'une publication, ou l'exploitation d'un service de presse en ligne exerçant dans un domaine similaire ou au sein d'entreprises assurant des prestations de service dans les domaines de l'information, de l'approvisionnement en papier, de l'impression ou de la distribution ;

- constitution de bases de données et l'acquisition du matériel nécessaire à leur exploitation ou à la transmission de ces données ;

- immobilisations liées à la recherche, au développement technologique et à l'innovation, au profit de leurs publications.

Sont éligibles au bénéfice de la provision spéciale les entreprises qui exploitent :

- un journal quotidien ;**
- une publication au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale (IPG) ;**
- un service de presse en ligne consacré pour une large part à l'information politique et générale.**

Les sommes déduites sont limitées à 30 % du bénéfice de l'exercice concerné pour les publications autres que quotidiennes et pour les services de presse en ligne. Ce seuil est porté à 60 % pour les quotidiens.

Créé à compter de l'exercice 1997, le dispositif a régulièrement été prorogé en loi de finances. L'article 91 de la loi de finances pour 2018 prévoit de prolonger le régime jusqu'au 31 décembre 2020.

Créé en loi de finances pour 2017, **l'article 39 bis B du code général des impôts étend les dispositions de l'article 39 bis A aux entreprises de presse en ligne centrées sur l'information professionnelle ou censées favoriser l'accès au savoir et à la formation et la diffusion de la pensée, du débat d'idées, de la culture générale et de la recherche scientifique.** Le mécanisme couvre également les exercices clos jusqu'au 31 décembre 2020. **Les sommes déduites sont limitées à 30 % du bénéfice de l'exercice concerné**

Le montant de la dépense fiscale s'est établi à 1 million d'euros en 2019, 63 entreprises en ayant bénéficié¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2023

À l'initiative du rapporteur général du budget de la commission des finances, de notre collègue Constance Le Grip et plusieurs membres du groupe Les Républicains et de notre collègue Aurore Bergé et plusieurs membres du groupe La République en marche, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, un article additionnel **prorogeant les deux dispositifs de provisions bénéficiant aux entreprises de presse jusqu'au 31 décembre 2023.**

¹ Annexe au projet de loi de finances 2021, *Évaluation des voies et moyens, tome II - Les dépenses fiscales.*

Le 2° du A et le 2° du B précisent par ailleurs que le bénéfice de la provision doit être subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013. Celui-ci encadre les aides d'État de faible montant (aides *de minimis*), qui sont exemptées de contrôle. Aux termes de ce texte, le plafond d'exemption de l'aide est établi à 200 000 euros par entreprise pour une période de trois ans.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION NÉCESSAIRE AFIN D'AIDER UN SECTEUR DÉJÀ EN DIFFICULTÉ AVANT LA CRISE

La prorogation des deux dispositifs peut paraître opportune dans un contexte de crise profonde du secteur de la presse. Avant même la pandémie, les nouvelles habitudes de lecture de la presse, le recul des ventes, la diminution du nombre de points de vente et les difficultés récurrentes de la distribution (mise en liquidation judiciaire de *Presstalis*) fragilisaient déjà les entreprises de presse et leur modèle économique. Les mesures de confinement ont exacerbé ces difficultés, en conduisant à la fermeture de certains points de vente et, surtout, en aggravant la chute des revenus publicitaires (entre - 60 % et - 90 % sur le deuxième trimestre selon les médias).

La perte de chiffre d'affaires pour l'ensemble du secteur est estimée, par le ministère de la culture, à 1,9 milliard d'euros en 2020, soit une chute de 16 % par rapport à 2019¹. **Circonsrite aux éditeurs de journaux, la perte atteint 559 millions d'euros par rapport à 2019 (- 15 %), les éditeurs de revue et de périodiques enregistrant un recul de 728 millions d'euros (- 16 %).**

Cette prorogation s'inscrit dans la continuité du crédit d'impôt sur les premiers abonnements créé à l'article 2 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 et dont l'attractivité a été renforcée à l'initiative de votre commission des finances. Pour mémoire, ce crédit d'impôt doit permettre d'augmenter le lectorat et de faciliter ainsi un redémarrage du marché publicitaire tout en garantissant un flux de trésorerie pour les entreprises de presse.

¹ Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur de la presse, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.

La prorogation du régime spécial de provisions réglementées pour l'investissement doit, de son côté, permettre de continuer à procurer un avantage de trésorerie aux entreprises de presse. Par le passé, la commission des finances s'était déjà montrée favorable à la prorogation et à l'extension du dispositif lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, au regard, notamment, de la **faiblesse de la dépense fiscale** (1 million d'euros).

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

ARTICLE 3 ter (nouveau)

Abaissement de 5 à 3 du coefficient multiplicateur applicable dans le cadre de contrats d'intégration pour les revenus imposables au titre d'opérations d'élevage ou de culture portant sur des animaux ou des produits appartenant à des tiers

L'article 3 *ter* abaisse le coefficient multiplicateur appliqué à certaines recettes de l'exploitation agricole lorsque cette dernière produit sous un régime d'intégration.

La commission propose d'adopter cet article sans modification

I. LE DROIT EXISTANT : DIFFÉRENTS RÉGIMES D'IMPOSITION POUR LES REVENUS AGRICOLES

A. L'ARTICLE 69 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS DÉTERMINE LES SEUILS D'IMPOSITION DES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'IMPOSITION APPLICABLES AUX REVENUS AGRICOLES EN TENANT COMPTE DES CIRCONSTANCES ÉCONOMIQUES DE LA GÉNÉRATION DU CHIFFRE D'AFFAIRES PAR L'APPLICATION D'UN COEFFICIENT MULTIPLICATEUR APPLIQUÉ AUX RECETTES ISSUES DE PRODUCTIONS POUR TIERS

- 1. L'imposition des revenus agricoles est réalisée dans le cadre de différents régimes dont l'application est conditionnée à des seuils de chiffres d'affaires, tout en réservant dans certains cas l'option du contribuable.**

Au-dessus d'un seuil de 85 800 euros hors taxes sur trois années consécutives, les exploitants ne peuvent pas bénéficier du « micro-bénéfices agricoles » (micro-BA).

Ils sont imposés selon un régime réel, mais qui est simplifié, dès que les recettes mesurées sur trois années consécutives n'excèdent pas 365 000 euros hors taxes. Le régime simplifié s'applique alors de plein droit. Toutefois, une option est ouverte, mais qui doit être notifiée, pour une imposition au régime réel normal.

Au-dessus du seuil de recettes ci-dessus mentionné, le contribuable est imposé dans le cadre du régime réel normal.

2. Le VI de l'article 69 du code général des impôts adapte ces seuils d'imposition aux circonstances économiques de l'exploitation avec l'application d'un coefficient multiplicateur

Selon le type de spécialisation agricole, une proportion plus ou moins importante des productions agricoles est réalisée dans le cadre de contrats externalisant une partie des opérations productives.

Ces contrats donnent lieu à la perception de recettes commerciales dont la signification économique n'équivaut pas aux recettes tirées d'un cycle complet de production.

La législation fiscale se réfère à des opérations d'élevage ou de culture portant sur des « matières premières » appartenant à des tiers. Dans la réalité des exploitations, on évoque plus volontiers les **contrats d'intégration** par lesquels l'exploitant agricole réalise pour des tiers des opérations de production, le tiers « intégrateur » assumant de son côté une partie des charges de l'exploitation (fourniture d'animaux, d'aliments, de médicaments...).

En bref, pour deux chiffres d'affaires identiques, les consommations intermédiaires de deux exploitations, l'une conduite par un indépendant, l'autre par un exploitant sous contrat, la signification économiques des recettes et la portée des simplifications fiscales apportées par les régimes simplifiés d'imposition diffèrent.

C'est pour tenir compte de cette situation et pour assurer une neutralité fiscale entre les exploitants agricoles que les conditions de seuil d'accès aux différents régimes d'imposition des revenus agricoles font l'objet d'un correctif lorsque les recettes d'un exploitant sont issues de ses liens avec un cocontractant « intégrateur ».

Les recettes sont alors multipliées par un coefficient multiplicateur fixé à 5.

B. LE COEFFICIENT MULTIPLICATEUR DU VI DE L'ARTICLE 69 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS S'APPLIQUE AUSSI POUR LA DÉTERMINATION DES SEUILS FIXÉS PAR L'ARTICLE 151 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS DESTINÉS À FIXER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES REVENUS DE PLUS-VALUES DE CESSION SONT IMPOSÉES

L'article 151 *septies* du code général des impôts fixe les conditions permettant d'exonérer tout ou partie des recettes tirées des plus-values de cession correspondant à des activités économiques exercées à titre professionnel.

Pour l'appréciation des différents seuils mentionnés, le même coefficient multiplicateur de l'article 69 du code général des impôts est appliqué avec les mêmes intentions que celles poursuivies au regard de l'imposition des revenus.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: L'ABAISSEMENT DE 3 À 5 DU COEFFICIENT MULTIPLICATEUR APPLICABLE DANS LE CADRE DE CONTRATS INTÉGRÉS

Issu d'un amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, alors que deux autres amendements (n° 71 M. Le Fur - Les Républicains et n° 1690, Mme Louwagie - Les Républicains) poursuivaient le même objectif mais selon un dispositif légèrement différent, le présent article additionnel prévoit d'abaisser de 5 à 3 le coefficient multiplicateur applicable aux contrats d'intégration.

Dans ces conditions, les seuils de passage aux différents régimes d'imposition du revenu et des recettes de plus-values de cession exerceront des effets moins contraignants pour les exploitations agricoles concernées.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UN ABAISSEMENT DU COEFFICIENT MULTIPLICATEUR APPLICABLE POUR L'IMPOSITION DES CONTRATS D'INTÉGRATION JUSTIFIÉ POUR TENIR COMPTE DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

L'application d'un coefficient multiplicateur a pour objectif d'assurer l'égalité fiscale entre les différents types de producteurs et la neutralité de l'impôt sur l'organisation des conditions de production.

Il y a sans doute autant de coefficients envisageables en principe que de situations individuelles d'intégration.

Pour autant, la solution proposée semble susceptible de permettre un certain développement des formules de contractualisation qui, sous la condition que l'équilibre des forces dans la négociation des contrats n'obère pas la position des producteurs primaires, peut représenter un cadre favorisant le développement de la capacité de notre base agricole à se moderniser.

Il est, par exemple, probable que les contrats d'intégration facilitent l'accès des exploitants au crédit, en leur assurant une certaine visibilité de leurs ressources.

Le passage à un régime réel simplifié étant de droit, il conviendra que les contribuables vérifient que l'option contraire, qui peut être plus favorable dans certaines situations, ne serait pas plus appropriée à leur situation.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 3 quater (nouveau)

Champ d'application de la déduction pour épargne de précaution (DEP)

Le présent article tend à permettre l'application de l'avantage fiscal que constitue la déduction pour épargne de précaution (DEP), instaurée par la loi de finances initiale pour 2019, à la fois à l'ensemble des exploitants imposés, en droit interne, selon les règles des bénéficiaires agricoles, en particulier les centres équestres, et les entreprises de la pêche et de l'aquaculture.

Concrètement, ces exploitants ne pouvaient bénéficier de la DEP car l'article 73 du code général des impôts faisait uniquement référence au respect des règles européennes applicables aux aides d'État dans le secteur de l'agriculture, en vertu du règlement (UE) n°1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture.

En conséquence, le présent article prévoit que la DEP doit également respecter les règlements européens applicables à ces activités à savoir le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture et le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Dans la mesure où cette extension du champ d'application de la DEP se justifie, la commission a proposé d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 73 du code général des impôts détermine le régime de la déduction pour épargne de précaution (DEP), mécanisme créé par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, en remplacement de deux déductions auparavant accessibles : la déduction pour aléas et la déduction spécifique à l'investissement.

Cet article ouvre aux exploitants agricoles imposés selon un régime réel d'imposition la faculté de déduire de leurs bénéfices imposables un montant, variable selon un barème lié à l'importance du bénéfice annuel, correspondant à une épargne de précaution dont le régime est précisé par le même article. Ce dernier poursuit un objectif de simplicité du dispositif par assouplissement des conditions d'emploi de l'épargne ainsi constituée.

Instauration de la déduction pour épargne de précaution par la loi de finances initiale pour 2019

Auparavant, le code général des impôts offrait aux exploitants agricoles un mécanisme leur permettant de pratiquer une déduction pour aléas (DPA) sur leur revenu imposable, selon un régime réel d'imposition (article 72 D *bis*).

Ce dispositif n'a toutefois pas convaincu les bénéficiaires. Ainsi, en 2017, seulement environ 5 700 agriculteurs ont eu recours à la DPA pour un coût pour les finances publiques de 15 millions d'euros (12 millions d'euros en 2018). D'un montant limité, elle était soumise à de nombreuses conditions qui en rendaient la pratique complexe.

Le Gouvernement a proposé de substituer à la DPA une déduction pour épargne de précaution (DEP).

Le plafond annuel de cette déduction peut être significativement supérieur au plafond de la DPA (27 000 euros) selon le montant des bénéfices réalisés.

Plafond de la DPA et de la DEP

(en euros)

Niveau de bénéfice	Plafond DPA	Plafond DEP	Différence
27 000	27 000	27 000	0
27 000 à 49 999	27 000	33 900	6 900
50 000 à 74 999	27 000	38 900	11 900
75 000 à 99 999	27 000	41 399	14 399
100 000 et au-delà	27 000	41 400	14 400

Source : évaluation des articles du projet de loi de finances pour 2019

Les modalités de matérialisation de l'épargne correspondante ont été considérablement assouplies. L'exploitant peut constituer l'épargne sous forme monétaire ou physique, à travers des stocks à rotation lente.

Par ailleurs ses conditions d'utilisation sont libérées, la déduction pouvant être utilisée dans un délai portée à dix ans et pour couvrir les besoins de l'exploitation, quels qu'ils soient.

La création de la DEP s'est également accompagnée de la suppression du régime en vigueur de déduction pour investissement (DPI) de l'article 72 D du code général des impôts. En 2017, 41 300 exploitants avaient utilisé la DPI pour un coût de 87 millions d'euros (comme en 2018). Le recours à la DPI avait été resserré au cours du temps. Initialement, les taux de déduction du résultat étaient nettement plus élevés que lors de la dernière année d'application de cette déduction (voir les taux du tableau *infra*, notés « taux de déduction actuel »).

Par rapport à la DPI, le régime de la DEP prévoit l'obligation de rapporter la déduction de sorte que la DEP perd, en théorie, son caractère de subvention à l'investissement. Cette caractéristique, qui avait sans doute fait le succès partiel de la DPI, n'est pas tout à fait abandonnée en pratique puisque même si elle doit être rapportée aux résultats, la DEP peut être reconstituée de sorte qu'elle soit, en réalité, pérennisée.

Taux de déduction à la valeur des différents seuils du barème

Niveau de bénéfice	Taux de déduction actuel	Taux de déduction DEP
27 000	100,0	100,0
27 000 à 49 999	54,1	67,8
50 000 à 74 999	36,0	51,7
75 000 à 99 999	27,0	41,7
100 000	27,0	41,4
127 000	21,2	32,5
150 000	18,0	27,6
175 000	15,4	23,6
200 000	13,5	20,7

Source : commission des finances du Sénat

Combinées avec la progressivité du barème de l'imposition sur le revenu, ces taux de déduction apportent des avantages croissants avec le bénéfice.

Néanmoins, l'épargne non utilisée pour les besoins de l'exploitation au terme d'une période de dix exercices doit être rapportée aux bénéfices de l'exploitation.

Par ailleurs, le mécanisme est soumis au règlement européen relatif aux aides d'État, en vertu du règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans l'agriculture. Ces dispositions déterminent les conditions que doivent respecter les aides d'État pour être placées sous un régime européen de faveur.

Le niveau de la dépense fiscale correspondante est estimé à **80 millions d'euros pour 2021** dans le projet annuel de performances de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Avec l'adoption de deux amendements n° 1121 et n° 2895 présentés par le rapporteur général de la commission des finances et ayant reçu un avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un article additionnel tendant à modifier l'article 73 du code général des impôts¹.

¹ Issu de deux amendements portant chacun article additionnel, le présent article regroupe les deux dispositifs qui modifient le même VI de l'article 73 du code général des impôts.

Le VI de cet article est ainsi complété par le visa de deux autres règlements européens relatifs aux aides *de minimis*, à savoir, d'une part, le règlement (UE) n° 71/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le **secteur de la pêche et de l'aquaculture** et, d'autre part, le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La déduction pour épargne de précaution est réservée aux exploitants agricoles soumis à un régime réel d'imposition. Elle a été instaurée dans la perspective de devenir un instrument permettant une sorte d'auto-assurance contre les aléas propres à l'activité de production agricole, qu'ils soient climatiques, environnementaux ou économiques.

Par cet article, il s'agirait de faire entrer dans le champ de la DPE, à la fois l'ensemble des exploitants imposés sous le régime des bénéficiaires agricoles, même s'ils ne sont pas soumis au règlement européen actuellement visé par le VI de l'article 73 du code général des impôts, à l'instar des centres équestres, mais aussi les entreprises de pêche et d'aquaculture.

L'on peut relever que l'article L 311-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation ainsi que les activités de cultures marines et d'exploitation de marais salants sont déjà réputées agricoles.

Cette assimilation suggère que l'article 73 du code général des impôts pourrait déjà englober ces activités, l'absence de mention des deux règlements européens que l'article 3 *quater* (nouveau) se propose d'inclure dans le dispositif de l'article 73 pouvant alors apparaître comme une omission qu'on ne fait que réparer.

Selon les auteurs des amendements, les précisions apportées par le présent article tendent en réalité à permettre à des activités qui bénéficiaient auparavant de la déduction pour aléa (DPA) et de la déduction pour investissement (DPI) d'entrer désormais dans le champ de la DPE qui les a remplacées.

Il reste que la portée du dispositif adopté par l'Assemblée nationale au regard de l'activité de pêche et d'aquaculture méritera d'être précisée par l'administration fiscale, au regard des activités autres que cultures marines expressément visées par l'article L 311-1 du code rural et de la pêche maritime.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 3 quinquies (nouveau)

**Modification des règles d'imputation des pertes résultant
d'une annulation de titres**

Le présent article vise à permettre au contribuable de générer une moins-value imputable lorsque ses titres sont annulés dans le cadre de la réduction totale du capital de la société dont il est associé pour cause de pertes égales ou supérieures aux capitaux propres, afin de mettre en conformité le droit fiscal avec une décision du Conseil d'État.

En complément, la commission des finances propose l'adoption d'un amendement visant à étendre l'aménagement proposé à l'hypothèse où la réduction du capital de la société n'est que partielle. Cela permettrait d'éviter que le contribuable subisse une « perte sèche » lorsque l'apurement est obligatoire, tout en remédiant à l'existence d'un biais en faveur des opérations d'apurement des pertes par réduction de la valeur nominale des titres.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT FISCAL DES ANNULATIONS DE TITRES CONTRAIRE AU PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

A. LA POSSIBILITÉ D'IMPUTER LES PERTES CONSTATÉES EN CAS D'ANNULATION DE TITRES EST LIMITÉE AU CAS OÙ CELLE-CI INTERVIENT DANS LE CADRE D'UNE PROCÉDURE COLLECTIVE

Lorsqu'une cession à titre onéreux de valeurs mobilières, droits sociaux ou titres assimilés fait apparaître une perte (ex : vente d'une action pour un prix inférieur à son coût d'acquisition), **le contribuable peut imputer la moins-value sur les plus-values de même nature** imposables au titre de la même année, en application du premier alinéa du 11 de l'article 150-0 D du code général des impôts. Si les plus-values sont insuffisantes, l'excédent de moins-values est reporté et peut être imputé au cours des dix années suivantes (dernier alinéa du même 11).

Les pertes constatées en cas d'annulation de titres font l'objet d'un traitement fiscal distinct, précisé au 12 du même article.

Seules sont imputables les pertes constatées en cas de :

- réduction du capital de la société en exécution d'un **plan de redressement** mentionné à l'article L. 631-19 du code de commerce ;
- cession de l'entreprise **ordonnée par le tribunal** en application de l'article L. 631-22 du même code ;
- **liquidation judiciaire**.

Sont ainsi visées les **seules annulations de titres réalisées dans le cadre de procédures collectives, sous la contrainte du tribunal**.

B. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION A CONDUIT LE CONSEIL D'ÉTAT À ÉTENDRE LA POSSIBILITÉ D'IMPUTER LES PERTES À L'HYPOTHÈSE OÙ LES PERTES ENTAMENT LE CAPITAL SOCIAL DANS SON INTÉGRALITÉ

Ces dispositions ont toutefois été jugées contraires au principe de non-discrimination par le Conseil d'État, dès lors qu'elles conduisent à traiter différemment des contribuables placés dans la même situation¹.

En effet, le Conseil d'État a jugé qu'il **existe une autre hypothèse dans laquelle le contribuable est placé dans une situation tout aussi contrainte** que dans le cadre d'une procédure collective.

Il s'agit du cas où ses titres sont annulés dans le cadre de la **réduction totale du capital de la société dont il est associé pour cause de pertes égales ou supérieures aux capitaux propres**.

Pour rappel, lorsqu'une société subit des pertes importantes qui ne peuvent être absorbées par ses réserves et reports à nouveau, ses capitaux propres sont progressivement entamés.

Lorsque les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social, il est impératif pour la société d'assainir son passif en procédant à une réduction de son capital social à hauteur des pertes non imputées, en application des articles L. 223-42 et L. 225-448 du code de commerce. Cette opération est suivie d'une augmentation de capital afin de reconstituer les capitaux propres, selon la logique dit du « coup d'accordéon ».

En général, la réduction du capital social peut être réalisée soit par la **réduction de la valeur nominale de chaque titre** composant le capital social, soit par **l'annulation d'une partie des titres existants**, si bien que les contribuables conservent une certaine liberté de choix qui les placent dans une situation différente de ceux qui subissent une procédure collective.

¹ Conseil d'État, 8ème - 3ème chambres réunies, affaire n° 431867, 22 novembre 2019.

Mais lorsque les pertes excèdent les capitaux propres, la réduction ne peut intervenir que par l'annulation des titres, puisque la réduction de la valeur des titres existants n'est pas suffisante pour apurer les pertes. Dans cette situation, les associés n'ont donc aucune liberté de choix et le Conseil d'État a par conséquent estimé qu'ils **doivent pouvoir imputer leurs pertes**, dès lors qu'ils sont tout aussi contraints que dans le cadre d'une procédure collective.

En revanche, le Conseil d'État a admis l'impossibilité d'imputer des pertes constatées en cas d'annulation de titres réalisée dans le cadre d'une **liquidation amiable**¹, puisque l'opération procède de la volonté des associés.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MISE EN CONFORMITÉ A MINIMA DE LA LÉGISLATION FISCALE

Le présent article, issu d'un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, adopté en première lecture avec l'avis favorable du Gouvernement, propose de **mettre en conformité le 12 de l'article 150-0 D du code général des impôts avec la décision du Conseil d'État précitée**.

Seraient désormais imputables sur les plus-values imposables les pertes constatées en cas d'annulation de valeurs mobilières, de droits sociaux, ou de titres procédant de « *la réduction totale du capital de la société* » en application du deuxième alinéa des articles L. 223-42 ou L.225-248 du code de commerce, « *dès lors que les pertes sont égales ou supérieures aux capitaux propres* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AMÉNAGEMENT A MINIMA QUI MAINTIEN UN BIAIS FISCAL EN FAVEUR DES OPÉRATIONS D'APUREMENT DES PERTES PAR RÉDUCTION DE LA VALEUR DES TITRES

Le rapporteur général ne peut que partager l'objectif sous-jacent au présent article, qui entend mettre en conformité la législation fiscale avec une décision du Conseil d'État.

Il s'agit toutefois d'un aménagement *a minima*, qui **laisse subsister un biais fiscal en faveur des opérations d'apurement des pertes par réduction de la valeur des titres**, plutôt que par leur annulation.

¹ Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, affaire n° 338966, 25 juin 2010.

En effet, comme le résumait le rapporteur public du Conseil d'État dans une affaire récente, « *lorsque la réduction de capital s'opère par voie d'annulation de titres, la somme qu'a versée le particulier pour acquérir ceux des titres anciens qui ont été annulés ne peut, pour la détermination de la plus-value réalisée lors de la cession des titres qu'il détient dans le capital de cette même société à l'issue du coup d'accordéon, être prise en compte **ni dans le prix des nouveaux titres acquis lors de l'augmentation de capital** – qui ne peuvent être regardés comme la continuation des titres annulés – **ni, faute pour les titres historiques non annulés de pouvoir s'analyser en de nouveaux titres s'étant substitués à la totalité de ceux détenus avant annulation, dans le prix des anciens titres non annulés*** »¹.

En cas d'annulation partielle, le contribuable subit donc une « perte sèche » à raison du prix d'acquisition des titres disparus, qu'il ne peut ni imputer sous forme de moins-value, ni neutraliser fiscalement en augmentant le prix d'acquisition des titres historiques non annulés ou des nouveaux titres pour le calcul de sa plus-value de cession.

En revanche, lorsque la réduction partielle du capital s'opère par diminution de la valeur nominale des titres existants, il est tenu compte du prix historique versé pour l'acquisition des titres ayant subi cette réduction de leur valeur pour le calcul de la plus-value réalisée en cas de cession ultérieure – et ce non seulement lorsque la cession porte sur les titres anciens non annulés mais aussi « *en cas de cession des titres nouveaux souscrits lors de l'augmentation de capital ayant suivi le nettoyage des pertes, dès lors qu'il est fait application de la méthode du prix moyen pondéré* »².

Le choix de l'une ou l'autre des méthodes de réduction du capital, qui relève de l'assemblée générale des actionnaires, est donc **biaisé fiscalement**, alors qu'il devrait répondre à des considérations opérationnelles (ex : volonté ou non de faire sortir certains associés).

¹ Conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public, dans l'affaire n° 429009 du 7 juin 2019.

² Ibid.

Exemple simplifié

Un contribuable détient 1 000 actions dans une société X, acquises pour une valeur de 100 000 euros. Sa participation dans la société s'élève à 50 %.

La situation financière de la société est si dégradée que les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social, obligeant les associés à apurer les pertes, qui s'élèvent à 80 000 euros.

Une première solution consiste à réduire la valeur de l'ensemble des actions à hauteur de 80 000 euros, puis d'effectuer une augmentation de capital pour reconstituer les capitaux propres. Compte tenu de son niveau de participation dans la société (50 %), le contribuable voit donc la valeur de ses actions réduite de 40 000 euros. Lorsqu'il revendra ses actions, il pourra naturellement tenir compte de leur prix d'acquisition historique, ce qui lui permettra de générer une moins-value si le prix de cession est inférieur à 100 000 euros.

Une alternative pour les actionnaires consiste à annuler pour 80 000 euros d'actions, avant d'effectuer l'augmentation de capital pour reconstituer les capitaux propres. Compte tenu de son niveau de participation dans la société (50 %), le contribuable voit donc 40 % de ses actions annulées. Il en résulte une perte de 40 000 euros. Dès lors que l'annulation n'a été que partielle, il ne peut générer une moins-value à hauteur de 40 000 euros sur le fondement du présent article. En outre, il ne pourra tenir compte du coût d'acquisition des actions annulées lorsqu'il cèdera les nouveaux titres souscrits lors de l'augmentation de capital ou les anciens titres non annulés, puisqu'ils ne sont pas assimilables. Il s'agit donc d'une « perte sèche » pour le contribuable.

Source : commission des finances du Sénat

Il peut être observé qu'une telle différence de traitement n'existe pas pour les personnes morales. En effet, pour l'impôt sur les sociétés et les bénéficiaires industriels et commerciaux, le Conseil d'État admet la possibilité de tenir compte du coût d'acquisition historique des titres annulés dans le cadre de la cession des titres souscrits lors de l'augmentation de capital visant à reconstituer le capital de la société après purement des pertes¹.

Cette approche économique du « coup d'accordéon », consistant à voir dans les nouveaux titres la continuité des titres annulés, n'a pas été étendue aux particuliers par le juge administratif², dès lors précisément que l'article 150-0 D du code général des impôts permet d'imputer les pertes subies à raison des annulations décidées dans le cadre d'une procédure collective en tant que moins-value, et non en tenant compte de leur prix d'acquisition lors de la cession des nouveaux titres.

Transposer cette approche aux particuliers reviendrait ainsi à **moins bien traiter les contribuables qui peuvent aujourd'hui générer une moins-value imposable dès l'annulation des titres,** sans attendre une cession ultérieure, tout en posant certaines difficultés techniques.

¹ Conseil d'État, 8ème et 3ème sous-sections réunies, affaire n° 311339, 22 janvier 2010.

² Voir en ce sens les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public, dans l'affaire n° 417875 du 28 novembre 2018.

Aussi, afin d'éviter que le contribuable ne subisse une « perte sèche » lorsque l'apurement est obligatoire, tout en remédiant à l'existence d'un biais en faveur des opérations d'apurement des pertes par réduction de la valeur nominale des titres, sans bouleverser les équilibres existants, la commission des finances propose l'adoption d'un amendement FINC.4 visant à **étendre l'aménagement proposé au présent article à l'hypothèse où la réduction du capital de la société n'est que partielle.**

En cas d'annulation partielle réalisée dans une situation où l'apurement est obligatoire, le contribuable pourrait donc désormais générer une moins-value imputable sur les plus-values de même nature.

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

ARTICLE 3 sexies (nouveau)

Exonération des plus-values de cessions d'immeubles réalisées directement ou indirectement au profit d'organismes de logement social

Les plus-values de cession d'immeubles sont exonérées d'impôt lorsque la cession est effectuée au profit d'un organisme de logement social. Elles le sont également lorsque la cession est effectuée au profit d'un autre cessionnaire si celui-ci s'engage à construire des logements sociaux dans un délai de quatre ans.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit que, dans le premier cas, l'organisme doit s'engager à construire des logements sociaux dans un délai de dix ans.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui apporte une précision utile.

I. LE DROIT EXISTANT: LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES À DESTINATION DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL SONT EXONÉRÉES D'IMPÔT

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

Pour mémoire, l'ensemble des plus-values immobilières bénéficient d'une exonération partielle d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux à partir de la sixième année de détention, qui devient totale au bout de vingt-deux ans pour l'impôt sur le revenu et au bout de trente ans pour les prélèvements sociaux.

Outre cette disposition générale, le II du même article prévoit des **exonérations totales dans certains cas**, dont le plus important est celui qui porte sur la cession de la résidence principale (1^o du II).

Le 7^o de ce II applique une exonération aux **cessions réalisées**, avant le 31 décembre 2022, **au profit d'un organisme de logement social**, c'est-à-dire plus précisément d'un organisme d'habitation à loyer modéré (HLM), d'une société d'économie mixte gérant des logements sociaux, de l'Association foncière logement (AFL) ou de ses filiales ayant la forme de sociétés civiles immobilières, ou encore d'un organisme bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage de logements ou de structures d'hébergement à destination des personnes défavorisées.

L'exonération s'applique également à **tout cessionnaire qui s'engage à construire des logements sociaux dans un délai de quatre ans** à compter de la date d'acquisition. Dans ce cas, l'exonération est calculée au prorata de la surface habitable des logements sociaux construits par rapport à la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire.

En cas de manquement à cette obligation, le cessionnaire est redevable d'une **amende d'un montant égal à 10 %** du prix de cession.

Le 8° du même II applique l'exonération aux **cessions réalisées**, dans le même délai, **à une collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent ou à un établissement public foncier (EPF)**, à condition que ces collectivités ou établissements cèdent eux-mêmes le bien à l'un des organismes de logement social mentionnés au 7° précité dans un délai d'un an (trois ans pour les EPF).

En cas de non-respect de cette condition, la collectivité territoriale, l'EPCI ou l'EPF reversent à l'État le montant de l'imposition de droit commun due au titre des plus-values immobilières.

Ces exonérations ne s'appliquent pas dans les quartiers couverts par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Ces deux exonérations ont été modifiées en dernier par l'article 107 de la loi de finances initiale pour 2020, qui a seulement prolongé leur application du 31 décembre 2020 ou 31 décembre 2022.

Le **coût de ces dépenses fiscales**, selon l'annexe Voies et moyens, tome 2, au présent projet de loi de finances, est estimé à **10 millions d'euros** pour celle prévue au 7° (dépense fiscale n° 150118). Il est considéré comme **négligeable** pour celle qui relève du 8° (dépense fiscale n° 150119). Ces estimations sont de simples ordres de grandeur : le nombre des bénéficiaires n'est pas déterminé et l'estimation n'est pas faite à partir des données fiscales.

II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LIER L'EXONÉRATION À LA CONSTRUCTION EFFECTIVE DE LOGEMENTS SOCIAUX

L'Assemblée nationale a **adopté**, avec l'accord de la commission des finances, un **amendement** présenté par le Gouvernement et tendant à **préciser le régime de l'exonération** d'imposition des plus-values réalisées lors des cessions effectuées au profit d'un organisme de logement social.

D'une part, au 7° précité du II de l'article 150 U du code général des impôts, il précise que **les organismes de logement social doivent s'engager à construire dans les dix ans un logement social**. Dans le droit existant, seuls les autres cessionnaires sont soumis à cet engagement, dont le délai est fixé à quatre ans.

D'autre part, au 8° précité du même II, il prévoit que la collectivité territoriale, l'EPCI ou l'EPF doivent **céder le bien à un organisme de logement social**, alors que le droit existant ne semble pas interdire la cession à l'un des autres cessionnaires mentionnés au 7°. En outre, il sanctionne la non-réalisation de logements sociaux par l'organisme de logement social de la même manière que si la cession avait été faite directement à cet organisme dans le cadre du 7°.

Cet amendement réécrit par ailleurs ces dispositions de manière globale, afin d'améliorer leur lisibilité.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE PRÉCISION

Le régime d'exonération des plus-values de cessions immobilières réalisées en faveur des organismes de logement social **ne prévoyait pas à l'origine d'obligation de construction de logement social**. Cette condition a été rajoutée par la loi de finances pour 2014, uniquement pour les cessionnaires autres que les organismes de logement social.

Il paraît pourtant **légitime** d'assortir cette exonération d'une **condition portant sur l'usage final qui sera fait du bien immobilier et non pas simplement sur la qualité de l'organisme cessionnaire**.

En conséquence, **le présent article additionnel apporte une précision utile** au régime de l'exonération des plus-values de cessions en vue de la construction de logements sociaux et il doit être approuvé.

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

ARTICLE 3 septies (nouveau)

Aménagement du régime applicable aux SIIC

Le présent article vise à porter à 70 % l'obligation de distribution des plus-values réalisées par les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) dans le cadre d'opérations d'absorption.

La commission propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DIFFÉRENCIATION DE L'OBLIGATION DE DISTRIBUTION SELON L'ORIGINE DES BÉNÉFICES

Les sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) sont des sociétés par actions, cotées sur un marché réglementé, dont l'objet principal est l'acquisition ou la construction d'immeubles en vue de leur location.

L'article 208 C du code général des impôts définit leur régime fiscal au regard de l'impôt sur les sociétés. Il résulte de l'article 11 de la loi de finances pour 2003, introduit à l'initiative de Philippe Marini, alors rapporteur général de la commission des finances du Sénat.

Sous certaines conditions, les SIIC bénéficient d'une **exonération d'impôt sur les sociétés, assortie en contrepartie d'une obligation de distribution des résultats exonérés.**

Leur régime repose ainsi sur un principe de **transparence fiscale** : les bénéfices réalisés ne sont pas assujettis à l'impôt sur les sociétés, mais les dividendes issus de ces bénéfices font l'objet d'une taxation au niveau des actionnaires qui les perçoivent.

L'objectif est de traiter fiscalement les actionnaires des SIIC de la même façon que les porteurs de parts des fonds immobiliers, à savoir les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), les organismes de placement collectif immobilier (OPCI) et les sociétés civiles immobilières (SCI), pour lesquels il n'y a, par définition, pas d'imposition des bénéfices à l'impôt sur les sociétés.

En contrepartie de l'exonération d'impôt sur les sociétés, les SIIC sont donc soumises à une **obligation de distribution des bénéfices exonérés à leurs actionnaires**, dans une proportion qui dépend de l'origine de ces derniers :

- **100 % pour les dividendes perçus en provenance de filiales soumises au régime spécial ou d'autres SIIC** lorsque la société bénéficiaire détient au moins 5 % du capital et des droits de vote de la société distributrice pendant au moins deux ans ;

- **95 % pour les bénéfices provenant des opérations de location** des immeubles et assimilées ;

- **70 % pour les bénéfices tirés des plus-values de cession d'immeubles ou de participations** dans des sociétés de personnes ou des filiales soumises à ce régime spécial ;

- **60 % pour les plus-values résultant d'une opération de restructuration** par laquelle une SIIC en absorbe une autre, également soumise à ce régime spécial.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE HARMONISATION DE L'OBLIGATION DE DISTRIBUTION APPLICABLE AUX PLUS-VALUES

Le présent article, issu d'un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale adopté en première lecture avec l'avis favorable du Gouvernement, propose de **porter de 60 % à 70 % le niveau de l'obligation de distribution pour les plus-values résultant d'une opération de restructuration**, prévu à l'article 208 C *bis* du code général des impôts.

La modification proposée **s'appliquerait aux exercices clos à compter du 31 décembre 2020**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MISE EN COHÉRENCE LÉGITIME

Le présent article permet utilement de procéder à une coordination qui n'a pas été faite lors de l'adoption de l'article 45 de la loi de finances pour 2018. En effet, ce dernier avait relevé de 60 % à 70 % le niveau de l'obligation de distribution pour les bénéfices tirés des plus-values de cession d'immeubles ou de participations dans des sociétés de personnes ou des filiales soumises à ce régime spécial, prévu à l'article 208 C du code général des impôts, sans procéder à la même modification pour les plus-values résultant d'une opération de restructuration, régies par l'article 208 C *bis* du même code.

Si la commission des finances du Sénat s'était opposée au relèvement à 70 % de l'obligation de distribution précitée¹, l'alignement proposé par le présent article apparaît désormais légitime, dès lors que les plus-values entrant dans le champ de l'article 208 C *bis* sont assimilables économiquement à celles mentionnées à l'article 208 C.

En effet, il s'agit concrètement des plus-values réalisées par la société absorbante lors de l'annulation des actions ou parts de son propre capital qu'elle reçoit ou qui correspondent à ses droits dans la société absorbée, dont la valeur est essentiellement assise sur les immeubles qu'elle possède. Il est donc logique de les soumettre à la même obligation de distribution que les plus-values de cession d'immeubles ou de participations dans des sociétés de personnes ou des filiales soumises à ce régime spécial.

Une telle coordination avait d'ailleurs déjà été réalisée² lorsque l'obligation de distribution pour les bénéficiaires tirés des plus-values de cession avait été portée de 50 % à 60 % fin 2013³.

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

¹ *Commentaire de l'article 16 quinquies figurant dans le rapport général n° 147 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2019 (tome 2), fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 22 novembre 2018.*

² *Article 73 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.*

³ *Article 33 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.*

ARTICLE 3 octies (nouveau)

**Prorogation du délai applicable pour la réalisation de logements
dans le cadre de l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés
pour la plus-value de cession d'un local ou d'un terrain**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de cinq amendements identiques, dont un amendement du rapporteur général du budget Laurent Saint-Martin, au nom de la commission des finances.

Il concerne le mécanisme fiscal incitatif prévu temporairement pour la plus-value de cession d'un local à usage de bureau, commercial ou industriel ou d'un terrain en vue de réaliser des logements. Dans ce cadre, la société acquéreuse doit s'engager à rénover ou à construire les logements dans un délai de quatre ans, sous peine de s'exposer à une amende.

Cet article propose de permettre à la société acquéreuse de demander la prolongation de ce délai, chaque année et de façon renouvelable.

Par ailleurs, l'article 3 *quaterdecies* du présent projet de loi de finances propose de proroger de deux ans le mécanisme fiscal et de l'ajuster afin de tenir compte de deux décisions de justice récemment intervenues.

Une prorogation du délai de réalisation des logements peut permettre de répondre à des situations ponctuelles qui, sans relever de circonstances exceptionnelles - lesquelles donnent déjà droit à un aménagement du délai -, conduisent à allonger la durée des travaux de réhabilitation ou de construction. Néanmoins, admettre une prorogation annuelle potentiellement illimitée ne correspond pas à la logique même du dispositif, qui est d'accélérer la création de logements en zone tendue.

C'est pourquoi il est proposé d'encadrer la faculté introduite par l'Assemblée nationale, en autorisant une demande de prorogation annuelle, renouvelable une seule fois, ce qui pourrait ainsi conduire à porter le délai maximal pour concrétiser l'engagement de quatre à six ans.

I. LE DROIT EXISTANT: UNE IMPOSITION RÉDUITE DES PLUS-VALUES DE CESSION DE LOCAUX PROFESSIONNELS ET TERRAINS TRANSFORMÉS EN LOGEMENTS DANS LES QUATRE ANNÉES QUI SUIVENT LA CESSION

A. LES CONDITIONS PRÉVUES POUR BÉNÉFICIER DU MÉCANISME FISCAL INCITATIF

En vertu de l'article 210 F du code général des impôts, sont soumises à un **taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 %¹ les plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un local à usage de bureau, commercial ou industriel ou d'un terrain à bâtir.**

Pour cela, **trois conditions sont prévues.**

La première condition porte sur le bien cédé, qui doit être :

- un local à usage de bureau, commercial ou industriel, ou un terrain ;

- situé dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements.

La deuxième condition a trait à la qualité de l'acquéreur, qui ne peut avoir de lien de dépendance avec le cédant², et doit correspondre à l'une des cinq catégories suivantes :

- une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ;

- 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) ;

- 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 ;

¹ Au lieu du taux normal de l'impôt sur les sociétés, qui s'élève, conformément à l'article 39 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, pour les exercices ouverts en 2021, à 26,5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 millions d'euros, et à 27,5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 250 millions d'euros. Il sera porté à 25 % pour les exercices ouverts à compter de 2022.

² Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts, qui recouvre d'une part la situation de sociétés mère-fille, dans laquelle une entreprise détient directement ou indirectement la majorité du capital de la seconde ou, à défaut d'une détention majoritaire, exerce dans les faits le pouvoir de décision, et la situation de sociétés sœurs, dans laquelle les deux entreprises se trouvent sous le contrôle d'une troisième entreprise, selon les modalités mère-fille détaillées précédemment.

- une société civile de construction-vente, régie par l'article 239 *ter* du code général des impôts ;
- un organisme de foncier solidaire¹.

La décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 2020 « Société Beraha »

La condition relative à la nature de la société cessionnaire a fait l'objet d'une récente décision du Conseil constitutionnel².

La société Beraha, constituée sous forme de société civile immobilière, avait cédé en 2015 un ensemble immobilier à usage de bureaux à une autre société civile immobilière, ayant la qualité de société civile de construction vente. Sur le fondement de l'article 210 F du code général des impôts, la société Beraha avait comptabilisé la plus-value réalisée en gain taxable à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 19 %, ce que l'administration fiscale avait refusé.

En effet, jusqu'à 2018, les sociétés civiles de construction-vente, qui échappent par nature à l'impôt sur les sociétés, se trouvaient *de facto* exclues. Leur intégration résulte d'un amendement de la commission des finances du Sénat, adopté à l'occasion de la réforme du dispositif en loi de finances pour 2018³.

Faisant valoir que cette exclusion limitait de façon injustifiée le bénéfice du mécanisme fiscal incitatif, sans justification au regard de l'objectif du législateur de développer l'offre de logement, la société requérante a formé un recours pour méconnaissance des principes d'égalité devant les charges publiques et devant la loi.

Dans sa décision du 31 juillet dernier, le Conseil constitutionnel a fait droit à ce recours, en déclarant contraires à la Constitution la condition réservant le bénéfice de l'avantage fiscal en cas de cession à une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, rendant applicable cette décision à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de publication de la décision.

Outre la prorogation du dispositif qu'il propose, l'article 3 *quaterdecies* du présent projet de loi de finances vise à ajuster le dispositif afin de prendre en compte cette décision.

Source : *commission des finances du Sénat*

La troisième condition est l'engagement, par l'acquéreur, de transformer la destination des locaux en local à usage d'habitation ou, pour un terrain, de construire des logements, dans les quatre ans qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue (II de l'article 210 F du code général des impôts). Le respect de cette condition est apprécié à la date de transmission de la déclaration d'achèvement des travaux prévue à l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme.

¹ Prévus à l'article L. 329-1 du code l'urbanisme, 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.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2020-854 QPC, Société Beraha, 31 juillet 2020.

³ Article 25 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

Dans l'hypothèse où l'engagement ne serait pas honoré, la société cessionnaire est redevable d'une amende de 25 %¹ de la valeur du prix de cession de l'immeuble ou du terrain, sauf en cas de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté (dernier alinéa du II de l'article 210 F du code général des impôts). La méconnaissance de l'engagement par la société acquéreuse ne fait toutefois pas perdre au cédant le bénéfice du taux réduit sur la plus-value qu'il a réalisée.

B. UN MÉCANISME TEMPORAIRE, PROROGÉ À PLUSIEURS REPRISES

Introduit par la loi de finances rectificative de fin d'année pour 2011² pour les cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014 ou, en vertu de la loi de finances rectificative de fin d'année pour 2013³, à une date postérieure dès lors qu'une promesse de vente avait été signée avant le 1^{er} janvier 2015, **ce dispositif fiscal incitatif a été successivement prorogé pour trois années supplémentaires par la loi de finances pour 2015⁴, puis par la loi de finances pour 2018⁵.**

Il en résulte qu'il s'applique aux cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2020, ainsi qu'aux promesses unilatérales ou synallagmatiques de vente conclues entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 inclus, sous réserve que la cession intervienne au plus tard le 31 décembre 2022.

L'article 3 *quaterdecies* du présent projet de loi de finances propose de proroger son application de deux années, à savoir pour les cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022, ainsi qu'aux promesses unilatérales ou synallagmatiques de vente conclues durant la même période, sous réserve que la cession intervienne au plus tard le 31 décembre 2024.

*

Selon le tome II du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, **la dépense fiscale liée à ce dispositif s'élève à 3 millions d'euros en 2020, sans renseignement sur le nombre de bénéficiaires.**

¹ Par renvoi à l'article 1764 du code général des impôts. Le montant de l'amende fait également l'objet de modifications proposées à l'article 3 *quaterdecies* du présent projet de loi de finances, pour tenir compte d'une récente décision du Conseil d'État rendue à propos du montant de l'amende prévue pour un mécanisme fiscal analogue.

² Article 42 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Article 36 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁴ Article 10 de la loi n° 1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁵ Article 25 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : INTRODUIRE UNE POSSIBILITÉ DE DEMANDER CHAQUE ANNÉE UNE PROROGATION DU DÉLAI DE RÉALISATION DES LOGEMENTS

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, résulte de l'adoption, après l'avis défavorable du Gouvernement, de cinq amendements identiques, présentés respectivement par le rapporteur général du budget Laurent Saint-Martin, au nom de la commission des finances, le député François Pupponi, la députée Lise Magnier et ses collègues du groupe Agir ensemble, la députée Véronique Louwagie ainsi que la députée Marie-Noëlle Battistel et ses collègues du groupe Socialistes et apparentés.

Il complète l'article 210 F du code général des impôts afin de permettre à l'acquéreur de demander, chaque année et de façon renouvelable, la prolongation du délai de quatre ans pour rénover ou construire les logements, sous peine duquel elle peut s'exposer à une amende.

La prolongation serait accordée par l'autorité compétente de l'État du lieu de la situation des immeubles dans des conditions fixées par décret. Conformément aux dispositions applicables en matière de relation avec l'administration¹, l'absence de notification d'un refus dans les deux mois de la réception vaudrait acceptation tacite de la demande.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ADAPTATION À MIEUX CIRCONSCRIRE

Introduit à l'initiative de plusieurs députés, le présent article entend assouplir les conditions de mise en œuvre du mécanisme fiscal prévu à l'article 210 F du code général des impôts (CGI) pour augmenter la construction de logements.

Afin d'inciter les sociétés disposant de locaux ou de terrains à les céder à des promoteurs immobiliers, ce dispositif prévoit que la plus-value tirée lors de la cession est assujettie au taux réduit de 19 % d'impôt sur les sociétés. Pour cela, la société acquérant le bien doit souscrire l'engagement d'y réaliser des logements dans un délai, initialement fixé à trois ans, puis porté à quatre ans en 2017². Le non-respect de l'engagement ne remet pas en cause l'imposition réduite de la plus-value pour la société cessionnaire, mais entraîne l'application, pour la société acquéreuse, d'une amende.

¹ Article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration.

² Article 18 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Le présent article propose de permettre à la société acquéreuse de **demander la prolongation de ce délai, chaque année et de façon renouvelable**, en formulant la demande auprès de l'autorité administrative. L'objectif excède la seule prise en compte du contexte actuel, dans la mesure où la doctrine admet déjà la possibilité de prolonger l'appréciation du délai en cas de circonstances exceptionnelles¹. Il s'agit plutôt d'introduire un **assouplissement pour tenir compte d'éventuelles difficultés rencontrées lors de la transformation du bien** – par exemple, en cas de chantiers lourds comme le désamiantage ou la dépollution.

Cette proposition appelle, de la part du rapporteur général, une double observation.

D'abord, s'il est certain que de tels travaux se traduisent nécessairement par un allongement des délais, il n'en demeure pas moins que **leur survenue inopinée fait figure d'exception**. Un promoteur élaborant un projet de transformation d'un bien analyse la faisabilité et l'ampleur du chantier de réhabilitation en amont de son acquisition. **Lorsqu'elle souscrit l'engagement prévu, la société acquéreuse anticipe donc, dans la majorité des cas, les travaux à effectuer** dans le délai de quatre ans.

Ensuite, l'application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés, qui constitue une dépense fiscale consentie par l'État, correspond à **une logique d'incitation, pour accroître et accélérer la construction de logements** dans les zones tendues. Il s'inscrit dans la logique traditionnelle de créer un « choc d'offre ». De ce point de vue, **l'absence de chiffrage étayé ne permet pas d'attester de l'efficacité de ce dispositif, ce qui doit inviter à la prudence quant à un assouplissement trop marqué de ses modalités de mise en œuvre.**

En l'état de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, la prolongation annuelle serait susceptible d'être accordée sans limitation. Les conséquences pourraient ainsi se révéler contraires à la logique initiale du dispositif, en incitant les promoteurs à se porter acquéreur de biens sans avoir préalablement vérifié de façon exhaustive leur capacité à transformer rapidement le bien en logements.

Néanmoins, **une prorogation du délai permettrait sans doute de répondre à certaines situations** qui, sans relever des circonstances exceptionnelles, **peuvent justifier d'accorder du temps** pour réaliser les logements.

¹ Voir BOI-IS-BASE-20-30-10-20 §210, qui renseigne que « l'amende [...] ne s'applique pas lorsque le non-respect de l'engagement de transformation ou de construction souscrit par le cessionnaire ou la société absorbante qui s'y est substituée résulte de circonstances exceptionnelles indépendantes de sa volonté. Tel est le cas, notamment, de la force majeure ou d'une catastrophe naturelle qui empêchent la réalisation du logement ».

C'est pourquoi le rapporteur général propose de maintenir la faculté d'une prorogation en l'encadrant. La société acquéreuse pourrait demander à **proroger le délai d'un an, puis renouveler une seule fois cette demande.** Cela pourrait, dans des situations appréciées au cas par cas par l'autorité administrative, **conduire à un délai total de six ans,** ce qui semble une durée suffisante pour surmonter d'éventuelles difficultés rencontrées pour transformer le bien.

La commission a adopté un amendement FINC.5 à cet effet.

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

ARTICLE 3 nonies (nouveau)

Hausse à 10 millions d'euros du plafond de chiffres d'affaires des PME applicable pour bénéficier du taux réduit d'impôt sur les sociétés

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de trois amendements identiques, acceptés par le Gouvernement, déposés respectivement par le rapporteur général du Budget Laurent Saint-Martin et les députées Valérie Rabault et Émilie Cariou.

Il propose de relever de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel les petites et moyennes entreprises peuvent appliquer le taux réduit de 15 % d'impôt sur les sociétés sur les 38 120 premiers euros de bénéfices.

Son coût est estimé à 25 millions d'euros en 2021.

Cette mesure conduit simplement à actualiser un seuil demeuré inchangé depuis le passage à l'euro en 2002. En tenant compte des effets de l'inflation, le montant initial de 7,63 millions d'euros en valeur de 2002 correspond ainsi à 9,6 millions d'euros en 2019.

Surtout, l'actualisation proposée n'est que partielle, puisqu'elle ne concerne ni la fraction de bénéfices qui est imposée au taux réduit, ni les caractéristiques de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.

C'est pourquoi la commission a modifié l'article afin de relever, par cohérence avec le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, le montant de la fraction de bénéfices éligible au taux réduit d'impôt sur les sociétés de 38 120 euros à 50 000 euros et de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel une entreprise n'est pas assujettie à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés ainsi que de 763 000 euros à 1 million d'euros le montant de l'abattement applicable.

I. LE DROIT EXISTANT : UN TAUX RÉDUIT D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DE 15 %, RÉSERVÉ AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES POUR UNE FRACTION DE LEURS BÉNÉFICES

A. UN TAUX NORMAL DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS, QUI S'ACCOMPAGNE DE TAUX RÉDUITS POUR CERTAINS TYPES D'ENTREPRISES OU DE REVENUS

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

À cette assiette est appliqué **un taux normal**, qui a fait l'objet de plusieurs trajectoires de baisse successives, prévu au I de l'article 219 du code général des impôts.

La trajectoire en vigueur, qui résulte de la loi de finances pour 2020¹, est détaillée dans le tableau ci-après.

**Évolution du taux normal
de l'impôt sur les sociétés prévue par le droit en vigueur**

Année d'ouverture de l'exercice		Entreprises	
		Chiffre d'affaires < 250 millions d'euros	Chiffre d'affaires ≥ 250 millions d'euros
2020	Bénéfices ≤ 500 000 euros	28 %	
	Bénéfices > 500 000 euros	28 %	31 %
2021		26,5 %	27,5 %
2022		25 %	

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, le taux normal s'applique sous réserve de taux réduits concernant certains types d'entreprises ou de revenus.

Un taux réduit de 15 % s'applique ainsi pour les petites et moyennes entreprises (PME) réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 7 630 000 euros et dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques, **dans la limite de 38 120 euros de bénéfices** (b du I de l'article 219 du CGI). Pour les exercices ouverts en 2020, la tranche de bénéfices excédant ce plafond est imposée au taux de 28 % jusqu'à 500 000 euros.

Ensuite, **des taux réduits s'appliquent pour une partie des bénéfices**. En particulier, les **plus-values de cession à long terme de certains éléments de l'actif immobilisé** sont taxées à taux réduits, afin de favoriser l'investissement de long terme dans ce type d'actifs. Il s'agit :

- du régime des **plus-values à long-terme**, imposables au **taux de 15 %** (a du I de l'article 219 du CGI) ;

- du résultat net tiré de la cession ou de la concession de certains **produits de la propriété industrielle**, imposable au **taux de 10 %** (deuxième alinéa du I de l'article 219 du CGI).

¹ Article 39 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

B. À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS S'AJOUTE, POUR LES ENTREPRISES DE CERTAINE TAILLE, UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE MAJORANT LE MONTANT DÛ

Une contribution additionnelle s'ajoute à l'impôt sur les sociétés et augmente la charge fiscale pesant sur les entreprises.

Cette **contribution sociale sur 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 ainsi 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 28,93 %¹** – pour un taux normal d'impôt sur les sociétés de 28 %.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : AUGMENTER LE MONTANT MAXIMAL DE CHIFFRE D'AFFAIRES ANNUEL DONNANT DROIT AU TAUX RÉDUIT D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de trois amendements identiques acceptés par le Gouvernement et déposés par le rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, la députée Valérie Rabault et ses collègues du groupe Socialiste et apparentés, ainsi que la députée Émilie Cariou.

Il vise à **relever de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires annuel donnant droit au taux réduit de 15 % d'impôt sur les sociétés pour les PME**. Il modifie à cet effet le premier alinéa du b du I de l'article 219 du code général des impôts.

Il en résulte que, pour la fraction de bénéfices allant jusqu'à 38 120 euros, les PME dont le capital est détenu à 75 % au moins par des personnes physiques et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 10 millions d'euros pourront appliquer le taux réduit de 15 % d'impôt sur les sociétés. Au-delà, le taux de droit commun s'appliquera, à savoir, pour ces entreprises², 26,5 % en 2021 et 25 % en 2022.

Son coût est estimé à 25 millions d'euros en 2021³.

¹ Soit 28 % + 28 * 3,3 %.

² Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 250 millions d'euros, le taux normal de l'impôt sur les sociétés s'établit à 27,5 % en 2021.

³ Selon l'amendement n° 2983 du Gouvernement à l'article d'équilibre adopté par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ACTUALISATION BIENVENUE, MAIS À PROLONGER POUR ASSURER SON PLEIN EFFET SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Le présent article propose de relever de 7,63 millions à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel une petite et moyenne entreprise (PME) applique le taux réduit d'impôt sur les sociétés de 15 % sur une fraction de son bénéfice.

En acceptant cette initiative du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Laurent Saint-Martin, et de plusieurs députés, **le Gouvernement a souligné que ce rehaussement confortait la priorité accordée aux PME dans le cadre du plan de relance.**

Outre le coût symbolique de cette mesure, il doit être relevé qu'elle **ne fait qu'actualiser un seuil demeuré inchangé depuis le passage à l'euro en 2002** – le montant précis de 7,63 millions d'euros correspondant à la conversion de 50 millions de francs. De fait, **en tenant compte des effets de l'inflation, 7,63 millions d'euros en valeur de 2002 correspondent à 9,6 millions d'euros en 2019.**

Loin de renforcer le soutien aux PME, **cet ajustement corrige l'exclusion progressive d'entreprises du bénéfice du taux réduit d'impôt sur les sociétés résultant de l'érosion monétaire.** En 2018, selon les données transmises au rapporteur général par le Gouvernement, **ce sont ainsi près de 6 000 entreprises qui ont été exclues du taux réduit pour cette raison.**

Surtout, l'actualisation proposée n'est que partielle.

Elle ne concerne **ni le montant de la fraction de bénéfice imposée au taux réduit, ni les caractéristiques de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés.**

En effet, l'imposition au taux réduit de 15 % s'applique seulement aux 38 120 premiers euros de bénéfices, le reste du bénéfice étant assujéti au taux normal. Ce montant correspond, là encore, à la conversion opérée en 2002 des 250 000 francs prévus précédemment. **En l'actualisant, cette fraction correspond, en euros constants, à près de 50 000 euros, pour un coût pouvant être estimé à 250 millions d'euros environ.**

Par ailleurs, **la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés, prévue à l'article 235 *ter* ZC du code général des impôts, est conçue pour ne pas concerner les PME, avec un seuil d'assujettissement fixé à 7,63 millions d'euros de chiffre d'affaires.** Il ressort des travaux parlementaires lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, ayant introduit cette contribution – initialement affectée à la sécurité sociale – que **le seuil retenu décalquait précisément le seuil applicable pour déterminer l'éligibilité des PME au taux réduit**

d'impôt sur les sociétés¹. Il en va de même de l'abattement de 763 000 euros applicable pour déterminer le montant de cette contribution.

Selon les éléments de chiffrage transmis par le Gouvernement, actualiser le seuil d'assujettissement à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés en le portant, par cohérence avec la modification proposée par le présent article, à 10 millions d'euros, **coûterait 4 millions d'euros en 2021**. Le rehaussement complémentaire de l'abattement à 1 million d'euros se traduirait par un **coût complémentaire d'une trentaine de millions d'euros**.

C'est pourquoi, pour concrétiser pleinement l'objectif du Gouvernement de placer les PME au cœur du plan de relance, **le rapporteur général propose de procéder à une actualisation complète et cohérente des montants prévus en matière d'imposition des bénéficiaires des entreprises pour distinguer les PME des autres catégories d'entreprises**.

À cet effet, **la commission a adopté un amendement FINC.6 procédant :**

- d'une part, à **un relèvement du montant de la fraction de bénéficiaires éligible au taux réduit d'impôt sur les sociétés de 38 120 euros à 50 000 euros ;**

- d'autre part, à **un rehaussement de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros du seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel une entreprise n'est pas assujettie à la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés et de 763 000 euros à 1 million d'euros le montant de l'abattement applicable.**

Sur le modèle du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, **les montants retenus correspondent aux valeurs actualisées en euros de 2019.**

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

¹ Voir, par exemple, [le tome I du rapport n° 1876](#) de M. Alfred Recours, député, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le PLFSS pour 2000, soulignant que « ces conditions d'exonération sont identiques à celles existant pour la contribution temporaire d'impôt sur les sociétés instituée en 1997, elles-mêmes directement inspirées du dispositif en vigueur pour déterminer l'éligibilité des petites entreprises admises au réduit d'impôt sur les sociétés ».

ARTICLE 3 decies (nouveau)

Correction au régime du crédit d'impôt phonographique

L'article 3 *decies* modifie la catégorisation des dépenses éligibles au crédit d'impôt en faveur de la production phonographique, en intégrant les dépenses afférentes à la réalisation et à la production d'images permettant le développement de la carrière de l'artiste dans les dépenses de production.

La commission des finances propose d'adopter cet article avec modifications afin de préciser que cette extension ne concerne que les dépenses liées à la production d'un vidéoclip.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT PHONOGRAPHIQUE DÉDIÉ À LA PROMOTION DES JEUNES TALENTS

Le crédit d'impôt en faveur de la production phonographique (CIPP) a été mis en place par la loi du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information¹. Le dispositif a été prorogé pour une durée de trois ans par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019².

Codifié à l'article 220 *octies* du code général des impôts, il vise à favoriser le développement et le renouvellement de la production musicale française et européenne, en encourageant la **production d'albums de « nouveaux talents »**. Les artistes sont considérés comme tels dès lors que leurs deux premiers albums n'ont pas dépassé le seuil de 100 000 ventes.

Le crédit d'impôt s'applique aux entreprises de productions d'œuvres phonographiques soumises à l'impôt sur les sociétés, à condition qu'elles ne soient pas détenues, directement ou indirectement, par un éditeur de service de télévision ou de radiodiffusion.

Les albums bénéficiant du crédit d'impôt doivent être, soit pour moitié au moins d'expression française ou dans une langue régionale en usage en France, soit composés d'une ou plusieurs œuvres libres de droit d'auteur au sens des articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de la propriété intellectuelle.

¹ Loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

² Article 143.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, les œuvres doivent en outre être réalisées par des entreprises et industries techniques établies en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne, ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt concernent :

- les **frais de production d'un enregistrement phonographique ou vidéographique musical** ;

- les dépenses liées au **développement de productions phonographiques ou vidéographiques musicales** : frais de répétition, production de concerts, participation de l'artiste à des activités de promotion en télévision ou en radio, réalisation et production d'images permettant le développement de la carrière de l'artiste et création d'un site internet dédié à l'artiste. **Ces dépenses de développement sont plafonnées à 350 000 euros par enregistrement phonographique.**

Les **dépenses éligibles** sont, par ailleurs, plafonnées à **2,3 millions d'euros par exercice**. Les subventions publiques sont déduites des bases de calcul.

Le taux du crédit d'impôt diffère en fonction de la taille de l'entreprise :

- il est égal à 30 % des dépenses éligibles pour les microentreprises et les petites et moyennes entreprises ;

- il est égal à 15 % du montant total des dépenses éligibles de production et de développement d'enregistrements phonographiques ou vidéographiques musicaux exposées au cours de l'exercice au titre duquel le crédit d'impôt est calculé, pour les entreprises qui ne répondent pas à la définition européenne de la petite et moyenne entreprise.

Le crédit d'impôt est, en outre, plafonné à 1,1 million d'euros par an et par entreprise.

Le crédit d'impôt n'est ouvert qu'à compter de la délivrance, par le ministre chargé de la culture, d'un agrément provisoire attestant que les productions phonographiques ou vidéographiques musicales remplissent les conditions nécessaires. Cet agrément est délivré après avis d'un comité d'experts sur la base de pièces justificatives. Ce comité ne se réunit que six fois par an.

L'article 8 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a permis d'aligner les modalités d'ouverture du CIPP sur celles retenues pour le crédit d'impôt spectacles vivants (CISV), codifié à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts. Les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt sont désormais prises en compte à la date de

réception par le ministre chargé de la culture d'une demande d'agrément provisoire.

Le montant de la dépense fiscale afférente au CIPP était établi à **11 millions d'euros en 2019, 246 entreprises** en ayant bénéficié¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES DÉPENSES LIÉES À LA PRODUCTION DE VIDÉOCLIPS

Le présent article, introduit par plusieurs amendements du rapporteur général du budget au nom de la commission des finances, de notre collègue Brigitte Kuster et plusieurs membres du groupe Les Républicains, de notre collègue Pierre-Yves Bournazel, au nom des membres du groupe Agir ensemble, et de notre collègue Émilie Cariou et plusieurs députés non inscrits, après avis de sagesse du Gouvernement, propose de modifier la rédaction de l'article 220 *octies* du code général des impôts en **intégrant les dépenses liées à la réalisation et à la production d'images permettant le développement de la carrière de l'artiste dans les dépenses de production.**

Ces dépenses, qui concernent principalement la production de vidéoclips, sont, en l'état actuel du droit, considérées comme des dépenses de développement et sont donc couvertes par le plafond de 350 000 euros.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF À PRÉCISER AFIN D'ÉVITER LES EFFETS DE BORD

Cet article additionnel vise à mieux prendre en compte les **nouveaux usages en matière de promotion, les plateformes vidéos étant aujourd'hui considérés comme le meilleur point d'entrée pour découvrir de nouveaux titres.** *Youtube* constitue ainsi la première plateforme musicale, devant les sites dédiés de type *Deezer* ou *Spotify*.

Le dispositif proposé est censé faciliter le recours à la production de vidéoclips en vue de susciter l'intérêt et tenter ainsi de pallier aux difficultés du secteur, renforcées par la crise actuelle. La perte de chiffre d'affaires par rapport à 2019 est estimée à 241 millions d'euros par le ministère de la culture pour le secteur de la musique enregistrée, soit une chute de 12 %². D'après le syndicat national de l'édition phonographique, le marché physique (CD et vinyles), qui représentait encore 37% des ventes

¹ Annexe au projet de loi de finances 2021, *Évaluation des voies et moyens, tome II – Les dépenses fiscales.*

² *Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur de la musique enregistrée, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.*

en 2019 enregistre une baisse de 20 % des ventes au premier semestre 2020. Seule la diffusion sur les plateformes de streaming et de téléchargement tend à résister (+ 8 % par rapport à 2019). Dans le même temps, les droits voisins issus de la gestion collective (rémunération équitable, copie privée, clips) devraient chuter de 25% en 2020.

La modification proposée ne devrait pas avoir d'impact important sur la dépense fiscale. Celle-ci reste stable ces dernières années, s'établissant à 11 millions d'euros, en dépit d'un nombre croissant de bénéficiaires : + 58% en 3 ans.

Reste que le dispositif tel qu'adopté présente un risque d'effet de bord en assimilant toute dépense liée à la réalisation et à la production d'images à celles nécessaires à la production d'un vidéoclip. Dans ces conditions, il est proposé de préciser, dans la rédaction, que ces dépenses doivent être associées à l'enregistrement phonographique.

Un amendement FINC.7 est présenté en ce sens.

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

ARTICLE 3 undecies (nouveau)

Instauration d'un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques

Le présent article instaure, à partir du 1^{er} janvier 2021, un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques, en reprenant les contours du crédit d'impôt spectacle vivant (CISV). Les dépenses afférentes aux spectacles de théâtre, intégrées depuis la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 dans le champ du CISV, en sont en conséquence exclues à cette date.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LES SPECTACLES DE THÉÂTRE ONT ÉTÉ RÉCEMMENT INTÉGRÉS DANS LE CHAMP DU CRÉDIT D'IMPÔT SPECTACLE VIVANT

Introduit en loi de finances pour 2016¹, l'article 220 *quindecies* du code général des impôts prévoit un **crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux**, institué en faveur des entreprises exerçant l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants, au sens de l'article L. 7122-2 du code du travail, et soumises à l'impôt sur les sociétés.

Il bénéficie aux entreprises qui supportent les frais de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical et de variété. Il est ainsi destiné à soutenir la production d'artistes émergents ou en développement.

Ouvrent droit au crédit d'impôt les dépenses :

- réalisées par des entreprises établies en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un spectacle musical ou de variétés ;

- portant sur un spectacle dont les coûts de création sont majoritairement engagés sur le territoire français ;

¹ Article 113 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

- comprenant quatre représentations au minimum dans au moins trois lieux différents ;

- engagées pour des spectacles assurés dans un lieu dont la jauge, définie comme l'effectif maximal du public qu'il est possible d'admettre dans ce lieu, ne peut être supérieure à 8 000 personnes, voire 80 000 personnes dans le cas des festivals.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont plafonnées à 500 000 euros par spectacle.

Le **crédit d'impôt est égal à 15 %** du montant des dépenses engagées. Il est porté à **30 % pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises**. Il est plafonné à 750 000 euros par entreprise et par exercice.

Aux termes de l'article 37 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, le bénéfice du crédit d'impôt a été ouvert aux spectacles de théâtre, afin de permettre aux entrepreneurs de faire face à la crise sanitaire.

En effet, la loi de finances pour 2019 avait initialement réservé le bénéfice du crédit d'impôt aux seuls spectacles musicaux, excluant les spectacles d'humour, les pièces de théâtre n'ayant jamais été couvertes par le dispositif.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'entrepreneur doit obtenir un **agrément provisoire puis un agrément définitif, dans un délai maximum de 36 mois à partir de la date de délivrance de l'agrément provisoire.**

Les dépenses ouvrent droit au crédit d'impôt lorsqu'elles sont engagées à compter de la date de réception par le ministère chargé de la culture de la demande d'agrément provisoire.

En cas de non-obtention de l'agrément définitif, l'entreprise doit reverser le crédit d'impôt dont elle a bénéficié. À défaut, le crédit d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice au cours duquel intervient la décision de refus de l'agrément définitif.

Le crédit d'impôt s'applique aux dépenses réalisées avant le 31 décembre 2022.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT SPÉCIFIQUEMENT DÉDIÉ AUX SPECTACLES DE THÉÂTRE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du rapporteur général au nom de la commission des finances, le présent article portant création d'un crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques et retirant, de fait, les spectacles de théâtre du champ du crédit d'impôt spectacle vivant.

A. LE RETRAIT DES REPRÉSENTATIONS THÉÂTRALES DU CHAMP DU CISV

Le 1^o du I prévoit que les dépenses afférentes aux représentations théâtrales soient retirées du champ des dépenses éligibles au crédit d'impôt sur les spectacles vivants musicaux.

Le A du III précise que cette suppression intervient à compter du 1^{er} janvier 2021.

B. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES REPRÉSENTATIONS THÉÂTRALES D'ART DRAMATIQUE

Le nouveau dispositif, précisé au 2^o du I, reprendrait les contours du crédit d'impôt sur les spectacles vivants musicaux.

Ainsi, peuvent avoir accès au crédit d'impôt, **les entreprises exerçant l'activité d'entrepreneurs de spectacles vivants dès lors qu'elles ont la responsabilité du spectacle et qu'elles supportent le coût du spectacle.**

Les représentations ouvrant droit au crédit d'impôt doivent être réalisées par des entreprises établies en France ou au sein d'un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie de l'Espace économique européen. Les coûts de production doivent être majoritairement engagés sur le territoire français.

Le spectacle concerné doit être inédit : sa mise en scène et sa scénographie doivent être nouvelles. Il ne doit pas avoir donné lieu à représentations¹. Son interprétation doit être assurée par au moins **90 % d'artistes professionnels**, le plateau devant par ailleurs comporter **au moins six artistes professionnels**. La représentation doit, enfin, être programmée pour **plus de vingt dates sur une période de douze mois consécutifs dans au moins deux lieux différents**.

¹ La rédaction reprend les critères retenus à l'article 281 quater du code général des impôts pour l'application d'un taux réduit de TVA particulier (ou « super-réduit ») de 2,1 % sur les recettes liées aux entrées de premières représentations de spectacles vivants nouvellement créés.

Le crédit d'impôt est égal à 15 % du montant des dépenses engagées. Celles-ci concernent, comme dans le cadre du CISV, les frais de personnels, permanents et non permanents de l'entreprise, les redevances versées aux organismes de gestion collective de droits d'auteur, les frais de location de salle et de matériels, les dotations aux amortissements, les frais d'assurance, les dépenses liées à la promotion et à l'organisation des tournées ainsi que les frais afférents à la numérisation des représentations.

Ces dépenses sont prises en compte dans la limite des 60 premières représentations par spectacle, à l'exception de celles visant l'acquisition du petit matériel utilisé dans le cadre du spectacle ou aux fins d'accueil du public.

Le montant des dépenses éligibles est plafonné à 500 000 euros.

Le taux est porté à 30 % pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises. Le crédit d'impôt ne peut, quelle que soit la taille de l'entreprise, dépasser 750 000 euros par entreprise.

Les subventions publiques non remboursables sont déduites des bases du calcul du crédit d'impôt.

Les dépenses ouvrent droit au crédit d'impôt lorsqu'elles sont engagées à compter de la date de réception par le ministère chargé de la culture d'une demande d'agrément provisoire. Un comité d'experts, dont les modalités de fonctionnement sont fixées par décret, est chargé d'attribuer cet agrément, en vérifiant la conformité du spectacle aux conditions visées plus haut.

Le 3° du I précise que pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'entrepreneur doit obtenir un agrément provisoire puis un agrément définitif, dans un délai maximum de 36 mois à partir de la date de délivrance de l'agrément provisoire. En cas de non-obtention de l'agrément définitif, le crédit d'impôt doit être reversé. À défaut, le crédit d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice au cours duquel intervient la décision de refus de l'agrément définitif. L'agrément provisoire ne peut, par ailleurs, pas être délivré dès lors que l'ensemble des obligations légales, fiscales et sociales qui incombent à l'entreprise ne sont pas respectées.

Le 3° du I précise également que comme pour le CISV, ce nouveau dispositif est imputé sur l'impôt sur les sociétés.

Le B du III prévoit que le dispositif s'applique aux demandes d'agrément provisoire déposées à compter du 1^{er} janvier 2021.

La dépense fiscale serait bornée au 31 décembre 2024.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CLARIFICATION ATTENDUE ET UNE RÉPONSE À LA CRISE

Le dispositif proposé par le Gouvernement doit permettre, selon lui, de répondre plus efficacement aux difficultés rencontrées par le secteur du théâtre.

L'intégration au sein du champ d'application du crédit d'impôts sur les spectacles vivants musicaux a pu se justifier, en loi de finances rectificative, par la volonté de répondre rapidement à la crise traversée par le secteur en raison des mesures de confinement. La perte d'activité était évaluée par le ministère de la culture à 174 millions d'euros durant la période de confinement, soit un écart de 17,6 % par rapport à 2019¹.

Cet élargissement du CISV posait néanmoins certaines difficultés. Le critère du nombre de représentations retenu dans le cadre du CISV – quatre représentations dans au moins trois lieux différents – apparaissait plus adapté aux spectacles musicaux et de variétés qu'aux représentations théâtrales. Le critère de la jauge était également moins adapté : la majorité des salles de théâtre dispose d'une jauge inférieure à 500 places.

La mise en place d'un crédit d'impôt dédié apparaît donc utile, alors même que le secteur devrait enregistrer sur l'année 2020 une perte minimale de 973 millions d'euros, soit une chute de 69 % par rapport à 2019. Cette estimation sera sans doute à réévaluer compte tenu des mesures de couvre-feu mises en place sur le territoire depuis le 16 octobre dernier puis du nouveau confinement mis en place le 30 octobre suivant.

Votre rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification. Il regrette cependant que le montant de cette nouvelle dépense fiscale, même si elle devrait rester modeste, n'ait pas été précisé par le Gouvernement.

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

¹ *Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur du spectacle vivant, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.*

ARTICLE 3 duodecies (nouveau)

**Assouplissement du crédit d'impôt applicable au spectacle vivant musical
ou de variétés**

Le présent article 3 prévoit d'assouplir le crédit d'impôt spectacle vivant (CISV) en diminuant le nombre de représentations nécessaires – qui passerait de quatre à deux – et de lieux de représentations requis – qui passerait de trois à deux – pour que les dépenses engagées soient éligibles au dispositif. Cette dérogation serait mise en œuvre pour les spectacles dont certaines représentations ont été annulées en 2020 en raison de la crise et pour ceux appelés à être présentés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022. Le crédit d'impôt serait par ailleurs prorogé de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2024.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT SPECTACLE VIVANT
EST DÉDIÉ AU SOUTIEN À LA PRODUCTION D'ARTISTES
ÉMERGENTS**

Introduit en loi de finances pour 2016¹, l'article 220 *quindecies* du code général des impôts prévoit un **crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants musicaux**, institué en faveur des entreprises exerçant l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants, au sens de l'article L. 7122-2 du code du travail, et soumises à l'impôt sur les sociétés.

Il bénéficie aux entreprises qui supportent les frais de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical et de variété. Il est ainsi destiné à soutenir la production d'artistes émergents ou en développement.

Ouvrent droit au crédit d'impôt les dépenses :

- réalisées par des entreprises établies en France, dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et qui y effectuent les prestations liées à la réalisation d'un spectacle musical ou de variétés ;

¹ Article 113 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

- portant sur un spectacle dont les coûts de création sont majoritairement engagés sur le territoire français ;

- comprenant quatre représentations au minimum dans au moins trois lieux différents ;

- engagées pour des spectacles assurés dans un lieu dont la jauge, définie comme l'effectif maximal du public qu'il est possible d'admettre dans ce lieu, est inférieure à un nombre de personnes défini par décret par catégorie de spectacle.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont plafonnées à 500 000 euros par spectacle.

Le crédit d'impôt est égal à 15 % du montant des dépenses engagées. Il est porté à 30 % pour les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises. Il est plafonné à 750 000 euros par entreprise et par exercice.

Aux termes des articles 37 et 38 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, le bénéfice du crédit d'impôt a été ouvert aux spectacles de théâtre et de variétés, afin de permettre aux entrepreneurs de faire face à la crise sanitaire. En effet, la loi de finances pour 2019 avait réservé le bénéfice du crédit d'impôt aux seuls spectacles musicaux, excluant les spectacles d'humour. Les pièces de théâtres n'étaient pas initialement couvertes par le dispositif.

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, l'entrepreneur doit obtenir un agrément provisoire puis un agrément définitif, dans un délai maximum de 36 mois à partir de la date de délivrance de l'agrément provisoire.

Les dépenses ouvrent droit au crédit d'impôt lorsqu'elles sont engagées à compter de la date de réception de la demande d'agrément provisoire par le ministère chargé de la culture.

En cas de non-obtention de l'agrément définitif, l'entreprise doit reverser le crédit d'impôt dont elle a bénéficié. À défaut, le crédit d'impôt fait l'objet d'une reprise au titre de l'exercice au cours duquel intervient la décision de refus de l'agrément définitif.

Le crédit d'impôt s'applique aux dépenses réalisées avant le 31 décembre 2022.

248 entreprises ont bénéficié du dispositif en 2019, alors qu'il était encore étendu aux spectacles de variétés. Le coût de la dépense fiscale était estimé à 12 millions d'euros¹.

¹ Annexe au projet de loi de finances 2021, Évaluation des voies et moyens, tome II – Les dépenses fiscales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ASSOULISSEMENT TEMPORAIRE DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

À l'initiative de notre collègue Bruno Studer et plusieurs membres du groupe La République en marche et de notre collègue Dominique David (La République en marche), l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances, le présent article additionnel visant, notamment, à assouplir les conditions d'éligibilité au CISV. Les spectacles de théâtre seraient par ailleurs, aux termes de l'article 3 *undecies*, exclus du champ du CISV pour être couvertes par un crédit d'impôt dédié.

A. UNE DIMINUTION TEMPORAIRE DU NOMBRE DE REPRÉSENTATIONS NÉCESSAIRES

Le 1^o du I prévoit d'**assouplir le nombre de représentations nécessaires** pour être éligibles au crédit d'impôt : celles-ci passeraient ainsi **de quatre à deux**. Le **nombre minimal de lieux** dans lesquels elles doivent avoir lieu serait ramené, dans le même temps, de **trois à deux**.

Aux termes du **B du III**, cette dérogation s'appliquerait aux seules demandes d'agrément provisoires déposées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022. À cette date, le **2^o du I** précise que les critères initialement retenus de quatre représentations dans au moins trois lieux différents seront repris.

B. LA PRISE EN COMPTE DES SPECTACLES AYANT BÉNÉFICIÉ D'UN AGRÉMENT PROVISOIRE EN 2020

Pour les spectacles ayant bénéficié d'un agrément provisoire avant le 1^{er} janvier 2021 mais aussi ceux pour lesquels une demande a été déposée avant cette date, le **A du III** prévoit que les mesures d'assouplissement visées plus haut leurs soient applicable, dès lors que les organisateurs pourront **justifier**, lors de la demande d'agrément définitif, que **des représentations ont été annulées** à compter du 4 mars 2020 en raison de la mise en œuvre de mesures de lutte contre la propagation de l'épidémie.

C. UN DISPOSITIF PROROGÉ JUSQU'EN 2024

Le **3^o du I** prévoit que le dispositif soit prorogé de deux ans, en prenant en compte les dépenses effectuées avant le 31 décembre 2024.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ASSOUPPLISSEMENT OPPORTUN FACE AUX INCERTITUDES PORTANT SUR L'ACTIVITÉ DU SPECTACLE VIVANT

Le présent article vise à répondre à la crise d'un secteur extrêmement fragilisé par les mesures de confinement et de couvre-feu qui devrait peiner à retrouver sa dynamique d'avant-crise, compte-tenu des mesures sanitaires à respecter, sur une période dont on ne mesure pas encore l'étendue.

La commission des finances s'était montrée favorable, lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, à une extension du dispositif aux spectacles de variétés et de théâtre. **L'aléa sanitaire rend pour l'heure difficile toute possibilité à court terme de retour à la normale dans le domaine du spectacle vivant. La réduction des jauges et les mesures de couvre-feu puis de confinement limitent la possibilité, pour les artistes émergents, de pouvoir bénéficier d'un accès normal aux salles de spectacles.**

Dans ces conditions, l'assouplissement proposé ne saurait conduire à un éventuel effet d'aubaine et doit être envisagé comme une mesure permettant la survie d'un secteur sinistré. L'impact de ces dérogations sur la dépense fiscale devrait être faible, au regard de l'impact de la crise sur le chiffre d'affaires des entreprises du secteur. En juillet 2020, le ministère de la culture estimait à 72 % le niveau de la chute du chiffre d'affaires par rapport à 2019, soit une perte de 4,2 milliards d'euros¹. Cette estimation pourrait être réévaluée à la hausse compte-tenu des mesures de couvre-feu mises en place en France depuis le 16 octobre dernier et du nouveau confinement mis en œuvre le 30 octobre suivant. Le ministère tablait en effet sur une reprise de l'activité sur les trois derniers mois de l'année, le chiffre d'affaires attendu étant estimé à 330 millions d'euros (- 79 % par rapport à 2019). Il convient de rappeler à ce stade que le secteur emploie 217 860 personnes dont 93 110 personnes à titre principal.

La durée de l'assouplissement, prévue jusqu'à la fin 2022, pourrait susciter une interrogation, le Gouvernement tablant sur une sortie de crise à l'été prochain. Là encore, au regard de l'incertitude entourant celle-ci et des difficultés pour le secteur à pouvoir se relever, ce délai assez lointain peut apparaître opportun.

¹ *Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur du spectacle vivant, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.*

En ce qui concerne la prorogation du crédit d'impôt de deux ans, celle-ci s'appuie sur un engagement du Premier ministre pris le 27 août dernier et peut être envisagé comme une mesure d'accompagnement pour permettre le rebond de cette activité au cours des prochaines années, en lui octroyant la visibilité nécessaire grâce au soutien de l'État.

Dans ces conditions, il est proposé d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 3 terdecies (nouveau)

**Extension du bénéfice du crédit d'impôt aux investissements corses
aux bâtiments des établissements de santé privés et affectés
aux activités de soin**

Le présent article étend le bénéfice du crédit d'impôt en faveur de l'investissement en Corse (CIIC) accordé aux petites et moyennes entreprises corses aux travaux de construction et de rénovation des établissements de santé privés. Le présent article clarifie ainsi le droit existant en reprenant les précédents apports du Sénat lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 pour soutenir et renforcer l'offre de santé corse.

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

**I. LE DROIT EXISTANT: UNE ÉLIGIBILITÉ LIMITÉE DES
ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ PRIVÉS AU CRÉDIT D'IMPÔT EN
FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT EN CORSE (CIIC)**

L'article 48 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, modifié par l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 2002¹, institue un **crédit d'impôt pour investissement pour les petites et moyennes entreprises relevant d'un régime réel d'imposition et réalisant certains investissements productifs en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.**

Plusieurs fois prolongé, le dispositif devait se terminer en 2020 avant d'être prorogé de trois ans par la troisième loi de finances rectificatives pour 2020² à l'initiative du Sénat. Il s'applique donc en conséquence aux investissements réalisés **jusqu'au 31 décembre 2023.**

Depuis le 1^{er} janvier 2019, le crédit d'impôt est égal à **20 % du prix de revient des biens hors taxes** et à 30 % pour les entreprises dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue pour 75 % au moins par des personnes physiques qui ont employé moins de onze salariés et ont réalisé soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 2 millions d'euros au cours de l'exercice ou de la période d'imposition.

¹ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

² Art. 46 de la loi n°2020-935 du 30 juillet 2020.

A. UNE DÉFINITION TRÈS ENCADRÉE DES INVESTISSEMENTS OUVRANT DROIT AU CIIC

Le 3 du I de l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI) dresse une liste limitative des investissements ouvrant droit au crédit d'impôts. Sont ainsi concernés :

- les **biens d'équipement amortissables** selon le mode dégressif, agencements et installations de **locaux commerciaux habituellement ouverts à la clientèle, créés ou acquis à l'état neuf** ;

- les **biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif, agencements et installations de locaux commerciaux habituellement ouverts à la clientèle**, pris en location auprès d'une société de crédit-bail ;

- les **logiciels** qui constituent des éléments de l'actif immobilier et qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements cités ci-dessus ;

- les **travaux de rénovation d'hôtel**, à l'exclusion des meublés de tourisme.

En application du 1 du I de l'article 244 *quater* E, les investissements doivent en outre satisfaire aux conditions suivantes :

- **être exploités en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale** ;

- ne pas avoir pour objet le remplacement d'investissements déjà exploités en Corse pour les besoins de la même activité éligible ;

- **être financés par l'entreprise sans aide publique pour 25 % au moins de leur montant**. Pour le calcul du crédit d'impôt, le prix de revient des investissements est diminué du montant des subventions publiques attribuées en vue de financer ces investissements ;

- **être acquis, créés ou pris en crédit-bail entre le premier janvier 2002 et le 31 décembre 2023¹**.

Les investissements éligibles au dispositif doivent également correspondre aux critères de définition d'un investissement initial telle que prévue à l'article 2 du règlement européen du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC)²,

Un investissement initial est défini comme un investissement dans des actifs se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à

¹ BOI-BIC-RICI-10-60-10-20

²Annexe 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.

un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant.

B. UN DISPOSITIF APPLICABLE À TOUTES LES FORMES DE PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Le crédit d'impôt concerne les petites et moyennes entreprises, qui doivent répondre à la définition du RGEC.

Conformément au droit européen, seuls sont **éligibles les investissements réalisés par les entreprises ayant employé moins de 250 personnes au cours de l'exercice** ou de la période d'imposition en cours lors de la réalisation des investissements éligibles. En outre, les entreprises doivent avoir soit réalisé, au cours de cette même période, un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros, ramené, le cas échéant, à douze mois, soit disposé à l'issue de cette période d'un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros.

Au-delà de ces critères de seuils comptables, le dispositif du CIIC est **applicable à toutes les formes d'entreprises**, sous réserve des limitations évoquées plus haut.

Les entrepreneurs individuels peuvent donc y prétendre, de même que les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés ainsi que l'ensemble des redevables de cet impôt au taux normal sur tout ou partie de leurs résultats (associations, fondations, régies, établissements publics, établissements stables de sociétés étrangères, etc.)¹.

Par ailleurs, certaines activités sont explicitement exclues du champ du crédit d'impôt. La liste est là encore limitative, et comprend : la gestion ou location d'immeubles ; l'exploitation de jeux de hasard et d'argent ; la gestion et location de meublés de tourisme situés en Corse ; la production et la transformation de houille et lignite ; la sidérurgie ; l'industrie des fibres synthétiques ; la pêche ; le secteur des transports ; la construction et la réparation de navires ; la construction automobile et enfin le secteur de l'agroalimentaire et de l'agriculture.

Les établissements de santé ne font pas partie des activités exclues, sous réserve des autres critères cités plus haut.

¹ BOI-BIC-RICI-10-60-10-10

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DU BÉNÉFICE DU CRÉDIT D'IMPÔT AUX TRAVAUX DE CONSTRUCTION ET DE RÉNOVATION DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ PRIVÉS

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale de **deux amendements identiques** de M. Laurent Saint-Martin et de M. Paul-André Colombani et ses collègues du groupe Libertés et territoires. Il a été adopté avec **avis favorable du Gouvernement**.

Le **I du présent article** propose d'insérer un nouvel item à la liste limitative des investissements ouvrant droit au CIIC figurant au 3° du I de l'article 244 *quater* E. Celle-ci serait **étendue aux travaux de construction et de rénovation des établissements de santé privés**, pour l'activité mentionnée à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique, c'est-à-dire le diagnostic, la surveillance et le traitement des malades, des blessés et des femmes enceintes.

Le **II du présent article** prévoit que cette disposition entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

L'objectif de cette modification serait de permettre aux établissements de santé privés de rénover leurs immeubles et d'investir dans de nouvelles installations offrant des services et des technologies médicales jusqu'à présent rares ou inexistantes en Corse.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CLARIFICATION DU DROIT EXISTANT REPRENANT LES PRÉCÉDENTS APPORTS DU SÉNAT

A. UN DISPOSITIF VOTÉ PAR LE SÉNAT DANS LA TROISIÈME LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2020

Le dispositif proposé reprend celui figurant à l'article 18 *quater* de la troisième loi de finances rectificatives pour 2020, voté par le Sénat avec avis défavorable du Gouvernement. La rédaction de cet article était issue de l'amendement déposé par notre collègue Jean-Jacques Panunzi. L'Assemblée nationale s'y est opposée lors de la commission mixte paritaire, au motif notamment que, portant sur des dépenses fiscales pouvant être engagées jusqu'en 2023, un tel article devait figurer en loi de finances initiale.

Lors des débats au Sénat, le Gouvernement s'était toutefois engagé à mener une réflexion sur le sujet. Une mission commune de la direction générale des finances publiques et de l'Agence régionale de Santé de Corse a notamment été engagée afin de définir les modalités de modernisation des équipements sanitaires et médico-sociaux de l'île.

Le Président de la République avait également annoncé dans son discours de Bastia du 7 février 2018 l'élaboration d'un plan de modernisation des infrastructures et des équipements insulaires.

B. UNE NÉCESSAIRE CLARIFICATION DU DROIT EXISTANT DANS LE CONTEXTE SANITAIRE ACTUEL

Le dispositif proposé est partiellement satisfait par le droit actuel. En tant que « *locaux commerciaux habituellement ouverts à la clientèle* », **les biens d'équipement des établissements de santé privés sont éligibles au CIIC**. Toutefois, ils ne bénéficient jusqu'alors pas d'un régime aussi avantageux que les hôtels, pour lesquels l'ensemble des travaux de rénovation sont éligibles au crédit d'impôt à hauteur de 20 %.

Dès lors, l'extension du bénéfice du crédit d'impôt aux travaux de construction et de rénovation des établissements de santé est de nature à renforcer la compétitivité de l'offre de soin corse.

La stratégie nationale de santé exige en effet des investissements importants pour les **19 établissements de santé privés** que compte la Corse actuellement, dont huit en Corse du sud et onze en Haute-Corse.

Dans le contexte de la crise sanitaire, et au vu des spécificités géographiques du territoire corse complexifiant l'accès aux soins des habitants, le présent article permettrait de soutenir utilement les établissements de santé privé sur le territoire.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 3 quaterdecies (nouveau)

Prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les cessions d'un immeuble, terrain ou local en vue de la réalisation de logements

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de deux amendements identiques acceptés par la commission et le Gouvernement, vise à proroger de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2022, l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les cessions d'un immeuble, terrain ou local en vue de la réalisation de logements, prévu à l'article 210 F du code général des impôts.

En complément, il ajuste le dispositif pour tenir compte de deux décisions de justice intervenues en 2020, relatives à la nature des sociétés cessionnaires ouvrant droit à l'application, par le cédant, du taux réduit d'impôt sur les sociétés et au montant de l'amende encourue en cas de non-respect, par le cessionnaire, de l'engagement de transformation du local ou du terrain en logements au terme d'un délai de quatre ans. Ces deux modifications résultent d'un sous-amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission.

Prenant acte des ajustements opérés pour mettre en conformité le dispositif et considérant que la prorogation du dispositif est de nature à soutenir le secteur de la construction et à poursuivre l'effort en faveur de la rénovation et de la construction de logement, la commission propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN MÉCANISME FISCAL INCITATIF POUR LA CESSION DE LOCAUX OU TERRAINS EN VUE DE CONSTRUIRE DES LOGEMENTS, DONT L'APPLICATION PREND FIN AU 31 DÉCEMBRE 2020

L'article 210 F du code général des impôts prévoit un mécanisme fiscal pour inciter les personnes morales propriétaires d'un local ou d'un terrain à le céder à une société pour le transformer ou y construire des logements. En application de ces dispositions, la plus-value nette réalisée à cette occasion est soumise à un **taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 %**. Seuls sont concernés les locaux et terrains situés dans des zones

géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements¹.

Introduit par la loi de finances rectificative de fin d'année pour 2011² pour les cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2014 ou, en vertu de la loi de finances rectificative de fin d'année pour 2013³, à une date postérieure dès lors qu'une promesse de vente avait été signée avant le 1^{er} janvier 2015, **ce dispositif fiscal incitatif a été successivement prorogé pour trois années supplémentaires par la loi de finances pour 2015⁴, puis par la loi de finances pour 2018⁵.**

Il en résulte qu'il **s'applique aux cessions à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2020**, ainsi qu'aux **promesses unilatérales ou synallagmatiques de vente conclues entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020 inclus**, sous réserve que la cession intervienne au plus tard le 31 décembre 2022.

*

Selon le tome II du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, **la dépense fiscale liée à ce dispositif s'élève à 3 millions d'euros en 2020, sans renseignement sur le nombre de bénéficiaires.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PROROGATION DE DEUX ANS ET UNE MISE EN CONFORMITÉ DU DISPOSITIF À LA SUITE DE DEUX DÉCISIONS DE JUSTICE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, résulte de l'adoption, après l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances qui l'ont sous-amendé, de deux amendements identiques, présentés par le député François Pupponi et la députée Lise Magnier.

Il opère **deux modifications** :

- d'une part, conformément aux deux amendements initiaux, **il proroge de deux ans l'application de l'article 210 F du CGI (II du présent article) ;**

¹ Pour une description détaillée de ce mécanisme et de ses conditions, le lecteur peut consulter le commentaire de l'article 3 octies du présent projet de loi, qui aménage le délai durant lequel la société cessionnaire doit transformer ou édifier les logements.

² Article 42 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Article 36 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

⁴ Article 10 de la loi n° 1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁵ Article 25 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

- d'autre part, à la suite du sous-amendement du Gouvernement, **il ajuste le dispositif pour tenir compte de deux décisions de justice intervenues en 2020 (I du présent article).**

A. LA PROROGATION DE DEUX ANS DU MÉCANISME FISCAL INCITATIF POUR CONSTRUIRE DES LOGEMENTS

L'article proroge l'application du taux réduit prévu à l'article 210 F du code général des impôts aux cessions **à titre onéreux réalisées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2022**, ainsi qu'aux **promesses unilatérales ou synallagmatiques de vente conclues durant la même période**, sous réserve que la cession intervienne au plus tard le 31 décembre 2024 (II du présent article).

B. DEUX MODIFICATIONS COMPLÉMENTAIRES AJOUTÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR TENIR COMPTE DE DÉCISIONS DE JUSTICE

Adopté avec l'avis favorable de la commission des finances, le sous-amendement du Gouvernement vise à **mettre en conformité le dispositif avec deux décisions récentes du Conseil constitutionnel¹ et du Conseil d'État²**, détaillées dans l'encadré ci-après, concernant :

- pour la décision du Conseil constitutionnel, la condition relative à **la nature du régime fiscal de la société cessionnaire** ;

- pour la décision du Conseil d'État, **le montant de l'amende** encourue en cas de non-respect des engagements souscrits par le cessionnaire au titre d'un mécanisme fiscal proche, prévu à l'article 210 E du CGI.

Pour cela, **le I du présent article opère deux modifications** :

- **la première vise à élargir le périmètre des sociétés cessionnaires ouvrant droit à l'application du taux réduit prévu à l'article 210 F du CGI à l'ensemble des personnes morales**, indépendamment de leur statut juridique ou fiscal, en complétant le première alinéa du I dudit article et en abrogeant les a à e de ce même I (**1^o du I du présent article**) ;

- **la seconde modifie le montant de l'amende**, qui serait égale au **montant de l'économie d'impôt réalisée** par le cédant au titre de l'application du taux réduit de 19 % sur la plus-value réalisée lors de la cession, en modifiant à cet effet le III de l'article 1794 du CGI.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-854 QPC, Société Beraha, 31 juillet 2020.

² Conseil d'État, décision n° 437122, SCPI Primopierre, 10 mars 2020.

**Décisions de justice
dont le présent article propose de tirer les conséquences**

Décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 2020, « Société Beraha »

Cette décision porte sur la condition relative à la nature du régime fiscal de la société cessionnaire¹.

La société Beraha, constituée sous forme de société civile immobilière, avait cédé en 2015 un ensemble immobilier à usage de bureaux à une autre société civile immobilière, ayant la qualité de société civile de construction-vente. Sur le fondement de l'article 210 F du code général des impôts, la société Beraha avait comptabilisé la plus-value réalisée en gain taxable à l'impôt sur les sociétés au taux réduit de 19 %, ce que l'administration fiscale avait refusé.

En effet, jusqu'à 2018, les sociétés civiles de construction-vente, qui échappent par nature à l'impôt sur les sociétés, se trouvaient *de facto* exclues. Leur intégration résulte d'un amendement de la commission des finances du Sénat, adopté à l'occasion de la réforme du dispositif en loi de finances pour 2018².

Faisant valoir que cette exclusion limitait de façon injustifiée le bénéfice du mécanisme fiscal incitatif, sans justification au regard de l'objectif du législateur de développer l'offre de logement, la société requérante a formé un recours pour méconnaissance des principes d'égalité devant les charges publiques et devant la loi.

Dans sa décision du 31 juillet dernier, le Conseil constitutionnel a fait droit à ce recours, en déclarant contraires à la Constitution la condition réservant le bénéfice de l'avantage fiscal en cas de cession à une personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, rendant applicable cette décision à toutes les affaires non jugées définitivement à la date de publication de la décision.

Le présent article vise à ajuster le dispositif afin de prendre en compte cette décision.

Décision du Conseil d'État du 10 mars 2020, « SCPI Primopierre »

Cette décision concerne un dispositif fiscal distinct de celui visé par le présent article, mais procédant d'une logique analogue d'incitation à la construction de logements, prévu à l'article 210 E du CGI.

Aux termes de cet article, la société cessionnaire doit s'engager à conserver l'immeuble acquis pendant un délai de cinq ans. En cas de méconnaissance, la société s'expose à une amende, dont le montant, prévu au II de l'article 1764 du CGI, correspond à 25 % de la valeur de cession de l'immeuble, soit un montant analogue à celui prévu en cas de méconnaissance de l'engagement de transformation du local ou du terrain en logements pour le bénéfice l'application du taux réduit prévu à l'article 210 F du CGI.

Or, dans sa décision, le Conseil d'État a jugé que l'amende applicable, en ce qu'elle était disproportionnée, méconnaissait les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-854 QPC, Société Beraha, 31 juillet 2020.

² Article 25 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER LA PROROGATION ET PRENDRE ACTE DE LA MISE EN CONFIRMITÉ DU DISPOSITIF

Le présent article regroupe deux modifications distinctes.

La première vise à proroger de deux ans le dispositif fiscal incitatif, qui, en application du droit en vigueur, devait s'éteindre à la fin de l'année 2020. Il est **regrettable que cette prorogation intervienne en l'absence de données** sur le nombre de bénéficiaires et le coût réel du mécanisme **et encore plus d'évaluation sur son caractère réellement incitatif**. De plus, à court terme, l'effet incitatif de la réduction d'impôt accordée pour la société cédant son bien doit sans doute être nuancé compte tenu du nombre élevé d'entreprises qui ne dégageront pas de bénéfices.

Néanmoins, la prorogation s'inscrit dans une logique de soutien au secteur de la construction, qui pourrait ainsi acquérir davantage de biens à rénover et à transformer en logements.

C'est pourquoi le rapporteur général accepte la prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2022, tout en appelant le Gouvernement à détailler la portée et l'efficacité réelle de l'incitation fiscale accordée.

La seconde modification est de nature essentiellement juridique, afin de **mettre le dispositif en conformité avec deux récentes décisions de justice**.

S'agissant des sociétés cessionnaires susceptibles de bénéficier du taux réduit d'imposition de la plus-value, le droit actuel assure déjà la conformité avec la décision du Conseil constitutionnel précité, dont le cas d'espèce concernait les sociétés civiles de construction-vente. **C'est d'ailleurs à l'initiative de la commission des finances du Sénat que cette correction opportune avait été apportée au dispositif en loi de finances pour 2018¹**, ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel dans le commentaire de sa décision².

L'extension proposée par le présent article, introduite à l'initiative du Gouvernement, vise à **prolonger le raisonnement tenu par le Conseil constitutionnel pour d'autres types de sociétés**, en ouvrant le bénéfice du mécanisme à l'ensemble des personnes morales, indépendamment de leur statut juridique ou fiscal.

¹ Article 25 de la loi n° 2017-1837 de finances pour 2018.

² [Commentaire](#) de la décision n° 2020-854 QPC du 31 juillet 2020, Société Beraha, p. 7.

S'agissant de l'amende encourue par la société acquéreuse en cas de non-respect de son engagement de réalisation des logements, le montant proposé **semble correctement proportionné**, ce qui est de nature à répondre à la décision du Conseil d'État précitée.

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

ARTICLE 3 quindecies (nouveau)

Exonération d'impôt sur les bénéfices et de cotisations sociales pour l'aide exceptionnelle aux travailleurs indépendants

Le présent article vise à exonérer fiscalement et socialement l'aide exceptionnelle ouverte, par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, en faveur des travailleurs indépendants pendant la crise sanitaire.

Ces aides seraient ainsi exonérées de tout impôt et cotisation sociale, le dispositif de l'article neutralisant les effets du versement pour le calcul du régime d'imposition applicable au bénéficiaire, sur le modèle des exonérations déjà existantes pour les sommes versées au titre du fonds de solidarité.

Ce dispositif permettant de renforcer l'efficacité du soutien aux travailleurs indépendants alors que la France connaît une crise sanitaire aux conséquences économiques majeures, la commission des finances propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE AIDE EXCEPTIONNELLE VERSÉE AUX TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE LIÉE À L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Dans le contexte de la crise sanitaire et économique liée à la Covid-19, l'article 10 de loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a fixé les règles applicables la mobilisation des réserves financières du régime de retraite du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) pour apporter une aide financière exceptionnelle aux travailleurs indépendants.

Les dispositions relatives à cette aide indiquent qu'elle est ouverte à tous les travailleurs indépendants en activité au 15 mars 2020, dont l'activité s'est dégradée de manière significative du fait de la crise sanitaire et qui ne bénéficient pas déjà de l'aide de 1 500 euros au titre du fonds de solidarité.

Pour en être bénéficiaire, un travailleur indépendant doit avoir été affilié au régime complémentaire des indépendant (RCI) au 1^{er} janvier 2019, avoir effectué au moins un versement de cotisations depuis son installation ainsi qu'être à jour de cotisations personnelles.

Le montant de l'aide dépend du total des cotisations de retraite complémentaire versées par le bénéficiaire sur la base de ses revenus de 2018 et **peut aller jusqu'à 1 250 euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXONERATION D'IMPÔT ET DE COTISATIONS SOCIALES POUR LES SOMMES VERSÉES AU TITRE DE L'AIDE EXCEPTIONNELLE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du gouvernement, vise à exonérer les sommes versées au titre de l'aide exceptionnelle du CPSTI de tout impôt et cotisation sociale ainsi qu'à neutraliser les effets du versement de cette aide pour le calcul du régime d'imposition applicable au bénéficiaire.

Le I du présent article exonère les sommes versées au titre de l'aide exceptionnelle de l'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de toutes les contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle.

Le même I permet également la neutralisation de la somme versée dans le calcul des barèmes d'imposition des bénéficiaires. Elle prévoit ainsi que les sommes perçues au titre de l'aide exceptionnelle par les travailleurs indépendants n'entrent pas en compte dans le calcul des barèmes applicables suivants :

- le seuil de chiffre d'affaires en dessous duquel les entreprises sont éligibles au régime des microentreprises pour l'imposition de leurs bénéfices, prévu à l'article 50-0 du code général des impôts ;

- le seuil minimal de revenus non commerciaux en dessous duquel les entreprises sont éligibles au régime déclaratif spécial et à l'abattement forfaitaire attaché, prévu à l'article 102 *ter* du code général des impôts ;

- les seuils de recettes en dessous desquels les plus-values professionnelles réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale, industrielle ou libérales, sont susceptibles d'être exonérées d'impôt sur le revenu, prévus à l'article 151 *septies* du code général des impôts ;

- le seuil de chiffre d'affaires en dessous duquel les entreprises sont éligibles au régime simplifié de liquidation des taxes sur les chiffres d'affaires, prévu à l'article 302 *septies* A du code général des impôts.

Le II du présent article vise à soumettre le bénéfice de ces exonérations au respect du règlement européen sur les aides d'État de faible montant (aide de minimis, avec 200 000 euros sur trois exercices).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXONÉRATION PLEINEMENT LÉGITIME

La crise liée à la Covid-19 impacte en particulier les travailleurs indépendants, qui doivent supporter des fortes contraintes sur leur activité, et ne disposent pas nécessairement des fonds nécessaires pour amortir la crise.

L'aide exceptionnelle introduite à l'article 10 de loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 permet de mobiliser les réserves financières du régime de retraite complémentaire des indépendants afin de leur venir en aide.

L'imposition des sommes versées au titre de l'aide exceptionnelle du CPSTI n'est en tout état de cause pas souhaitable. Elle diminuerait l'efficacité de cette aide en imposant directement des sommes destinées aux travailleurs indépendant en difficulté et serait donc contreproductive dans l'objectif d'aider les acteurs les plus fragiles.

Le dispositif d'exonération et de neutralisation introduit par le présent article est bienvenu et va dans le sens d'un plus grand soutien de l'État et des organismes sociaux aux travailleurs indépendants en difficulté.

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

ARTICLE 3 sexdecies (nouveau)

Instauration d'un crédit d'impôt temporaire pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire des PME

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement pour concrétiser une mesure annoncée dans le cadre du plan de relance.

Il propose un crédit d'impôt temporaire à destination des petites et moyennes entreprises (PME) pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire qu'elles affectent à leur activité économique. Seules les dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021 peuvent être prises en compte.

Fixé à 30 % des dépenses éligibles, le crédit d'impôt est plafonné à 25 000 euros par entreprise.

Si le rapporteur général regrette l'absence d'évaluation préalable accompagnant la création de ce crédit d'impôt, qui aurait permis de préciser les critères ayant présidé à la détermination du périmètre des dépenses éligibles, et d'évaluer son adéquation aux besoins réels des entreprises en matière de rénovation énergétique, il n'y a pas lieu de s'opposer à ce dispositif dédié aux TPE et PME.

Ce crédit d'impôt, prévu dans le cadre du plan relance, doit toutefois s'inscrire dans la durée de celui-ci : la commission des finances propose donc d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt aux dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2022, ce qui laisse une année supplémentaire aux entreprises pour s'emparer du dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT : AUCUN SOUTIEN PUBLIC N'EST AUJOURD'HUI PROPOSÉ POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS À USAGE TERTIAIRE DES ENTREPRISES

A. DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE POUR LE SECTEUR TERTIAIRE

La deuxième Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) présentée en avril 2020, confirme l'objectif de la neutralité carbone en 2050, ce qui nécessite une division par six des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

Le **secteur résidentiel-tertiaire**¹ est le secteur le plus consommateur d'énergie et le deuxième le plus émetteur de gaz à effet de serre (19 % des émissions nationales en 2015 et 28 % si l'on y ajoute les émissions directes, liées à la production d'énergie consommée dans les bâtiments).

L'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit l'obligation de mise en œuvre d'actions de **réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments existants à usage tertiaire** afin de **parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à l'obligation d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010. Une partie des PME (bâtiments de plus de 1 000 m²) est soumise à ces obligations d'efficacité énergétique, spécifiées par le « décret tertiaire »².**

B. PLUSIEURS TYPES D'AIDES PUBLIQUES EXISTENT POUR SOUTENIR LES PROJETS DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES ENTREPRISES, MAIS AUCUNE N'EST DÉDIÉE À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS TERTIAIRES

L'ADEME peut accompagner les entreprises dans leurs projets de performance énergétique ou d'économie circulaire (diagnostics, études de faisabilité, audits), et dans les investissements industriels portant sur la performance énergétique (récupération de chaleur fatale, développement de réseaux de chaleur, intégration d'énergies renouvelables, prévention et gestion des déchets, performance environnementale des produits et services). Elle intervient principalement par le biais de deux fonds : le fonds « chaleur » et le fonds « économie circulaire ».

Les entreprises peuvent également bénéficier des **certificats d'économies d'énergie (CEE)**. Ce dispositif impose une obligation de réalisation d'économies d'énergie aux vendeurs d'énergie. Une PME peut ainsi s'associer à un vendeur d'énergie pour financer partiellement ses projets d'efficacité énergétique.

Enfin, le **prêt Eco-énergie, proposé par Bpifrance**, s'adresse aux micro-entreprises, TPE et PME financièrement saines et ayant plus de trois ans d'existence. L'entreprise doit s'engager dans **un programme d'investissement visant à améliorer leur efficacité énergétique pour bénéficier de ce prêt** participatif, pouvant aller jusqu'à 100 000 euros. Ce prêt est assimilé à des fonds propres, permettant de l'inscrire sur une ligne dédiée du bilan de l'entreprise³.

¹ Il regroupe les consommations d'énergie des ménages liées à leur résidence et les consommations du tertiaire hors transport.

² Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans des bâtiments à usage tertiaire.

³ <https://www.economie.gouv.fr/cedef/aides-entreprises-transition-ecologique>

Toutefois, aucune aide n'est spécifiquement dédiée à la rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire, en particulier des PME et TPE.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN CRÉDIT D'IMPÔT TEMPORAIRE POUR LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS À USAGE TERTIAIRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Introduit par l'Assemblée nationale, le présent article résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission. Il concrétise une mesure annoncée par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance, en proposant un crédit d'impôt réservé aux petites et moyennes entreprises (PME) pour les dépenses exposées en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire dont elles sont propriétaires ou locataires et qu'elles affectent à l'exercice de leur activité économique.

Le dispositif proposé est temporaire : le crédit d'impôt s'appliquerait aux dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021. C'est la raison pour laquelle il n'est pas proposé de l'inscrire dans le code général des impôts.

A. LE CHAMP DU CRÉDIT D'IMPÔT : LES PME, AU TITRE DES DÉPENSES DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DE LEURS BÂTIMENTS TERTIAIRES

Le crédit d'impôt s'adresse aux petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit de l'Union européenne¹, imposées au bénéfice réel ou bénéficiant d'une exonération en application d'un mécanisme de zonage ou d'un mécanisme visant certaines catégories d'entreprises – par exemple, les jeunes entreprises innovantes.

Conditionné au respect du règlement « *de minimis* » de la Commission européenne du 18 décembre 2013², ce crédit d'impôt est exempté de l'obligation de notification à la Commission européenne.

Le crédit d'impôt porte sur les dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2021 pour la rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire, dont les PME sont propriétaires ou locataires, sous deux réserves :

¹ Il s'agit des entreprises dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et qui ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros. Cette définition résulte de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

² Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

- les bâtiments doivent être affectés à l'exercice de leur activité industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole ;

- la construction du bâtiment doit être achevée depuis plus de deux ans à la date d'exécution des travaux.

Le **2 du I** du présent article énumère la nature des dépenses éligibles au crédit d'impôt, détaillées dans l'encadré ci-après. Le **3 du I** du présent article renvoie à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du logement et du budget le soin de fixer la liste des équipements, matériaux et appareils dont l'acquisition et la pose ouvrent droit au crédit d'impôt, afin de préciser :

- les caractéristiques techniques des équipements et travaux éligibles ;

- les travaux pour lesquels est exigé le respect de critères de qualification de l'entreprise les réalisant.

Liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt proposé par le présent article

Au 2 du I du présent article, sont visées les dépenses engagées au titre de l'acquisition et de la pose des éléments suivants :

- un système d'isolation thermique en rampant de toitures ou en plafond de combles ;
- un système d'isolation thermique sur murs, en façade ou pignon, par l'intérieur ou par l'extérieur ;
- un système d'isolation thermique en toiture terrasse ou couverture de pente inférieure à 5 % ;
- un chauffe-eau solaire collectif, ou un dispositif solaire collectif, pour la production d'eau chaude sanitaire ;
- une pompe à chaleur, autre que air/air, dont la finalité essentielle est d'assurer le chauffage des locaux ;
- un système de ventilation mécanique simple flux ou double flux ;
- une chaudière biomasse ;
- un système de régulation ou de programmation du chauffage et de la ventilation.

Est également éligible le raccordement à un réseau de chaleur ou de froid.

Pour les bâtiments situés à La Réunion, en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe ou à Mayotte, sont également éligibles les dépenses engagées au titre de l'acquisition et de la pose des éléments suivants :

- une toiture ou des éléments de toiture permettant la réduction des apports solaires ;
- des protections de baies fixes ou mobiles contre le rayonnement solaire ;
- un climatiseur fixe de classe supérieure ou égale à A, en remplacement d'un climatiseur existant.

B. UN CRÉDIT D'IMPÔT DE 30 %, PLAFONNÉ À 25 000 EUROS PAR ENTREPRISE

Le **5 du I** du présent article fixe le crédit d'impôt à 30 % du prix de revient hors taxes des dépenses engagées. Un double encadrement est prévu :

- les dépenses comptabilisées sont retranchées des aides perçues au titre des certificats d'économie d'énergie et des aides publiques reçues à raison des opérations éligibles au crédit d'impôt ;

- les dépenses ne peuvent pas avoir été prises en compte dans la base de calcul d'un autre crédit d'impôt.

Le crédit d'impôt est **plafonné à 25 000 euros par entreprise** pour l'ensemble des dépenses éligibles (6 du I du présent article).

Les **II et III** du présent article précisent les modalités d'utilisation du crédit d'impôt par l'entreprise, selon qu'elle est assujettie à l'impôt sur le revenu (II du présent article) ou à l'impôt sur les sociétés (III du présent article). Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt dû par le contribuable au titre de l'année civile au cours de laquelle l'entreprise a engagé les dépenses, après imputation des prélèvements non libératoires et des autres crédits d'impôts. Pour les redevables de l'impôt sur les sociétés, dans l'éventualité d'une clôture en cours d'année civile, le crédit d'impôt est calculé en prenant en compte les dépenses éligibles au cours de la dernière année civile.

Si le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû au titre de l'année concernée, l'excédent est restitué sous forme de créance sur l'État, inaliénable et incessible, sauf au titre de la cession dite « Dailly », prévue aux articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier. Cette faculté, classique en matière de crédit d'impôt, se révèle particulièrement nécessaire pour garantir l'incitation effective du mécanisme dans le contexte actuel où de nombreuses entreprises ne dégageront pas un bénéfice suffisant pour imputer le crédit d'impôt.

Des précisions sont par ailleurs apportées afin de permettre l'utilisation du crédit d'impôt par les sociétés de personnes et les groupes de sociétés au sens de l'article 223 A du code général des impôts (**5 et 6 du I, II et III du présent article**).

En complément de la déclaration annuelle de résultat, les entreprises bénéficiant du crédit d'impôt devront déposer une déclaration spécifique, conforme à un modèle fourni par l'administration fiscale (**IV du présent article**). Selon le Gouvernement, l'ajout de cette mention, qui ne figure habituellement pas au niveau législatif, résulte du choix de ne pas codifier le dispositif et de la volonté de le mettre en œuvre rapidement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN SOUTIEN BIENVENU À LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS À USAGE TERTIAIRE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

La création d'un dispositif dédié au soutien des PME et TPE s'engageant dans une démarche de rénovation énergétique est **particulièrement bienvenue**.

Ainsi, ce crédit d'impôt, de 30 % du prix de revient hors taxe des dépenses éligibles, s'il est **temporaire**, comporte un **panel de dépenses intéressant**, englobant les dépenses engagées pour **l'acquisition et la pose de système d'isolation thermique des parois opaques** et d'équipements composant **des systèmes de chauffage, de refroidissement, de climatisation, et de ventilation des locaux**, y compris les équipements de pilotage et de régulation.

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre des **dépenses du plan de relance en faveur de la rénovation énergétique**, qui regroupent 6,295 milliards d'euros d'AE et 2,825 milliards d'euros de CP à cet effet (rénovation énergétique des logements privés, des bâtiments publics, des logements sociaux, et des TPE et PME).

Le Gouvernement prévoit ainsi **200 millions d'euros pour la rénovation énergétique des TPE/PME** dont **105 millions d'euros découlant du présent crédit d'impôt** et **95 millions d'euros dans le cadre de la mission relance**, dont **27 millions d'euros en crédits de paiement dès 2021**. Les **crédits budgétaires** visent à financer :

- des **diagnostics et un accompagnement à la transition écologique** pour les artisans, commerçants et indépendants (15 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP en 2021) ;

- des **aides forfaitaires pour les actions d'écoconception des produits et services développés par les PME** (35 millions d'euros d'AE et 10,8 millions d'euros de CP en 2021) ;

- des **actions d'accompagnement à la transition écologique** au bénéfice des **PME** (45 millions d'euros d'AE et 13,5 millions d'euros de CP en 2021).

Toutefois, ce crédit d'impôt est créé par la voie d'un amendement gouvernemental portant article additionnel au présent projet de loi de finances : il y a lieu de regretter **l'absence d'évaluation préalable** accompagnant sa création, qui **aurait permis de préciser les critères ayant présidé à la détermination du périmètre des dépenses éligibles, et d'évaluer son adéquation aux besoins réels des entreprises** en matière de rénovation énergétique.

De même, si le rapporteur général comprend les objectifs que sous-tendent ces deux mécanismes d'aide (un soutien direct par le biais de crédits budgétaires pour des diagnostics et des aides ciblées, et un crédit d'impôt pour les travaux de rénovation, perçu une année plus tard), **il faut espérer que les entreprises visées sauront s'emparer de ces deux niveaux de soutien.**

La création d'une aide directe aux entreprises, sur le modèle de « MaPrimeRénov' » versée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) depuis le 1^{er} janvier 2020 aux ménages modestes et à partir du 1^{er} janvier 2021 à tous les ménages, aurait pu être envisagée, afin d'harmoniser les dispositifs de soutien à la rénovation énergétique et d'assurer le versement de l'aide de façon contemporaine à la réalisation des travaux – ce que ne permet pas le crédit d'impôt, versé de manière différée.

D'après les informations communiquées, le choix d'un crédit d'impôt se justifie par **sa simplicité et la rapidité de mise en place.** Aucun organisme n'est en effet en charge à ce jour du versement de ce type d'aide aux entreprises (au contraire de l'ANAH qui, avant le versement de « MaPrimeRénov », versait déjà les aides du programme « Habiter mieux »).

Malgré ces remarques, le rapporteur général ne souhaite pas s'opposer à l'adoption du présent article.

Ce crédit d'impôt, prévu dans le cadre du plan relance, doit toutefois s'inscrire dans la durée de celui-ci : la commission des finances propose donc d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt aux dépenses engagées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 décembre 2022, ce qui laisse une année supplémentaire aux entreprises pour s'emparer du dispositif. C'est l'objet de l'amendement FINC. 8.

La commission des finances a par ailleurs adopté un amendement FINC. 9 procédant à des modifications rédactionnelles au présent article.

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

ARTICLE 3 septdecies (nouveau)

**Modalité de déclaration particulière du prélèvement forfaitaire libératoire
au titre de l'impôt sur le revenu versé par les exploitants concernés**

Le présent article vise à préciser les modalités de déclaration d'impôt sur le revenu applicables aux micro-entrepreneurs ayant recours au versement libératoire.

Le régime de versement libératoire n'étant ouvert qu'aux contribuables ayant opté pour le régime micro-social, les prélèvements fiscaux et sociaux associés font généralement l'objet d'une déclaration commune.

Ainsi, le dispositif d'exonération de charges sociales mis en œuvre à l'article 65 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 pour aider les entreprises en difficulté n'a pas prévu le régime fiscal permettant d'intégrer aux montants déclarés au titre de l'impôt sur le revenu les montants déduits au titre de l'exonération de cotisation sociales.

Le présent article prévoit donc que les montants déduits au titre de l'exonération de charges sociales devront être portés dans la déclaration 2021 sur les revenus 2020.

Ce dispositif clarifiant la fiscalisation des sommes exonérées de cotisations sociales, la commission des finances propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : ALORS QU'UNE PART DES COTISATIONS SOCIALES DES MICRO-ENTREPRENEURS DUES PENDANT LA PREMIÈRE VAGUE DE L'ÉPIDÉMIE EST EXONÉRÉE, LES MODALITÉS D'IMPOSITION DES REVENUS FAISANT L'OBJET DU VERSEMENT LIBÉRATOIRE N'ONT PAS ÉTÉ DÉFINIES

Le versement libératoire prévu à l'article 151-0 du code général des impôts est une modalité d'imposition réservée aux micro-entrepreneurs ayant opté pour le régime micro-social. Ce versement entraîne l'absence d'imposition complémentaire du redevable sur ces sommes.

Le versement libératoire est optionnel et forfaitaire. Il permet aux contribuables de s'acquitter à l'occasion d'une même déclaration des sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu et des sommes dues au titre des cotisations sociales.

Le recours au versement libératoire est soumis à conditions, définies à l'article 151-0 du code général des impôts :

- le revenu fiscal de référence de l'avant-dernière année doit être inférieur ou égal à la limite supérieure de la deuxième tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle au titre de laquelle l'option est exercée. Cette limite varie selon le nombre de parts du quotient familial ;

- l'entreprise doit satisfaire les seuils de chiffre d'affaires définissant le statut des microentreprises prévus par l'article 50-0 du code général des impôts.

Dans le cadre de ce régime d'imposition micro-social, les cotisations sociales dues sont assises sur le chiffre d'affaires.

L'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit plusieurs dispositifs d'exonération de charges sociales afin de soutenir les entreprises les plus touchées par la crise.

Cette exonération est applicable aux cotisations sociales dues à la charge de l'employeur prévues au II de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. Les travailleurs indépendants exerçant des activités dans des secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire et économique, ou dans des secteurs dépendants des secteurs affectés peuvent bénéficier de ce dispositif.

Au titre du IV de l'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, les travailleurs indépendants ayant opté pour le régime micro-social peuvent ainsi déduire des montants de chiffre d'affaires ou de recettes déclarés les montants correspondant au chiffre d'affaires réalisés pendant les mois durant lesquelles leur activité a été affectée :

- de mars à juin pour les exploitants exerçant dans des secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire et économique ;

- de mars à mai pour les exploitants exerçant dans des secteurs dépendants des secteurs affectés par la crise sanitaire et économique.

Le dispositif n'indique toutefois pas, dans le cadre du prélèvement libératoire, comment seront déclarées ces sommes au titre de l'impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LES REVENUS EXONÉRÉS DE COTISATIONS SOCIALES DEVRONT ÊTRE DÉCLARÉS EN 2021

Issu d'un amendement du Gouvernement, adopté avec un avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le présent **article introduit une procédure dérogatoire aux dispositions encadrant la déclaration au titre du versement libératoire prévue à l'article 151-0 du code général des impôts, afin de tenir compte de l'exonération de charges dont les travailleurs indépendants ont pu bénéficier.**

Il prévoit ainsi que **les revenus perçus au cours de la période ouvrant droit à une exonération de cotisations sociales seront déclarés au moyen de la déclaration d'impôt sur le revenu 2020, réalisée en 2021.**

Ainsi, l'impôt dû au titre des montants déclarés serait liquidé selon les seules règles applicables à l'impôt sur le revenu, dans la mesure où ils ont été exonérés de cotisations sociales.

Il déroge ainsi au V de l'article 151-0 du code général des impôts, qui prévoit que les versements effectués dans le cadre la procédure libératoire sont effectués selon les règles applicables au recouvrement des cotisations et contributions de sécurité sociale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CLARIFICATION GARANTISSANT L'IMPOSITION DES REVENUS DES MICRO-ENTREPRENEURS

Cet article additionnel vise à adapter les dispositions relatives à l'imposition sur le revenu des sommes faisant l'objet d'un versement libératoire au titre de l'article 151-0 du code général des impôts et pour lesquelles se sont appliquées les exonérations de charges sociales décidées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, notamment pour les microentreprises.

Il s'agit d'un amendement de coordination, garantissant l'imposition des sommes perçues pendant la première vague de l'épidémie, et permettant de renforcer la lisibilité du cadre fiscal applicable pour les contribuables visés par la procédure de versement libératoire.

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

ARTICLE 4

**Modernisation des paramètres de la méthode d'évaluation
de la valeur locative des établissements industriels et modification
du coefficient de revalorisation de la valeur locative de ces établissements**

Le présent article constitue le deuxième volet de la réforme des impôts de production. Le premier étant porté par la réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises proposée à l'article 3.

Le présent article propose de réviser les modalités de calcul de la valeur locative des locaux industriels qui est retenue pour l'établissement des impôts foncier.

En effet, celle-ci est actuellement évaluée selon une méthode dite « comptable » qui consiste à appliquer des taux d'intérêt de 8 % à 12 % au prix de revient des différents éléments constituant un local industriel (terrain, bâti...).

Reposant sur le constat que la fiscalité foncière des entreprises industrielle est excessive (6,6 milliards d'euros en 2019), le présent article propose de diviser par deux le niveau de ces taux d'intérêt. Il en résulterait, par suite, une division presque identique du montant des impôts fonciers acquittés au titre de la propriété ou la jouissance d'un local industriel.

Les moindres recettes supportées par les communes et leurs groupements seraient compensées par l'institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État.

Le montant revenant à chaque collectivité correspondrait à la perte de produit résultant de l'application de la réforme évaluée en retenant les taux de taxe foncière et de cotisation foncière des entreprises applicables en 2020.

Diverses dispositions sont également prévue pour neutraliser ou réduire les effets de bords induits par la réforme s'agissant, par exemple, de la compensation des communes dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, de la répartition des produits des taxes additionnelles ou, encore, des indicateurs de péréquation.

La compensation des collectivités territoriales permettrait ainsi globalement de préserver leurs ressources. Aussi, compte tenu de l'attente des entreprises quant à la baisse des impôts de production et du niveau d'imposition pesant sur elles en France, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : ÉVALUÉE SELON UNE MÉTHODE SPÉCIFIQUE, LA VALEUR LOCATIVE DES LOCAUX INDUSTRIELS CONSTITUE L'ASSIETTE D'IMPOSITIONS FONCIÈRES LOCALES DONT LE PRODUIT S'ÉLÈVAIT À PRÈS DE 6,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2019

A. LA VALEUR LOCATIVE DES LOCAUX INDUSTRIELS EST ÉVALUÉE EN RÉFÉRENCE AU PRIX DE REVIENT DES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DU BIEN ET ÉVOLUE CHAQUE ANNÉE COMME L'INFLATION

1. Assiette des impositions économiques foncières, la valeur locative des locaux industriels est évaluée selon une méthode dite « comptable »

La valeur locative cadastrale d'un terrain ou d'un local constitue l'assiette des impositions et cotisations foncières auxquelles les propriétaires ou les exploitants d'un local sont assujettis.

Impositions auxquelles peuvent être soumis les propriétaires et usufruitiers d'un local industriel

Les propriétaires et les exploitants d'un local affecté à l'exercice d'une activité industrielle sont soumis à différentes impositions de nature foncière assise sur la valeur locative des locaux.

En premier lieu, ils peuvent être assujettis à **la cotisation foncière des entreprises (CFE)** dont le produit bénéficie aux collectivités du bloc communal.

La CFE compose, avec la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la contribution économique territoriale (CET). En sont redevables les entreprises et les personnes exerçant une activité économique dont le chiffre d'affaires excède 5 000 euros.

En ce qu'elle est due à raison de la jouissance d'un local et non de sa propriété, la CFE peut être assimilée à une « taxe d'habitation » des entreprises.

Le montant de l'imposition est déterminé par l'application à la valeur locative du local de l'année N-2 d'un taux délibéré par les collectivités du bloc communal. Lorsque ce montant excède 3 000 euros, il est versé en deux fois par acomptes dont le premier représente 50 % de l'imposition de l'année précédente. En dessous de 3 000 euros, les redevables peuvent opter pour un paiement mensualisé.

En deuxième lieu, les propriétaires peuvent être assujettis à **la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** qui se compose d'une part communale, communautaire et départementale.

Le montant de l'impôt - qui résulte du produit des taux délibérés par les collectivités bénéficiaires et de la valeur locative du bien - peut être acquitté par mensualisation.

Pour mémoire, dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la part départementale de la TFPB est appelée à être perçue par les communes à compter de 2021. Les éventuelles différences entre les produits de TFPB départementale et de taxe d'habitation sur les résidences principales font l'objet d'une correction par l'application d'un coefficient¹ appliqué au produit fiscal perçu.

Enfin, la CFE et la TFPB peuvent être majorées de plusieurs contributions additionnelles telles que la taxe spéciale d'équipement perçue par les établissements publics fonciers, la Société du Grand Paris ou la région Île-de-France ou, encore, la taxe dédiée au financement de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) des EPCI.

On peut également relever que, lorsque ce mode de financement est institué, les syndicats de communes sans fiscalité propre peuvent percevoir le produit d'une taxe additionnelle aux impositions foncières en substitution des contributions budgétaires jusqu'alors versées par leurs membres.

Source : commission des finances du Sénat

Pour mémoire, **trois catégories de locaux peuvent être soumis aux impositions et cotisations foncières :**

- les locaux d'habitation ;
- les locaux professionnels ;
- les locaux industriels.

À cet égard, le A du I de l'article 1500 du code général des impôts (CGI) définit les locaux industriels comme l'ensemble des bâtiments et terrains :

- servant à l'exercice d'une activité de fabrication ou de transformation de biens corporels et mobiliers qui nécessite d'importants moyens techniques ;

- servant à l'exercice d'autres activités qui nécessitent toutefois d'importants moyens techniques lorsque le rôle des installations, du matériel et de l'outillage présente un caractère prépondérant.

Au plan théorique, la valeur locative d'un bien représente le revenu qui serait tiré de la mise en location du bien. En pratique, concernant les locaux industriels, celle-ci est **appréciée selon la méthode comptable**.

La méthode d'évaluation comptable est prévue aux articles 1499 et 1500 du code général des impôts et s'applique lorsque le bien est inscrit à l'actif du bilan du propriétaire ou de son exploitant si l'un ou l'autre sont soumis au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel.

¹ Voir, en particulier, le commentaire de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 figurant au tome II du rapport général de M. Albéric de Montgolfier fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020.

Elle s'applique également lorsque le propriétaire a pour principale activité la location de tels biens.

Pour le calcul de la valeur locative du bien, la méthode comptable consiste à **appliquer au prix de revient de ses éléments constitutifs un taux fixé par un décret en Conseil d'État**, en l'occurrence :

- 8 % pour les sols et les terrains ;
- 12 % pour les constructions et les installations.

La valeur brute peut être minorée ou « planchonnée » par l'application de plusieurs dispositifs

Dispositifs de minoration et de planchonnement de la valeur locative des locaux industriels évaluée selon la méthode comptable

	Cas	Minoration ou planchonnement
En fonction de la date d'acquisition ou de création du bien	Bien acquis ou créé avant le 1 ^{er} janvier 1976	25 %
	Biens acquis ou créé après le 1 ^{er} janvier 1976	33,33 %
En fonction de la nature de l'installation	Installation aéroportuaire	33 %
	Installation de lutte contre la pollution	50 % de droit et 100 % sur délibération des collectivités locales
	Installation pour la recherche industrielle	50 % sur délibération des collectivités locales
En fonction de l'imposition concernée	Taxe foncière sur les propriétés bâties	50 %
	Cotisation foncière des entreprises	30 %
En fonction d'un changement de propriété du bien	Bien acquis à l'occasion d'un apport, d'une scission, d'une fusion de société, de la cession d'un établissement ou de la transmission du patrimoine.	Pourcentage <i>plancher</i> variable selon le cas

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

2. La valeur locative des locaux industriels est depuis 2017 actualisée chaque année comme l'inflation

La mise à jour des valeurs locatives des locaux professionnels repose sur trois dispositifs :

- une révision générale devant être mise en œuvre tous les six ans mais qui ne l'a été qu'une fois en 1970 ;
- une actualisation triennale qui n'a été mise en œuvre qu'en 1980 ;

- une revalorisation annuelle.

En pratique, la valeur locative actuelle d'un bien est donc déterminée en calculant sa valeur « 1970 » actualisé en valeur « 1980 » puis revalorisée annuellement.

Jusqu'en 1999, la revalorisation annuelle était appliquée en référence à l'indice des loyers ou du coût de la construction, minoré de 0,2 point. Entre 1999 et 2003, la minoration précitée a été suspendue.

Entre 2003 et 2017, la valeur locative des locaux industriels était revalorisée comme l'inflation par mesure expresse en loi de finances.

Depuis 2017, elle est indexée automatiquement sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCH).

B. LES LOCAUX INDUSTRIELS CONSTITUENT UNE COMPOSANTE SUBSTANTIELLE ET DYNAMIQUE DES BASES FONCIÈRE DES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL

1. Les locaux industriels représentent une part substantielle des impositions économiques foncières

Comme le montrent **les données transmises au rapporteur général**, les locaux industriels représentaient, en 2019, **42,2 % de l'assiette de la cotisation foncière des entreprises des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 30 % de celle des communes.**

Corrélativement, ils représentent une part déterminante du produit de cotisation foncière des entreprises perçu par ces collectivités locales en 2019 : 29,5% (162,7 millions d'euros) pour les communes et 40,5 % (3 milliards d'euros) pour les EPCI.

Par ailleurs, l'évaluation préalable du présent article indique que l'imposition des établissements industriels au titre de la TFPB en 2019 s'élevait à 3,5 milliards d'euros soit 10 % du produit total.

Au niveau territorial, **la part qu'occupent les établissements industriels dans l'ensemble des bases de CFE peut être très importante.**

Par exemple, **cette proportion excède 75 % dans 134 établissements publics de coopération intercommunale et 299 communes.**

2. La revalorisation à l'inflation rend l'évolution des valeurs locatives des locaux industriels particulièrement dynamique

Pour mémoire, depuis 2017 la méthode de mise à jour de la valeur locative des locaux industriels repose sur **une actualisation automatique à l'indice des prix à la consommation hors tabac, à l'instar de la méthode en vigueur s'agissant des locaux d'habitation**¹.

Elle diffère, à ce titre, de la méthode d'évaluation et d'actualisation de la valeur locative des locaux professionnels pleinement applicable depuis 2017 et qui repose notamment sur :

- **une évaluation initiale de la valeur du bien en fonction de l'état du marché locatif**, de sa nature, sa destination, son utilisation, ses caractéristiques et sa consistance et de l'application **d'un tarif par mètre carré** déterminé par référence aux loyers moyens constatés au 1^{er} janvier 2013 dans un secteur d'évaluation présentant un marché locatif homogène ;

- **une mise à jour annuelle par l'administration fiscale en fonction de l'évolution des loyers** ;

- la possibilité de moduler le **tarif en appliquant** un coefficient de localisation pour tenir compte de la situation du bien.

La revalorisation annuelle à l'inflation entraîne une augmentation plus dynamique de la valeur locative des locaux industriels que professionnels.

Ainsi, alors que celle des locaux professionnels ont connu une progression que de l'ordre de + 0,3 à + 0,4 % par an entre 2018 et 2020, la valeur locative des locaux industrielles a augmenté de + 2,2 % et + 1,2 % sur cette même période.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES IMPÔTS DE PRODUCTION UNE DIVISION PAR DEUX DU MONTANT DES IMPOSITIONS FONCIÈRE PESANT SUR LES LOCAUX INDUSTRIELS ET LA MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF DE COMPENSATION PERENNE

A. UNE DIVISION PAR DEUX DES TAUX D'INTÉRÊT APPLIQUÉS AU PRIX DE REVIENT DES LOCAUX INDUSTRIELS PERMETTANT UNE DIMINUTION ÉQUIVALENTE DU MONTANT DES IMPOSITIONS

En premier lieu, le **A du I** du présent article tend à **diviser par deux les taux d'intérêt appliqué à la valeur comptable des éléments constitutifs des locaux industriels**.

Ainsi, le taux en vigueur de 8 % pour les sols et les terrains sera, à compter de 2021, égal à 4 %.

¹ Voir, en particulier, le commentaire de l'article 52 du projet de loi de finances pour 2020 figurant au tome III du rapport général de M. Albéric de Montgolfier fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020.

De même, le taux en vigueur de 12 % pour les constructions et les terrains sera, à compter de 2021, égal à 6 %.

Les abattements à la base en fonction de la date de construction actuellement fixé à 25 % et 33,33 % selon que le bien a été acquis ou créé avant le 1^{er} janvier 1976 demeurent en vigueur.

Il découle de ces deux dispositions que **la valeur locative des locaux industrielle est appelée à être divisée par deux à compter de 2021.**

Par voie de conséquence, **le produit des impositions assises sur ces locaux devrait être, également, divisé par deux.**

Compte tenu de cette diminution du montant de l'imposition due par les redevables, **plusieurs mesures de coordination ou encore d'adaptation des dispositifs relatif au paiement de l'impôt sont proposées.**

Ainsi, le **A du IV** prévoit que **le prix de revient pris en compte pour l'établissement de la valeur locative plancher d'un local industriel est divisé par deux** pour les impositions due au titre de 2021.

De même, **le contribuable serait admis à demander à ce que les acomptes de CFE versés en 2021 mais déterminés en référence au montant de l'imposition en 2020 soient diminués de moitié (B du IV)** tout comme les prélèvements mensuels effectués au titre de la CFE (**C du IV**) et de la TFPB (**D du IV**).

Enfin, le **E du I** élève de 21 à 42 **le coefficient prévu au III de l'article 1586 octies du code général des impôts retenu pour la répartition territoriale du produit de la CVAE.**

Pour mémoire, ce coefficient tend à majorer artificiellement le montant des immobilisations imposées à la CFE retenue pour déterminer la répartition territoriale du produit de la cotisation à la valeur ajoutée des entreprises multi-établissements.

Ce dispositif contribue à inciter les collectivités territoriales à soutenir l'implantation de locaux industriels sur leur territoire en permettant d'augmenter les recettes de CVAE qu'elles perçoivent.

La diminution du montant de CFE dont doivent s'acquitter les propriétaires ou exploitants de locaux industriels aurait pour effet, **sans majoration de ce coefficient, de diminuer également les recettes de CVAE de certaines collectivités locales.**

En second lieu, le **B du I** réforme les modalités de revalorisation annuelle de la valeur locative des locaux industriels.

À cet effet, il substitue à l'évolution en référence à l'indice des prix à la consommation hors tabac, celle d'une réévaluation « *à la moyenne nationale des coefficients d'évaluation départementaux des loyers* » qui sont mobilisés pour l'actualisation de la valeur locative des locaux professionnels.

**B. DES MOINDRES RECETTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES
COMPENSÉES PAR L'INSTITUTION D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES
RECETTES DE L'ÉTAT**

Le 1° A du III du présent article institue un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) destiné à compenser les collectivités locales, à compter de 2021, des moindres recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises résultant de la réforme des modalités d'établissement de la valeur locative des locaux industriels prévue au A du I.

Le 2° du A du même III prévoit que le montant de la part de cette dotation destiné à compenser les moindres ressources de TFPB sera égal, chaque année, au produit des pertes de bases foncières résultant de la réforme et du taux applicable en 2020.

Identiquement, le 3° du A prévoit que le montant de la part de cette dotation destiné à compenser les moindres ressources de CFE sera égal, chaque année, au produit des pertes de bases foncières résultant de la réforme et du taux applicable en 2020.

Ainsi, les collectivités locales bénéficieront de la dynamique des bases foncières des locaux industriels mais seront compensées en référence à un taux historique.

**C. UNE PRISE EN CHARGE PERENNE PAR L'ÉTAT D'UNE FRACTION
DES PRODUITS DES TAXES ADDITIONNELLES AUX IMPOSITIONS**

La diminution des impositions foncières sur les locaux industriels pourrait entraîner, toutes choses égales par ailleurs, un ressaut d'imposition pour les contribuables assujettis aux taxes additionnelles décrites *supra*.

Par exemple, le produit de la taxe GEMAPI est, d'abord, réparti en fonction de la part qu'a représenté chacune des taxes sur lesquelles elle est recouvrée (taxes foncières, cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation) dans l'ensemble des recettes fiscales des communes l'année précédente. Elle est, ensuite, supportée par chaque contribuable, pour chacune des impositions, en fonction du montant de la contribution due.

Dans ce contexte, une contraction du produit de la taxe sur le foncier bâti et de la cotisation foncière des entreprises entrainera un ressaut - à produit global constant - au détriment des contribuables assujettis à la taxe d'habitation et à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties.

Afin d'éviter ce phénomène, les B, C, D, F, G, H et K du I instituent le principe d'une prise en charge pérenne par l'État, à compter de 2021, de la moitié des produits recouverts sur les locaux industriels en 2020.

Le **B du III** du présent article prévoit les modalités de cette compensation des moindres recettes des collectivités locales et des établissements publics bénéficiaires du produit d'impositions additionnelles à la TFPB et à la CFE.

Les **1°, 2°, 3° et 4° du B** instituent, à cet égard, une dotation de l'État dont le montant est, chaque année, égal à la moitié du produit de la TFPB et de la CFE perçu en 2020 sur les locaux industriels évalués selon la méthode comptable, **respectivement**, par :

- les établissements publics fonciers au titre de la taxe spéciale d'équipement ;
- les établissements publics de coopération intercommunale au titre de la GEMAPI ;
- les syndicats de communes au titre des contributions fiscalisées instituées à leur profit en substitution des dotations budgétaires versées par les communes membres ;
- la région Ile-de-France au titre de la taxe spéciale d'équipement.

D. LA NEUTRALISATION DES EFFETS DE LA RÉFORME SUR L'ÉQUILIBRE DU DISPOSITIF DE COMPENSATION DES COMMUNES INSTITUÉ DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION

La minoration des produits de TFPB résultant de la révision des modalités d'évaluation de la valeur locative des locaux professionnels pourrait **affecter la mise en œuvre du mécanisme de correction institué pour la compensation des communes dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales.**

Pour mémoire, les moindres recettes qui résultent de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales sont, pour les communes, compensées, à compter de 2021, par la « redescente » du produit départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Afin de corriger les écarts induits par la différence entre les anciennes recettes communales et départementales, l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a introduit un mécanisme de correction : le « *coefficient correcteur* ».

Appliqué au montant du produit de la TFPB de l'année, il entraîne, selon qu'il est négatif ou positif, un prélèvement ou un versement sur les recettes de TFPB des communes qui fait l'objet d'une redistribution entre elles.

Or, ces coefficients correcteurs ont été calculés en fonction d'un niveau de recettes de TFPB qui est appelé à diminuer en application de la réforme proposée par le présent article et de façon non uniforme sur le territoire.

Même si une compensation sera versée aux collectivités locales, le coefficient correcteur viendrait s'appliquer à un montant de recettes de TFPB plus faible que prévu.

Dans ces conditions, les prélèvements ou les reversements opérés pourrait se révéler insuffisant pour assurer la neutralité financière de la réforme de la taxe d'habitation et l'équilibre financier du mécanisme de redistribution du produit de la TFPB.

Dans ce contexte, le C du I du présent article propose que les montants perçu par les communes à compter de 2021 au titre du prélèvement sur recettes institué au 2° du A du III soient pris en compte pour déterminer le montant des prélèvements et reversements devant être opérés aux termes des dispositions de l'article 16 de la loi de finances pour 2020.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: LE MAINTIEN D'UNE ACTUALISATION ANNUELLE DES BASES À L'INFLATION

Par huit amendements identiques déposés par nos collègues députés Émilie Bonnivard, François Pupponi, Valérie Bazin-Malgras, Thibault Bazin, Christine Pires Beaune, Isabelle Valentin, Jean-René Cazeneuve et Jean-Pierre Cuberfaton, adoptés avec un avis de sagesse du rapporteur général de la commission des finances et du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a supprimé du texte proposé, les dispositions réformant les règles de revalorisation annuelle de la valeur locative des locaux industriels.**

Ainsi, aux termes des dispositions adoptées, la valeur locative des locaux industriels resterait indexée annuellement sur l'indice des prix à la consommation hors tabac.

À l'initiative du rapporteur général, deux amendements rédactionnels ont également été adoptés.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE UTILE BAISSÉ D'IMPÔT DE 3,3 MILLIARDS D'EUROS POUR LE SECTEUR INDUSTRIEL ET UNE COMPENSATION AUX COLLECTIVITÉS LOCALES QUI PRÉSERVE GLOBALEMENT LEURS RESSOURCES

A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE ET FAVORABLE AUX ENTREPRISES DU SECTEUR DE L'INDUSTRIE

Comme le rapporteur général a eu l'occasion de l'indiquer dans le **commentaire de l'article 3 du projet de loi de finances pour 2021** qui tend à supprimer la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, **la réforme des impôts de production est utile.**

Le gain brut de cette réforme pour les entreprises est évalué à 3,3 milliards d'euros dès 2021.

Toutefois et pour mémoire, le montant de la cotisation foncière des entreprises et la taxe foncière sur les propriétés bâties acquitté par une entreprise est déductible du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés.

Dès lors, le montant de l'IS des entreprises détenant ou exploitant des locaux industriels pourrait augmenter en 2021 de l'ordre de 400 millions d'euros d'après l'évaluation préalable du présent article.

L'essentiel du gain de la réforme bénéficiera au secteur de **l'industrie manufacturière** (1,7 milliard d'euros environ), de la production et distribution de fluide et d'énergie (0,5 milliard d'euros) et du transport et entreposage (0,3 milliard d'euros).

À cet égard, **certaines entreprises de vente en ligne pourraient - quoique marginalement et en contrepartie d'une hausse d'impôt sur les sociétés - bénéficier de cette réforme.**

B. UN MÉCANISME DE COMPENSATION QUI RÉDUIT LE POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES MAIS PRÉSERVE LEURS RESSOURCES

Pour compenser les collectivités locales des moindres recettes induites par la réforme des modalités de calcul des valeurs locatives des locaux professionnels, **le présent article institue un prélèvement sur les recettes de l'État.**

Cette modalité de compensation appelle deux observations.

D'une part, **la mise en œuvre d'un dégrèvement aurait été une solution plus favorable** aux collectivités locales en préservant leur autonomie financière.

Toutefois, une telle mesure – qui consiste à ce que l'État se substitue au contribuable pour le versement de l'impôt – ne pouvait pas être envisagée car **elle aurait certainement constitué, au regard du droit européen de la concurrence, une aide d'État.**

D'autre part, **les conditions de calcul et d'évolution du montant des attributions versées au titre du prélèvement sur recettes préservent globalement l'intérêt financier des collectivités locales.**

En effet, le montant des attributions sera calculé chaque année comme le produit de la perte de bases foncières résultant de la réforme et du taux applicable en 2020.

Dans ces conditions, **les collectivités locales seront incitées à accueillir à l'avenir des locaux industriels sur leur territoire.**

En effet, toute entreprise détenant ou exploitant un local industriel qui s'installera sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI après l'entrée en vigueur du présent article paiera un impôt calculé selon les critères issus de la réforme.

Dans le même temps, la collectivité locale percevra deux produits :

- le montant des impôts fonciers acquittés par l'entreprise ;
- la part supplémentaire d'impôt qu'aurait acquitté l'entreprise en 2020.

En d'autres termes, **si une commune ou un EPCI maintenait ses taux de CFE et de TFPB stables dans l'avenir, la réforme n'aurait aucune incidence financière.**

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

Renforcement des coefficients d'amortissement dégressif

Le mécanisme d'amortissement dégressif permet d'accélérer le bénéfice de l'amortissement des investissements réalisés par les entreprises.

En augmentant temporairement, pour les investissements réalisés entre le 12 novembre 2020 et le 31 décembre 2021, d'un demi-point les coefficients d'amortissement dégressif, l'article additionnel adopté par la commission permet d'inciter les entreprises à réaliser rapidement les investissements productifs nécessaires à la relance de l'activité.

Déjà mobilisé lors de la crise de 2008, le présent dispositif aura un impact positif sur l'investissement des entreprises et ne représentera qu'un effort de trésorerie pour l'État.

I. LE DROIT EXISTANT : DES COEFFICIENTS D'AMORTISSEMENT DÉGRESSIF POUR ACCÉLERER L'AMORTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

A. LE RENFORCEMENT DES COEFFICIENTS D'AMORTISSEMENT, UN MÉCANISME DÉJÀ MOBILISÉ LORS DE LA CRISE DE 2008

L'article 39 A du code général des impôts (CGI) fixe le principe et le taux de l'amortissement dégressif, afin de permettre aux entreprises de concentrer le bénéfice de l'amortissement de leurs investissements sur les premières années. Le taux d'amortissement dégressif **est fixé au taux d'amortissement linéaire majoré par un coefficient dépendant de la durée totale de l'amortissement**. La majoration des coefficients permet de concentrer davantage sur les premières années le bénéfice de ce dispositif.

Lors de la crise de 2008, ces coefficients ont fait l'objet d'un renforcement temporaire d'un demi-point, borné dans le temps afin d'inciter les entreprises à investir rapidement et favoriser la relance.

Coefficient d'amortissement dégressif

Durée normale d'utilisation	Coefficient applicable au taux d'amortissement linéaire (aujourd'hui)	Coefficient applicable au taux d'amortissement linéaire lors de la crise ¹
Trois à quatre ans	1,25	1,75
Cinq à six ans	1,75	2,25
Supérieure à six ans	2,25	2,75

Source : commission des finances

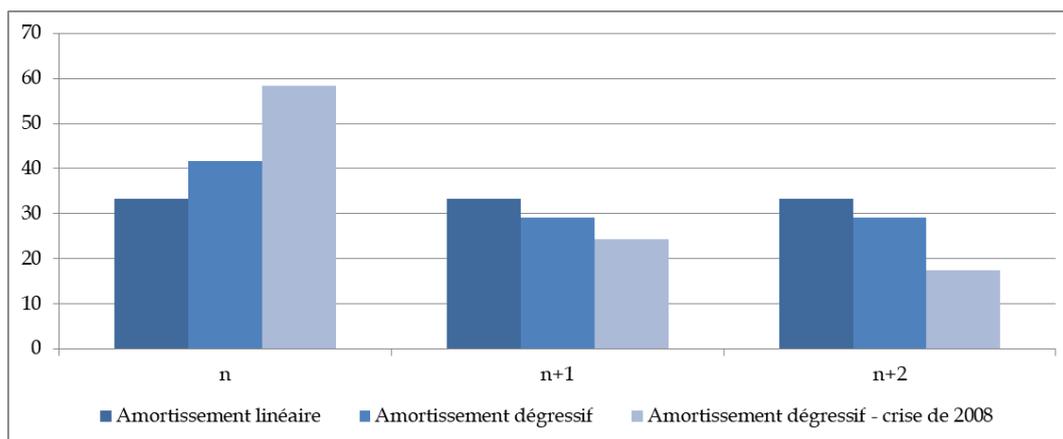
Après la première année, lorsque l'annuité dégressive d'amortissement s'avère inférieure à l'annuité correspondant au quotient de la valeur résiduelle comptable de l'immobilisation sur le nombre d'années d'utilisation restant à courir, l'entreprise a la faculté de faire état d'un amortissement égal à cette dernière annuité (article 23 de l'annexe II du CGI).

De plus, l'annuité d'amortissement afférente à l'exercice d'acquisition ou de construction est déterminée en fonction du nombre de mois de détention de la propriété du bien à amortir².

Renforcement de la dégressivité des amortissements

(en points de pourcentage)

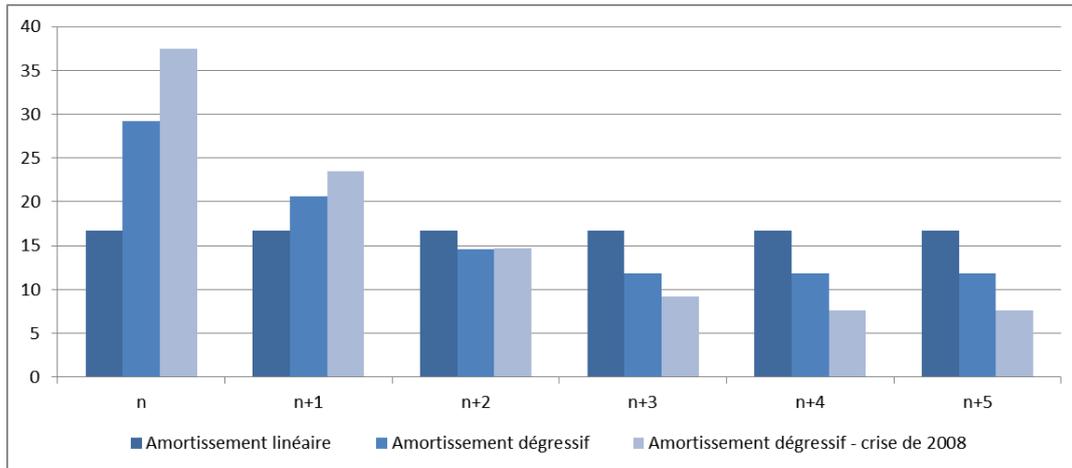
Sur trois ans



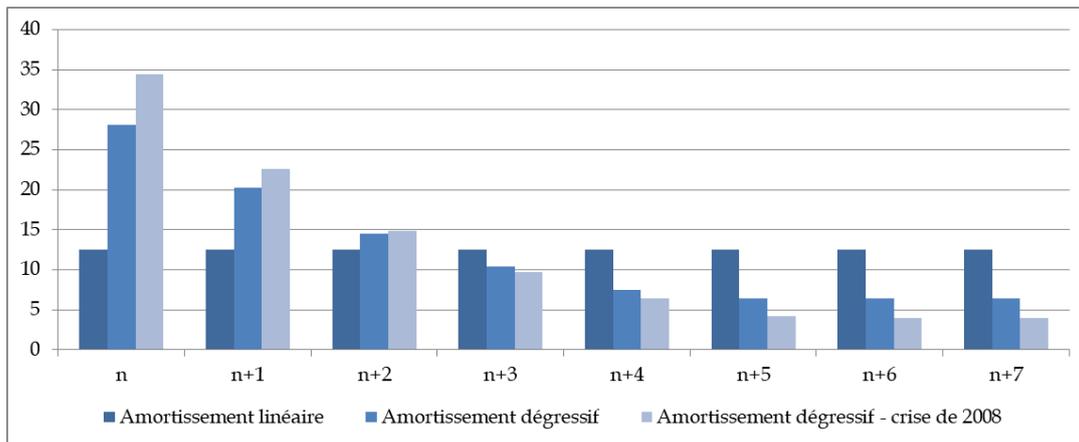
¹ Applicable aux investissements réalisés entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009.

² « La première annuité d'amortissement doit être réduite en fonction du rapport existant entre, d'une part, la durée de la période allant du premier jour du mois d'acquisition ou de construction à la date de la clôture de l'exercice et, d'autre part, la durée totale de l'exercice. »

Sur six ans



Sur huit ans



Source : commission des finances du Sénat

B. LES BIENS CONCERNÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DES AMORTISSEMENTS DÉGRESSIFS

Peuvent faire l'objet d'un amortissement dégressif **les biens d'équipement**, autres que les immeubles d'habitation, les chantiers et les locaux servant à l'exercice de la profession, **acquis ou fabriqués à compter du 1^{er} janvier 1960 par les entreprises industrielles.**

Il s'agit principalement des matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport, des matériels de manutention, des installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère, productrices de vapeur, chaleur ou énergie, des équipements de sécurité et à caractère médico-social, des équipements informatiques et machines de bureau, des matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique ou technique, des installations de magasinage et de stockage et des immeubles et matériels des entreprises hôtelières.

Les investissements doivent en particulier :

- entrer dans les catégories visées à l'article 22 de l'annexe II au code général des impôts (CGI)¹ et à l'article 39 A du CGI² ;
- ne pas être déjà usagés au moment de leur acquisition ;
- avoir une durée normale d'utilisation au moins égale à trois ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MAJORATION D'UN DEMI-POINT DES COEFFICIENTS D'AMORTISSEMENT GÉNÉRAUX

Face à l'incertitude actuelle, les entreprises sont susceptibles de reporter leurs décisions d'investissement, réduisant *de facto* l'ampleur de la reprise.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement FINC.10, lequel majore à titre temporaire les coefficients appliqués en cas d'amortissement dégressif, permettant de déduire plus rapidement les investissements consentis.

Pour l'entreprise, ce dispositif accélère la rentabilité des investissements, améliorant rapidement leur fonds de roulement. Pour l'État, le coût du dispositif se limite à un coût de trésorerie, les entreprises étant de toute façon amenées à amortir l'intégralité de la valeur comptable de l'investissement sur la période d'utilisation.

C'est en cela que le dispositif constitue un outil classique de relance, mis en œuvre efficacement à la suite de la crise financière de 2008.

Lors de l'examen du troisième projet de loi de finances pour 2020, le Sénat avait déjà adopté un mécanisme analogue à l'initiative de la commission des finances. Le Gouvernement s'y était alors opposé pour une raison de calendrier, renvoyant l'objectif de relance de l'économie à la rentrée.

Or, le plan de relance proposé par le Gouvernement ne comprend pas d'incitation générale à l'investissement des entreprises et trop peu de mesures ayant un effet de court terme.

C'est cette lacune qu'il s'agit de combler, en stimulant les décisions d'investissement des entreprises, au moyen d'une incitation fiscale sans coût définitif pour les finances publiques.

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

¹ [Code général des impôts, annexe 2 - Article 22.](#)

² [Code général des impôts - Article 39 A](#)

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

**Assouplissement temporaire des conditions
de report en arrière des déficits**

Le présent article prévoit d'assouplir, de façon temporaire, le régime de report en arrière des déficits, afin de permettre aux entreprises de récupérer une situation aussi saine que possible malgré les pertes importantes qu'elles vont constater.

C'est pourquoi le présent article propose d'assouplir, de façon temporaire, les règles de report en arrière des déficits, en portant de 1 million à 5 millions d'euros le montant de déficit pouvant être reporté en arrière. Pour les exercices clos entre le 12 novembre 2020 et le 31 décembre 2021, il serait ainsi possible d'imputer les déficits constatés sur le bénéfice de l'exercice précédent, dans la limite de 5 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT : LE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS, UN RÉGIME DÉROGATOIRE D'IMPUTATION DES DÉFICITS DONT LES MODALITÉS ACTUELLES NE SONT PAS ADAPTÉES À L'AMPLEUR DE LA CRISE

Le report en arrière (« *carry back* ») constitue un régime dérogatoire de report des déficits au regard du régime de droit commun qui repose sur le report en avant¹.

Le report en arrière permet, sur option, d'imputer le déficit constaté au titre d'un exercice n sur le bénéfice réalisé au cours de l'exercice précédent ($n-1$), faisant ainsi naître une créance fiscale en faveur de l'entreprise, non imposable (quatrième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI).

Depuis 2011² les modalités du dispositif sont fortement limitées à deux égards :

- le report est limité au seul exercice précédent ;

¹ Pour une description détaillée du régime des reports en arrière et en avant, le lecteur est invité à consulter le commentaire de l'article 2 du présent projet de loi.

² Article 2 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

- le déficit pouvant être reporté en arrière est limité au montant le plus faible entre le bénéfice réalisé et **un million d'euros**, étant entendu que la fraction de déficit n'ayant pu être reportée en arrière reste reportable en avant dans les conditions de droit commun.

La créance résultant du déficit reporté en arrière peut être utilisée pour le paiement ultérieur de l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos au cours des cinq années suivant l'exercice déficitaire ($n+5$), délai au terme duquel la fraction n'ayant pu être imputée donne lieu à un remboursement par l'administration fiscale au terme d'un délai de cinq ans¹.

Les entreprises faisant l'objet d'une procédure collective peuvent néanmoins solliciter un remboursement anticipé de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement ayant ouvert la procédure – sauvegarde, redressement ou liquidation judiciaires².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN ASSOUPPLISSEMENT TEMPORAIRE DES MODALITÉS DE REPORT EN ARRIÈRE DES DÉFICITS POUR TENIR COMPTE DES PERTES RÉSULTANT DE LA CRISE SANITAIRE

Quelle que soit l'ampleur des pertes constatées en 2020 en raison des conséquences économiques de la crise, **la capacité de report en arrière des déficits des entreprises restera bridée** par le plafonnement à 1 million d'euros et par la limitation de l'imputation au seul exercice précédent.

Si l'encadrement de la capacité de report en arrière se justifie en période normale, la crise exceptionnelle à laquelle les entreprises font face **impose un cadre à la hauteur des pertes** qu'elles vont enregistrer en 2020.

Lors de l'examen du troisième projet de loi de finances pour 2020, le Sénat avait adopté un mécanisme analogue d'assouplissement temporaire des modalités de report en arrière des déficits à l'initiative de la commission des finances. **Le Gouvernement s'y était alors opposé pour une raison de calendrier**, renvoyant une nouvelle fois le plan de relance de l'économie à la rentrée.

Or, le plan de relance ne modifie pas les conditions du « carry back ». À rebours des recommandations de la théorie économique et en dépit de comptes publics fortement dégradés, **le Gouvernement privilégie des baisses pérennes d'impôts**, envisagées avant même la crise sanitaire et qui n'auront que peu d'effet de court terme.

¹ Le décompte du délai est apprécié à partir de l'exercice d'origine du déficit, par années civiles.

² Le remboursement intervient en ce cas sous déduction d'un intérêt appliqué à la créance restant à imputer, calculé au taux de l'intérêt légal, à 0,84 % pour les créances des professionnels au second semestre 2020.

C'est pourquoi le rapporteur général considère qu'il est indispensable d'assouplir de façon temporaire les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent reporter en arrière leurs déficits.

Si, pour l'État, ce dispositif n'entraîne qu'un coût de pure trésorerie, pour les entreprises, il permet d'absorber rapidement une partie de leurs pertes. C'est la raison pour laquelle il constitue un outil traditionnel de relance de l'activité, mis en œuvre efficacement lors de la crise financière de 2008, avec une capacité alors non plafonnée de report en arrière des déficits.

Pour permettre aux entreprises de tourner plus rapidement la page de la crise ou, à tout le moins, les aider à retrouver la situation économiquement saine qu'elles connaissaient avant la crise, **le présent article propose de relever le montant maximal de déficit reportable en arrière de 1 million à 5 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2021, comme l'ont mis en œuvre plusieurs de nos voisins dont l'Allemagne**

La commission a adopté **un amendement FINC.11** à cet effet.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4

Création d'une contribution exceptionnelle des assurances résultant de la baisse de la sinistralité consécutive à l'épidémie de covid-19

Le présent article prévoit d'instaurer une contribution exceptionnelle de solidarité des assurances, assise sur les primes versées par les assurés au titre des contrats d'assurance dommages en 2020. Son taux est fixé à 1 %.

Si le secteur assurantiel a participé au soutien de l'activité lors de la première vague de l'épidémie, notamment en abondant le fonds de solidarité et en accordant des mesures commerciales aux assurés, une mobilisation accrue des assureurs semble justifiée, eu égard à la baisse de la sinistralité de l'assurance non-vie observée au cours du premier semestre.

Le produit de cette contribution est affecté au budget général de l'État et permettra de financer des mesures visant à soutenir et à protéger les secteurs les plus touchés par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

I. UNE PREMIÈRE MOBILISATION DU SECTEUR ASSURANTIEL AU DÉBUT DE LA CRISE SANITAIRE

Dès le début de la crise sanitaire, la **question de la mobilisation du secteur assurantiel** a été posée dans le débat public. Alors que de nombreux assurés ayant souscrit une garantie facultative d'indemnisation des pertes d'exploitation pensaient pouvoir être couverts pour la perte de chiffres d'affaires liée à la fermeture administrative de leurs entreprises, la prise en charge de ces pertes n'était, dans la plupart des cas, pas prévue par les clauses contractuelles.

Ainsi, comme le montre l'état des lieux conduit l'été dernier par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)¹, **la mise en œuvre de la garantie « pertes d'exploitation » dans le cas de la crise sanitaire de la Covid-19 est exclue pour 93 % des contrats**, cette garantie étant essentiellement subordonnée à la survenance d'un dommage matériel aux biens garantis. En revanche, l'ACPR a également identifié près de **3 % des contrats pour lesquels cette garantie était effective**, tandis qu'environ **4 % des contrats souscrits pouvaient donner lieu à une interprétation incertaine**.

¹ Communiqué de presse de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 23 juin 2020, « Garantie « pertes d'exploitation » : l'état des lieux de l'ACPR ».

À défaut d'une mobilisation du secteur assurantiel en application de garanties contractuelles, celui-ci a participé, à la demande du Gouvernement et du Parlement, à l'effort de soutien à l'activité économique lors de la première vague.

Ainsi, les assurances ont abondé le fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 à hauteur de **400 millions d'euros**. Le secteur assurantiel a également accordé des **mesures extracontractuelles aux assurés**, et s'est engagé à investir dans les fonds propres des petites et moyennes entreprises, et les entreprises de taille intermédiaire, françaises pour accompagner la reprise économique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE DE SOLIDARITÉ, POUR 2020, ASSISE SUR LES PRIMES D'ASSURANCE DOMMAGES

Alors que de nouvelles mesures administratives ont récemment été prises pour endiguer la propagation de l'épidémie, **des secteurs entiers de l'économie ont été à nouveau mis à l'arrêt**, après avoir subi des pertes considérables au cours du premier semestre.

Dans ce contexte, le rapporteur général appelle à une mobilisation accrue du secteur assurantiel. En effet, les efforts de solidarité consentis jusqu'à présent apparaissent insuffisants au regard de la baisse des sinistres payés par les assureurs au cours du premier semestre de l'année 2020. Ainsi, d'après le rapport remis par le Gouvernement au Parlement en application de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020¹, en avril et mai 2020, une baisse de 25 % des sinistres payés peut être estimée pour l'assurance non-vie.

Face à ce constat, **le rapporteur général propose d'instaurer une contribution exceptionnelle, pour la seule année 2020, assise sur les primes versées aux assureurs au titre des contrats d'assurance dommages.**

Les recettes issues de cette contribution sont affectées **au budget général de l'État** et permettront ainsi de financer des mesures budgétaires visant à préserver notre économie, alors que les dernières restrictions sanitaires risquent de revenir sur le rebond économique de cet été.

Cette contribution intervient également alors que l'on ne peut constater une baisse généralisée du montant des primes d'assurance pour l'année 2021, qui aurait pu **contrebalancer la réduction de la sinistralité** observée au premier semestre.

¹ Article 25 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

En fixant son taux à **1 %**, le rendement attendu de cette contribution peut être estimé entre **500 et 600 millions d'euros**, étant donné que l'ensemble des primes versées au titre de l'assurance de biens et de responsabilité s'est élevé à 58,6 milliards d'euros en 2019¹.

La commission a adopté **un amendement FINC.13** à cet effet.

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

¹ Fédération française de l'assurance, études et chiffres clés, données 2019.

ARTICLE 5

Neutralisation fiscale de la réévaluation libre des actifs

Le présent article prévoit de neutraliser temporairement l'imposition des plus-values résultant d'une réévaluation libre des actifs par l'entreprise afin de renforcer le bilan des entreprises et faciliter leur accès au crédit.

Ainsi, lorsque les entreprises procèdent à une réévaluation libre de l'actif au titre de l'article L. 132-18 du code de commerce, le dispositif proposé au présent article permet d'exclure l'écart de réévaluation du résultat imposable de l'année en cours. Pour ce faire, il s'inspire très largement du dispositif préexistant relatif aux fusions de l'article 210 A du code général des impôts.

Le mécanisme prévu vise ainsi, d'une part, à prévoir un sursis d'imposition des réévaluations d'actifs non amortissables jusqu'à la cession de ces derniers et, d'autre part, à prévoir un étalement de l'écart de réévaluation pour les actifs amortissables.

Ce dispositif ayant vocation à n'être que temporaire et permettant de renforcer l'accès aux financements des entreprises dans le contexte actuel, la commission des finances propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : ALORS QUE LA CAPACITÉ D'EMPRUNT DE CERTAINES ENTREPRISES PEUT ÊTRE LIMITÉE PAR UNE DISCORDANCE ARTIFICIELLE ENTRE LA VALEUR RÉELLE DE LEURS ACTIFS ET CELLE INSCRITE À LEUR BILAN, L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES RÉSUANT D'UNE RÉÉVALUATION LIBRE LIMITE LE RECOURS À CE DISPOSITIF

A. LES RÈGLES RELATIVES À LA DÉTERMINATION DU BÉNÉFICE IMPOSABLE INTÈGRENT LES RÉÉVALUATIONS LIBRES D'ACTIFS

1. Les réévaluations libres d'actifs sont permises par l'article L. 123-18 du code de commerce

L'article L. 123-18 du code de commerce détermine les règles applicables à la valorisation des biens entrés à l'actif des entreprises. Ainsi, les biens « *acquis à titre onéreux sont enregistrés à leur coût d'acquisition, les biens acquis à titre gratuit à leur valeur vénale et les biens produits à leur coût de production.* »

La **valorisation des actifs tient compte de leur amortissement**. La plus-value latente pouvant apparaître entre la valeur réelle des biens et leur inscription au bilan n'est pas comptabilisée.

Cependant, l'entreprise peut procéder « à une réévaluation de l'ensemble des immobilisations corporelles et financières »¹. Dans ce cas, « l'écart de réévaluation entre la valeur actuelle et la valeur nette comptable ne peut être utilisé à compenser les pertes ; il est inscrit distinctement au passif du bilan. »

Les entreprises ne peuvent donc ni constater en comptabilité les **plus-values latentes portant sur les immobilisations incorporelles**, ni procéder à **une réévaluation partielle** des immobilisations corporelles et financières.

2. La réévaluation est prise en compte dans le résultat imposable de l'entreprise

L'article 38 du CGI prévoit que la notion de bénéfice « est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période dont les résultats doivent servir de base à l'impôt, diminuée des suppléments d'apport et augmentée des prélèvements effectués au cours de cette période par l'exploitant ou par les associés ».

L'actif net est défini comme « l'excédent des valeurs d'actif sur le total formé au passif par les créances des tiers, les amortissements et les provisions justifiés ».

Le bénéfice net imposable ne résulte donc pas uniquement des profits et pertes enregistrés au cours de l'exercice mais également « de la comparaison des valeurs actives et passives inventoriées suivant le code de commerce ». **Ainsi, la plus-value réalisée à l'occasion de la revalorisation de l'actif entre dans la catégorie des bénéfices imposables à l'impôt sur les sociétés ou, pour les activités soumises à l'impôt sur le revenu, aux bénéfices industriels et commerciaux.**

L'imposition a lieu lors de l'exercice de réalisation de la réévaluation.

3. Les dispositifs dérogatoires à l'intégration des plus-values aux bénéfices imposables des entreprises

Deux cas particuliers sont prévus **concernant les réévaluations des immeubles et titres de sociétés à prépondérance immobilière** (article 238 bis JA du code général des impôts - CGI) **et les réévaluations préalables à des fusions d'entreprises** (article 210 A du CGI).

¹ Article L. 123-18 du code de commerce

Ainsi, le taux d'impôt sur les sociétés applicable aux plus-values dégagées lors de la réévaluation des actifs de sociétés à prépondérance immobilière sont soumises à un taux d'impôt sur les sociétés de 19% sur ces plus-values lorsqu'elles s'engagent à conserver les actifs concernés pendant une durée minimale de cinq ans.

Par ailleurs, l'article 210 A du CGI prévoit également un cadre dérogatoire d'imposition de la plus-value concernant le régime préalable à une fusion. En effet, l'article 743-1 du plan comptable général¹ imposant à l'entreprise fusionnée de procéder à l'inscription des biens pour leur valeur réelle et non pour leur valeur de bilan, « *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* »².

Outre les conditions concernant la fusion elle-même, l'article prévoit la réintégration de la plus-value selon deux modalités, selon que les biens visés sont ou non amortissables :

- dans le premier cas (biens non amortissables), la société absorbante doit « *calculer les plus-values réalisées ultérieurement à l'occasion de la cession* » de ces immobilisations « *d'après la valeur qu'elles avaient, du point de vue fiscal, dans les écritures de la société absorbée* », soit leur valeur fiscale avant réévaluation ;

- dans le second cas (biens amortissables), la société absorbante « *doit réintégrer dans ses bénéfices imposables les plus-values dégagées lors de l'apport des biens amortissables. La réintégration des plus-values est effectuée par parts égales sur une période de quinze ans pour les constructions et les droits qui se rapportent à des constructions ainsi que pour les plantations et les agencements et aménagements des terrains amortissables sur une période au moins égale à cette durée ; dans les autres cas, la réintégration s'effectue par parts égales sur une période de cinq ans.* »

Le dispositif permet ainsi de lisser sur plusieurs années pour la société absorbante les plus-values engendrées au moment de la fusion.

¹ Normes comptables édictées par l'Autorité des normes comptables, afin notamment d'assurer la coordination des dispositifs entre les différents États.

² Article 210 A du CGI.

B. ALORS QUE LE RECOURS AU CRÉDIT A PERMIS AUX ENTREPRISES DE FAIRE FACE À LA PREMIÈRE VAGUE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19, LA CAPACITÉ D'EMPRUNT DE CERTAINES D'ENTRE ELLES PEUT ÊTRE ARTIFICIELLEMENT LIMITÉE PAR UNE DISCORDANCE ENTRE LA VALEUR DE BILAN ET LA VALEUR RÉELLE DE LEURS ACTIFS

1. Le recours à l'endettement a permis à un grand nombre d'entreprises de résister à la première vague de l'épidémie de Covid-19

Depuis la mise en œuvre des prêts garantis par l'État (PGE), autorisés par l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2020 du 23 mars 2020, la réponse transversale apportée aux difficultés des entreprises dans le contexte de crise sanitaire s'appuie principalement sur des garanties d'emprunt et des facilités d'accès aux financements.

Afin de préserver l'accès au crédit de l'ensemble des entreprises, le dispositif de PGE a été complété par d'autres outils au cours des lois de finances rectificatives suivantes. Il s'agit en particulier de l'évolution de la doctrine d'intervention et du renforcement du fonds de développement économique et social (FDES), ainsi que de la mise en œuvre de prêts bonifiés et d'avances remboursables au sein du compte de concours financier « *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés* ».

Le maintien d'un bon niveau de trésorerie pour les entreprises limite les inquiétudes dues à la première vague de l'épidémie. En effet, tant Bpifrance que les organisations professionnelles interrogées par le rapporteur général ont indiqué que les sommes des PGE n'avaient pas été intégralement consommées par les entreprises. À la fin du mois d'octobre 2020, **les entreprises conserveraient encore entre 60 et 70 % des sommes empruntées en crédits de trésorerie.**

De plus, les crédits ouverts par la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 pour le FDES n'ont été consommés qu'à 20 %¹ tandis que les prêts bonifiés et avances remboursables n'ont été utilisés qu'à 4 % de leur capacité².

Les PGE ont permis de réagir très rapidement aux premières restrictions. Les évaluations du coût du dispositif portent sur un montant entre trois et quatre milliards d'euros mais ce coût pourrait augmenter de manière significative dans le contexte de recrudescence de l'épidémie.

Certaines entreprises disposent cependant de marges plus limitées pour emprunter, du fait de la fragilité de leur bilan. **Alors que les nouvelles restrictions pour faire face à la deuxième vague épidémique risquent de**

¹ Au 18 septembre 2020.

² Au 31 août 2020.

fragiliser encore la situation financière de nos entreprises, le renforcement de leur capacité d'emprunt apparaît indispensable.

2. La capacité de financement des entreprises dépend du niveau de leur actif et de la solidité de leur bilan

La taille et la solidité du bilan des entreprises sont des éléments déterminants de la capacité de refinancement de celles-ci.

Pour les entreprises de plus de 750 000 euros de chiffre d'affaires, ces éléments entrent dans la cotation Banque de France, réalisée « *à dire d'expert* », au cas par cas.

La cote permet d'évaluer la capacité d'une entité à honorer ses engagements financiers sur un horizon d'un à trois ans. La cote et les différentes informations qui permettent de l'établir sont recensées au sein d'un système d'information unique, le FIBEN (fichier bancaire des entreprises). **Pour établir la cotation, les experts de la Banque de France analysent les documents comptables sociaux et consolidés, les engagements financiers et les éléments d'analyse financière.** Elle est attribuée sur la base d'un référentiel transparent.

Les créances des banques sont classifiées en fonction des cotations des débiteurs, les taux de sinistralité étant généralement calculés par référence aux cotations des entreprises.

Les obligations de fonds propres réglementaires des banques varient en fonction de la classification des prêts de leur portefeuille. Les banques adaptent leur offre de prêts en fonction des profils de risques pour limiter leurs exigences de fonds propres.

L'intervention du législateur au niveau de la réévaluation du bilan des entreprises apparaît pleinement justifiée pour résoudre cette difficulté structurelle sans remettre en cause les obligations structurelles des banques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA NEUTRALISATION TEMPORAIRE DES EFFETS FISCAUX IMMÉDIATS DE LA RÉÉVALUATION LIBRE DES ACTIFS POUR PERMETTRE AUX ENTREPRISES DE RENFORCER LEUR BILAN ET AINSI ACCÉDER PLUS FACILEMENT AU CRÉDIT

Le **2 du I** du présent article prévoit l'introduction d'une nouvelle section au code général des impôts, la section « *01 quater A. Réévaluation des immobilisations corporelles et financières* », comprenant un article unique, l'article 238 *bis* JB.

Ainsi, lorsqu'une réévaluation libre de l'actif est opérée au titre de l'article L. 132-18 du code de commerce, le dispositif proposé au présent article vise à exclure l'écart de réévaluation du résultat imposable de l'année en cours. Pour ce faire, le dispositif proposé s'inspire très largement du dispositif préexistant relatif aux fusions (article 210 A du CGI).

Le mécanisme vise, d'une part, à prévoir un sursis d'imposition des réévaluations d'actifs non amortissables jusqu'à la cession de ces derniers et, d'autre part, à prévoir un étalement de l'écart de réévaluation pour les actifs amortissables.

A. LE SURSIS D'IMPOSITION POUR LES ACTIFS NON AMORTISSABLES ET LA RÉINTÉGRATION PROGRESSIVE AU RÉSULTAT IMPOSABLE POUR LES IMMOBILISATIONS AMORTISSABLES

1. Le sursis d'imposition de la plus-value sur les actifs non amortissables

En vertu du *a* de l'article 238 *bis* JB du CGI, la réévaluation de l'actif opérée au titre du présent dispositif **ne devrait pas être imposée dans l'immédiat mais, pour les biens non amortissables, la réévaluation serait neutralisée en cas de cession ultérieure pour le calcul de la plus-value réalisée au moment de la cession.** Lors de la vente du bien, la plus-value imposable serait donc calculée sur la différence entre la valeur de cession et la valeur avant réévaluation.

Ainsi, la plus-value éventuellement réalisée lors de la réévaluation libre apparaîtrait bien au bilan mais ne serait pas imposée avant la cession de l'actif non amortissable.

2. La réintégration progressive de l'écart de réévaluation pour les immobilisations amortissables

Concernant les immobilisations amortissables, l'écart de réévaluation serait réintégré au bénéfice imposable « *par parts égales sur une période de 15 ans pour les constructions ainsi que pour les plantations et les agencements et aménagements des terrains amortissables sur une période au moins égale à cette durée, et par parts égales sur une durée de 5 ans pour les autres immobilisations.* »

Le dispositif proposé assure ainsi un étalement de la réintégration de la plus-value sur les immobilisations amortissables. Un tel dispositif revient à étaler l'imposition de la plus-value et donc à offrir une facilité de trésorerie aux entreprises qui procéderaient à la réévaluation.

L'article prévoit également, de par voie de conséquence, que « *la cession d'une immobilisation amortissable entraîne l'imposition immédiate de la fraction de l'écart de réévaluation afférent à ce bien qui n'a pas encore été réintégrée à la date de la cession.* »

De même, les amortissements, provisions et plus-values de cession (une fois que l'écart de réévaluation a été réintégré au résultat imposable) seraient calculés sur la base de la valeur qui a été attribuée lors de la réévaluation et non la valeur initiale.

B. LES RÉÉVALUATIONS DOIVENT ÊTRE OPÉRÉES AVANT LA FIN DE L'ANNÉE 2022 ET SONT SOUMISES À DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES SPÉCIFIQUES

Le **II** précise que le dispositif contenu au présent article ne s'applique que pour les réévaluations **opérées entre le 31 décembre 2020 et le 31 décembre 2022.**

Il est complété d'une obligation documentaire pour les entreprises qui doivent joindre « *à la déclaration de résultats de l'exercice de réévaluation et des exercices suivants un état conforme au modèle fourni par l'administration faisant apparaître les renseignements nécessaires au calcul des amortissements, des provisions ou des plus ou moins-values afférents aux immobilisations qui ont fait l'objet d'une réévaluation.* »

Le **A du I** assure une coordination à l'article 39 du CGI afin de préciser les règles de provisions pour dépréciation applicables aux éléments d'actifs non amortissables réévalués.

L'article 39 du CGI détermine en effet **le régime des provisions pour dépréciation d'éléments d'actifs non amortissables.** Dans le cas où une réévaluation de ces éléments d'actif serait intervenue, la valeur de référence pour le calcul des provisions devra demeurer la valeur de l'actif non amortissable avant réévaluation, afin d'assurer la neutralité fiscale du dispositif proposé au présent article sur les provisions.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Laurent Saint-Martin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF ESSENTIEL POUR SOUTENIR LA CAPACITÉ D'EMPRUNT DES ENTREPRISES

Le dispositif proposé par le Gouvernement présente un équilibre satisfaisant entre, d'une part, une incitation pour les entreprises à procéder à la réévaluation de leurs actifs et, d'autre part, le maintien de recettes fiscales de l'État, qui sont seulement différées. En effet, si les entreprises ne doivent pas être imposées dans l'immédiat, les plus-values de réévaluation seront imposées de manière différée, selon qu'il s'agisse d'actifs amortissables ou non. L'effet de la mesure prévue au présent article se limite par conséquent à un effet de trésorerie pour l'État.

La consolidation du bilan des entreprises, dans le contexte actuel de recours à l'emprunt pour maintenir les activités, paraît indispensable.

Cependant, le régime proposé au présent article étant une simple transposition du dispositif applicable aux fusions, celui-ci aurait pu être mis en œuvre plus rapidement par le Gouvernement.

Tel aurait pu être le cas après l'adoption d'un article analogue par le Sénat à l'initiative de notre collègue Evelyne Renaud Garabedian à l'occasion de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative.

Si le dispositif arrive tard, il n'en est pas moins utile et c'est la raison pour laquelle il est proposé d'adopter le présent article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 6

**Étalement de la plus-value réalisée lors d'une opération
de cession-bail d'immeuble par une entreprise**

Le présent article vise à permettre aux entreprises cédant un immeuble à une société de crédit-bail d'étaler l'imposition de la plus-value ainsi réalisée. En l'état actuel du droit, la plus-value est intégrée aux résultats de l'exercice en cours, conduisant à un ressaut d'imposition, qui revient en partie sur le renforcement de la trésorerie résultant de l'opération.

Ce dispositif, proposé par l'article, a été mis en œuvre à l'initiative du Sénat entre avril 2009 et la fin de l'année 2012 à la suite de la crise de 2008. Il a de nouveau été adopté par le Sénat à l'occasion du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 mais n'avait pas été retenu en commission mixte paritaire. Toutefois, le Gouvernement s'était engagé en séance publique à présenter un dispositif analogue dans le cadre du « plan de relance ».

Ses modalités sont précisées par rapport au mécanisme mis en œuvre à l'occasion de la crise de 2009, puisque le bien doit désormais être affecté à l'activité économique de l'entreprise cédante, à l'exception de l'organisation spécifique de certains groupes recourant à une foncière pour gérer leur parc immobilier.

Cet encadrement est cohérent avec l'objectif poursuivi par ce dispositif de relance : assurer l'effectivité du gain de trésorerie permis par le recours à une cession-bail.

C'est pourquoi la commission propose de l'adopter sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'ÉTALEMENT DE L'IMPOSITION DE
LA PLUS-VALUE DE CESSION RÉALISÉE EN CAS DE
CESSION-BAIL, UN MÉCANISME EFFICACE POUR SOUTENIR
LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES EN PÉRIODE DE CRISE**

**A. EN PRINCIPE, LE RÉGIME D'IMPOSITION DES PLUS-VALUES
DÉPEND DU RÉGIME FISCAL DE L'ENTREPRISE**

Aux termes du 1 de l'article 38 du code général des impôts (CGI), **le bénéfice net imposable des entreprises est déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations** de toute nature effectuées par les entreprises, **y compris le résultat de cession d'éléments de l'actif.**

En cédant un élément d'actif immobilisé - par exemple, des immeubles ou des matériels d'exploitation -, une entreprise constate une plus-value ou une moins-value. L'éventuelle plus-value est calculée en retranchant du prix de cession la valeur nette, comptable ou fiscale, de l'élément d'actif cédé.

Il en résulte un profit ou une perte à intégrer au résultat imposable de l'année où ils sont réalisés.

Les règles d'imposition des plus-values dépendent du régime fiscal de l'entreprise - impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés.

1. Les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu

Le régime des plus-values de cession d'actif immobilisé est fondé sur la distinction entre :

- les plus-values à court terme, traitées comme un résultat ordinaire ;
- les plus-values à long terme, soumises à une imposition réduite de 12,8 %.

La distinction entre ces deux types de plus-values repose sur un **double critère** :

- **la durée de la détention**, le régime de long terme s'appliquant aux éléments détenus depuis au moins deux ans ;
- **la nature amortissable ou non** de l'élément d'actif cédé.

Le tableau ci-dessous résume le régime applicable en fonction de ces deux critères.

**Présentation de la répartition
des plus et moins-values à court et long termes (CT et LT)**

	Plus-values		Moins-values	
	Durée de détention			
	< 2 ans	≥ 2 ans	< 2 ans	≥ 2 ans
Éléments amortissables	CT	CT (dans la limite de l'amortissement déduit) LT au-delà	CT	CT
Éléments non-amortissables	CT	LT	CT	LT

NB : les plus-values provenant de la cession d'éléments acquis ou créés depuis au moins deux ans relèvent du régime de court terme pour leur part correspondant à des amortissements déduits de l'assiette de l'impôt.

Source : commission des finances du Sénat

S'il constitue le droit commun, **ce régime fait l'objet de plusieurs exonérations et dérogations propres à certaines catégories de plus-values.**

Trois éléments doivent ainsi être soulignés :

- tout d'abord, **les entreprises peuvent demander, sur option, un étalement de la plus-value sur trois ans** (article 39 *quaterdecies* du CGI) ;

- ensuite, pour les plus-values à long terme réalisées sur un bien immobilier détenu depuis plus de cinq ans, **un abattement de 10 % par année de détention s'applique au-delà de la cinquième année** – ce qui conduit, *de facto*, à une exonération totale des plus-values réalisées sur des biens immobiliers détenus depuis plus de quinze ans (article 151 *septies* B du CGI) ;

- enfin, **les plus-values réalisées par les contribuables dont les revenus n'excèdent pas certains seuils¹ sont exonérées en tout ou partie**, sous réserve que l'activité ait été exercée à titre professionnel pendant au moins cinq ans et que le bien cédé ne soit pas un terrain à bâtir ou un bien assimilé (article 151 *septies* du CGI).

2. Les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés

Pour les entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés, la plupart des plus et moins-values réalisées sont traitées fiscalement comme un résultat ordinaire, dans les conditions et au taux de droit commun.

Le régime de long terme ne s'applique pas aux plus ou moins-values résultant de la cession d'éléments de l'actif immobilisé, quelle que soit la durée de détention (*a quater* du I de l'article 219 du CGI), à l'exception des plus-values réalisées sur certains titres du portefeuille.

Il en résulte que :

- **les plus-values sont comprises dans le résultat ordinaire de l'exercice en cours lors de leur réalisation, imposé au taux de droit commun** ;

- **les moins-values s'imputent sur le bénéfice d'exploitation** ou contribuent à la formation d'un déficit reportable.

¹ À savoir 350 000 euros pour les exploitants agricoles, les entreprises industrielles et commerciales de vente ou de fourniture de logements, à l'exception des locations meublées, ou 126 000 euros pour les prestataires de services.

B. POUR RENFORCER LE SOUTIEN À LA TRÉSORERIE DES ENTREPRISES, UN MÉCANISME SPÉCIFIQUE D'ÉTALEMENT DE LA PLUS-VALUE DE CESSIION D'UN IMMEUBLE EN CRÉDIT-BAIL A ÉTÉ MIS EN ŒUVRE DURANT LA CRISE DE 2008

La cession-bail constitue une technique de financement classique des entreprises. L'entreprise cède un bien à une société de crédit-bail, qui le lui donne immédiatement à bail. La plus-value réalisée à cette occasion lui permet de **constituer une trésorerie immédiatement disponible**, sans perdre la jouissance de l'immeuble et en conservant une option d'achat à un prix défini par contrat.

D'un point de vue fiscal, cette opération entraîne deux conséquences :

- les redevances de crédit-bail constituent des charges d'exploitation déductibles de son résultat imposable – à l'exception de la fraction représentative du prix d'acquisition du terrain¹ ;

- la plus-value réalisée est intégrée dans le résultat dans les conditions détaillées ci-avant.

De fait, et sous réserve des aménagements offerts aux entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu, **la plus-value de cession est immédiatement imposable, dans les conditions de droit commun, ce qui vient grever la trésorerie** dégagée par l'opération de cession-bail.

Pour neutraliser ce ressaut d'imposition, un mécanisme spécifique d'étalement sur option avait été introduit à l'initiative du Sénat lors de la crise financière de 2008-2009.

Prévu par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009² et codifié à l'article 39 *novodecies* du CGI, ce dispositif permettait à l'entreprise, sur option, d'étaler la plus-value réalisée lors de la cession d'un immeuble à une société de crédit-bail, sous réserve que l'entreprise cédante en retrouve immédiatement la jouissance en vertu d'un contrat de crédit-bail immobilier. **La plus-value faisait alors l'objet d'un étalement par parts égales sur les exercices clos pendant la durée du contrat de crédit-bail, dans la limite maximale de quinze ans.**

Prorogé en 2011, ce dispositif s'est appliqué aux cessions intervenues entre le 23 avril 2009 et le 31 décembre 2012.

Pour l'État, le coût du mécanisme est de pure trésorerie : la perte de recettes initiale au titre de l'exercice durant lequel la plus-value est réalisée est ensuite compensée par l'intégration de la quote-part au cours des exercices suivants.

¹ Si les bâtiments correspondent à des immobilisations amortissables, tel n'est pas le cas des terrains.

² Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

Le rachat anticipé de l'immeuble par le cédant ou la résiliation du contrat de crédit-bail mettent immédiatement fin au bénéfice de ce dispositif et entraînent l'imposition de l'intégralité du solde de la plus-value.

Trois éléments doivent être pris en compte :

- **l'étalement pouvait se cumuler avec l'exonération partielle** prévue à l'article 151 *septies* du CGI ainsi qu'avec l'abattement prévu à l'article 151 *septies* B du même code¹ ;

- **le dispositif concernait tous les immeubles**, qu'ils soient directement affectés à l'activité économique de l'entreprise ou constituent des immeubles de placement ;

- la doctrine a admis **la possibilité que l'entreprise cédante sous-loue l'immeuble**.

Aucun élément rétrospectif de chiffrage du dispositif n'a été transmis par l'administration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE OPTION POUR UN ÉTALEMENT ENCADRÉ DE LA PLUS-VALUE DE CESSIION-BAIL D'UN IMMEUBLE, AUTORISÉ JUSQU'À LA FIN DE L'ANNÉE 2022

A. UNE NOUVELLE APPLICATION DU MÉCANISME D'ÉTALEMENT DE LA PLUS-VALUE APPLIQUÉ DURANT LA CRISE DE 2008-2009

Le présent article vise à permettre, sur option exercée par l'entreprise cédante, **un étalement temporaire de la plus-value de cession réalisée lorsqu'elle vend un immeuble à une société de crédit-bail entre le 28 septembre 2020² et le 31 décembre 2022**, à condition que l'immeuble soit affecté par le crédit-preneur à son activité **commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole**. Le critère pris en compte correspond à la promesse unilatérale de vente ou à la promesse synallagmatique ayant acquis date certaine.

Un nouveau paragraphe est ajouté à cet effet à l'article 39 *novodecies* du code général des impôts, se référant aux dispositions actuelles dudit article.

De fait, à l'instar du dispositif applicable lors de la crise de 2009, une entreprise cédant un immeuble à une société de crédit-bail et dont elle retrouve immédiatement la jouissance en vertu d'un contrat de crédit-bail pourrait **répartir le montant de la plus-value ainsi réalisée au prorata sur les exercices clos pendant la durée du contrat de crédit-bail, dans la limite maximale de quinze ans**.

¹ Pour mémoire, ces deux dispositifs sont réservés aux entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

² À savoir la date de présentation du présent projet de loi de finances en conseil des ministres.

En cas d'acquisition de l'immeuble par l'entreprise ou de résiliation du contrat de crédit-bail, le solde de la plus-value restant à imposer ferait l'objet d'une intégration immédiate aux résultats de l'exercice en cours.

B. UN DISPOSITIF ENCADRÉ POUR VISER LES IMMEUBLES EFFECTIVEMENT AFFECTÉS À UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

S'il reprend l'économie générale du mécanisme mis en œuvre à la suite de la crise de 2009, le dispositif proposé est toutefois **assorti d'un encadrement et d'une exception, prévus au second alinéa du nouveau II de l'article 39 novodécies du CGI introduit par le présent article** :

- de façon générale, l'étalement de la plus-value est **exclu lorsque les immeubles sont affectés par l'entreprise cédante à des activités de gestion de son propre patrimoine, l'immeuble cédé devant être affecté à l'activité économique de l'entreprise** ;

- toutefois, **l'étalement est accepté** par exception lorsque l'immeuble est loué par l'entreprise cédante à **une entreprise avec laquelle elle entretient des liens de dépendance¹** et qui affecte le bien à **une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole**.

Ces deux dispositions, qui n'étaient pas prévues en 2009, sont cohérentes avec l'objectif poursuivi : l'étalement vise des immeubles affectés par l'entreprise cédante à son activité économique et non à une activité patrimoniale, tandis que la dérogation prévue prend en compte l'organisation de certains groupes, qui recourent à une foncière pour gérer l'ensemble des biens immobiliers utilisés par les entreprises du groupe.

*

La perte de recettes initiale au titre de l'exercice durant lequel la plus-value est réalisée sera ensuite compensée par l'intégration de la quote-part au cours des exercices suivants. Aussi, **le dispositif proposé par le présent article se traduit, pour l'État, par un simple coût de trésorerie**.

Le Gouvernement ne propose toutefois aucune estimation chiffrée.

¹ Au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts, qui recouvre d'une part la situation de sociétés mère-fille, dans laquelle une entreprise détient directement ou indirectement la majorité du capital de la seconde ou, à défaut d'une détention majoritaire, exerce dans les faits le pouvoir de décision, et la situation de sociétés sœurs, dans laquelle les deux entreprises se trouvent sous le contrôle d'une troisième entreprise, selon les modalités mère-fille détaillées précédemment.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE PRÉCISION RELATIVE À L'APPLICATION DU DISPOSITIF DANS LE TEMPS

À l'initiative du député Jean-Paul Mattei et avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a précisé la période d'application de l'étalement de la plus-value de cession.**

Dans la mesure où les opérations de cession-bail ne sont pas toutes précédées de promesses de vente mais font l'objet d'un accord de financement conclu sous seing privé entre les deux parties, **le critère pris en compte pour encadrer la période d'application du dispositif a été modifié.**

De fait, il est proposé de permettre l'étalement de la plus-value pour **les opérations répondant à deux critères :**

- **une réalisation à compter du 1^{er} janvier 2021 et jusqu'au 30 juin 2023 ;**

- **l'intervention préalable d'un accord de financement** accepté par le crédit-preneur à compter du 28 septembre 2020 et jusqu'au 31 décembre 2022.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN VÉRITABLE DISPOSITIF DE RELANCE, REPRIS DES TRAVAUX DU SÉNAT

Le rapporteur général approuve ce dispositif, qui correspond précisément à un outil classique de relance, mis en œuvre efficacement en réponse à la crise financière de 2008 à l'initiative du Sénat.

En effet, il s'inscrit pleinement dans la logique d'amortissement contra-cyclique.

Il présente ainsi un **double avantage :**

- **pour les entreprises, en neutralisant le risque d'un ressaut d'imposition** en cas d'opération de cession-bail;

- **pour l'État, en n'entraînant aucune perte de recettes pérenne.**

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Sénat avait adopté un mécanisme analogue lors de l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative en juillet dernier, sans être retenu par la commission mixte paritaire. Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement s'était engagé à le proposer dans le cadre du « plan de relance ».

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

ARTICLE 7

Suppression progressive de la majoration de 25 % des bénéfiques des entreprises qui n'adhèrent pas à un organisme de gestion agréé

Le présent article prévoit de supprimer progressivement la majoration, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, de 25 % des bénéfiques des entreprises relevant d'un régime réel d'imposition qui ne sont pas adhérentes d'un organisme de gestion agréé ou ne recourent pas aux services d'un professionnel du chiffre.

La suppression est progressive : la majoration serait d'abord réduite pour l'imposition des revenus perçus au titre des exercices 2020 à 2022, respectivement à 20 %, 15 %, puis 10 %, avant d'être définitivement supprimée à compter de l'imposition des revenus de l'année 2023.

Il en résulte, pour l'État, une perte de recettes pérenne de 100 millions d'euros.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE MAJORATION DE 25 % DES BÉNÉFICES DES CONTRIBUABLES NON ADHÉRENTS À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉE

A. UNE MAJORATION DE 25 % DES BÉNÉFICES DES ENTREPRISES IMPOSÉES AU RÉGIME RÉEL, APPLIQUÉE EN CAS DE NON-ADHÉSION À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉ OU À UN PROFESSIONNEL DU CHIFFRE

Aux termes du 7 de l'article 158 du code général des impôts (CGI), certains revenus et charges retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu font l'objet d'une majoration de 25 %.

Trois types de revenus sont ainsi visés :

- les revenus relevant de la catégorie des bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), des bénéfiques non commerciaux (BNC) ou des bénéfiques agricoles (BA), réalisés par des **entreprises soumises à un régime réel d'imposition qui ne sont pas adhérentes d'un organisme de gestion agréé ou ne font pas appel à un professionnel du chiffre** (1° du 7 de l'article 158 du CGI) ;

- **certains revenus de capitaux mobiliers (RCM)**, à savoir les revenus distribués correspondant soit aux rémunérations et avantages occultes, à la fraction des rémunérations ne correspondant pas à un travail effectif ou présentant un caractère excessif ainsi qu'aux dépenses et charges

somptuaires (visés aux *c* à *e* de l'article 111 du CGI), soit aux bénéficiaires d'une entité établie dans un pays à régime fiscal privilégié et dont au moins 10 % des actions, parts ou droits sont détenus par une personne physique domiciliée en France (article 123 *bis* du CGI), soit à une distribution à la suite d'une rectification des résultats de la société distributrice (2° du 7 de l'article 158 du CGI) ;

- **les pensions alimentaires versées en vertu d'une décision de justice devenue définitive avant le 1^{er} janvier 2006** (3° du 7 de l'article 158 du CGI).

S'agissant des premiers types de revenus, relevant de la catégorie des BIC, BNC et BA, seules les entreprises soumises à un régime réel d'imposition sont visées. Ne sont donc pas concernées les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés ou relevant d'un régime micro.

Pour que la majoration de 25 % du revenu trouve à s'appliquer, **l'entreprise ne doit de surcroît pas recourir à l'assistance de tiers pour l'établissement de ses comptes et déclarations fiscales.** Le 1° du 7 de l'article 158 du CGI précise ainsi que la majoration ne s'applique pas aux entreprises qui :

- **sont adhérentes d'un centre de gestion**, d'une association ou d'un organisme mixte de gestion agréés (cf. *infra*), sauf en cas d'exclusion en raison de manque de coopération effective avec le tiers (*a* du 1° du 7 de l'article 158 du CGI)

- **font appel aux services d'un « professionnel du chiffre »** - expert-comptable, société membre de l'ordre, association de gestion et de comptabilité, autorisé par l'administration fiscale et avec laquelle il a conclu une convention, dans les conditions prévues aux articles 1649 *quater* L et 1649 *quater* M du CGI (*b* du 1° du 7 de l'article 158 du CGI) ;

- **font appel à un certificateur étranger** pour les revenus de source étrangère provenant d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'Espace économique européen (EEE) ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, sous réserve que le certificateur ait été autorisé par l'administration fiscale et qu'il lui soit lié par une convention en application de l'article 1649 *quater* N du CGI (*c* du 1° du 7 de l'article 158 du CGI).

La majoration de 25 % des bénéficiaires des entreprises non adhérentes à un OGA ou ne recourant pas à un professionnel du chiffre résulte de la loi de finances pour 2006¹. **Précédemment, une logique inverse prévalait : les entreprises adhérentes d'un OGA bénéficiaient à ce titre d'un abattement de 20 % sur leurs revenus professionnels.** En parallèle de la suppression de cet abattement, une majoration du revenu des entreprises non-adhérentes a été introduite.

¹ Articles 75 et 76 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Cette majoration vise à inciter les entreprises à recourir à un professionnel du chiffre, dans un objectif de fiabilisation des données fiscales et de simplification des relations entre l'administration fiscale et le contribuable.

B. LE RÉGIME DES ORGANISMES DE GESTION AGRÉÉS

Il résulte du 1° du 7 de l'article 158 du CGI que l'adhésion à un organisme de gestion agréé permet à l'entreprise de ne pas se voir appliquer la majoration de 25 % de ses bénéfices.

Deux types d'organismes sont visés à l'article 158 du CGI :

- **les centres de gestion agréés¹ (CGA)**, qui s'adressent aux entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles et dont le régime est prévu aux articles 1649 *quater* C à 1649 *quater* E *bis* du CGI ;

- **les associations de gestion agréées² (AGA)**, qui s'adressent aux membres des professions libérales et des titulaires de charges et offices et dont le régime est prévu aux articles 1649 *quater* F à 1649 *quater* H du CGI.

Les CGA et les AGA peuvent par ailleurs se regrouper au sein d'organismes mixtes de gestion agréés (OMGA), conformément à l'article 1649 *quater* K *ter* du CGI.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les OGA doivent justifier d'un effectif minimum de 500 adhérents lors de l'agrément initial, puis de 1 000 adhérents lors du renouvellement de l'agrément, trois ans après l'agrément initial. Ces seuils ne concernent toutefois pas les centres établis en Corse et dans les départements et régions d'outre-mer.

Les OGA sont habilités à élaborer les déclarations fiscales, avec l'appui éventuel d'un agent de l'administration fiscale. Ils procèdent également à un contrôle formel des documents reçus, à un examen de cohérence, de concordance et de vraisemblance (ECCV) et, le cas échéant, à un examen périodique de sincérité (EPS) des pièces justificatives transmises par l'adhérent.

¹ Les centres de gestion agréés sont créés sous forme d'association, à l'initiative soit d'experts-comptables ou de sociétés membres de l'ordre, soit de chambre de commerce et d'industrie territoriales, de chambres de métiers et de l'artisanat ou de chambres d'agriculture, soit d'organisations professionnelles légalement constituées d'industriels, de commerçants, d'artisans ou d'agriculteurs.

² Les associations de gestion agréée sont créées soit par des ordres ou des organisations professionnelles de membres de professions libérales ou de titulaires de charges et offices, soit des experts-comptables ou des sociétés inscrites à l'ordre des experts-comptables.

En outre, les OGA fournissent à leurs adhérents une analyse des informations économiques, comptables et financières afin de prévenir les difficultés économiques et financières. Dans ce cadre, ils fournissent chaque année un dossier de gestion, renseignant les ratios caractérisant la situation économique et financière de l'entreprise assortis de commentaires.

Soumis à un contrôle de l'administration fiscale, les organismes de gestion doivent être agréés par le directeur régional des finances publiques (article 371 G de l'annexe II du code général des impôts).

Par ailleurs, l'adhésion à un OGA donne droit, pour l'entreprise, à une réduction d'impôt (article 199 *quater* B du CGI), équivalente aux deux tiers des dépenses exposées pour la tenue de la comptabilité et l'adhésion, dans la limite de 915 euros. Selon le tome II du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, le coût de cette réduction s'est élevé à 91 millions d'euros en 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE SUPPRESSION PROGRESSIVE D'ICI À 2023 DE LA MAJORATION DES BÉNÉFICES DES ENTREPRISES NON ADHÉRENTE À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉE

Le présent article prévoit de supprimer la majoration du bénéfice appliquée aux entreprises qui n'adhèrent pas à un organisme de gestion agréée ou ne recourent pas aux services d'un professionnel du chiffre. Les deux autres cas de majorations, relatifs à certains types de revenus de capitaux mobiliers et de pensions alimentaires, présentés ci-avant ne sont pas modifiés.

La suppression proposée est progressive : le coefficient de majoration appliqué diminuerait au cours de trois exercices – 2020, 2021 et 2022 – pour être complètement supprimé à compter de 2023. La diminution prévue dès l'exercice 2020 sera appliquée lors de la régularisation du solde d'impôt sur le revenu pour l'imposition des revenus de 2020.

À cet effet, l'article comprend deux dispositions :

- la trajectoire de diminution progressive du coefficient de majoration, fixé à 1,2 pour l'imposition des revenus de l'année 2020, 1,15 pour ceux de 2021 et 1,1 pour ceux de 2022, prévue par l'insertion d'un nouvel alinéa au 1° du 7 de l'article 158 du code général des impôts (2° du I du présent article) ;

- la suppression définitive de la majoration des revenus pour les entreprises n'adhérant pas à un OGA à compter de l'imposition des revenus de l'année 2023, résultant de la suppression du 1° du 7 du même article 158 du code général des impôts (II du présent article).

En complément, le 1° du I du présent article opère une amélioration rédactionnelle du 7 du même article 158 du code général des impôts.

Le tableau ci-après détaille le coût qui en résulte pour l'État, estimé à terme à 100 millions d'euros.

**Coût pour l'État de la suppression progressive
de la majoration en cas de non-adhésion à un OGA**

(en millions d'euros)

2021	2022	2023	2024	2025
29	65	82	125	100

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable, annexée au présent projet de loi de finances

*

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

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE LA SUPPRESSION PROGRESSIVE DE LA MAJORATION DE 25 % DES BÉNÉFICES DES CONTRIBUABLES NON ADHÉRENTS À UN ORGANISME DE GESTION AGRÉÉE

Le présent article propose de supprimer, de façon progressive, la majoration du bénéfice imposable appliquée aux entreprises relevant d'un régime réel d'imposition qui n'adhèrent pas à un organisme de gestion agréé ou ne recourent pas aux services d'un « professionnel du chiffre ».

Cette majoration s'inscrit dans un double objectif d'amélioration des relations entre les contribuables et l'administration fiscale et de fiabilisation des déclarations fiscales. Il n'en demeure pas moins qu'en 2014, la Cour des comptes a estimé que « *la contribution des organismes à l'amélioration de la connaissance des revenus non salariaux est difficile à établir* », soulignant que « *la proportion de redressements à l'issue d'un contrôle fiscal est identique chez les adhérents et non-adhérents* »¹

Il doit être relevé que **la suppression de la majoration proposée maintient toutefois l'incitation fiscale à adhérer à un OGA**, dans la mesure où l'entreprise peut réduire de son impôt une somme équivalente aux deux tiers des dépenses exposées pour la tenue de la comptabilité et l'adhésion, dans la limite de 915 euros.

¹ Cour des comptes, « *Les organismes de gestion agréés, quarante ans après* », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet 2014.

Par ailleurs, la suppression progressive de cette majoration doit permettre aux organismes de réorganiser les services qu'ils proposent. Elle prend également en compte **le rôle qu'ils assurent pour analyser la situation financière des entreprises, important dans la période actuelle de crise économique.**

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

ARTICLE 8

Aménagements du crédit impôt recherche et du crédit impôt innovation

Le crédit d'impôt recherche (CIR) repose sur l'application aux dépenses de recherche et développement d'un taux de 30 % pour la fraction de dépenses inférieures à 100 millions d'euros et 5 % au-delà.

Le crédit d'impôt innovation (CII) constitue une extension du CIR aux dépenses d'innovation exposées par les petites et moyennes entreprises, pour un taux de 20 %.

Plusieurs règles dérogatoires relatives au le taux et à l'assiette de ce dispositif ont néanmoins été adoptées depuis sa création. Le présent article revient sur deux de ces aménagements, en raison de leur non-conformité avec le droit européen en matière d'aides d'État.

En premier lieu, les départements d'outre-mer et la Corse disposent de taux bonifiés, à hauteur de 50 % pour le CIR et 40 % pour le CII. Pour la Corse cependant, l'entrée en vigueur de ces taux était subordonnée à une autorisation de la Commission européenne, permettant de lever toute ambiguïté quant à leur conformité avec le droit communautaire. La Commission n'ayant pas donné son accord, le présent article procède à deux ajustements :

- il rétablit le taux de CIR de droit commun de 30 % pour les dépenses de recherche exposées en Corse ;
- il crée un nouveau taux majoré de 35 % pour les dépenses d'innovation exposées en Corse par les petites et moyennes entreprises, pour un coût estimé à 100 000 euros par an entre 2021 et 2023.

En second lieu, l'assiette du CIR comprend les dépenses exposées par une entreprise au titre des opérations confiées à des sous-traitants, qui peuvent être des organismes privés agréés ou des organismes publics ou assimilés. Dans ce dernier cas, les dépenses externalisées peuvent être prises en compte pour le double de leur montant.

Ce mécanisme de doublement d'assiette au profit de la sous-traitance publique ayant fait l'objet d'une plainte auprès de la Commission européenne, le présent article procède à sa suppression à compter de 2022. Cette mesure devrait générer un gain de 150 millions d'euros par an à compter de 2023.

Enfin, le présent article rationalise la procédure de rescrit en matière de CIR.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de M. Jean-Félix Acquaviva (Libertés et Territoires) portant le taux de CII en Corse à 40 % pour les petites entreprises.

La commission des finances a adopté un amendement visant à reporter d'un an l'entrée en vigueur de la suppression du doublement d'assiette pour la sous-traitance publique.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE, UN DISPOSITIF MODULÉ EN FONCTION DES TERRITOIRES ET DES BÉNÉFICIAIRES

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE, UN CRÉDIT D'IMPÔT ASSIS SUR LES DÉPENSES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

1. Instauré en 1983, le CIR a été profondément remodelé en 2008

Le régime du 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.

Si l'existence d'un crédit d'impôt relatif aux dépenses engagées par les entreprises en matière de recherche remonte à 1983, le dispositif actuel est le fruit d'une réforme initiée en 2008 et d'ajustements opérés en 2011 et 2013.

a) Un crédit d'impôt

À sa mise en place en 1983, le crédit d'impôt recherche (CIR) ne portait que sur l'accroissement des dépenses de recherche et développement engagées par les entreprises, et non sur leur valeur absolue. En d'autres termes, c'était la différence de dépenses de recherche entre l'année n et n-1 qui constituait, si elle s'avérait positive, la base retenue pour le calcul du crédit d'impôt.

Depuis la réforme de 2008¹, le CIR se calcule désormais sur le volume des dépenses de recherche et développement lui-même : il est égal à 30 % des dépenses concernées pour une première tranche jusqu'à 100 millions d'euros, puis à 5 % des dépenses au-delà. Le seuil des 100 millions d'euros s'apprécie, pour les groupes de sociétés fiscalement intégrés (qui sont alors les bénéficiaires) à l'échelle de chaque filiale (qui demeure le déclarant).

Pour être éligibles au CIR, les dépenses de recherche et développement doivent remplir deux conditions :

- elles doivent se rattacher à des opérations localisées en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'Espace économique européen (EEE) lié à la France par une convention d'assistance en matière fiscale - à l'exception des dépenses de veille technologique et des frais de prise, de maintenance et de défense d'actifs de propriété intellectuelle.

- elles doivent être retenues pour la détermination du résultat imposable en France à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

¹ Articles 69 et 70 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

En pratique, le CIR vient en effet en déduction de l'IR ou de l'IS 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 circonscrits¹.

b) Une assiette large reposant sur les dépenses de recherche et développement

Les dépenses éligibles au CIR sont détaillées au II de l'article 244 *quater* B du CGI. **Depuis sa création, l'assiette du crédit d'impôt recherche repose en quasi-totalité sur les dépenses de recherche et développement (R&D),** selon une définition inspirée du « manuel de Frascati » de l'OCDE². Cette assiette comprend :

- les **dotations aux amortissements** des immobilisations directement affectées à la réalisation d'opérations de R&D ;

- les **dépenses de personnel**, c'est-à-dire les rémunérations et leurs accessoires, mais aussi les cotisations sociales obligatoires des chercheurs et techniciens de recherche directement affectés aux opérations de recherche ou encore les rémunérations et justes prix versés aux salariés non chercheurs auteurs d'une invention résultant d'opérations de recherche ;

- les **dépenses de personnel** liées à la première embauche de personnes titulaires d'un doctorat (« jeunes docteurs ») ;

- les **dépenses de fonctionnement** relatives aux opérations de recherche, dont le montant est évalué de manière forfaitaire, selon un calcul remanié lors de la loi de finances pour 2011³, puis lors de la loi de finances pour 2020⁴.

¹ Seules sont concernées les entreprises nouvelles, celles ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation, de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire, les jeunes entreprises innovantes, ainsi que les entreprises qui satisfont à la définition des micros, petites et moyennes entreprises au sens communautaire.

² Selon l'INSEE, « le manuel de Frascati est la référence méthodologique en matière de recueil et d'exploitation des statistiques de recherche et développement. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte de données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation des statistiques ».

³ Article 41 de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

⁴ LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

**Évaluation forfaitaire des dépenses de fonctionnement
prises en compte dans l'assiette du CIR**

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les frais de fonctionnement relatifs aux opérations de recherche sont évalués forfaitairement à la somme de :

- **75 % des dotations aux amortissements des immobilisations**, affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique ;
- **43 % des dépenses de personnel afférentes aux chercheurs et techniciens de recherche** directement et exclusivement affectés aux opérations de recherche et des **rémunérations et justes prix versés aux salariés non chercheurs auteurs d'une invention** résultant d'opérations de recherche ;
- **200 % des dépenses de personnel relatives aux personnes titulaires d'un doctorat** au titre des 24 premiers mois suivant leur premier recrutement, puis 50 % au-delà.

- les **dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche**, confiées à des organismes publics ou privés.

L'assiette du crédit d'impôt recherche s'étend également à **différentes activités qui ne relèvent pas d'opérations de recherche et développement au sens du Manuel de Frascati**. Sont ainsi éligibles au crédit d'impôt recherche :

- les **dépenses relatives à la protection de la propriété intellectuelle**, recouvrant les frais de prise, de maintenance et de défense des brevets et des certificats d'obtention végétale, ainsi que les dotations aux amortissements des brevets et des certificats d'obtention végétale acquis en vue de réaliser des opérations de recherche et de développement expérimental ;

- les **dépenses de normalisation** exposées par les entreprises à raison de leur participation aux réunions officielles des organismes de normalisation chargés d'élaborer les normes françaises, européennes et mondiales, **indépendamment du fait qu'elles soient consécutives ou non à des opérations de R&D** ;

- les **dépenses de veille technologique** concomitantes à la réalisation de R&D (abonnement à des revues scientifiques, à des bases de données, participation à des congrès scientifiques etc.), dans la limite de 60 000 euros par an.

2. Le crédit d'impôt innovation

a) *Une extension du CIR aux dépenses d'innovation*

Le **crédit d'impôt en faveur de l'innovation** (CII) créé par l'article 71 de la loi de finances pour 2013¹ constitue une extension du CIR aux **dépenses nécessaires à la conception de prototypes ou d'installations « pilotes » de produits nouveaux**, dans une optique de commercialisation.

Ces dépenses ouvrent droit, jusqu'au 31 décembre 2022 - le CII ayant fait l'objet d'un bornage dans le temps en loi de finances pour 2020² -, à **un crédit d'impôt de 20 %, porté à 40 % pour les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015 dans des exploitations situées dans les départements d'Outre-mer et en Corse** (voir détails *infra*).

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.

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 (hors Outre-mer et Corse).

b) *Une aide publique au sens communautaire, dont le bénéfice est réservé aux petites et moyennes entreprises*

Contrairement au CIR, que la Commission européenne considère comme une **mesure générale**³, le bénéfice du CII **constitue une aide d'État** au sens du 1 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Au terme de cet article, **les aides publiques aux entreprises sont en principe interdites**.

Cependant, l'annexe I du **règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)**⁴ de la Commission européenne du 17 juillet 2014 déclare certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur. Parmi ces dernières figurent les aides en faveur des petites et moyennes entreprises.

¹ Article 71 de la loi n° 2012-509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

² Article 130 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

³ Selon la Commission, une mesure générale doit se traduire par trois éléments : le caractère non limité de son champ d'application, le fait d'être fondé sur des critères objectifs et une durée illimitée. Les mesures générales ne relèvent pas des règles sur les aides d'État.

⁴ 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 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le **bénéfice du crédit d'impôt innovation** est donc réservé aux **micro, petites et moyennes entreprises**, selon la définition qu'en donne l'annexe I du RGEC. En pratique, une entreprise doit remplir **deux critères cumulatifs** pour être considérée comme une PME au sens de l'Union européenne :

- son effectif salarié doit être inférieur à 250 personnes ;
- son chiffre d'affaires annuel ne doit pas excéder 50 millions d'euros ou alors, le total de son bilan annuel ne doit pas excéder 43 millions d'euros.

B. LA COEXISTENCE DE PLUSIEURS RÈGLES DÉROGATOIRES DE TAUX ET D'ASSIETTE

Le dispositif du CIR a été aménagé à plusieurs reprises, afin de soutenir, notamment, les efforts de recherche dans certains territoires et dans certains secteurs.

1. L'introduction de taux majorés pour les départements d'outre-mer et la Corse

a) Une modulation des taux de CIR et de CII applicables dans les départements d'outre-mer

L'article 66 de la loi de finances pour 2015¹ a **majoré les taux du crédit d'impôt recherche et du crédit d'impôt innovation** applicables au titre des dépenses exposées dans les départements d'outre-mer (DOM).

Dans ces départements, la fraction des dépenses de recherche inférieure ou égale à 100 millions d'euros donne droit à **un crédit d'impôt recherche au taux de 50 %**, dérogeant au taux de droit commun de 30 %. Le taux du crédit d'impôt pour la fraction des dépenses de recherche supérieure à 100 millions d'euros demeure fixé à 5 %.

De plus, les petites et moyennes entreprises bénéficient d'un **taux de crédit d'impôt innovation de 40 %**, contre 20 % en métropole.

Cette modulation visait à pallier le différentiel de compétitivité élevé dont souffrent les économies ultramarines tout en soutenant l'effort de recherche et développement en outre-mer, qui figure parmi les plus faibles de France.

b) Un avantage strictement encadré par le droit communautaire

Le bénéfice du taux majoré au titre des dépenses exposées dans des exploitations situées dans les départements d'outre-mer **constitue également une aide d'État** au sens du 1 de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

¹ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Néanmoins, parmi les catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur figurent les « *régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale mis en œuvre dans des régions ultrapériphériques, dans les zones à faible densité de population et dans les zones à très faible densité de population* » (article 15 du RGEC).

Les départements d'outre-mer disposant du statut de régions ultrapériphériques au sens communautaire, la Commission européenne a admis **la conformité au droit de l'Union européenne du taux majoré du crédit d'impôt recherche** dans les départements d'outre-mer, dans une décision du 10 mars 2015¹.

La Commission a par ailleurs décidé que **ce taux majoré pouvait s'appliquer à tous les secteurs économiques des régions ultrapériphériques**, y compris aux secteurs en principe expressément exclus du champ d'application de ce règlement au terme des articles 1^{er} et 13 du RGEC (pêche, aquaculture, production agricole primaire, sidérurgie, charbon, construction navale, fibres synthétiques, transport et infrastructures correspondantes, production et distribution d'énergie, infrastructures énergétiques).

L'article 66 de la loi de finances pour 2015² puis l'article 111 de la loi de finances rectificative pour 2016³, tirant les conséquences de cette décision, ont **subordonné le bénéfice de ce taux majoré au respect de l'article 15 du RGEC de la Commission européenne**, y compris pour les secteurs mentionnés aux articles 1^{er} et 13 du RGEC.

Le Règlement 2017/1084, adopté par la Commission européenne le 14 juin 2017 a **assoupli les conditions d'octroi des aides au fonctionnement** dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

Désormais, la subvention équivalant au bénéfice du taux majoré du crédit d'impôt doit **servir à compenser les surcoûts de fonctionnement qui sont la conséquence directe d'un ou plusieurs handicaps permanents** (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits).

En outre, le **montant annuel de cette subvention est plafonné**, et ne peut excéder :

- **35 % de la valeur ajoutée brute** créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée ;

- **ou 40 % des coûts annuels du travail** supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée ;

¹ Commission européenne, D (2015) 022701 du 10 mars 2015 relative au taux majoré de crédit d'impôt recherche en faveur des entreprises exposant des dépenses de recherche exploitées dans les départements d'outre-mer.

² LOI n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

³ Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

- ou 30 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée.

c) *Une majoration étendue à la Corse*

L'article 150 de la loi de finances pour 2019¹ a porté le **taux du CIR et du crédit d'impôt innovation (CII) à respectivement 50 % et 40 % pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse.**

L'entrée en vigueur de cet article demeurerait néanmoins conditionnée à l'obtention préalable d'une autorisation de la Commission européenne.

En effet, la Corse ne disposant pas du statut de région ultrapériphérique au sens communautaire, les taux bonifiés ne pouvaient relever de l'article 15 du RGEC. Par conséquent, **la Commission européenne devait déterminer dans quelle mesure ces taux pouvaient être autorisés au titre de l'article 25 du RGEC**, relatif aux aides aux projets de recherche et développement.

Taux du CIR et du CII en fonction de l'assiette

(en %)

		CIR	CII
Fraction des dépenses inférieure à 100 millions d'euros	En France métropolitaine	30 %	20 %
	En Corse	50 %	40 %
	Dans les départements d'outre-mer	50 %	40 %
Fraction des dépenses supérieure à 100 millions d'euros		5%	[Assiette plafonnée à 400 000 euros pour le CII]

Source : commission des finances

2. Des règles d'assiette spécifiques : la prise en compte du double du montant pour les dépenses de sous-traitance confiées à des organismes publics

Les dépenses de R&D confiées à des sous-traitants, qu'il s'agisse d'organismes publics ou d'organismes privés, peuvent être prises en compte dans la base de calcul du CIR.

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

a) *Une disposition destinée à rapprocher la recherche publique et la recherche privée*

Depuis l'article 87 de la loi de finances pour 2004¹, les **dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche et développement sont retenues pour le double de leur montant lorsque ces opérations sont confiées aux organismes publics de recherche, universités et centres techniques exerçant une mission d'intérêt général**, à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance entre ces derniers et l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt.

Ces aménagements avaient pour vocation d'encourager les entreprises donneuses d'ordre à **orienter leurs dépenses de recherche et développement vers les organismes publics** et à favoriser, ainsi, les rapprochements entre recherche publique et privée.

Plusieurs lois de finances successives ont étendu la liste des organismes susceptibles de rendre les dépenses concernées éligibles à ce doublement. Ainsi, la liste comprend désormais, au terme du **d du II de l'article 244 quater B** du code général des impôts :

- les organismes de recherche publics ;
- les établissements d'enseignement supérieur délivrant un diplôme conférant un grade de master ;
- les fondations de coopération scientifiques ;
- les établissements publics de coopération scientifique ;
- les fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche ;
- les associations ayant pour fondateur et membre un organisme de recherche public ou un établissement d'enseignement supérieur ;
- les sociétés de capitaux dont le capital ou les droits de vote sont détenus pour plus de 50 % par un organisme de recherche public ou un établissement d'enseignement supérieur ;
- les instituts techniques ;
- les communautés d'universités et établissements ;
- les stations ou fermes expérimentales dans le secteur de la recherche scientifique et technique agricole.

Sont également éligibles au crédit d'impôt recherche les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche **confiées à des organismes de recherche privés, des experts scientifiques ou techniques**, ou des organismes de recherche établis dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, à condition que **ces organismes ou ces experts soient agréés par le ministre chargé de la recherche (d bis du II de l'article 244 quater B du CGI)**.

b) *Un encadrement renforcé de la prise en compte dans le CIR des dépenses externalisées*

Plusieurs plafonds sont applicables à la prise en compte des dépenses externalisées **par le donneur d'ordre**, d'une part et **par le sous-traitant** d'autre part.

(1) La prise en compte des dépenses externalisées pour le calcul du CIR de l'entreprise donneuse d'ordre

Les plafonds applicables varient en fonction du type de prestataire et de ses éventuels liens de dépendance avec le sous-traitant.

Ainsi, s'il n'existe pas de lien de dépendance entre l'entreprise qui bénéficie du crédit d'impôt et le sous-traitant¹ :

- les dépenses de recherche confiées à des organismes publics sont retenues par l'entreprise donneuse d'ordre pour **le double de leur montant**. Néanmoins, l'article 132 de la loi de finances pour 2020² a cantonné ce doublement d'assiette **à la part de dépenses afférentes aux opérations effectivement réalisées par l'organisme public**, à l'exclusion des dépenses liées à des opérations que l'organisme public aurait lui-même sous-traité ;

- l'ensemble des dépenses de recherche externalisées - auprès d'organismes publics ou privés - ne sont prises en compte par l'entreprise donneuse d'ordre que dans la limite de **10 millions d'euros par entreprise et par an**. Ce plafond est **majoré de 2 millions d'euros** pour les dépenses confiées aux organismes publics (*d ter* du II de l'article 244 quater B du CGI).

À l'inverse, s'il existe un lien de dépendance, **ce plafond est ramené à 2 millions d'euros par entreprise et par an**.

Par ailleurs, les dépenses de recherche confiées à des organismes privées ne sont retenues que dans la limite **de trois fois le montant total des autres dépenses de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt**. De cette manière, une entreprise ne peut prétendre au CIR si elle externalise l'ensemble de ses activités de R&D.

¹ Au terme du 12 de l'article 39 du CGI, des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entités lorsqu'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce le pouvoir de décision ou lorsqu'elles sont placées sous le contrôle d'une même tierce entreprise.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Le montant des dépenses qui excède ces plafonds ne peut être pris en compte dans l'assiette du CIR de l'entreprise qui confie la réalisation d'opérations de recherche à un organisme de recherche.

Enfin, l'article 132 de la loi de finances pour 2020¹ **a renforcé l'encadrement de la sous-traitance**, puisque les dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2020 liées à des opérations sous-traitées à des organismes, qu'ils soient publics ou privés, ne peuvent être prises en compte par le donneur d'ordre qu'à **la condition que ces opérations soient réalisées directement par les organismes à qui elles ont été confiées**.

Par dérogation cependant, ces organismes peuvent eux-mêmes recourir aux organismes publics ou privés pour la réalisation de certains travaux nécessaires à ces opérations.

(2) La prise en compte des dépenses externalisées pour le calcul du CIR du sous-traitant

En parallèle, le **III de l'article 244 quater B** du CGI détermine les modalités de prise en compte des dépenses de recherche pour le sous-traitant ; qu'il s'agisse d'un organisme privé ou public, **le sous-traitant doit déduire les sommes reçues de la base de calcul du crédit d'impôt qui lui est propre**, afin d'éviter qu'une même catégorie de dépenses de recherche ne soit prise en compte à deux reprises.

En revanche, **si l'entreprise donneuse d'ordre ne peut prétendre au CIR**, le sous-traitant peut inclure dans l'assiette de son propre CIR les dépenses exposées pour la réalisation des opérations de recherche qui lui ont été confiées.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Récapitulatif des plafonds applicables à la prise en compte des dépenses de recherche externalisées dans l'assiette du CIR

	Pas de lien de dépendance entre l'entreprise et le sous-traitant	Existence d'un lien de dépendance entre l'entreprise et le sous-traitant
Tous types de sous-traitance	Dépenses prises en compte dans la limite d'un plafond de 10 millions d'euros par entreprise et par an	Dépenses prises en compte dans la limite d'un plafond de 2 millions d'euros par entreprise et par an
Sous-traitance publique	Dépenses prises en compte pour le double de leur montant Plafond total de 10 millions d'euros majoré de 2 millions d'euros	
Sous-traitance privée	Dépenses retenues dans la limite de 3 fois le montant total des autres dépenses de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt	

Source : commission des finances du Sénat

C. LE RESCRIT

Au terme de l'article L. 80 B du Livre des procédures fiscales (LPF), **les contribuables peuvent formuler une demande de rescrit, visant à déterminer l'éligibilité au CIR de leur projet de recherche.**

Cette demande peut être déposée auprès des **services de la direction générale des finances publiques (DGFIP)**. Ces derniers ont alors la possibilité de consulter les services du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ou l'organisme chargé de soutenir l'innovation afin d'obtenir un avis sur le caractère scientifique ou technique d'un projet de dépenses de recherche.

Si la demande de rescrit concerne uniquement **le caractère scientifique et technique d'un projet de recherche**, elle peut être adressée directement :

- aux services déconcentrés du **ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (Mesri)** ;
- ou à un **organisme chargé de soutenir l'innovation**, à savoir, au terme des articles R*80-B-5 et R*80 B-6-1 du LPF, **l'Agence nationale de la recherche (ANR)**. La société anonyme OSEO, devenue Bpifrance, figurait

initialement dans la liste des organismes pouvant être saisis pour avis, mais en a été sortie par un décret du 4 novembre 2015¹.

La DGFiP, le Mesri et l'Agence nationale de la recherche **sont tenus de répondre dans un délai de trois mois** aux demandes de rescrit dont ils sont saisis. Passé ce délai, l'administration est réputé avoir tacitement accepté la demande, si celle-ci a été effectuée avant l'engagement des dépenses de recherche.

En revanche, si les entreprises ont recours à ce dispositif après l'engagement des dépenses de recherche, dans ce cas, l'absence de réponse dans un délai de trois mois ne vaut pas accord tacite.

Indépendamment du mode de saisine, **une réponse favorable** du Mesri ou de l'organisme chargé de soutenir l'innovation quant à l'éligibilité d'un projet de recherche **est opposable à l'administration**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MISE EN CONFORMITÉ DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE AVEC LE DROIT EUROPÉEN

A. LA MODIFICATION DES TAUX DE CIR ET DE CII EN CORSE

1. L'abrogation des taux majorés de CIR et de CII pour les dépenses exposées en Corse

L'entrée en vigueur des taux bonifiés de CIR et de CII pour les dépenses exposées en Corse demeuraient jusqu'à présent conditionnées à **l'obtention d'un accord préalable** de la Commission européenne.

Néanmoins, l'étude d'impact indique que la Commission n'a pas donné son accord sur la conformité des taux bonifiés en Corse, considérant que **l'aide ainsi accordée au titre du CIR ou du CII dépasserait l'intensité maximale de 25 % permise pour les activités de développement expérimental menées par les entreprises de toute taille**.

¹ Décret n° 2015-1412 du 4 novembre 2015 modifiant la liste des organismes compétents pour apprécier l'éligibilité des projets de recherche au crédit d'impôt pour dépenses de recherche.

**Intensités maximales des aides d'État concernant
les projets de recherche et développement**

	Petites entreprises	Entreprises moyennes	Grandes entreprises
Recherche fondamentale	100 %	100 %	100 %
Recherche industrielle	70 %	60 %	50 %
Développement expérimental	45 %	35 %	25 %

Source : commission des finances, à partir de l'article 25 du RGEC.

Par conséquent, le **III du présent article abroge l'article 150 de la loi de finances pour 2019, au terme duquel le taux du CIR et le taux du CII étaient portés à respectivement 50 % et 40 % pour les dépenses exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse.**

Plusieurs alinéas tirent les conséquences de cette abrogation en modifiant plusieurs dispositions introduites par l'article 150 de la loi de finances pour 2019.

Ainsi, le **1 et le a du 2 du A du I du présent article suppriment des mentions devenues caduques au sein de cet article**, indiquant que les taux majorés de CIR et de CII pour les départements d'outre-mer s'appliquaient aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2015.

En parallèle, le **C du I** supprime au **II bis de l'article 244 quater B**, relatif au champ d'application des taux majorés de CIR et de CII dans les départements d'outre-mer, la référence aux « secteurs mentionnés au 3 de l'article 1^{er} et au a de l'article 13 du même règlement ».

Cette mention est en effet superflue, puisque dans le cas des régions ultrapériphérique, le RGEC pose le principe de l'éligibilité des dépenses exposées dans ces secteurs.

2. L'instauration d'un nouveau taux majoré de CII pour ces mêmes dépenses

Le **b du 2 du A du I** précise que **le taux de CII est porté à 35 % pour les dépenses exposées dans des exploitations situées en Corse.**

Le bénéfice du CII demeurant réservé aux petites et moyennes entreprises, ce taux est conforme aux intensités maximales d'aide définies dans le RGEC.

Par conséquent, **cette mesure est immédiatement applicable et doit simplement être notifiée aux services de la Commission.**

Ainsi, le **A du IV** prévoit une entrée en vigueur de ce nouveau taux majoré à compter du 1^{er} janvier 2020.

B. LA SUPPRESSION DU MÉCANISME DE DOUBLEMENT D'ASSIETTE POUR LA SOUS-TRAITANCE PUBLIQUE

Le **B du présent article** étend à **l'ensemble des organismes tiers** le régime applicable aux dépenses de sous-traitance privée.

1. La suppression du régime propre à la sous-traitance publique

Le **1 du B du I** abroge le *d* du **II de l'article 244 quater B**, qui détermine les règles applicables à la sous-traitance publique (organismes éligibles et doublement de l'assiette).

Le **3 du B du I** et le **D du I** procèdent, au *d ter* du **II et du III de l'article 244 quater B du CGI**, aux coordinations rendues nécessaires par cette abrogation.

En sus de la disparition du doublement de l'assiette, la suppression du régime propre à la sous-traitance publique entraîne également **celle des plafonds qui lui étaient spécifiquement applicables.**

Ainsi, le *c* du **3 du B du I** supprime la majoration de 2 millions d'euros applicable au plafond général de prise en compte des dépenses externalisées.

2. La mise en place d'un régime commun de sous-traitance auprès des organismes tiers, qu'ils soient publics ou privés

Le **2 du B du I** du présent article étend à l'ensemble des organismes tiers les règles relatives à la sous-traitance privée.

En effet, le *a* du **2 du B du I** du présent article élargit le champ d'application de l'article *d bis* de **l'article 244 quater B du CGI**, initialement réservé aux « *organismes de recherche privés agréés* », cet article s'applique désormais aux « *organismes agréés* ».

Le même *a* renvoie par ailleurs à un décret pour définir les modalités selon lesquelles le ministre chargé de la recherche délivrera ces agréments – aux organismes privés comme à tous les organismes publics qui jusqu'à présent étaient dispensés de son obtention.

De la même manière, le *b* du **2 du B du I** du présent article étend à l'ensemble des organismes établis dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ayant conclu avec la France une

convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale, et non plus seulement les organismes de recherche, **la possibilité d'obtenir un agrément délivré par le ministre français de la recherche.**

Il résulte de ces aménagements **l'instauration d'un régime de droit commun pour la prise en compte, dans l'assiette du CIR, des dépenses externalisées**, que ces dernières soient confiées à des organismes publics ou privés.

Par conséquent, **le plafonnement prévu pour la sous-traitance privée s'appliquera désormais à toutes les opérations de sous-traitance** : dépenses externalisées ne pourront être incluses dans l'assiette du CIR de l'entreprise donneuse d'ordre que dans la limite de trois fois le montant total des autres dépenses ouvrant droit au CIR.

Le **B du IV** précise que l'entrée en vigueur de ces modifications est différée d'un an, le **nouveau régime étant applicable aux dépenses exposées à compter du 1^{er} janvier 2022.**

C. LA SUPPRESSION DE L'ANR DE LA LISTE DES ORGANISMES POUVANT ÊTRE SAISIS POUR LES RESCRITS

Le **A et le B du II** du présent article suppriment la possibilité de déposer une demande de rescrit auprès de l'ANR, en abrogeant au sein de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales les dispositions relatives à cet organisme.

Le **C du IV** précise que cette modification s'applique aux demandes de rescrit déposées à compter du 1^{er} janvier 2021.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INTRODUCTION D'UN NOUVEAU TAUX MAJORÉ DE CRÉDIT D'IMPÔT D'INNOVATION POUR LES PETITES ENTREPRISES EXPOSANT DES DÉPENSES EN CORSE

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à substituer au taux unique de CII applicable sur le territoire de la collectivité de Corse, **deux taux différenciés en fonction de la taille des entreprises bénéficiaires.**

Les petites entreprises pourront ainsi bénéficier d'un taux dérogatoire de 40 %, contre 35 % pour les moyennes entreprises.

Ce taux serait conforme à l'article 25 du RGEC.

Le présent article, tel qu'amendé par nos collègues députés, prévoit ainsi la **coexistence de trois taux de CII** :

- **un taux de droit commun de 20 %** pour les petites et moyennes entreprises exposant des dépenses éligibles au CII en France métropolitaine ;

- **un taux majoré de 35 %** pour les moyennes entreprises exposant des dépenses éligibles au CII en Corse ;

- **un taux majoré de 40 %** pour les petites entreprises exposant des dépenses éligibles au CII en Corse et pour les petites et moyennes entreprises exposant des dépenses éligibles au CII dans les départements d'outre-mer.

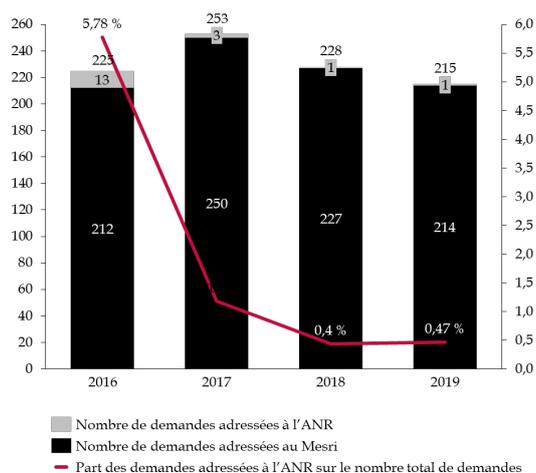
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODULATION OPPORTUNE DES TAUX APPLICABLES EN CORSE, DES MODALITÉS DE PRISE EN COMPTE DE LA SOUS-TRAITANCE PUBLIQUE À AMÉNAGER

A. UNE RATIONALISATION NATURELLE DE LA PROCÉDURE DE RESCRIT

Selon l'étude d'impact annexé au présent article, l'Agence nationale de la recherche a constaté ces dernières années un tarissement des demandes qui lui sont adressées au titre du rescrit sur le CIR.

Évolution du nombre des demandes de rescrit adressées à l'ANR entre 2016 et 2019

(en nombre de demandes et en %)



Source : commission des finances, à partir de l'étude d'impact

Dans les faits, les services du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation prennent d'ores et déjà en charge l'ensemble des demandes de rescrit. L'étude d'impact indique qu'en conséquence, l'ANR ne dispose désormais plus des moyens humains nécessaires pour assurer cette mission.

En tout état de cause, **la centralisation des demandes de rescrit au profit d'un interlocuteur unique répond au double impératif de simplifier les démarches pour les entreprises et de rationaliser les procédures pour l'administration.**

B. UN AMÉNAGEMENT NÉCESSAIRE DES TAUX DE CRÉDIT D'IMPÔT APPLICABLES EN CORSE

1. Une bonification qui était pertinente au regard de la situation économique de la Corse

Initialement, la bonification du taux de crédit d'impôt recherche en Corse reprenait une préconisation de l'Inspection générale des finances.

Dans un rapport intitulé « *Pour une économie corse du XXI^e siècle : propositions et orientations* » (octobre 2018), cette dernière relevait en effet que « *les entreprises de Corse consacrent nettement moins de moyens que les autres régions françaises, outre-mer compris, à la R&D* ».

En pratique, d'après les données Eurostat, **les dépenses de recherche et développement représenteraient seulement 0,3 % du PIB corse**, soit le taux le plus bas de France, derrière les départements d'outre-mer (0,7 %), la moyenne nationale s'établissant à 2,3 %.

Les dépenses de R&D s'élèveraient ainsi à 77 euros par habitant en Corse, contre 722 euros pour la France entière.

Dès lors, la majoration du taux de CIR répondait à l'objectif de soutenir le développement économique de la Corse, en permettant aux entreprises s'y trouvant de se différencier par un haut niveau de compétitivité.

Il s'agissait également de favoriser le développement de nouvelles filières à fortes valeur ajoutée en Corse.

2. Une solution de compromis proposée par le présent article, afin de soutenir l'économie corse sans contrevenir au droit de l'Union européenne et à l'esprit du CIR

a) La suppression du taux majoré de CIR : une alternative permettant de préserver la lisibilité du dispositif d'ensemble

Le présent article **supprime la possibilité de bénéficier d'un taux majoré de 40 % de CIR pour les dépenses exposées en Corse**, l'intensité maximale permise pour les activités de développement expérimental menées par les entreprises de toute taille étant de 25 %. En pratique, il aurait été possible de conserver un taux majoré de CIR pour les dépenses exposées en Corse, à la double condition que :

- le bénéfice de ce taux soit réservé aux petites et moyennes entreprises ;

- ce taux ne dépasse pas 35 %.

Étant donné que le taux de droit commun du CIR se situe à 30 % pour la fraction des dépenses exposées inférieure à 100 millions d'euros, **la majoration envisageable demeurerait limitée**, d'une part, et **se traduisait par une complexification significative du dispositif** d'autre part, avec la coexistence de trois modalités d'imposition différentes :

- un taux commun de 30 % pour les dépenses exposées par les entreprises en France ou dans un État membre de l'UE ;

- un taux majoré de 35 % pour les dépenses exposées en Corse par les petites et moyennes entreprises ;

- un taux de 40 % pour les dépenses exposées dans les départements d'outre-mer.

De surcroît, **cet aménagement ne semblait pas compatible avec la nature même du CIR**, qui constitue une mesure générale de soutien à la recherche, indépendamment de la taille des entreprises, de leur chiffre d'affaires ou de leur localisation.

b) La mise en place de deux taux majorés de CIR : une aide plus ciblée, reprenant une distinction existante entre petites et moyennes entreprises

Étant donné les spécificités du tissu économique corse, et de son déficit avéré en matière de dépenses de recherche et développement, **il eut été regrettable de revenir également sur la possibilité d'appliquer un taux bonifié aux dépenses d'innovation exposées sur ce territoire**.

Cela est d'autant plus vrai que les départements d'outre-mer, dont l'intensité des dépenses de recherche et développement est comparable à celle de la Corse, bénéficient encore d'un taux avantageux.

Le crédit d'impôt innovation se prête bien, par ailleurs, à cette majoration plus ciblée, **puisqu'il se caractérise d'ores et déjà par sa sélectivité** : seules les petites et moyennes entreprises peuvent y prétendre, et uniquement pour des dépenses d'innovation dont la définition fait l'objet d'un encadrement juridique précis.

Le coût de cette mesure serait par ailleurs très modéré, puisque le passage à 35 % du taux de CII devrait se traduire par une hausse de 100 000 euros de la créance annuelle, **soit un impact total inférieur à 500 000 euros jusqu'à l'extinction du dispositif au 1^{er} janvier 2023**, nonobstant sa prolongation éventuelle.

L'insertion, par nos collègues de l'Assemblée nationale, d'un **second taux bonifié de CII**, au profit des petites entreprises uniquement, **constitue une initiative opportune**, puisqu'il permet de mobiliser tous les leviers dont dispose l'administration fiscale, tout en **garantissant la sécurité juridique des entreprises bénéficiaires** au regard du droit de l'Union européenne.

Par ailleurs, ces deux taux sont conformes aux intensités maximales d'aides d'État autorisées par le RGEC, **leur entrée en vigueur pourra être immédiate**. En pratique, il suffira pour l'administration française de transmettre à la Commission, au moyen d'un formulaire électronique dédié, un résumé des informations relatives à cette aide, dans un délai de 20 jours ouvrables à compter de la mise en œuvre du dispositif.

Enfin, si la création de deux taux différenciés en fonction de la taille des entreprises bénéficiaires aurait pu se révéler problématique au regard de la lisibilité d'ensemble du dispositif, le rapporteur général relève que **la distinction entre les petites et les moyennes entreprises se pratique déjà pour l'application du crédit d'impôt pour l'investissement réalisé en Corse (CIIC)**, prévu à l'article 244 *quater* E du CGI, et ne semble pas associée à d'excessives difficultés de gestion.

C. LA SUPPRESSION DU DOUBLEMENT DE L'ASSIETTE EN CAS DE SOUS-TRAITANCE PUBLIQUE

1. Un dispositif plébiscité par les entreprises et les organismes publics

Depuis sa création en 2004, le dispositif de doublement d'assiette pour les dépenses externalisées auprès d'organismes publics de recherche a été très largement plébiscité.

En effet, pour de nombreuses PME et ETI, **les dépenses sous-traitées représentent le deuxième poste de dépenses exposées au titre du CIR**. Ce mécanisme présente l'intérêt de **rapprocher avantageusement les entreprises de toutes tailles des organismes de recherche**, contribuant ainsi

à **renforcer la recherche partenariale**, tout en garantissant des recettes complémentaires substantielles pour les opérateurs de recherche.

Dans ce contexte, il y a fort à craindre que sa disparition n'entraîne une **diminution conséquente des dépenses de recherche** des petites et moyennes entreprises, sur des sujets « amont » à cycles longs notamment. En effet, les prestations réalisées par les organismes publics et privés ne sont pas substituables, les laboratoires publics étant davantage en mesure de conduire des projets de recherche plus risqués.

La remise en cause du dispositif de doublement pourra également se traduire par des **pertes financières, parfois importantes** pour les acteurs académiques ayant une forte activité de recherche contractuelle – certains d'entre eux estimant la perte de recettes en provenance des entreprises à près de 50 millions d'euros

À l'heure où le Gouvernement a présenté une loi de programmation pour la recherche, destinée à redonner des marges de manœuvre budgétaire aux opérateurs de recherche et à soutenir l'effort privé de recherche et développement, **une suppression à très brève échéance d'un dispositif visant à renforcer la recherche partenariale paraît pour le moins paradoxale, et en tout état de cause, peu opportune.**

Étant donné la nature des dépenses de recherche – qui s'inscrivent dans le temps long et sont conduites sur plusieurs années, **la remise en cause brutale des dispositifs fiscaux qui s'y rapportent se révèle particulièrement préjudiciable**, car susceptible de nuire durablement à l'attractivité de notre pays, tout en **diminuant à moyen terme l'efficacité des incitations fiscales.**

Le rapporteur général note, par ailleurs, que **le coût de cette dépense fiscale, de l'ordre de 150 millions d'euros par an, demeure relativement limité** au regard des avantages qui en résultent d'une part, et du coût total du CIR (à savoir 6,5 milliards d'euros par an), d'autre part.

Enfin, si des abus ont pu être constatés, par le passé, quant à l'utilisation de ce mécanisme, le rapporteur général rappelle que les dépenses de sous-traitance ont été strictement encadrées en loi de finances pour 2020, puisque le doublement de l'assiette des dépenses éligibles au crédit d'impôt a été **cantonné à la part des dépenses afférentes aux opérations réalisées par les organismes publics**, et la prise en compte des dépenses sous-traitées a été **subordonnée à la réalisation directe de ces opérations par les organismes publics ou privés éligibles.**

2. Un avantage fiscal à sécuriser sur le plan juridique

Le dispositif de doublement de l'assiette en cas de sous-traitance publique a récemment **fait l'objet d'une plainte auprès de la Commission européenne** ; il serait en effet susceptible de **constituer une aide d'État**, dans la mesure où les organismes éligibles exercent, pour certains, des activités économiques, en dépit de leur caractère public.

Le dépôt de cette plainte plaide bien évidemment en faveur d'une sécurisation, sur le plan juridique, du mécanisme de doublement d'assiette en cas de sous-traitance publique.

Le rapporteur général note cependant que la Commission européenne ne s'est pas encore prononcée sur la conformité de ce dispositif au droit européen. Par conséquent, **rien ne garantit véritablement, à l'heure actuelle, que cette dernière assimile ce mécanisme à une aide directe en faveur des entreprises**.

En tout état de cause, le doublement d'assiette n'est susceptible de contrevenir au droit de l'Union européenne que **lorsque les dépenses exposées se rapportent à de la recherche appliquée**. La question ne se pose pas s'agissant des dépenses de recherche fondamentale, qu'elles soient externalisées auprès d'organismes publics ou privés. Dès lors, l'intégralité du dispositif n'est pas expressément visée par la plainte.

Pour le rapporteur général, si ces différents éléments invitent à sécuriser le CIR d'un point de vue juridique, ils plaident également en faveur d'une **mise en conformité progressive de ce dispositif**. Pour rappel,

Au demeurant, s'il y avait eu urgence à agir, le Gouvernement n'aurait pas reportée au 1^{er} janvier 2022 l'entrée en vigueur de la mesure.

Dans ce contexte, le rapporteur général a présenté un amendement **FINC.14** destiné à reporter d'un an l'entrée en vigueur de la suppression du dispositif de doublement d'assiette en cas de sous-traitance publique.

Il sera ainsi possible **d'analyser de manière plus approfondie les conséquences de cette suppression**, tout en affinant la question de sa **compatibilité avec le droit de l'Union européenne**.

Ce délai supplémentaire sera, enfin, de nature à **garantir une période de transition plus adéquate pour les différents bénéficiaires de cette dépense fiscale**, leur permettant d'anticiper cette échéance dans de meilleures conditions.

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

ARTICLE 8 bis (nouveau)

Exonération de contribution de sécurité immobilière pour les propriétaires de biens immobiliers contractant une obligation réelle environnementale

Le contrat d'obligation réelle environnementale (ORE) permet d'attacher à un droit de propriété des obligations relatives à la préservation de l'environnement. Bien que ce contrat soit soumis à publicité foncière, il est dispensé de droits d'enregistrement.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, exonère également de contribution de sécurité immobilière (CSI) les propriétaires de biens immobiliers contractant une obligation réelle environnementale, lors de la publication du contrat ORE au fichier immobilier.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CONTRAT D'OBLIGATION RÉELLE ENVIRONNEMENTALE EST DISPENSÉ DE DROITS D'ENREGISTREMENT MAIS RESTE SOUMIS À LA CONTRIBUTION DE SÉCURITÉ IMMOBILIÈRE

A. LA CONTRIBUTION DE SÉCURITÉ IMMOBILIÈRE EST UNE SURVIVANCE DES MISSIONS CONFÉES AUX ANCIENS CONSERVATEURS DES HYPOTHÈQUES

Le principe de **publicité foncière** a été instauré dès l'Ancien Régime¹ afin d'assurer la sécurité des créanciers par la publicité des hypothèques. À cette mission s'est ajoutée, pour le conservateur des hypothèques, celle de **collecter les droits et taxes** perçus à l'occasion des transactions immobilières.

Créés par l'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 portant suppression du régime des conservateurs des hypothèques, **les services de la publicité foncière** assurent, depuis le 1^{er} janvier 2013, les missions qui relevaient auparavant des conservateurs des hypothèques. La responsabilité de ces derniers a alors été transférée à l'État, tant dans l'exécution du service public de la publicité foncière que dans les obligations en résultant et les droits et biens qui les garantissent.

¹ Édité du 21 mars 1673, révoqué en 1674, puis édité du 17 juin 1771 qui a institué les conservateurs des hypothèques.

En application de l'article 878 du code général des impôts, ces services exécutent les formalités civiles prescrites pour la publicité des privilèges et des hypothèques et des autres droits sur les immeubles, ainsi que la formalité fusionnée de publicité foncière et d'enregistrement¹, créé en 1970 afin de remplacer deux formalités effectuées auparavant auprès de deux services différents. Ils perçoivent également les taxes exigibles à l'occasion de ces formalités.

L'article 1^{er} du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière prévoit que le fichier immobilier présente la situation juridique actuelle des immeubles, telle qu'elle résulte des documents publiés. Il est mis à jour à chaque mutation cadastrale. Les données de ce fichier sont aujourd'hui informatisées.

L'ordonnance précitée du 10 juin 2010 a institué la **contribution de sécurité immobilière** (articles 879 et suivants du code général des impôts), due par les usagers du service de la publicité foncière.

Cette contribution a remplacé le salaire dû aux conservateurs des hypothèques, aux mêmes conditions d'assiette, de tarif, de contrôle et de recouvrement². Les formalités requises au profit de l'État n'y sont pas soumises. Elle est payée d'avance par les requérants et fait l'objet d'une quittance remise par le service de la publicité foncière.

Le **taux de la contribution de sécurité immobilière** dépend de la nature de l'acte.

Il est de **0,10 % du prix du bien immobilier** pour la **publication d'un acte**, avec un montant minimal de 15 euros (articles 881 K et 881 M du code général des impôts). Ce montant fait partie des « frais de notaire » applicables lors de la vente d'un bien immobilier, qui comprennent notamment les droits de mutation et les émoluments du notaire.

Les **services autres que la publication des actes** font l'objet d'une **tarification spécifique**, soit forfaitaire, soit proportionnelle à la valeur du bien ou des sommes faisant l'objet de l'acte : demandes de renseignement hypothécaire (article 881 D), délivrance de copies des documents publiés (article 881 E), délivrance des relevés de formalités hypothécaires prévus à l'article 8 de l'arrêté du 9 avril 1956 portant création et fonctionnement des centres spéciaux d'archives hypothécaires (article 881 F), inscription d'un droit d'hypothèque ou privilège (article 881 H), déclaration soit de cession d'antériorité, soit de subrogation, soit de subrogation et de changement de domicile (article 881 I), radiation d'inscription (article 881 J).

¹ [Article 647](#) du code général des impôts.

² Exposé introductif du [projet de loi n° 516 \(2011-2012\)](#) relatif à la conservation des hypothèques et des registres du cinéma et de l'audiovisuel, déposé au Sénat le 4 mai 2012.

B. LES OBLIGATIONS RÉELLES ENVIRONNEMENTALES PERMETTENT D'ATTACHER AU DROIT DE PROPRIÉTÉ DES OBLIGATIONS DE PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

L'article 72 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé, aux articles L. 132-3 et suivants du code de l'environnement, l'**obligation réelle environnementale (ORE)**, qui permet à un propriétaire d'attacher à un bien un ensemble d'**obligations** ayant pour objet la **protection de la biodiversité** ou de **fonctions écologiques**.

Ce nouvel outil s'inspire des « servitudes de conservation » existant dans les pays anglo-saxons et correspond à l'esprit de l'article 2 de la Charte de l'environnement, au titre duquel « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

Exemples d'obligations réelles environnementales pouvant être mises en œuvre

« À titre d'illustration, la mise en place d'obligations réelles environnementales sur un bien immobilier peut par exemple contribuer à cette finalité :

- en protégeant certaines espèces de faune ou de flore sauvages repérées sur ce bien, qu'elles soient hautement patrimoniales ou plus communes ;
- en conservant, en gérant ou en restaurant certains éléments de biodiversité ou supports de fonctions écologiques attachés à ce bien (haies, arbres, bosquets, plan d'eau, zones humides, nappes phréatiques, corridors écologiques...) ;
- en maintenant les constructions abritant des éléments de biodiversité (greniers, murets...) ;
- ou en faisant office de zone tampon entre une zone urbanisée et une zone naturelle à enjeux écologiques, etc. »

Source : Cerema, *Guide méthodologique des obligations réelles environnementales*¹

L'obligation réelle environnementale prend la forme d'un **contrat**, établi en la forme authentique, conclu entre le propriétaire et une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.

Elle peut définir des obligations de ne pas faire, mais aussi des obligations de faire. Par exemple le propriétaire peut avoir l'obligation de planter des haies ou de ne pas artificialiser le terrain. Le co-contractant peut verser une rémunération au propriétaire, mais il peut aussi lui apporter une assistance ou, avec son accord, mettre en œuvre des actions favorables à la biodiversité directement sur son terrain.

¹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), [Obligation réelle environnementale \(ORE\)](#), publié sur le site du ministère chargé de l'écologie.

L'ORE est une **obligation réelle**, attachée à un terrain et non à son propriétaire. Elle est donc transmise en cas de cession du bien. Le contrat doit fixer la durée des obligations, qui ne peut pas être perpétuelle car il ne s'agit pas d'une servitude¹, ainsi que les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation.

L'obligation réelle environnementale bénéficie d'un **régime fiscal spécifique**.

D'une part, **les communes peuvent**, par délibération du conseil municipal, **exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties** les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale².

D'autre part, le contrat lui-même doit être **enregistré au service de la publicité foncière**, ce qui permet d'assurer son transfert en cas de mutation du bien immobilier, mais il est **dispensé de droits d'enregistrement** (article 662 du code général des impôts) et de **taxe de publicité foncière** (article 663 du même code).

Il demeure toutefois **soumis à la contribution de sécurité immobilière** décrite *supra*.

II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : EXONÉRER ÉGALEMENT LES OBLIGATIONS RÉELLES ENVIRONNEMENTALES DE CONTRIBUTION DE SÉCURITÉ IMMOBILIÈRE

L'Assemblée nationale a **adopté trois amendements identiques** présentés d'une part par François Jolivet et Alexandre Holroyd, d'autre part par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, enfin par Émilie Cariou et plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui **dispense** le contrat d'obligation réelle environnementale de la **contribution de sécurité immobilière**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE EXONÉRATION

L'article 73 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 précitée prévoyait la remise au Parlement, dans un délai de deux ans, d'un **rapport sur la mise en œuvre** du mécanisme d'obligations réelles environnementales. Ce rapport **n'a toujours pas été remis**.

¹ Guide méthodologique du Cerema, fiche 4, et article 1210 du code civil.

² III de l'article 72 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 précitée.

Le Gouvernement a justifié le retard de publication par le rythme lent de la mise en œuvre des premières obligations réelles environnementales¹, les premiers contrats ayant été conclus à la fin de 2017.

Or il est vrai que l'efficacité d'une obligation réelle environnementale pour la protection de la biodiversité ne peut s'évaluer que sur une certaine durée, mais **l'argument de la lenteur de mise en œuvre ne saurait justifier un tel retard pour une loi promulguée il y a plus de quatre ans**. Une mesure aussi innovante pour le droit de la propriété nécessite en effet un suivi et une évaluation réguliers, y compris s'il est peu appliqué, de manière à permettre d'en infléchir les règles en cas de nécessité.

S'agissant sur le fond de l'exonération de contribution de sécurité immobilière prévue par le présent article additionnel, elle **paraît cohérente avec l'exonération de droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière** dont le dispositif bénéficie depuis l'origine et **doit donc être approuvée**.

Le rapporteur général considère toutefois qu'il serait nécessaire de **mener une réflexion sur le principe même de la contribution de sécurité immobilière**.

Cette taxe, dont le produit prévisionnel est de 784 millions d'euros en 2021, correspond à l'ancien salaire des conservateurs des hypothèques, corps supprimé par l'ordonnance n° 2010-638 du 10 juin 2010 précitée, de sorte que **son fondement est aujourd'hui difficile à comprendre**. La suppression éventuelle de cette contribution permettrait à la fois de supprimer une charge, certes mineure par rapport aux autres droits d'enregistrement et de publicité avec un taux de 0,10 %², et d'apporter une simplification dans le paysage quelque peu foisonnant de ces taxes.

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

¹ [Publication du rapport prévu par l'article 73 de la loi pour la reconquête de la biodiversité](#), réponse du ministère de la transition écologique et solidaire à une question de M. Guillaume Chevrollier, publiée au Journal officiel du Sénat, le 27 février 2020.

² Le taux des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière est de 4,50 %, sauf dans quatre départements qui l'ont fixé à 3,80 %, auquel s'ajoute, dans les communes de plus de 5 000 habitants, une taxe communale additionnelle généralement fixée à 1,20 %.

ARTICLE 8 ter (nouveau)

Prorogation de l'exonération d'impôt au titre de la cession d'un droit de surélévation

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, proroge de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2022, l'exonération d'impôt sur le revenu dont bénéficient les plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux d'un droit de surélévation d'immeuble.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CESSION D'UN DROIT DE SURÉLEVATION BÉNÉFICIE D'UNE EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU

Comme il a été indiqué *supra*¹, le II de l'article 150 U du code général des impôts prévoit les cas dans lesquels les **plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers** bénéficient d'une **exonération de l'impôt sur le revenu**.

Le 9^o de ce II, créé par l'article 42 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, **exonère** pour sa part **d'impôt sur le revenu** les plus-values réalisées au titre de la **cession d'un droit de surélévation**.

Cette exonération est soumise à la condition que le cessionnaire s'engage à **réaliser et à achever exclusivement des locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans** à compter de la date de l'acquisition. S'il manque à cet engagement, le cessionnaire sera redevable d'une amende d'un montant égal à un quart de la valeur de cession du droit de surélévation.

¹ *Commentaire de l'article 3 sexies dans le présent rapport.*

Le droit de surélévation

Le **droit de surélévation** est le **droit réel d'édifier une construction prolongeant verticalement les façades d'un immeuble préexistant** tout en rehaussant le faitage du toit. Si la surface concernée par la surélévation est supérieure à 20 m², la surélévation nécessite un permis de construire ; dans le cas contraire, une déclaration préalable suffit¹.

Le droit de surélévation appartient au propriétaire dans le cas d'une maison individuelle. Dans un immeuble en copropriété, c'est habituellement un accessoire des parties communes ; il peut toutefois appartenir à l'un des propriétaires, ou au promoteur en vue d'une surélévation ultérieure. La surélévation nécessite l'accord de la copropriété, dans la mesure notamment où elle entraîne une augmentation du nombre des lots.

La surélévation est une **pratique ancienne**.

Dans des villes où la rente foncière est importante, comme Paris, elle a été pratiquée de manière courante du XVII^e siècle au début de XX^e siècle au point de faire partie intégrante du paysage urbain, avant que les évolutions réglementaires ne la rendent plus difficile².

Depuis une dizaine d'années, plusieurs mesures ont été prises afin de la favoriser au nom soit de la promotion de la mixité sociale, soit de la lutte contre l'étalement urbain. L'ordonnance n° 2013-889 du 3 octobre 2013 relative au développement de la construction de logement, aujourd'hui codifiée à l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, a ainsi permis de déroger aux règles relatives à la densité et à la création d'aires de stationnement pour autoriser la surélévation d'un immeuble existant. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, favorise également les surélévations en supprimant le coefficient d'occupation des sols (COS).

Source : *commission des finances*

L'exonération d'impôt sur le revenu pour la cession d'un droit de surélévation, qui lors de sa création devait prendre fin au 31 décembre 2014, a été **prorogée** jusqu'au 31 décembre 2017³ puis jusqu'au 31 décembre 2020⁴. Cette dernière prolongation se plaçait dans le cadre de mesures, dont des abattements exceptionnels, qui tendaient à faciliter la mobilisation du foncier dans les zones les plus tendues⁵.

Le **coût de cette dépense fiscale**, identifiée avec le numéro 150406, est qualifié de « **non connu** » dans l'annexe Voies et moyens, tome 2, au projet de loi de finances. Le nombre des bénéficiaires n'est pas non plus déterminé.

Par ailleurs, l'article 42, mentionné *supra*, de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 a également prévu, à l'article 238 *octies* A du code général des impôts, une **exonération d'impôt sur les sociétés** pour les entreprises au titre des plus-values résultant de la cession d'un droit de

¹ Bofip-Impôts, [RFPI - Plus-values immobilières - Exonération de la cession d'un droit de surélévation](#), 22 février 2019.

² Commission du Vieux Paris, [Avis sur les surélévations](#), 8 juin 2016.

³ Article 10 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

⁴ Article 28 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

⁵ Voir *infra*, commentaire de l'article 8 quater.

surélévation. Cette exonération, contrairement à celle existant pour les particuliers, n'a pas été prorogée au-delà du 31 décembre 2017.

II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PROROGER DE DEUX ANS CETTE EXONÉRATION

L'Assemblée nationale a **adopté deux amendements identiques** présentés d'une part par Jean-Luc Lagleize et plusieurs de ses collègues, d'autre part par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui **prorogent de deux années**, jusqu'au 31 décembre 2020, l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux au titre des plus-values réalisées lors de la cession à titre onéreux d'un droit de surélévation.

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

D'une manière générale, ce type de dispositif, lors de sa création dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 comme de sa dernière prorogation dans la seconde loi de finances rectificative pour 2017, est présenté comme une mesure tendant à **favoriser l'offre de logements, sans que l'efficacité en soit réellement démontrée**. Le coût et le nombre de bénéficiaires ne sont d'ailleurs pas connus.

Sur le fond, M. Jean-Luc Lagleize, dans un rapport sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction remis au Premier ministre le 6 novembre 2019¹, soulignait les **avantages de la surélévation d'immeuble**, qui peut aider à lutter contre l'étalement urbain ou, par la vente des droits à construire, de financer une rénovation énergétique d'un immeuble.

La surélévation d'un immeuble, par rapport à la construction sur un terrain nu, présente une complexité technique particulière et un surcoût à la construction. Elle permet toutefois d'économiser le coût d'achat du terrain.

Le rapporteur général ne s'oppose donc pas à **cette prorogation**.

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

¹ Jean-Luc Lagleize, [*Rapport au Premier ministre sur la maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction*](#), 6 novembre 2019.

ARTICLE 8 quater (nouveau)

Abattement exceptionnel applicable aux plus-values immobilières dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire ou d'une grande opération d'urbanisme

La loi de finances pour 2018 a créé un abattement exceptionnel applicable aux plus-values immobilières dans les zones les plus tendues pour le marché du logement, dispositif qui prend fin le 31 décembre 2020.

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement, crée un dispositif similaire applicable dans le périmètre des opérations de revitalisation du territoire (ORT) des villes moyennes et des grandes opérations d'urbanisme (GOU).

La commission propose d'adopter cet article en le complétant par une demande d'évaluation du dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE FINANCES POUR 2017 A PRÉVU UN ABATTEMENT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DANS LES ZONES TENDUES

A. LA LOI DE FINANCES POUR 2018 A CRÉÉ UN DISPOSITIF D'ABATTEMENT EXCEPTIONNEL SUR LES PLUS VALUES IMMOBILIÈRES DANS LES ZONES TENDUES

L'article 28 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, introduit par un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, instaure dans son II un **abattement exceptionnel sur les plus-values immobilières pesant sur les terrains à bâtir**. L'objectif était, selon le Gouvernement, de créer un « choc d'offre » en faveur de la construction de logements.

Cet abattement est valable pour les cessions effectuées **entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020** et arrive donc à expiration à la fin de cette année. Il s'applique pour des **cessions** de terrains à bâtir ou de biens immobiliers bâtis, **à condition le cessionnaire s'engage**, après démolition du bâtiment le cas échéant, **à réaliser et dans un délai de quatre ans un ou plusieurs bâtiments d'habitation collectifs dont le gabarit est au moins égal à 75 % du gabarit maximal autorisé localement**.

Le taux de l'abattement est de 70 %. Il est porté à 85 % si le cessionnaire s'engage à construire des logements sociaux ou intermédiaires.

Cette mesure s'applique **dans les zones géographiques « se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements »**, c'est-à-dire les zones A bis et A des aides au logement. Ces zones regroupent principalement Paris et la petite couronne, la Côte d'Azur et la bordure du lac Léman.

B. LA LOI « ÉLAN » A CRÉÉ DEUX NOUVEAUX DISPOSITIFS D'URBANISME

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi « Élan ») a créé les grandes opérations d'urbanisme et les opérations de revitalisation du territoire.

Les **grandes opérations d'urbanisme** (GOU, article L. 312-3 du code de l'urbanisme) sont des opérations d'aménagement prévues par un contrat de projet partenarial conclu entre l'État et une collectivité territoriale ou d'une intercommunalité lorsque, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint des partenaires.

La qualification de grande opération d'urbanisme modifie les règles de répartition des compétences. En particulier, le permis de construire est délivré par le président de l'intercommunalité et non par le maire et la création. La réalisation d'opérations d'aménagement dans le périmètre des GOU est réputé d'intérêt communautaire ou métropolitain.

Les **opérations de revitalisation de territoire** (ORT, article L. 302-2 du même code) ont pour objet la mise en œuvre d'un « projet global de territoire » portant sur le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain. L'objectif principal est de lutter contre la dévitalisation des centres-villes.

Après signature d'une convention entre l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes volontaires et l'État, l'ORT comporte des avantages tels que l'accès prioritaire aux aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et l'éligibilité au dispositif « Denormandie » de réduction d'impôt pour l'investissement dans l'ancien à rénover.

Plus de 200 ORT avaient été signées au 1^{er} mars 2020, majoritairement dans des communes moyennes.

II. LE DISPOSITIF VOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : APPLIQUER DÉSORMAIS L'ABATTEMENT SUR LES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DANS LE PÉRIMÈTRE D'UNE GRANDE OPÉRATION D'URBANISME OU D'UNE OPÉRATION DE REVITALISATION DU TERRITOIRE

L'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, un **amendement** prévoyant l'instauration d'un **abattement sur les plus-values immobilières résultant de la cession** de biens situés dans les périmètres des **grandes opérations d'urbanisme** ou des **opérations de renouvellement du territoire**.

Le dispositif est **identique** à celui créé par l'article 28 précité de la seconde loi de finances rectificative pour 2017, sauf sur trois points : il s'applique **au cours des années 2021 à 2023**, uniquement pour des **bâtiments déjà construits** (et non des terrains à bâtir) et **dans des zones différentes des zones tendues visées par le précédent dispositif**. En outre, le dispositif est inscrit dans le code général des impôts, à l'article 150 VE qui est ainsi rétabli¹, alors que celui prévu par la loi de finances rectificative pour 2017 n'était pas codifié.

Les **zones** visées par cet abattement sont celles couvertes par une **grande opération d'urbanisme** ou par une **opération de revitalisation du territoire** (voir *supra*).

La **plus-value nette imposable** serait déterminée à partir de la plus-value brute, c'est-à-dire la différence entre le prix de cession et le prix d'acquisition (article 150 V), à laquelle est appliquée un abattement dépendant de la durée de détention (article 150 VC) : cet abattement, nul pendant les cinq premières années, s'applique ensuite de manière progressive pour atteindre 100 % au bout de vingt-deux années de détention.

Les **terrains à bâtir** visés par l'article correspondraient aux terrains tels que définis au 1° du 2 du I de l'article 257 du code général des impôts, c'est-à-dire « *les terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application d'un plan local d'urbanisme, d'un autre document d'urbanisme en tenant lieu, d'une carte communale ou de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme* » qui prévoit, en l'absence de tels documents, que les constructions ne peuvent alors être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.

¹ L'article 150 VE, qui prévoyait autrefois un abattement forfaitaire de 1 000 euros sur les plus-values immobilières, a été abrogé par la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011, dans le cadre d'une réforme plus générale du régime des plus-values immobilières.

En outre, il s'agit d'un **abattement exceptionnel et donc temporaire**. Pour en bénéficier, la cession devrait donc à la fois :

- être précédée d'une promesse de vente unilatérale ou synallagmatique, signée et ayant acquis date certaine entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023 ;

- être réalisée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle la promesse de vente a acquis date certaine, ce qui correspond au plus tard au 31 décembre 2025 pour une promesse signée ou ayant acquis date certaine le 31 décembre 2023.

Le cessionnaire doit s'engager (II de l'article 105 VE du code général des impôts dans la rédaction proposée) à **démolir les constructions existantes** et à **réaliser et achever**, dans un délai de quatre années, **un ou plusieurs bâtiments d'habitation collectifs dont le gabarit est au moins égal à 75 % du gabarit maximal autorisé**, tel que déterminé par le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu.

Le taux de l'abattement s'élèverait (III du même article 150 VE) à 70 % de la plus-value nette imposable.

Il est toutefois être porté à 85 % lorsque le cessionnaire s'engage à **réaliser majoritairement des logements sociaux ou intermédiaires**.

La surface habitable de ces logements sociaux ou intermédiaires doit ainsi représenter au moins 50 % de la surface totale des constructions mentionnées sur le permis de construire du programme immobilier.

En outre, le II du présent article, non codifié, précise que **l'abattement est également applicable pour la détermination de l'assiette retenue au titre des prélèvements sociaux** (article L. 136-7 du code de la sécurité sociale et article 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale), du **prélèvement de solidarité** sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (article 235 du code général des impôts) **et, le cas échéant, au titre de la taxe sur les plus-values immobilières élevées** (c'est-à-dire supérieure à 50 000 euros), telle que prévue à l'article 1609 *nonies* G du code général des impôts.

Afin d'éviter les effets d'aubaine, **l'abattement ne s'appliquerait pas** (IV du même article 150 VE) aux plus-values résultant des cessions réalisées au profit :

- du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ou du concubin notoire du cédant, ou encore d'un ascendant ou d'un descendant du cédant ou de l'une de ces personnes ;

- d'une personne morale dont le cédant, son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin notoire, voire l'ascendant ou le descendant du cédant ou de l'une de ces personnes est un associé ou le devient à l'occasion de la cession.

Le cessionnaire est redevable (V du même article 150 VE) d'une **amende équivalant à 10 % du prix de cession** en cas de manquement à l'engagement de construction de logements ou, s'il a bénéficié de l'abattement de 85 %, de construction de logement sociaux ou intermédiaires.

Il prévoit également qu'en cas de fusion de sociétés, l'engagement souscrit n'est pas rompu lorsque la société absorbante s'engage, dans l'acte de fusion, à se substituer à la société absorbée. Au cas où l'engagement ne serait pas respecté, la même amende serait appliquée.

Le Gouvernement n'a apporté aucune estimation sur le coût du dispositif, ni d'objectif quantitatif, en présentant cet amendement devant l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DEMANDER UNE ÉVALUATION DU DISPOSITIF

L'article 28 précité de la seconde loi de finances rectificative pour 2018 prévoyait la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport d'évaluation de l'abattement créé par cet article.

Le rapporteur général regrette que ce rapport n'ait pas été remis, alors même que le Gouvernement propose la création d'un nouvel abattement sur les plus-values d'un même type de cession mais selon un autre zonage. En outre, il le fait par voie d'amendement, sans présenter d'étude d'impact.

Il ne peut donc que **réitérer les doutes déjà exprimés par la commission des finances** lors de l'examen de la disposition similaire dans le cadre de l'examen du second projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Le Gouvernement ne démontre pas en quoi l'abattement aurait un effet déclencheur significatif sur le lancement de programmes de construction. Il est permis de **craindre au contraire un effet d'aubaine** sur les programmes qui, même s'il n'existait pas, en rempliraient les critères.

Il n'apporte pas non plus d'éléments sur la raison pour laquelle le dispositif s'applique cette fois, notamment, à des zones peu denses et non plus à celles dans lesquelles il existe un besoin avéré de construction et de densification.

En outre, si la liste des opérations de renouvellement de territoire peut être consultée sur le site Internet du ministère de la cohésion des territoires¹, le Gouvernement donne peu d'informations sur l'état d'avancement des contrats de projet partenarial et des grandes opérations d'urbanisme.

¹ Ministère de la Cohésion des territoires, [Opérations de renouvellement de territoire \(ORT\)](#).

S'agissant toutefois d'une mesure favorable à la construction dans des territoires ciblés, et limitée à une durée définie, le rapporteur général est prêt à accepter cette mesure, à condition qu'elle fasse l'objet d'une évaluation permettant de déterminer a posteriori l'efficacité si un tel abattement a réellement eu un effet sur la construction.

La commission a donc **adopté**, sur sa proposition, un **amendement FINC.15** complétant l'article par une **demande de remise d'un rapport d'évaluation du dispositif, avant le 1^{er} septembre 2023**, qui permettra d'éclairer le Parlement lors de l'examen de la loi de finances de l'exercice qui suivra la fin de la période pendant laquelle cet abattement est instauré.

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

ARTICLE 8 quinquies (nouveau)

Majoration d'assiette de 25 % pour l'imposition au titre du PFU de revenus mobiliers ayant fait l'objet d'une distribution occulte ou irrégulière

Le présent article prévoit d'appliquer une majoration d'assiette de 25 % à certaines catégories de revenus distribués de manière occulte ou irrégulière, dès lors qu'elles sont imposées au prélèvement forfaitaire unique.

La loi de finances pour 2006 a introduit, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, une majoration de l'assiette de 25 % pour les revenus issus de rémunérations et distributions occultes ou irrégulières, pour les revenus réalisés *via* des entités juridiques situées hors de France et bénéficiant d'un régime fiscal spécial, et les revenus mentionnés à l'article 109 du code général des impôts et qui résultent d'une rectification des résultats de la société distributrice. Cette majoration d'assiette se justifiait par le maintien d'un différentiel de taxation entre les revenus distribués régulièrement et ceux distribués irrégulièrement, afin de participer à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Or, l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU) par la loi de finances pour 2018 n'a pas prévu une telle majoration d'assiette pour ces catégories de revenus.

Considérant que le présent article constitue un ajustement technique remédiant à un angle mort de la réforme de la fiscalité du capital introduisant le PFU, la commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE MAJORATION D'ASSIETTE POURSUIVANT L'OBJECTIF DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET L'ÉVASION FISCALES

Aux termes du 2° du 7 de l'article 158 du code général des impôts, **certaines revenus de capitaux mobiliers particuliers sont soumis à une majoration d'assiette de 25 %** pour le calcul de l'impôt sur le revenu prévu à l'article 197 du même code.

Premièrement, il s'agit des **revenus visés aux c à e de l'article 111 du code général des impôts**, à savoir :

- **les rémunérations et avantages occultes** (c de l'article précité). Les rémunérations occultes figurent régulièrement dans les charges comptables de l'entreprise et, en apparence tout au moins, rémunèrent un service, mais pour lequel l'entreprise ne révèle pas le bénéficiaire de la rémunération. Les distributions occultes correspondent généralement à des dissimulations de

recettes, telles que des ventes sans facture, dont l'utilisation n'est pas connue¹ ;

- **la fraction des rémunérations non déductible du résultat au motif qu'elles ne correspondent pas à un travail effectif, ou qu'elles apparaissent comme étant excessives compte tenu du service rendu** (*d* de l'article précité). Il peut s'agir, par exemple, du remboursement de frais de représentation ou d'avantages en nature injustifiés, qui sont alors considérés comme un revenu mobilier pour l'imposition du bénéficiaire ;

- **certaines dépenses et charges dont la déduction pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés est interdite**, telles que les dépenses ayant trait à l'exercice de la chasse ou de la pêche à titre non professionnel, ou encore les dépenses relatives à l'achat, à la location ou à l'entretien de résidences de plaisance ou d'agrément (*e* de l'article précité).

Deuxièmement, la majoration d'assiette s'applique aux bénéfices ou revenus mentionnés à l'article 123 *bis* du code général des impôts, c'est-à-dire **les revenus réalisés via des entités juridiques situées hors de France et bénéficiant d'un régime fiscal spécial**.

Enfin, la majoration d'assiette s'applique aux **revenus mentionnés à l'article 109 du code général des impôts et qui résultent d'une rectification des résultats de la société distributrice**. Il s'agit des bénéfices ou produits qui n'avaient pas été mis en réserve ou incorporés au capital de la société, et de toutes les sommes mises à la disposition des associés ou actionnaires et qui n'avaient pas été prélevées sur les bénéfices, après leur réintégration dans les bénéfices imposables d'une société à la suite d'un contrôle fiscal.

Cette majoration d'assiette a été introduite principalement pour deux motifs.

D'une part, **la réforme de l'impôt sur le revenu introduite par la loi de finances pour 2006 a**, par mesure de simplification, **supprimé l'abattement d'assiette de 20 %** alors applicable aux traitements, salaires et pensions, et a diminué, en contrepartie, les taux du barème de l'impôt sur le revenu.

Néanmoins, ces dispositions entraînaient un effet d'aubaine pour les revenus qui ne bénéficiaient pas auparavant de l'abattement de 20 %. **Par conséquent, une majoration d'assiette de 25 % a été appliquée à certains revenus, dont les revenus mobiliers précédemment cités, en tant que mécanisme correcteur de la baisse des taux d'imposition.**

¹ Bulletin officiel des finances publiques - BOI-RPPM-RCM-10-20-20-40.

D'autre part, la majoration de l'assiette « visait à *maintenir le différentiel d'imposition entre ces revenus de capitaux mobiliers distribués irrégulièrement et les autres revenus de capitaux mobiliers – distribués, eux, de façon régulière* »¹.

Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 juin 2019 à l'occasion de l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité². Le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur a poursuivi **l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales** en voulant « *décourager les sociétés redevables de l'impôt sur les sociétés de procéder à des distributions irrégulières ou occultes* »³.

En revanche, deux ans plus tôt, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation **en estimant que la majoration d'assiette de 25 % ne peut plus s'appliquer lors de l'établissement des prélèvements sociaux**, sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques⁴. En effet, pour l'assujettissement aux prélèvements sociaux, la majoration de l'assiette ne pouvait être justifiée ni par la réforme de l'impôt sur le revenu, leurs taux n'ayant pas été modifiés par celle-ci, ni par l'objectif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Par ailleurs, s'agissant de l'impôt sur le revenu, **la loi de finances pour 2018⁵ a introduit l'imposition au prélèvement forfaitaire unique (PFU) des revenus mobiliers**, soit au taux de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu, auxquels s'ajoutent les prélèvements sociaux au taux de 17,2 %.

Aux termes du 1° du A du 1 de l'article 200 A du code général, des impôts, pour le calcul de l'impôt dû au titre du PFU, **l'assiette retenue correspond au montant brut des revenus**. De plus, en application du 2 du même article, l'imposition de ces revenus au PFU constitue l'option par défaut, mais l'imposition selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu est possible, « *sur option expresse et irrévocable* » du contribuable.

Pour les revenus mobiliers soumis au PFU, aucune majoration d'assiette n'est prévue.

¹ Commentaire de la décision n° 2019-793 QPC du 28 juin 2019, p.4.

² Décision n° 2019-793 QPC du 28 juin 2019.

³ Commentaire précité.

⁴ Décisions n° 2016-610 QPC du 10 février 2017, Époux G. (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les rémunérations et avantages occultes) et n° 2017-643/650 QPC du 7 juillet 2017, M. Amar H. et autre (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les revenus de capitaux mobiliers particuliers).

⁵ Article 28 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RENFORCEMENT DE CETTE MESURE ANTI-ABUS EN L'APPLIQUANT AUX REVENUS IMPOSÉS AU PFU

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, avec un avis favorable du Gouvernement, le présent article prévoit d'appliquer la majoration d'assiette de 25 % des catégories de revenus précitées lorsqu'elles sont imposées au prélèvement forfaitaire unique.

En effet, la définition de l'assiette retenue dans le calcul de l'impôt dû en application du PFU ne tient pas compte de la majoration d'assiette par ailleurs applicable pour l'imposition de ces mêmes revenus lorsqu'ils sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Ainsi, le présent article modifie l'article 200 A du code général des impôts pour y prévoir que l'assiette de l'imposition au PFU retenue pour les revenus mentionnés au 2° du 7 de l'article 158 du même code est égale à leur montant brut multiplié par 1,25.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE COORDINATION BIENVENUE

La commission relève que l'incohérence du droit existant se traduit par **une double lacune** :

- les revenus mobiliers imposés au PFU, qu'ils soient distribués régulièrement ou de façon occulte, font l'objet d'une taxation identique ;
- pour l'imposition des revenus mobiliers distribués de façon irrégulière, il est plus avantageux pour le contribuable d'être imposé au PFU, plutôt que d'exercer l'option de l'imposition selon le barème de l'impôt sur le revenu, sans motif légitime.

Par conséquent, la commission partage l'objectif du présent article qui vise à remédier à **un angle mort de la réforme de l'imposition des revenus du capital au prélèvement forfaitaire unique**, introduite en loi de finances pour 2018.

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

ARTICLE 8 sexies (nouveau)

Date d'envoi de la déclaration sur l'honneur permettant d'être dispensé de prélèvement lors de la sortie en capital d'un plan d'épargne retraite

Le présent article prévoit que, pour l'imposition des produits générés par un plan d'épargne retraite ayant donné lieu à l'ouverture d'un compte-titres, la demande de dispense de prélèvement forfaitaire non libératoire de l'impôt sur le revenu puisse être présentée au plus tard lors de l'encaissement de ces produits.

En effet, ce prélèvement, d'un taux de 12,8 %, étant pénalisant pour les foyers fiscaux modestes qui ne bénéficieront d'une régularisation d'impôt que l'année suivante, il est possible de demander une dispense de prélèvement. Or, celle-ci doit être transmise au plus tard le 30 novembre de l'année précédant la liquidation des droits du plan d'épargne retraite.

Le report de la demande de dispense de prélèvement à la date d'encaissement des revenus apporte une flexibilité bienvenue aux épargnants, et constitue un avantage de trésorerie pour les épargnants dont le taux d'imposition au revenu est faible.

En conséquence, la commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA SORTIE EN CAPITAL D'UN PLAN D'ÉPARGNE RETRAITE FAIT L'OBJET D'UN PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE NON LIBÉRATOIRE

La loi de 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises¹, ou loi Pacte, a réformé et harmonisé les modalités de fonctionnement de l'ensemble des plans d'épargne retraite (PER). Le cadre fiscal applicable a, quant à lui, été modifié par l'ordonnance du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite².

¹ Article 71 de la loi n° 2019-486 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

² Ordonnance n° 2019-766 du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

Aux termes de l'article L. 224-1 du code monétaire et financier, le plan d'épargne retraite peut prendre plusieurs formes :

- **un compte-titres**, ouvert auprès d'une société de gestion par exemple ;

- **un contrat d'assurance de groupe** dont l'exécution est liée à la cessation d'activité professionnelle, souscrit auprès d'une assurance, d'une mutuelle, ou d'une institution de prévoyance ;

- **un contrat ayant pour objet la couverture d'engagements de retraite supplémentaire**, souscrit auprès d'un organisme de retraite professionnelle supplémentaire.

En application de l'article L. 224-3 du même code, lorsque le plan d'épargne retraite donne lieu à l'ouverture d'un compte-titres, les versements « *sont affectés à l'acquisition de titres financiers offrant une protection suffisante de l'épargne investie* », dont la liste est fixée par voie réglementaire¹.

À l'échéance, le plan d'épargne retraite donne lieu à une sortie **en capital ou en rente viagère**, selon le choix du titulaire du plan. **Des rachats anticipés avant l'échéance** ont été prévus par le législateur, sous forme de sortie en capital. Ainsi, **l'article L. 224-4 du code monétaire et financier** définit les situations suivantes dans lesquelles les droits peuvent être liquidés ou rachetés, à la demande du titulaire :

- **le décès du conjoint du titulaire ou de son partenaire** lié par un pacte civil de solidarité (PACS) ;

- **l'invalidité du titulaire, de ses enfants, de son conjoint ou de son partenaire** lié par un PACS ;

- la situation de **surendettement** du titulaire ;

- **l'expiration des droits à l'assurance chômage du titulaire** ;

- **la cessation d'activité non salariée du titulaire** à la suite d'un jugement de liquidation judiciaire ;

- l'affectation de ces sommes à **l'acquisition de la résidence principale**.

En cas de sortie en capital, le traitement fiscal applicable dépend :

- d'une part, **du type de versement** effectué sur le plan d'épargne retraite. En effet, en application de l'article L. 224-2 du code monétaire et financier, le plan d'épargne retraite peut être alimenté par trois types de versements différents : les versements volontaires du titulaire, les

¹ Article 1^{er} du décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.

versements au titre de l'épargne salariale¹, les versements obligatoires du salarié ou de l'employeur ;

- d'autre part, **l'imposition distingue les sommes versées au plan d'épargne retraite d'une part, des produits issus de ces versements d'autre part** (b *quinquies* du 5 de l'article 158 du code général des impôts).

S'agissant spécifiquement des produits, ils sont exonérés d'impôt sur le revenu s'ils sont réemployés dans le plan et frappés de la même indisponibilité que les titres auxquels ils se rattachent.

En cas de sortie en capital, **les produits accumulés pendant toute la durée du contrat sont imposés au prélèvement forfaitaire unique** prévu à l'article 200 A du code général des impôts, c'est-à-dire au taux de **12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu, auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux au taux de 17,2 %**. Par conséquent, ces produits peuvent faire l'objet d'une imposition forfaitaire au taux de 30 % ou, **sur option expresse et irrévocable du contribuable, ils peuvent être imposés selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu** (2 de l'article 200 A du code général des impôts).

En revanche, **les sommes débloquées sous forme de capital de façon anticipée sont exonérés d'impôt sur le revenu**, à l'exception du cas de déblocage pour l'achat d'une résidence principale (*a* du 4° *bis* de l'article 81 du code général des impôts).

L'imposition au PFU s'applique **aux produits issus de versements volontaires, de versements au titre de l'épargne salariale** dès lors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une exonération, et des **versements obligatoires** pour lesquels la sortie en capital est permis au titre de l'article L. 160-5 du code des assurances, c'est-à-dire lorsque la sortie en rente correspondrait à un montant très faible (2° du 5 b *quinquies* de l'article 158 du code général des impôts).

L'imposition de ces produits donne lieu à **un prélèvement forfaitaire non libératoire effectué par l'établissement qui les verse**, et qui est défini aux I et III de l'article 125 A du code général des impôts (second alinéa du 2° du 5 b *quinquies* de l'article 158 du même code).

Ce prélèvement forfaitaire non libératoire étant pénalisant pour les foyers fiscaux dont le taux d'imposition est inférieur à 12,8 %, **ceux dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à un plafond peuvent demander une dispense de prélèvement**. Le seuil du RFR est fixé à 25 000 euros pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et à 50 000 euros pour les contribuables soumis à une imposition commune (dernier alinéa du I de l'article 125 A du code général des impôts).

¹ Des sommes versées au titre de la participation aux résultats de l'entreprise, de versements au titre de l'intéressement, ainsi que des droits inscrits au compte épargne-temps, ou des sommes correspondant à des jours de repos non pris, pour les plans d'épargne retraite d'entreprise.

Aux termes de l'article L. 242 *quater* du code général des impôts, **une demande de dispense du prélèvement forfaitaire obligatoire non libératoire de l'impôt sur le revenu peut être formulée, au plus tard, le 30 novembre de l'année précédant celle du paiement des revenus au titulaire.** Ce même article prévoit également une dispense pour le prélèvement prévu pour l'imposition des produits issus de contrats d'assurance-vie, rattachés à des primes versées après le 27 septembre 2017 (2 du II de l'article 125-0 A du même code). **Toutefois, pour ce dernier prélèvement, la demande de dispense intervient au plus tard lors de l'encaissement des revenus.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : REPOUSSER LA DEMANDE DE DISPENSE DE PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE NON LIBÉRATOIRE À LA DATE DE VERSEMENT DES PRODUITS ISSUS DU PLAN D'ÉPARGNE RETRAITE

L'Assemblée nationale a adopté **trois amendements identiques**, à l'initiative de nos collègues députés Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, Jean-Noël Barrot, et Daniel Labaronne, avec **un avis favorable du Gouvernement**, visant à prévoir que **la demande de dispense de prélèvement forfaitaire non libératoire puisse être déposée jusqu'à la date d'encaissement des produits réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne retraite ayant donné lieu à l'ouverture d'un compte-titres.**

Ainsi, le présent article modifie en ce sens l'article 242 *quater* du code général des impôts afin d'élargir cette possibilité aux produits visés au 2° du 5 b *quinquies* de l'article 158 du même code, c'est-à-dire les produits issus des **versements dans un plan d'épargne retraite lorsque les droits sont versés sous forme de capital.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE FLEXIBILITÉ BIENVENUE POUR LES ÉPARGNANTS

La commission estime que le dispositif proposé permet d'éviter aux épargnants dont le taux d'impôt sur le revenu est inférieur à 12,8 % de **supporter un décalage de trésorerie**, lié à la rectification différée de leur imposition, après s'être acquittés du prélèvement obligatoire prévu à l'article 125 A du code général des impôts.

Sans constituer une réelle mesure de pouvoir d'achat, **le dispositif proposé permet néanmoins aux titulaires d'un plan d'épargne retraite qui souhaitent sortir en capital de le faire dès l'année prochaine, sans avoir à verser un acompte de l'impôt supérieur au montant dû, quand bien même ils n'auraient pas transmis leur demande de dispense de prélèvement d'ici au 30 novembre.** De plus, ce dispositif permet d'aligner les conditions de demande de dispense sur celles prévues pour les produits issus de primes versées sur des contrats d'assurance vie à compter du 27 septembre 2017.

Dans cette perspective, le dispositif constitue une flexibilité pour les épargnants qui n'auront plus à planifier la transmission de la demande de dispense parfois près d'une année avant la liquidation de leur plan d'épargne retraite. La commission remarque toutefois qu'il reviendra aux gestionnaires du plan d'épargne retraite d'informer les titulaires des évolutions de leurs droits en la matière.

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

ARTICLE 8 septies (nouveau)

Exonération de droits de mutation pour les dons et legs à des associations simplement déclarées ayant un but exclusif d'assistance et de bienfaisance

Le présent article propose d'inscrire au niveau législatif la doctrine fiscale selon laquelle une association simplement déclarée, et non reconnue d'utilité publique, peut bénéficier d'une exonération de droits de mutation à titre gratuit sur les dons et legs qu'elle reçoit, dès lors qu'elle poursuit un but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

Dans la mesure où l'extension de cette exonération à des associations à but exclusif d'assistance et de bienfaisance simplement déclarées, et non reconnues d'utilité publique, est actuellement issue d'une simple interprétation par la doctrine fiscale, le présent article propose une sécurisation bienvenue d'un dispositif que la commission estime pleinement justifié.

Toutefois, constatant qu'il n'a pas sa place dans la première partie de la loi de finances, conformément à la loi organique relative aux lois de finances, la commission vous propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DONNÉS ET LEGS À CERTAINS ORGANISMES À BUT NON LUCRATIF SONT EXONÉRÉS DE DROITS DE MUTATION À TITRE GRATUIT SOUS CONDITIONS

En principe, les libéralités consenties au profit de personnes morales sont soumises aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG), comme pour celles au profit des personnes physiques. Par dérogation, le législateur a toutefois prévu **plusieurs exceptions**.

Ainsi, aux termes de l'article 795 du code général des impôts, sont exonérés de DMTG les dons et legs consentis à :

- des établissements pourvus de la personnalité civile pour **les dons et legs d'œuvre d'art, de monuments ou objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits destinés à figurer dans une collection publique** (1°), ainsi que **les sommes d'argent** données et léguées en vue de leur achat (6°) ;

- des établissements publics ou d'utilité publique **ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel**, ou concourant à la mise en œuvre du **patrimoine artistique**, à la **défense de l'environnement naturel** ou à la **diffusion de la**

culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises (2° de l'article renvoyant au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts) ;

- des établissements publics ou d'utilité publique exerçant des **actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse** (2° de l'article renvoyant au f *bis* du 1 de l'article 200 du code général des impôts) ;

- des établissements publics charitables, les mutuelles et toutes autres sociétés reconnues d'utilité publique **dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance¹, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux** (4°). La doctrine fiscale précise que, « *par mesure de tempérament, les associations non reconnues d'utilité publique (simplement déclarées), qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance, profitent de l'exonération* »², et qu'il n'est pas nécessaire que l'assistance soit délivrée de façon absolument gratuite ;

- les organismes limitativement énumérés³ dont l'objet est d'exercer **des missions en faveur de l'enseignement supérieur** (5°) ;

- des organismes d'habitation à loyer modéré (**HLM**) (7°), **l'office national des anciens combattants et victimes de guerre** (9°), des **associations culturelles** et congrégations autorisées (10°), à des entités les affectant à l'érection **de monuments aux morts de la guerre** (11°) ;

- au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres** pour les dons et legs d'immeubles, ainsi que les établissements publics de **parcs nationaux** si le don ou legs concerne un immeuble situé dans le parc en question (12° et 13°) ;

- aux **fonds de dotation** correspondant aux conditions fixées au g du 1 de l'article 200 (14°).

¹ « Les activités de bienfaisance et d'assistance s'entendent des activités de secours à destination de personnes se trouvant dans des situations de détresse et de misère, en leur venant en aide pour leurs besoins indispensables ».

² Bulletin officiel des finances publiques - BOI-ENR-DMTG-10-20-20-30/07/2020, §110.

³ Les fondations universitaires, fondations partenariales et établissements d'enseignement supérieur reconnus d'utilité publique, sociétés d'éducation populaire gratuite reconnues d'utilité publique et subventionnées par l'État, les associations d'enseignement supérieur reconnues d'utilité publique et établissements reconnus d'utilité publique ayant pour objet de soutenir des œuvres d'enseignement scolaire et universitaire régulièrement déclarées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : SÉCURISER LE BÉNÉFICE DE L'EXONÉRATION DE DMTG POUR LES ASSOCIATIONS SIMPLEMENT DÉCLARÉES À BUT D'ASSISTANCE ET DE BIENFAISANCE

Le présent article est issu de l'adoption par l'Assemblée nationale de **trois amendements identiques**, à l'initiative de nos collègues députés Laurent Saint-Martin, rapporteur général du budget, Bertrand Pancher et Émilie Cariou, avec **un avis favorable du Gouvernement après l'adoption d'un sous-amendement** à l'initiative de ce dernier.

Le présent article vise à basculer au niveau législatif la doctrine fiscale selon laquelle une association simplement déclarée, et non reconnue d'utilité publique peut bénéficier d'une exonération de DMTG dès lors qu'elle poursuit **un but exclusif d'assistance et de bienfaisance**.

Ainsi, le 1° du présent article modifie le 4° de l'article 795 du code général des impôts afin de prévoir que sont exonérés de DMTG les dons et legs :

- aux sociétés reconnues d'utilité publique, dont les ressources doivent être affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement ou à la protection des animaux ;

- aux associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

Le sous-amendement adopté à l'initiative du Gouvernement vise à **préciser la rédaction initiale des amendements** dont l'application allait plus loin que l'inscription à l'article 795 du code général des impôts de la doctrine fiscale en matière de dons et legs aux associations simplement déclarées.

En effet, la rédaction initiale prévoyait qu'étaient exonérés de DMTG les dons et legs faits aux sociétés reconnues d'utilité publique, aux associations simplement déclarées qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance, dont les ressources sont affectées à des œuvres d'assistance, à la défense de l'environnement naturel ou à la protection des animaux.

Or, comme l'a souligné l'objet du sous-amendement du Gouvernement, **cette rédaction était redondante** en exigeant des associations d'assistance et de bienfaisance qu'elles affectent effectivement lesdites ressources à des œuvres d'assistance.

De plus, la rédaction proposée par le sous-amendement du Gouvernement permet de **restreindre aux seuls buts d'assistance et de bienfaisance la tolérance fiscale** accordée aux associations simplement déclarées.

Par ailleurs, à l'initiative du sous-amendement du Gouvernement, le **2° du présent article supprime le second alinéa du 4° de l'article 795, relatif au statut civil d'association d'assistance et de bienfaisance, devenu obsolète** avec l'entrée en vigueur de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire¹.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE LÉGALISATION BIENVENUE

La commission rappelle que l'exonération de DMTG au profit d'organismes sans but lucratif contribue pleinement au soutien du monde associatif, au même titre que la réduction d'impôt sur le revenu pour les particuliers qui réalisent des dons et des legs (article 200 du code général des impôts).

Étant donné que l'application par la doctrine fiscale des dispositions du 4° de l'article 795 du code général des impôts² constitue **une interprétation large** de ces dispositions législatives, **sa légalisation permet de sécuriser utilement le bénéfice de l'exonération de DMTG pour les associations simplement déclarées** qui poursuivent un but exclusif d'assistance et de bienfaisance.

La commission constate que ces associations couvrent **un large spectre du monde associatif**, dont le rôle est plus que jamais déterminant pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire.

Toutefois, **le présent article proposant un strict rappel au niveau législatif d'une doctrine fiscale déjà appliquée**, il n'entraîne pas de conséquence sur le solde budgétaire pour l'année 2021, et par conséquent, **il n'a pas vocation à figurer en première partie de la loi de finances**.

Ainsi, la commission vous propose, par un amendement FINC.16 de supprimer cet article afin de le réintroduire dans la seconde partie de la loi de finances.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.

¹ Article 74 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

² Cette tolérance fiscale a encore été récemment confirmée par le Ministre de l'économie et des finances, en réponse à une question écrite de la députée Sarah El Haïry (question écrite n° 8961 publiée au Journal officiel du 5 juin 2018, p. 4648 et réponse écrite publiée au Journal officiel le 21 mai 2019, p. 4700).

ARTICLE 8 octies (nouveau)

Coordination et élargissement de l'exonération de droits de mutation par décès des successions de militaires décédés en opération

Le présent article procède à une mesure de coordination relative à l'exonération de droits de mutation par décès des successions de militaires décédés en opération prévue à l'article 796 du code général des impôts. Il remplace à cet effet une référence obsolète à une disposition de l'article L. 4138-3-1 du code de la défense.

Il permet également d'ouvrir le bénéfice de cette exonération, non plus seulement aux opérations extérieures visées par un arrêté ministériel, mais également à certaines opérations n'étant pas visées par un arrêté ministériel, « mobilisant des capacités militaires, se déroulant sur le territoire national ou hors de celui-ci, visant à la défense de la souveraineté et des intérêts de la France, à la préservation de l'intégrité de son territoire ou à la protection de ressortissants, d'une intensité et d'une dangerosité particulières assimilables à celles d'une opération extérieure ». Cet élargissement permet de mettre fin à la différence de traitement qui s'applique aujourd'hui à des situations pourtant similaires.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION DES DROITS DE MUTATION DES SUCCESSIONS DE MILITAIRES DÉCÉDÉS EN OPÉRATION EN PARTIE INOPÉRANTE

L'article 796 du code général des impôts prévoit diverses exonérations des droits de mutation par décès les successions en faveur des militaires dans diverses circonstances, notamment lorsque « des militaires décédés lors de leur participation à une opération extérieure ou à une opération de sécurité intérieure mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 4138-3-1 du code de la défense ou, dans les trois années suivant la fin de celles-ci, des blessures reçues ou des maladies contractées pendant ces opérations ».

Le renvoi aux opérations extérieures et aux opérations de sécurité intérieure est toutefois inopérant, puisque ces termes ne figurent plus au deuxième alinéa de l'article L. 4138-3-1 du code de la défense depuis 2018¹.

¹ Ordonnance n° 2018-1127 du 12 décembre 2018 relative au congé du blessé.

En revanche, le troisième alinéa (2°) l'article L. 4138-3-1, du code de la défense fait référence aux « opérations qualifiée d'opération extérieure, dans les conditions prévues à l'article L. 4123-4 du code de la défense ».

Le quatrième alinéa de cet article (le 3°) fait référence aux « opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant sur le territoire national ou hors de celui-ci, visant à la défense de la souveraineté et des intérêts de la France, à la préservation de l'intégrité de son territoire ou à la protection de ressortissants, d'une intensité et d'une dangerosité particulières assimilables à celles d'une opération extérieure. »

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MESURE DE COORDINATION ET UN ÉLARGISSEMENT DE L'EXONÉRATION

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général du budget Laurent Saint-Martin, et avec l'avis favorable du gouvernement supprime la référence obsolète aux opérations extérieures ou aux opérations de sécurité intérieure mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 4138-3-1 du code de la défense à l'article 796 du code général des impôts.

Il la remplace par une référence aux opérations « mentionnées au 2° ou au 3° » de l'article L. 4138-3-1 du code de la défense. Il ouvre ainsi l'exonération de droits de mutation les successions de militaires dont le décès survient au cours d'une opération qualifiée d'opération extérieure par un arrêté ministériel, mais également « au cours d'une opération mobilisant des capacités militaires, se déroulant sur le territoire national ou hors de celui-ci, visant à la défense de la souveraineté et des intérêts de la France, à la préservation de l'intégrité de son territoire ou à la protection de ressortissants, d'une intensité et d'une dangerosité particulières assimilables à celles d'une opération extérieure ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CLARIFICATION ET UN ÉLARGISSEMENT DE L'EXONÉRATION BIENVENUS

Le présent article est bienvenu, car il permet d'actualiser et de corriger un renvoi obsolète. Par ailleurs, il élargit marginalement le champ de cette exonération.

L'exonération de droits de mutation par décès est, dans l'état actuel du droit, uniquement octroyée aux héritiers de militaires décédés en Opex, c'est-à-dire à l'occasion d'opérations reconnues comme telles par un arrêté

interministériel¹, et, jusqu'en 2018, aux militaires décédés lors d'une opération de sécurité intérieure, également désignée par arrêté interministériel, « *visant à la défense de la souveraineté de la France ou à la préservation de l'intégrité de son territoire, d'une intensité et d'une dangerosité particulières, assimilables à celles d'une opération extérieure* »².

Le présent article a pour effet d'ouvrir cette exonération, non seulement aux héritiers de militaires décédés en Opex, mais également au cours d'une opération « mobilisant des capacités militaires, se déroulant sur le territoire national ou hors de celui-ci, visant à la défense de la souveraineté et des intérêts de la France, à la préservation de l'intégrité de son territoire ou à la protection de ressortissants, d'une intensité et d'une dangerosité particulières assimilables à celles d'une opération extérieure ».

Le présent article permet notamment d'ouvrir le bénéfice de cette exonération aux héritiers de militaires décédés au cours de certaines opérations, sans être qualifiées d'Opex, dont la nature et l'intensité justifient une reconnaissance exceptionnelle de la Nation. Son coût pour les finances publiques, qui n'est pas chiffré, devrait être faible. Il permet en outre de mettre fin à une différence de traitement entre des situations similaires.

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

¹ Cet arrêté est complété, s'agissant du champ géographique de l'opération, d'un arrêté interministériel non publié.

² Ancienne formulation du deuxième alinéa de l'article L. 4138-3-1.

ARTICLE 9

Clarification des règles de TVA applicables aux offres composites

Le présent article reprend au niveau législatif les principes dégagés par la jurisprudence européenne relatifs au traitement des offres commerciales constituées de plusieurs éléments qui relèvent de régimes de TVA différents. Il prévoit la création d'une règle unique, selon laquelle toute prestation composite est imposée au taux de TVA correspondant au taux le plus élevé des différents éléments qui la constituent. Ces dispositions sont de nature à renforcer la sécurité juridique en alignant la pratique française sur la jurisprudence européenne.

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

I. LE DROIT EXISTANT: LA PRATIQUE FRANÇAISE PARTIELLEMENT CONTRAIRE À LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE S'AGISSANT DE LA TVA APPLICABLE AUX OFFRES COMPOSITES

Les conditions d'appréciation de la base taxable ainsi que la détermination du régime fiscal s'appliquant aux offres dites « composites » au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont essentiellement d'origine jurisprudentielle et doctrinale.

Si des modifications législatives successives tendent à une première application de la jurisprudence européenne, la pratique française continue cependant dans certains champs à s'opposer à l'interprétation des textes soulevée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

A. LE CADRE EUROPÉEN RELATIF AUX OFFRES COMPOSITES

1. Détermination de la base imposable

La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (dite « directive TVA ») définit **plusieurs régimes d'imposition à la TVA** s'appliquant à différents types d'opérations économiques. **Chaque opération, constituant la base imposable, correspond à un régime fiscal unique** constitué d'une règle de territorialité, d'une base d'imposition et d'un taux ou d'un régime d'exonération.

Les dispositions relatives aux taux réduits ainsi qu'aux exonérations ont été transposées en droit français aux articles 261 à 263 du code général des impôts concernant les exonérations et aux articles 278 *bis* à 279 *bis* du même code concernant les taux réduits.

La définition, en droit européen comme en droit interne, des caractéristiques d'une opération unique est essentiellement d'origine jurisprudentielle. La CJUE l'a définie comme une **prestation de bien ou de service qui, bien qu'indépendante, ne pourrait être décomposée sans que cette décomposition ne revête un caractère artificiel**¹.

2. Les offres dites « composites »

La directive est silencieuse sur le traitement à apporter aux offres dites « composites », c'est-à-dire **comportant des éléments soumis à des impositions différentes**, du fait de taux, de règles de territorialité ou d'exonérations applicables uniquement à certaines composantes du produit. Un abonnement qui comprendrait à la fois l'accès à une offre de lecture en ligne et à la distribution d'une revue constitue par exemple une offre composite.

Le droit européen se borne à distinguer les **éléments principaux** ou les éléments autres qu'accessoires, d'une part, des **éléments accessoires**, d'autre part². Le régime fiscal est alors déterminé uniquement à partir de l'élément principal ou des éléments autres qu'accessoires.

B. LA JURISPRUDENCE DÉGAGÉE PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (CJUE)

Les conditions dans lesquelles doivent être traitées les opérations comprenant plusieurs éléments ont été précisées par la CJUE. La juridiction européenne a notamment défini des **critères jurisprudentiels permettant d'établir si l'opération constitue une prestation unique** ou plusieurs prestations distinctes et indépendantes devant être appréciées séparément.

La jurisprudence de la CJUE réserve par ailleurs les règles de ventilation à des situations particulières.

Dans son arrêt *Paolína Baštová* du 10 novembre 2016³, la Cour a considéré que, lorsqu'il n'est pas possible de déterminer un élément principal et un ou plusieurs éléments accessoires parmi les éléments composant la prestation complexe, les éléments composant cette prestation doivent être considérés comme étant équivalents.

¹ CJUE, arrêt du 18 janvier 2018, *Stadion Amsterdam*, aff. C- 463/16, points 22 et 23.

² Voir entre autre CJUE, arrêt du 29 mars 2007, *Aktiebolaget*, aff. C-111/05.

³ CJUE, arrêt du 10 novembre 2016, *Baštová*, aff. C-432/1.

Plus particulièrement, la CJUE a par la même décision spécifié **qu'une opération complexe unique, composée de plusieurs éléments soumis à des taux de TVA différents, ne saurait être soumise à un taux réduit de TVA lorsque la prestation soumise au taux réduit et celle relevant du taux normal constituent deux éléments équivalents** de cette prestation complexe. En d'autres termes, l'application d'un taux réduit est exclue si l'un des éléments relève du taux normal.

Cette analyse a été étendue lorsque les deux éléments composant une prestation unique ne sont pas équivalents, mais lorsqu'un d'entre eux est principal et l'autre accessoire. La CJUE a considéré dans son arrêt *Stadion Amsterdam CV* du 18 janvier 2018 que la ventilation des taux de TVA applicable à la part accessoire « *conduirait à décomposer artificiellement cette prestation et risquerait d'altérer la fonctionnalité du système de la TVA* ».

Ces jurisprudences conduisent à ce **qu'une offre comportant divers services relevant de taux différents et proposée à un prix forfaitaire constitue une opération unique, auquel s'applique un unique taux de TVA, qui est le taux le plus élevé** parmi les taux applicables aux différents services considérés.

C. LA PRATIQUE FRANÇAISE : UNE DÉCOMPOSITION DE CHAQUE OPÉRATION COMPLEXE SELON LES RÉGIMES DE TAXATION DISTINCTS DE CHAQUE ÉLÉMENT

L'article 268 *bis* du CGI dispose que « *lorsqu'une personne effectue concurremment des opérations se rapportant à plusieurs des catégories prévues aux articles du présent chapitre, son chiffre d'affaires est déterminé en appliquant à chacun des groupes d'opérations les règles fixées par ces articles* ».

Dans la pratique nationale, les **méthodes de détermination de l'étendue d'une opération se sont développées séparément selon que les enjeux portent sur les règles de territorialité, les taux ou l'exonération.**

Concernant les taux réduits, la pratique autorisée par l'administration est actuellement de permettre une **ventilation des différents taux d'une même offre commerciale au prorata de leur valeur.** Cette décomposition est effectuée par les opérateurs économiques, sous leur responsabilité et sous le contrôle de l'administration.

La doctrine élaborée en 2014 par la direction générale des finances publiques précise que « *si, grâce à son organisation comptable, une entreprise connaît avec précision les recettes afférentes à la vente d'une ou plusieurs catégories de produits, elle doit, en principe, dans ces secteurs, déterminer les recettes à soumettre à l'impôt sans avoir recours à un système particulier de ventilation* »¹. Plus généralement, elle ajoute que « *chaque prestation doit normalement être*

¹ Bulletin Officiel des Finances publiques-Impôts, TVA - Entreprises concernées et méthodes de ventilation des opérations par taux d'imposition, BOI-TVA-DECLA-30-10-20-10.

considérée comme distincte et indépendante et suivre son régime propre en matière de TVA, notamment en matière de taux ».

Trois méthodes de ventilation¹ sont actuellement autorisées à titre principal par l'administration.

Méthodes de ventilation autorisées par l'administration

Méthode de ventilation	Suivi par les opérateurs
Méthode A : comptabilisation des achats en prix d'achat	Régularisation annuelle obligatoire
Méthode B : comptabilisation des achats en valeur de vente par application d'une marge moyenne pondérée aux achats de produits classés en deux ou plusieurs catégories	Régularisation annuelle obligatoire la première année puis facultative pour les entreprises ne modifiant pas leurs marges de commercialisation
Méthode C : comptabilisation des achats en valeur de vente par application au prix d'achat de chaque produit de la marge commerciale correspondante	Régularisation par comparaison de la composition, par catégorie de produits soumis au même taux de la TVA, des stocks initiaux et finaux.

Source : commission des finances d'après le Bulletin officiel des finances publiques-Impôts, BOI-TVA-DECLA-30-10-20-20.

De nouvelles règles spécifiques de décomposition de la TVA ont été introduites par la **modification de l'article 298 septies du code général des impôts en lois de finances pour 2018**². L'administration a adopté une approche consistant à **n'appliquer de ventilation qu'à la condition que les différents services de l'offre ne présentent pas entre eux de liens économiques étroits**. Cette évolution résulte d'une première prise en compte de la jurisprudence européenne.

La **décomposition des taux n'est ainsi applicable qu'aux offres comportant plusieurs prestations formellement distinctes et qui pourraient être fournies séparément**. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque les offres ne sont pas indépendantes, elles doivent être considérées comme une opération unique relevant d'un seul et même taux.

« En présence d'une opération composée de plusieurs éléments, il importe donc d'analyser ses éléments caractéristiques et les circonstances dans lesquelles se déroule l'opération pour déterminer si l'assujetti fournit au consommateur, envisagé comme un consommateur moyen, plusieurs prestations principales distinctes ou une prestation unique »³.

¹ Bulletin Officiel des Finances publiques-Impôts, TVA - Description des méthodes de ventilation des opérations par taux d'imposition autorisées, BOI-TVA-DECLA-30-10-20-20.

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Bulletin Officiel des Finances publiques-Impôts, TVA - Entreprises concernées et méthodes de ventilation des opérations par taux d'imposition, BOI-TVA-DECLA-30-10-20-10.

Cette règle d'assiette, dite « du supplément de prix », concerne en particulier la **fourniture de services de presse en ligne ainsi que les abonnements à une offre télévisuelle.**

Dans le premier cas, la loi de finances pour 2018 vise à limiter l'application du taux réduit au prix effectivement payé par le fournisseur d'accès pour chaque usager, au regard du nombre de publications téléchargées ou consultées en ligne. Ce dispositif permet d'éviter que le taux à 2,1 % ne soit appliqué systématiquement, sans considération de l'utilisation réelle du service par l'abonné.

Concernant **les offres composites comprenant des services de télévision, la loi de finances pour 2011¹ a modifié l'article 279 du CGI.** Celui-ci dispose que les abonnements à des services de télévision souscrits par les usagers bénéficient d'un taux de TVA de 10 %, à l'exception des cas où la distribution de services de télévision est comprise dans une offre unique qui comporte pour un prix forfaitaire l'accès à un réseau de communications électroniques. **Le taux de 20 % est alors applicable à l'ensemble de la base imposable.**

Si ces modifications tendent à conférer un caractère essentiellement résiduel à la doctrine de l'administration, celle-ci demeure contraire aux principes jurisprudentiels dégagés par la CJUE, dans la mesure où elle autorise à appliquer des taux distincts aux différents éléments d'une même prestation, que ceux-ci soient équivalents ou que l'un d'entre eux soit considéré comme accessoire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÈGLE UNIQUE S'APPLIQUANT AUX OFFRES COMPOSITES

Le présent article vise à titre principal à **mettre en conformité le droit français avec la jurisprudence de la CJUE** en modifiant différents articles du code général des impôts.

A. CRÉATION D'UNE RÈGLE UNIQUE POUR LES OFFRES COMPOSITES PAR L'APPLICATION DU TAUX LE PLUS ÉLEVÉ

Le **1° du I du présent article** prévoit d'insérer après l'article 257 *bis* du code général des impôts un article 257 *ter* nouveau qui **reprendrait la définition d'une opération élaborée par la jurisprudence européenne.**

Il précise également la méthode à suivre pour déterminer l'étendue exacte d'une opération à partir de ses éléments et de leur importance qualitative et quantitative pour le consommateur.

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

La règle de ventilation ne s'appliquerait désormais que lorsque l'offre est composée de plusieurs opérations indépendantes, ce qui implique l'absence de lien économique étroit entre les services relevant de ces opérations.

Chaque opération suivrait ainsi **son régime propre déterminé en fonction de son ou ses éléments principaux**. Le 19° du I du présent article applique cette nouvelle règle aux encaissements versés en contrepartie de la fourniture d'un service taxable dont les modalités sont définies à l'article 299 bis du CGI.

Le **nouvel article 278-0** du CGI créé par le 9° du I du présent article définit en outre une nouvelle règle, **conforme à la jurisprudence européenne**, d'application d'un taux de TVA unique à chaque prestation unique composite. Il s'agirait du **taux d'imposition le plus élevé**.

Par voie de conséquence, les dispositions introduites en 2018 relatives à la TVA réduite pour les abonnements de communication électroniques seraient supprimées par les 10° et 13° du I du présent article. **Les services numériques suivraient la règle de détermination de la base imposable s'appliquant actuellement aux communications électroniques** ainsi qu'aux services télévisuels. Cette redéfinition vise à **prévenir l'optimisation pour l'ensemble des services numériques**.

Ce nouveau dispositif est susceptible d'avoir un **impact sur les recettes de l'État** à compter de l'année 2021, essentiellement du fait de l'extension de la règle de ventilation d'assiette aux services numériques. Selon les évaluations fournies par le Gouvernement, **cet impact n'est cependant pas chiffrable**.

Le présent article procède enfin à des modifications d'ordre rédactionnel, le terme de « *livraison* », défini à l'article 256 du CGI, remplaçant ceux « *d'opérations d'achat, d'importation, d'acquisition intracommunautaire, de vente, de livraison, de commission, de courtage ou de façon* » figurant aux articles 261, 278-0 bis, 278 bis, 281 octies, 278 quater, 298 bis, 298 septies et 298 duodecies. Selon l'évaluation préalable, ces modifications devraient permettre une clarification, les termes actuels étant jugés « *imprécis* ».

B. MAINTIEN DE DÉROGATIONS

Les exceptions et exonérations relatives à certains taux « super-réduits », autorisées par la directive TVA, sont précisées.

1. Agences de voyages

Les agences de voyage bénéficient au niveau européen d'un régime particulier figurant aux articles 306 et 307 de la directive du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA. Ces agences agissent en leur nom propre, quand bien même elles utiliseraient pour la réalisation du voyage des livraisons de biens et des prestations de services d'autres assujettis. Ces opérations sont donc considérées comme une prestation de services unique de l'agence de voyages au voyageur.

Le 1° du I du présent article modifie le III du nouvel article 257 ter afin d'inscrire et d'explicitier cette dérogation en droit interne.

Par cohérence, les 2° à 7° du I procèdent à des modifications de coordination afin de tenir compte de cette évolution.

2. Maintien d'une ventilation pour les taux réduits à 2,1 %

Le droit communautaire permet de faire subsister les taux réduits inférieurs à 5 % en vigueur avant 1991. Cette disposition, appelée « clause de gel », figure à l'article 110 de la directive « TVA ».

Le troisième alinéa du 9° du I du présent article prévoit d'introduire au nouvel article 278-0 A une dérogation à la règle d'unicité du taux au profit des biens et services particuliers imposés à hauteur de 2,1 %. Les secteurs bénéficiant de ce taux « super réduit », en particulier les représentations artistiques, les opérations portant sur des animaux vivants de boucherie et de charcuterie, les médicaments ou produits pharmaceutiques, ainsi que la contribution à l'audiovisuel public, peuvent conserver le taux réduit sur leur part d'activité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ALIGNEMENT SUR LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE RENFORÇANT LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Le présent article a pour objet de mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne les règles de décomposition des impositions s'appliquant aux divers éléments d'une même opération économique.

La doctrine actuellement en vigueur conduit, dans le silence des textes, à une pratique parfois contraire à l'analyse de la directive TVA de 2006 par la CJUE. Il en résulte une situation d'**insécurité juridique** pour les opérateurs économiques et de **risques contentieux** pour la France.

La pratique existante de ventilation des taux **fragilise en outre le principe de neutralité fiscale**. Deux prestations uniques, composées de plusieurs éléments similaires, pourraient en effet être soumises à des taux de TVA distincts, s'il est possible ou non d'identifier le prix correspondant à ces différents éléments.

Elle peut également conduire à une **décomposition artificielle des opérations**, risquant d'altérer la fonctionnalité du système de la TVA, dans la mesure où elle peut conduire des opérateurs à majorer artificiellement les bases d'imposition à des taux réduits de TVA. **De telles pratiques relèvent de l'optimisation** et ne peuvent être en l'état du droit entièrement écartées par le contrôle de l'administration fiscale.

Enfin, les modifications législatives successives en 2011 et 2018 tendant à une première application de la jurisprudence européenne, ainsi que la prise en compte progressive par les juridictions françaises ont conféré un caractère résiduel à la pratique de ventilation par secteur.

Selon les informations du Gouvernement, l'impact de cet article serait dès lors relativement limité pour les opérateurs économiques et n'est pas chiffré.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)

Allongement de 3 à 6 mois du délai de paiement de la TVA due par les bailleurs sociaux à l'occasion de la construction de logements

Les bailleurs sociaux disposent d'un délai de trois mois pour payer la TVA sur les livraisons à soi-même d'immeubles neufs.

L'Assemblée nationale propose de porter ce délai à six mois afin de faciliter l'établissement des formalités par les bailleurs.

Le Sénat ayant déjà voté cette mesure l'an passé, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES BAILLEURS SOCIAUX DISPOSENT DE TROIS MOIS POUR PAYER LA TVA SUR LES LIVRAISONS À SOI-MÊME D'IMMEUBLES NEUFS

L'article 270 du code général des impôts précise dans son II que la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA) exigible au titre des livraisons à soi-même d'immeubles neufs peut être liquidée jusqu'au 31 décembre de la deuxième année** qui suit celle au cours de laquelle est intervenu l'achèvement de l'immeuble.

La loi de finances pour 2018 a **réduit à trois mois** ce délai pour les livraisons à soi-même :

- de logements locatifs sociaux, qui bénéficient d'un taux de TVA de 5,5 % ou 10 % en fonction du caractère plus ou moins social de ces logements ;

- de logements à usage locatif autres que sociaux destinés à être occupés par des ménages modestes et situés dans un quartier en renouvellement urbain, pour lesquels le taux de TVA est de 10 %.

Cette réduction du délai à trois mois a été introduite, avec d'autres modifications, par le Sénat pour garantir une ressource de trésorerie à l'État tout en atténuant les effets de la réforme de réduction de loyer de solidarité (RLS)¹ portée par le Gouvernement et introduite par l'article 26 du projet de loi de finances pour 2018 précité.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, le Sénat a **adopté trois amendements identiques**² tendant à **porter ce délai de trois à six mois**, considérant que cette règle pose des difficultés pratiques aux bailleurs qui, à l'expiration du délai de trois mois, ne disposent pas encore de toutes les factures afférentes à la construction pour calculer la TVA due.

L'Assemblée nationale n'avait pas retenu cette modification lors de l'examen du projet de loi de finances en nouvelle lecture.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE CE DÉLAI À SIX MOIS

Les députés ont **adopté**, avec un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, **cinq amendements identiques** déposés pour le premier par Aurélien Taché et plusieurs de ses collègues, pour le deuxième par David Lorion et plusieurs de ses collègues, pour le troisième par François Pupponi et plusieurs de ses collègues, pour le quatrième par Stéphane Peu et plusieurs de ses collègues et pour le cinquième par Laurent Saint-Martin, rapporteur général, au nom de la commission des finances.

Ces amendements tendent à **porter de trois à six mois le délai de liquidation de la TVA** pour les livraisons à soi-même de logements sociaux et assimilés, présenté *supra*.

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

Le rapporteur général constate que l'Assemblée nationale propose, sur une initiative commune à plusieurs de ses membres, dont la commission des finances, une **disposition que le Sénat a déjà adoptée l'an passé**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

¹ La réduction de loyer de solidarité (RLS) correspond à une diminution de loyer des logements sociaux, 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.

² Amendements déposés pour le premier par Dominique Estrosi-Sassone et plusieurs de ses collègues, pour le deuxième par Marie-Noëlle Lienemann et Pierre-Yves Collombat et pour le troisième par Valérie Létard et plusieurs de ses collègues.

Dans la mesure où cette mesure faciliterait l'accomplissement des formalités pour les bailleurs sociaux, **il ne voit pas de raison de s'y opposer.** Cette disposition aurait un impact uniquement en trésorerie pour l'État, laquelle ne fait pas l'objet d'un chiffrage.

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

ARTICLE 9 ter (nouveau)

Extension du taux réduit de TVA à l'ensemble des livraisons d'immeubles réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire et à certaines opérations réalisées en amont

Le bail réel solidaire (BRS) permet à un ménage d'acquérir un logement à prix réduit, le terrain demeurant la propriété d'un organisme de foncier solidaire.

Les cessions de terrains à bâtir ou de logements neufs bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 %. Le présent article propose d'étendre ce bénéfice à l'ensemble des livraisons d'immeubles faites à ces organismes en vue de la conclusion d'un BRS, ainsi qu'aux travaux d'aménagement associés.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES CESSIONS DE TERRAINS À BÂTIR OU DE LOGEMENTS NEUFS EN VUE DE CONCLURE UN BAIL RÉEL SOLIDAIRE BÉNÉFICIENT DU TAUX RÉDUIT DE TVA À 5,5 %

1. 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 en France 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.

2. Certaines cessions immobilières faites en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 %

L'article 30 de la loi de finances pour 2018 a conduit à une réécriture du dispositif des **taux réduits de TVA** applicables au secteur du logement social et assimilé :

- l'**article 278 *sexies*** du **code général des impôts** définit les catégories d'opérations bénéficiant d'un taux réduit de TVA ;

- l'**article 278 *sexies-0 A*** du même code précise dans un tableau le taux réduit (soit à 5,5 %, soit à 10 %) applicable à chacune de ces catégories d'opérations;

- l'**article 278 *sexies A*** définit dans son I les catégories de travaux faisant l'objet d'un taux réduit de TVA et précise dans le tableau contenu dans son II le taux réduit applicable à chacune de ces catégories de travaux.

Le **4° du III** de l'article 278 *sexies* précité, combiné avec les dispositions de l'article 278 *sexies-0 A*, prévoit que le **taux réduit de TVA à 5,5 % s'applique aux opérations suivantes réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire** :

- livraisons de terrains à bâtir à un organisme de foncier solidaire ;

- livraisons de logements neufs à un organisme de foncier solidaire lorsque le bail est pris par l'occupant du logement ;

- cessions des droits réels immobiliers lorsque le bail est pris par une autre personne.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ÉTENDRE L'APPLICATION DE CE TAUX RÉDUIT À TOUTE CESSIION IMMOBILIÈRE ET TRAVAUX ASSOCIÉS EN VUE DE LA CONCLUSION D'UN BAIL RÉEL SOLIDAIRE

Les députés ont **adopté**, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, **deux amendements identiques** présentés, pour l'un, par Émilie Cariou et plusieurs de ses collègues et, pour l'autre, par Laurent Saint-Martin, rapporteur général, au nom de la commission des finances, tendant à **étendre le régime d'application du taux réduit de TVA aux opérations liées à un bail réel solidaire**.

Ce taux réduit serait accessible, non seulement aux livraisons de terrains à bâtir et de logements neufs, mais plus généralement à **toute livraison à un organisme de foncier solidaire d'immeubles destinés à faire l'objet d'un bail réel solidaire** (4° du III de l'article 278 *sexies* précité du code général des impôts), ainsi qu'aux **travaux réalisés le cas échéant en vue de la conclusion du bail réel solidaire** (5° nouveau du I de l'article 278 *sexies* A précité et ligne nouvelle du tableau du II).

Les travaux bénéficiant du taux réduit de TVA peuvent être réalisés soit lors de l'acquisition de l'immeuble par l'OFS qui compte conclure un bail réel solidaire, soit lors de la cession à son occupant d'un immeuble faisant déjà l'objet d'un bail réel solidaire.

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

Le dispositif du bail réel solidaire constitue une alternative intéressante à l'accession à la propriété classique, en permettant aux ménages d'acquérir un logement sans avoir à acheter le terrain, dont l'occupation fait ensuite l'objet d'une redevance.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale sont des précisions **utiles et conformes à l'esprit du bail réel solidaire**. Elles peuvent être approuvées en ce qu'elles devraient contribuer à faciliter la conclusion de ces baux.

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

ARTICLE 9 quater (nouveau)

Clarification et simplification pour l'application du taux réduit de TVA aux travaux réalisés dans des établissements d'aide sociale à l'enfance

Les établissements assurant l'accueil temporaire ou permanent de certaines catégories de personnes (mineurs et jeunes handicapés, personnes âgées, personnes handicapées, jeunes travailleurs) bénéficient du taux réduit de TVA à 5,5 %.

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, propose d'étendre le bénéfice de ce taux réduit de TVA aux établissements accompagnant habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant de l'aide sociale à l'enfance.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : CERTAINS ÉTABLISSEMENT D'ACCUEIL BÉNÉFICIENT D'UN TAUX RÉDUIT DE TVA

Comme il a été expliqué *supra*¹, l'article 278 *sexies* du code général des impôts définit les catégories d'opérations relevant du secteur du logement social et assimilé et bénéficiant d'un taux réduit de TVA, soit à 5,5 %, soit à 10 %.

Le 2° du IV, combiné avec l'article 278 *sexies*-0 A, accorde le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % à des établissements sans but lucratif, dont la gestion est désintéressée et qui assurent un accueil temporaire ou permanent pour les catégories suivantes de personnes :

- mineurs et jeunes handicapés (établissements mentionnés au 2° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles) ;

- personnes âgées (établissements mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 précité du code de l'action sociale et des familles et qui remplissent les critères d'éligibilité d'un prêt réglementé) ;

- personnes handicapées (établissements mentionnés au 7° du I du même article) ;

- jeunes travailleurs (logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et auxquels s'applique l'aide personnalisée au logement).

¹ Voir le commentaire de l'article 9 quater.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'EXTENSION DE CE TAUX RÉDUIT AUX ÉTABLISSEMENTS D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Les députés ont **adopté**, avec un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, **quatre amendements identiques** déposés, pour le premier, par Émilie Cariou et plusieurs de ses collègues, pour le deuxième, par Lise Magnier et plusieurs de ses collègues, pour le troisième, par Paul-André Colombani et plusieurs de ses collègues et, pour le quatrième, par Laurent Saint-Martin, rapporteur général, au nom de la commission des finances.

Ces amendements complètent le 2° du IV de l'article 278 *sexies* précité du code général des impôts afin **d'étendre le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 %** aux établissements mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1 précité du code de l'action sociale et des familles, qui accompagnent habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant de l'aide sociale à l'enfance.

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

Il est toujours difficile de déterminer l'efficacité des mouvements, dans un sens ou dans un autre, des taux de TVA. Une diminution de taux pour une opération immobilière présente un risque d'effet d'aubaine, ou de captation du bénéfice par un intermédiaire, sans qu'il soit certain qu'il profitera bien aux destinataires que sont ici les établissements d'aide sociale à l'enfance.

Pour autant, **il paraît difficile de différencier**, du point de vue de l'application de la loi fiscale, **ces établissements des autres établissements d'accueil qui bénéficient actuellement de ce taux réduit** aux termes du 2° du IV de l'article 278 *sexies* du code général des impôts.

Le rapporteur général ne s'oppose en conséquence pas à cette extension, tout en regrettant de ne pas disposer d'éléments sur son coût et sa portée.

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

ARTICLE 10

Report de l'entrée en vigueur des règles modifiant le régime de TVA du commerce électronique

Le Conseil de l'Union européenne a décidé le 20 juillet dernier d'autoriser les États membres à décaler au 30 juin 2021 l'entrée en vigueur des dispositions du paquet TVA relatives au commerce électronique de biens. En conséquence, présent article vise à reporter au 1^{er} juillet 2021 l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 147 de la loi de finances pour 2020 qui prévoyait leur mise en application dès le 1^{er} janvier prochain.

Outre ce décalage d'entrée en vigueur, l'article comporte des mesures d'ordre technique afin notamment de préserver le régime d'imposition sur la marge pour les biens d'occasion, œuvres d'art, objets de collection et d'antiquité ainsi que les véhicules d'occasion importés d'un pays ou territoire tiers à l'Union européenne.

L'article proposé apporte également une précision issue du droit de l'Union pour rendre systématiquement redevables de la TVA dans chacun des États membres, les prestataires de services établis dans plusieurs États membres.

L'article vise par ailleurs à imposer l'application d'un taux de TVA uniforme de 20 % pour les personnes qui présentent les marchandises en douane en l'absence de recours au dispositif de vente à distance de biens importés par le vendeur.

Ces différentes mesures apparaissant proportionnées aux objectifs poursuivis, soit une simplification pour les acteurs et la lutte contre la fraude, le rapporteur général vous propose d'adopter le présent article sans modification.

I. DROIT EXISTANT : L'ESSENTIEL DE LA TRANSPOSITION DU « PAQUET TVA COMMERCE ÉLECTRONIQUE » A ÉTÉ OPÉRÉE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2020

La directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 a conduit à réformer en profondeur les règles d'imposition à la taxe sur la valeur ajoutée applicables à plusieurs types de ventes transfrontalières de biens et de services.

L'article 147 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 complète la transposition de la directive, déjà opérée pour son article 1^{er} à l'article 72 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, en couvrant les volets **des ventes à distance de biens, qu'elles soient entre États membres de l'Union ou avec des territoires ou pays tiers, ainsi que**

L'assujettissement des interfaces numériques qui facilitent la livraison des biens de territoires tiers ou dans l'Union européenne.

Alors que les mesures relatives aux prestations de services sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020, l'ensemble des dispositions prévues à l'article 147 de la loi de finances pour 2020 ne devait l'être en principe entrer en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2021.

A. LA TRANSPOSITION DU PAQUET TVA « COMMERCE ÉLECTRONIQUE »

1. La mise en place d'un nouveau seuil à partir duquel le vendeur est redevable de la TVA dans le pays de destination lors des ventes à distance intracommunautaires de biens

Conformément à la directive, le dispositif de l'article 147 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit que, **dès lors qu'un assujetti réalise plus de 10 000 euros d'opérations¹ à destination d'autres États membres que celui où il est établi, il est tenu de régler la TVA auprès de chacun des États membres de destination des biens.** Le dispositif antérieur a ainsi été abrogé : il prévoyait qu'au-delà de 35 000 euros de chiffre d'affaires pour les ventes réalisées à destination de la France, les livraisons étaient réputées y être localisées.

En d'autres termes, il résulte de cette modification **qu'au-delà de 10 000 euros d'opérations à destination des autres États membres de l'Union, le redevable « bascule » dans le régime d'imposition de TVA selon le principe de destination pour l'ensemble de ses ventes.** Pour rappel, le seuil actuel de 35 000 euros ne rend redevable de la TVA que dans l'État membre où il est dépassé².

Cette « double »³ baisse de seuil entraîne une extension très large du principe de taxation dans les États membres de destination. Celle-ci pourrait entraîner d'importants surcoûts pour les entreprises sans la mise en place d'un régime simplifié de déclaration et de paiement de la TVA.

C'est la raison pour laquelle le mini-guichet unique (*mini-one-stop-shop*, MOSS), créé en 2015 pour les prestations intracommunautaires de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision et les services électroniques, est étendu aux assujettis effectuant

¹ Ce seuil comprend à la fois les ventes à distance de biens et les prestations de services.

² La transposition opérée par l'article 147 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 n'oblige pas automatiquement à payer la TVA dans chacun des États membres les prestataires de services qui sont installés dans plusieurs États membres, comme le supposait l'article 59 quater de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017.

³ D'une part le passage de 35 000 euros à 10 000 euros et d'autre part le passage du critère par État membre à un critère pour l'ensemble des États membres.

des ventes à distance de biens intracommunautaires, devenant ainsi le *one-stop-shop* (OSS).

Afin de **limiter les coûts de gestion pour les entreprises, les règles de facturation, de déclaration et de liquidation de la TVA pour ces opérations transfrontalières ont également été simplifiées.**

Les entreprises n'auront à adresser qu'une seule déclaration de TVA pour tous les États membres. Celle-ci devra comporter le numéro d'identification et, pour chaque État membre de consommation dans lequel la TVA est due, la valeur totale hors TVA des livraisons de biens et des prestations de services couvertes et le montant total de la taxe correspondante ventilé par taux d'imposition. Lorsque des biens sont expédiés depuis un autre État membre, la déclaration doit en faire état.

Ce régime est ouvert à tous les biens et services, indifféremment du chiffre d'affaires intracommunautaire : si celui-ci est inférieur au seuil de 10 000 euros, les entreprises pourront tout de même opter pour ce régime de déclaration.

2. La réforme du dispositif applicable aux biens importés de pays ou territoires tiers à l'Union européenne

La transposition de la directive opérée lors de la loi de finances pour 2020 met en œuvre **la suppression de la franchise sur les envois de valeur négligeable (EVN – en France, le seuil est fixé à 22 euros) au profit d'un dispositif de guichet unique pour les biens de moins de 150 euros importés de pays ou territoires tiers.**

L'exonération constituait en effet un ressort important de fraude à l'importation.

D'après la définition du futur article 256 du CGI, le régime de « *vente à distance de biens importés de territoires tiers ou de pays tiers s'entend d'une livraison de biens expédiés ou transportés par le fournisseur ou pour son compte, y compris lorsque le fournisseur intervient indirectement dans le transport ou l'expédition des biens, à partir d'un territoire tiers ou d'un pays tiers à destination d'un acquéreur dans un État membre.* » Les biens doivent être livrés à des non assujettis et ne doivent pas être des moyens de transport neufs, ni des biens livrés après montage ou installation, ou sans essai de mise en service, par le fournisseur ou pour son compte.

Le lieu de la livraison pour la détermination du lieu d'imposition à la TVA des ventes à distance de biens importés de territoires ou de pays tiers est situé en France lorsque le bien se trouve en France au moment de l'arrivée à destination de l'acquéreur.

Ainsi, le V de l'article 298 *sexdecies* H du CGI dans sa réduction issue de l'article 147 de la loi de finances pour 2020, prévoit que, **pour faciliter les démarches des entreprises, un guichet unique de déclaration de la TVA est**

mis en place (le IOSS, *imported-one-stop-shop*), ce régime ne s'adressant qu'aux importations de biens d'une valeur inférieure à 150 euros.

Les importations de biens soumises à ce nouveau régime seront, par conséquent, affranchies de TVA à l'importation (TVAI) et ne seront imposées qu'à la TVA en application du nouveau régime. L'article 291 du CGI précise que les assujettis présentant un numéro d'identification à la TVA attribué dans le cadre du régime particulier applicables aux ventes à distance de biens importés sont exonérés de la TVA à l'importation.

3. En cas de non recours au dispositif de ventes à distance de biens importés, les entreprises qui présentent les marchandises en douane sont redevables de la TVA

Lorsque l'expéditeur du bien faisant l'objet d'une vente à distance de bien importé de moins de 150 euros n'a pas opté pour le régime de guichet unique des ventes à distance de biens importés, il est prévu un régime spécifique de déclaration et de paiement de la TVA à l'importation pour les entreprises qui présentent des marchandises en douane pour le compte de leur destinataire. Ce régime « balai » vise principalement les entreprises de transport express qui doivent mettre en œuvre des nouvelles procédures de recouvrement et de liquidation de la TVA.

Suivant ce dispositif, le redevable de la TVA pour la vente à distance de biens importés demeure le destinataire final mais la personne qui présente les marchandises en douane règle directement la TVA à l'importation qu'il aura recouvrée auprès du destinataire. Ainsi, en l'absence de recours au IOSS, le dispositif prévu à l'article 147 de la loi de finances pour 2020 garantit la perception de la TVA, tout en assurant qu'elle ne soit perçue qu'une seule fois au moment du dédouanement.

4. Les plateformes en ligne, de nouveaux redevables tenus de consigner l'ensemble des opérations

Conformément au « paquet TVA », l'article 147 de la loi de finances pour 2020 rend les plateformes elles-mêmes redevables pour certaines opérations soit :

- lorsqu'elles **facilitent par l'utilisation d'une interface** électronique telle qu'une place de marché, une plateforme, un portail ou un dispositif similaire, **les ventes à distance de biens importés** depuis un pays ou territoires tiers (dans la limite de 150 euros) ;

- lorsqu'elles **facilitent la livraison d'un bien au sein de l'Union européenne par un assujetti non établi au sein de l'Union européenne et qui est dès lors réputé avoir reçu et livré ces biens lui-même**, ce qui revient à estimer qu'il est redevable de la TVA.

Le nouvel article 293 A du CGI dans sa rédaction issue de l'article 147 de la loi de finances pour 2020 va cependant au-delà de ce qui est prévu par le paquet TVA **en prévoyant que les plateformes sont également rendues redevables de la TVA à l'importation (TVAI) pour les biens de plus de 150 euros lorsque le lieu d'imposition à la TVA est situé en France.**

En dehors de ce cas, et lorsque les biens importés ont une valeur supérieure à 150 euros, **le redevable de la TVAI demeure le destinataire réel des biens sur la déclaration d'importation, avec une responsabilité solidaire du déclarant en douane.**

En d'autres termes, le dispositif qui doit entrer en vigueur prévoit **qu'une plateforme qui facilite les importations de biens d'une valeur de plus de 150 euros à destination de la France sera redevable de la TVA à l'importation auprès de la douane française.** Le destinataire restera solidairement tenu du paiement de la taxe.

En revanche, si la destination finale du bien est située dans un autre État membre, par exemple en Allemagne, et que l'importation se fait en France, la droit de l'Union européenne ne permet pas de désigner la plateforme comme redevable de la TVA à **l'importation pour les biens de plus de 150 euros.**

Si la plateforme a recours au guichet unique à l'importation (IOSS) pour déclarer et payer la vente à distance de biens importés de moins de 150 euros, la TVA due à l'importation sera exonérée pour éviter la double taxation. Si la plateforme n'a pas recours à ce guichet, elle pourra, lorsqu'elle fait sa déclaration de chiffres d'affaires pour les ventes à distance de bien importés de moins de 150 euros, **déduire la TVA à l'importation due sur ces biens. Cela revient à inciter les plateformes à avoir recours au IOSS.**

B. DU FAIT DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19, LE CONSEIL A DÉCIDÉ DE REPORTER AU 1^{ER} JUILLET 2021 L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA DIRECTIVE

Alors que l'entrée en vigueur de la directive 2017/2455 au 1^{er} janvier 2021 avait été confirmée après un « tour d'horizon » de la Commission européenne en février dernier, celle-ci a finalement proposé au Conseil de reconsidérer cette date au regard des conséquences majeures de la pandémie de covid-19 sur le fonctionnement des administrations financières des États membres¹.

¹ *Décision (UE) 2020/1109 du Conseil du 20 juillet 2020 modifiant les directives (UE) 2017/2455 et (UE) 2019/1995 en ce qui concerne les dates de transposition et d'application en réaction à la pandémie de Covid-19.*

La Commission européenne a en particulier souligné **le retard pris par certains États membres dans la transposition de la directive** et l'importance, en parallèle, de mettre en œuvre de façon coordonnée les nouveaux dispositifs.

Compte tenu de l'épidémie de Covid-19, la Commission européenne a retenu que la « *mise en place du système informatique requis au niveau national pour mettre en œuvre les règles prévues par les directives relatives à la TVA sur le commerce électronique risque fortement d'être retardée, ce qui empêcherait plusieurs États membres d'être prêts à appliquer les nouvelles règles à compter du 1^{er} janvier 2021* ».

Les transporteurs de courriers et colis, également concernés par la réforme dans la mesure où ils sont redevables de la TVA lorsque le vendeur n'a pas eu recours au dispositif de ventes à distance de biens importés, auraient également fait **valoir la nécessité d'un report de l'entrée en vigueur de la réforme.**

La nouvelle date d'application a donc été fixée au 1^{er} juillet 2021 au niveau européen, les textes de transposition et d'application de la directive devant au plus tard être pris au 30 juin 2021.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : OUTRE LE DÉCALAGE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DES MESURES DE TRANSPOSITION, LE PRÉSENT ARTICLE PRÉVOIT PLUSIEURS AJUSTEMENTS IMPORTANTS

A. LE DÉCALAGE D'ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JUILLET 2021

Les **II et III** du présent article prévoient de **retarder l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} juillet 2021**, conformément à la décision du Conseil du 20 juillet 2020 évoquée supra.

B. LE PRÉSENT ARTICLE PRÉCISE LE RÉGIME APPLICABLE AUX VENTES À DISTANCES DE BIENS D'OCCASION, ŒUVRES D'ART, OBJETS DE COLLECTION ET D'ANTIQUITÉ IMPORTÉS

Le **A du I** vise à modifier l'article 258 du code général des impôts dans sa version issue de l'article 147 de la loi de finances initiale pour 2020 pour préciser le régime d'imposition à la TVA des ventes à distances de biens d'occasion, œuvres d'art, objets de collection et d'antiquité importés.

L'article visé par la modification détermine le lieu de livraison des biens meubles corporels pour l'application du régime de TVA sur les ventes à distances de biens, son **IV concernant en particulier le régime spécifique des ventes à distance de biens importés.**

Les livraisons de biens d'occasion, d'œuvres d'art, d'objets de collection et d'antiquité effectués par un assujetti revendeur et les livraisons de moyens de transport d'occasion visées au présent article **font en effet l'objet du régime d'imposition sur la marge.**

Cette modalité d'imposition à la TVA est définie aux articles 297 A et 297 G du code général des impôts : « *la base d'imposition des livraisons par un assujetti revendeur de biens d'occasion, d'œuvres d'art, d'objets de collection ou d'antiquité qui lui ont été livrés par un non redevable de la taxe sur la valeur ajoutée ou par une personne qui n'est pas autorisée à facturer la taxe sur la valeur ajoutée au titre de cette livraison est constituée de la différence entre le prix de vente et le prix d'achat.* » La situation des assujettis revendeurs de véhicules d'occasion est définie à l'article 297 G du CGI. **Les revendeurs concernés n'étant imposé que sur la marge, il convient de préciser les règles d'imposition** dans le cadre du nouveau régime des ventes à distance de biens importés.

Ainsi, en écartant l'application du principe de destination pour la taxation de ces biens, les modifications introduites au présent article visent à **préserver le régime de taxation sur la marge et les modalités d'assujettissement en France** de l'assujetti revendeur de biens d'occasion, d'œuvres d'art, d'objets de collection et d'antiquité ainsi que de véhicules d'occasion.

Le **B du I** modifie en conséquence l'article 258 A dans sa rédaction résultant de l'article 147 de la loi de finances initiale pour 2020 qui comprenait déjà l'exception des biens et véhicules d'occasion, mais ne précisait pas le régime de taxation ouvrant droit à l'application de cette exception. **Le présent article explicite ainsi le champ de l'exception au régime des ventes à distance de biens importés, en renvoyant explicitement au régime de taxation sur la valeur ajoutée sur la marge.**

C. CONFORMÉMENT À LA DIRECTIVE, LES PRESTATAIRES ÉTABLIS DANS PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES DEVRONT AUTOMATIQUÉMENT RÉGLER LA TVA DANS CHACUN DES ÉTATS MEMBRES

Le **1° C du I** apporte une précision à l'article 259 D du CGI dans sa rédaction issue de l'article 147 de la loi de finances initiale pour 2020.

En effet, alors que le dispositif actuel prévoit que le prestataire de service établi dans un autre État membre n'est redevable de la TVA dans le pays de prestation de services qu'à la condition que la valeur totale des services rendus et des ventes de biens dans d'autres États membres soient d'une valeur inférieure à 10 000 euros, le dispositif proposé au présent article vise à ce que le prestataire doive payer la TVA dans les États membres de destination dès lors qu'il est **lui-même établi dans plusieurs États membres.**

Cette précision correspond à la transposition précise de l'article 59 *quater* de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017.

Le **2° du C du I** procède à la précision symétrique dans le cas où le prestataire n'est établi **qu'en France**. Ainsi, lorsque tel est le cas et que les prestations et ventes à distance de biens ou de service sont inférieures à 10 000 euros, le lieu d'imposition sera automatiquement situé en France, hors option contraire du prestataire.

D. L'APPLICATION D'UN TAUX DE TVA UNIFORME DE 20 % POUR LES PERSONNES QUI PRÉSENTENT LES MARCHANDISES EN DOUANE EN L'ABSENCE DE RECOURS AU DISPOSITIF DE VENTE À DISTANCE DE BIENS IMPORTÉS

Le **D du I** complète l'article 298 *sexdecies* I du CGI dans sa rédaction résultant de l'article 147 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 en prévoyant d'appliquer le taux de 20 % de TVA prévu à l'article 278 du CGI aux situations visés audit article.

En effet, le dispositif prévu à l'article 298 *sexdecies* I du CGI prévoit qu'en l'absence de recours au guichet unique de TVA pour les ventes à distance de biens, le redevable de la TVA est bien le destinataire final **mais charge la personne qui présente les marchandises en douane de régler directement la TVA à l'importation qu'il aura recouvré auprès du destinataire final**. Dans un double objectif de simplification pour les entreprises de transport mais également pour les services des douanes, et d'incitation au recours au *Imported-one-stop-shop* (IOSS), le taux applicable sera le taux normal de TVA, soit 20 %.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement procédant à la correction d'un renvoi à l'article 298 *sexies* F du CGI. L'amendement précise les règles applicables au régime spécial de *one stop shop* pour les prestations de services à des non assujettis au sein de l'Union européenne par des assujettis qui ne sont pas ressortissant d'un État membre.

La rédaction issue de l'article 147 de la loi de finances pour 2020 comporte en effet un renvoi non justifié aux dispositions de l'article 298 *sexdecies* G du CGI qui concerne les entreprises sises en France.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DÉCALAGE D'ENTRÉE EN VIGUEUR ET DES AMÉNAGEMENTS JUSTIFIÉS

A. UN DÉCALAGE D'ENTRÉE EN VIGUEUR PLEINEMENT LÉGITIME DANS LE CONTEXTE DE CRISE ACTUEL

Les conséquences de l'épidémie de Covid-19 ont été nombreuses : de grandes réformes ont été arrêtées ou retardées dans divers domaines. Les administrations financières des États membres de l'Union ont dû revoir leurs priorités et adapter leurs calendriers. Afin que les règles contenues dans le paquet TVA puissent entrer en vigueur de façon coordonnée sur le territoire de l'Union, **le décalage d'entrée en vigueur auquel il est procédé au présent article apparaît pleinement légitime.**

Les plateformes de commerce en ligne et les transporteurs présentant les marchandises en douane doivent également s'adapter. Ce délai permettra aux entreprises visées de se préparer pleinement à cette échéance particulièrement importante.

Il s'agira dès lors d'être particulièrement vigilant dans les mois à venir sur les efforts réalisés par chacun des États membres de l'Union pour garantir une entrée en vigueur homogène et sans risque d'appel d'air depuis certains États qui seraient moins avancés, notamment en matière de contrôles.

B. DES PRÉCISIONS ET DES CORRECTIONS UTILES AUX MESURES DE TRANSPOSITION DU PAQUET TVA

Les différentes précisions sur les dispositifs contenus au présent article sont justifiées.

Concernant les assujettis revendeurs de véhicules d'occasion et les biens d'occasion, œuvres d'art, objets de collection et d'antiquité, les dispositions du présent article permettent une clarification bienvenue du régime applicable. Les modifications apportées doivent permettre de préserver le régime d'imposition sur la marge **pour les ventes à distance de ces biens lorsqu'ils sont importés de pays ou territoires tiers à l'Union européenne.**

En l'absence de recours au guichet unique de TVA pour les ventes à distance de biens importés, la personne qui présente les marchandises en douane devra payer une TVA à 20 %. Les taux réduits ne seront pas applicables lorsque le vendeur n'a pas recours au guichet *Imported-one-stop-shop* (IOSS).

L'application de ce taux uniforme et donc possiblement majoré sur certains produits constitue une simplification du dispositif, tant pour les entreprises de transport de colis que pour les services de l'État. La bonne mise en œuvre du dispositif suppose une application facile et homogène, ce qu'un taux uniforme permet.

Le rapporteur général est favorable à cette évolution **dans la mesure où elle ne remet pas en cause l'application des taux réduits mais incite l'ensemble des entreprises qui souhaitent en faire bénéficier leurs clients à avoir recours au IOSS**. Ce guichet doit en effet garantir une gestion simple et efficace du règlement de la TVA pour les entreprises.

Décision de la commission : la commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 11

**Mise en conformité avec le droit européen du régime de TVA
des gains de course hippique**

Le présent article supprime l'assujettissement à la TVA des sommes attribuées par les sociétés de course par les propriétaires et entraîneurs de chevaux au titre des gains de course hippique. Il met ainsi en conformité le droit interne avec la jurisprudence européenne tout en soutenant la filière équine.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ASSUJETISSEMENT À LA TVA DES
GAINS DE COURSE HIPPIQUE ALLANT À L'ENCONTRE DES
PRINCIPES DÉGAGÉS PAR LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE**

**A. LES GAINS DE COURSE HIPPIQUES SONT ASSUJETTIS À LA TVA AU
TAUX NORMAL**

Les gains de course hippiques recouvrent l'ensemble des prix, y compris les prix de course et les primes, décernés aux propriétaires ou éleveurs de chevaux à l'occasion d'épreuves hippiques.

Les sommes attribuées aux sociétés de courses de chevaux donnent actuellement lieu au paiement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le 4° du III de l'article 257 du code général des impôts (CGI), instauré par la loi de finances pour 1987¹, **soumet actuellement au taux normal les sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs** pour les chevaux dont ils sont propriétaires. Ces derniers peuvent en revanche déduire la TVA relative aux dépenses découlant de leur activité. La TVA est facturée par les propriétaires de chevaux aux sociétés de courses, qui sont des assujettis partiels.

Ces dispositions concernent les propriétaires éleveurs, les entraîneurs et les propriétaires entraîneurs. En revanche, les gains de course perçus par les propriétaires de chevaux de course particuliers qui confient leurs chevaux à un entraîneur en vue de la compétition ne sont pas soumis à la TVA.

¹ Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987.

Si, avant 2013, les gains de courses bénéficiaient d'un taux réduit, la condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans sa décision *Commission c/ France* de mars 2012¹a entraîné un **retour au taux normal de TVA, soit 20 %**. Cette hausse a été compensée par l'État à partir de 2014 par le biais d'une diminution de la fiscalité sur les mises hippiques afin d'accroître les ressources des sociétés de course mères.

B. LA JURISPRUDENCE DE LA CJUE CONSIDÈRE LES GAINS DE COURSE COMME NON IMPOSABLES À LA TVA

L'interprétation de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (dite « directive TVA »), rendue par la CJUE dans l'*arrêt Pavlina Bastova*² de 2016 va cependant dans un sens contraire au dispositif français.

La Cour a en effet considéré que, lorsqu'un droit à déduction des coûts afférents aux chevaux de course existe, **le prix remporté par un assujetti du fait du classement de l'un de ses chevaux à l'arrivée d'une course hippique ne doit pas être inclus dans la base d'imposition à la TVA**.

La justification avancée par la CJUE est celle de **l'aléa dans la survenance du gain**, qui ne permet pas de caractériser l'existence d'un lien direct entre la mise à disposition des chevaux de course par leurs propriétaires aux sociétés de course et le gain que ces dernières versent aux propriétaires de chevaux classés à l'issue de la course. **Or, l'existence d'un tel lien est nécessaire pour faire entrer cette opération dans le champ de la TVA**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE PAR LA SUPPRESSION DE LA TVA SUR LES GAINS DE COURSES HIPPIQUES

Le **1 du présent article** propose de supprimer au III de l'article 257 du CGI la mention, parmi les activités soumises à la TVA, des sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires. Par cohérence, la mention à l'article 289 du même code des factures émises par les sociétés de course assujetties est également abrogée par le **2 du présent article**.

Cette suppression permettrait de **mettre en conformité le droit national avec le droit de l'UE** en ne soumettant plus à la TVA les sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course. Les

¹ Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), *Commission c/ France*, 8 mars 2012, aff. C-596/10

² Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), *Pavlina Bastova*, 10 novembre 2016, aff. C-342/15.

montants des gains de courses perçus n'en seront pas affectés, étant donné qu'ils étaient majorés de la TVA.

Selon l'évaluation préalable de cet article par le Gouvernement, la perte de recettes **coût pour l'État de cette mesure n'est pas chiffrable avec précision**. Son impact budgétaire n'est cependant pas nul et devrait s'élever à **plusieurs millions d'euros**. Une partie, quoique marginale, de cette perte de recettes pourrait être compensée par la perte des droits à déduction de la TVA pour certains propriétaires anciennement assujettis à la TVA au titre des seuls gains de course.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SUPPRESSION DE LA TVA APPLICABLE AUX GAINS DE COURSES JURIDIQUEMENT NÉCESSAIRE ET SOUTENANT LA FILIÈRE ÉQUINE

18 000 courses hippiques sont organisées chaque année sur les 244 hippodromes français. Elles génèrent annuellement environ 11 milliards d'euros de chiffre d'affaires, selon les chiffres du rapport d'information publié par la commission des affaires européennes du Sénat en 2018¹. Ce même rapport note que la hausse des recettes des courses est actuellement inférieure à celle des coûts, et que « *cette rentabilité moindre entraîne un découragement des propriétaires, une moindre activité des entraîneurs et une fragilisation des éleveurs* ».

Le Sénat s'est positionné à maintes reprises pour la suppression, ou à défaut la diminution, du taux de TVA applicable aux courses hippiques. Il a notamment adopté en décembre 2018, la résolution européenne sur le retour à un taux réduit de TVA pour la filière équine au présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement du Sénat² qui découlait des conclusions du rapport précédemment mentionné.

¹ Rapport d'information n° 115 (2018-2019) sur le retour à un taux réduit de TVA pour la filière équine, de Mme Anne-Catherine Loisier, fait au nom de la commission des affaires européennes - 8 novembre 2018

² Résolution européenne 15 et 116 (2018-2019). Sur le retour à un taux réduit de TVA pour la filière équine - 14 décembre 2018

La suppression de la TVA sur les gains de course, outre qu'elle s'avère indispensable à une mise en conformité du droit national avec la jurisprudence européenne, est de nature à **soutenir la filière équine en difficulté**.

Elle permettra également **d'alléger les charges administratives des sociétés de courses**, qui n'auront plus à connaître au préalable le statut des propriétaires de chevaux de courses au regard de la TVA (assujetti ou non assujetti) avant d'opérer le versement des gains.

Décision de la commission : la commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 12

Maintien d'un crédit d'impôt en faveur de l'acquisition et de la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique

La loi de finances pour 2020 a, à la fois :

- instauré 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 prorogé 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} déciles¹). Toutefois, les dépenses d'acquisition et de pose de système de charge pour véhicule électrique restent éligibles jusqu'à la fin de l'année à un crédit d'impôt de transition énergétique (CITE) de 300 euros, sans condition de ressources, y compris donc pour les ménages des 9^{ème} et 10^{ème} déciles.

Dans la perspective de la disparition du CITE, le présent article propose la création d'un crédit d'impôt sur le revenu réservé aux dépenses d'acquisition et de pose de systèmes de charge pour véhicule électrique, supportées entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023, par les contribuables propriétaires, mais également les locataires et occupants à titre gratuit.

En effet, l'ANAH, versant la prime de rénovation énergétique, n'est pas habilitée à verser une aide ne constituant pas une dépense d'amélioration de l'habitat, comme l'installation d'une borne de recharge de véhicule électrique.

La création de ce crédit d'impôt, permettant de maintenir un soutien public à ce type de dépense, est donc bienvenue.

Par ailleurs, le présent article confirme l'éligibilité au CITE des foyers fermés et inserts à bûches ou granulés pour un montant forfaitaire de 600 euros pour les dépenses engagées en 2020. Il prévoit des dispositions transitoires pour les dépenses de travaux engagées en 2018 et payées en 2020 et celles engagées en 2019 et 2020 et payées en 2021.

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

¹ Sauf pour les dépenses au titre de l'isolation thermique des parois opaques.

I. LE DROIT EXISTANT : LA TRANSFORMATION PROGRESSIVE DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (CITE) EN PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

A. EN 2020, UNE PRIME DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE POUR LES MÉNAGES MODESTES ET LE MAINTIEN DU CITE POUR LES MÉNAGES INTERMÉDIAIRES

1. La création d'une prime de rénovation énergétique pour les ménages modestes en 2020, en remplacement du CITE

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé la **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, en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique et des aides « Habiter mieux agilité » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH).**

Seuls les propriétaires occupant leur logement à titre de résidence principale y sont éligibles, sous conditions de ressources. Ainsi, en 2020, cette prime, dénommée « MaPrimeRénov' » s'adresse aux ménages les plus modestes, selon les conditions de ressources fixées par l'ANAH.

Plancher et plafond de ressources ouvrant droit à la prime de rénovation énergétique pour les dépenses payées à partir du 1^{er} janvier 2020

(en euros)

Nombre de personnes composant le ménage	Plafond de ressources ménages aux ressources très modestes		Plafond de ressources ménages aux ressources modestes	
	Ile-de-France	Autres régions	Ile-de-France	Autres régions
1	20 593	14 879	25 068	19 074
2	30 225	21 760	36 792	27 896
3	36 297	26 170	44 188	33 547
4	42 381	30 572	51 597	39 192
5	48 488	34 993	59 026	44 860
Majoration par personne supplémentaire	+ 6 096	+ 4 412	+ 7 422	+ 5 651

Source : commission des finances

La loi de finances a renvoyé les conditions et caractéristiques d'attribution de la prime à la voie réglementaire. Le **décret n° 2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique** détermine ainsi les dépenses éligibles à la prime de transition énergétique et les conditions d'attribution et d'utilisation de la prime. L'article 3 précise que « le montant

de la prime est fixé forfaitairement par type de dépense éligible, en fonction des ressources du demandeur, des caractéristiques des dépenses éligibles et, le cas échéant, de la partie de l'immeuble ou des éléments d'équipements concernés ».

La loi de finances a également fixé les **modalités de versement de la prime** créée : ainsi, l'attribution de la prime pour le compte de l'État est confiée à l'ANAH, dans des conditions et suivant des modalités qui sont également définies par le décret précité.

2. La prolongation du CITE en 2020 pour les ménages aux niveaux de revenus intermédiaires

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a **prolongé le CITE pour une année supplémentaire** pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2020 par les **ménages aux revenus « intermédiaires »** (déciles 5 à 8 de revenus), avant une bascule vers la prime de rénovation énergétique prévue en 2021.

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 ; sont retenus les revenus de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense (N-2) ou, lorsqu'ils sont inférieurs aux seuils appliqués par l'ANAH, ceux de la dernière année précédant le paiement de la dépense (N-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 ; 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).

Ces plafonds permettent donc d'inclure 80 % des ménages dans le champ des bénéficiaires du CITE en 2020 - et, partant, d'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	25 068	19 074	27 706
2	36 792	27 896	44 124
3	44 188	33 547	50 281
4	51 597	39 192	56 438
5	59 026	44 860	62 595
Majoration par personne supplémentaire	+ 7 422	+ 5 651	+ 6 157

Source : commission des finances

Ces conditions de ressources ne sont pas applicables aux dépenses au titre de l'acquisition d'un système de charge pour véhicule électrique. Autrement dit, tous les ménages, sans condition de revenus, peuvent bénéficier du CITE pour ce type de dépense¹ (cf. *infra*).

En outre, les dépenses relatives aux matériaux d'isolation thermique des parois opaques restent éligibles au CITE en 2020 pour les ménages des 9^{ème} et 10^{ème} déciles de revenus.

La loi de finances pour 2020 a aussi **limité le champ d'application du CITE aux seules dépenses supportées par les propriétaires des logements** dans lesquels sont effectués des travaux de rénovation énergétique, excluant **les locataires ou occupants à titre gratuit** auparavant éligibles au CITE.

Elle a également étendu le périmètre des dépenses éligibles au CITE aux **bouquets de travaux dans les maisons individuelles**, mais a supprimé l'éligibilité des dépenses d'acquisition de chaudières à très haute performance énergétique².

Enfin, alors que son taux était jusqu'alors fixé à 30 % pour toutes les dépenses éligibles, l'article 15 de la loi de finances pour 2020 a prévu 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. Est également prévu un barème spécifique pour les dépenses portant sur les parties communes d'un immeuble collectif.

¹ Le champ de la dépense éligible a également été élargi car au-delà des dépenses d'acquisition, les dépenses de pose sont aussi éligibles au CITE.

² L'article 200 quater du CGI liste donc les équipements éligibles au CITE tandis que l'article 18 bis de l'annexe IV du CGI précise les caractéristiques techniques et critères de performances minimales des dispositifs.

Barème applicable pour les dépenses engagées à partir du 1^{er} janvier 2020

Nature de la dépense	Montant	
	Ménages remplissant les conditions de revenus mentionnées par l'article	Ménages ne remplissant pas la condition de plafond de ressources mentionnée par l'article
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	(Sans objet)
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	10 € / 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 25 € / 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 2 000 € pour les chauffe-eau solaires individuels 1 500 € pour les poêles à granulés et cuisinières à granulés 1 000 € pour les poêles à bûches et cuisinières à bûches 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	(Sans objet)

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	(Sans objet)
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur et/ou de froid, et droits et frais de raccordement mentionnés au d du 1	400 €	(Sans objet)
Système de charge pour véhicule électrique mentionné au i du 1	300 €	300 €
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires mentionnés au j du 1	15 € / m ²	(Sans objet)
Audit énergétique mentionné au l du 1	300 €	(Sans objet)
Dépose de cuve à fioul mentionnée au m du 1	400 €	(Sans objet)
Équipements de ventilation mécanique contrôlée à double flux mentionnés au n du 1	2 000 €	(Sans objet)
Bouquet de travaux pour une maison individuelle mentionné au o du 1	150 € par mètre carré de surface habitable	(Sans objet)

Source : article 200 quater du code général des impôts

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.

La loi de finances a également prévu un nouveau 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 : le **montant de crédit d'impôt** ne peut 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**¹.

Le 6^{ter} de l'article 200 quater du CGI précise que certains dispositifs fiscaux ne peuvent, pour une même dépense, être appliqués de façon cumulée avec le CITE. Il s'agit :

¹ Le montant de la majoration du plafond par personne à charge est de 120 euros.

- 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.

Enfin, le B du III de l'article 15 de la loi de finances pour 2020 prévoit des **dispositions transitoires**, précisant que 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 de rénovation énergétique.

B. L'INSTALLATION DE BORNE DE RECHARGE DE VÉHICULE ÉLECTRIQUE EST FINANCÉE NOTAMMENT PAR LE BIAIS DU CITE

1. Des objectifs ambitieux de développement de l'électromobilité

Notre pays s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, la deuxième Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) présentée en avril 2020 confirme l'objectif de la neutralité carbone en 2050, ce qui nécessite une division par six des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

La SNBC fixe ainsi un objectif de réduction de 28 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 2015 pour le secteur des transports – qui reste le principal secteur émetteur, avec 30 % des émissions nationales en 2017¹. Par ailleurs, l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) fixe un **objectif de décarbonation complète du secteur des transports terrestres d'ici 2050**.

Ainsi, le **développement de l'électromobilité apparaît indispensable pour atteindre ces objectifs**. L'article 73 de la loi LOM précité prévoit ainsi la **fin de la vente des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers neufs utilisant des énergies fossiles, d'ici à 2040**. En outre, comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, le **contrat stratégique de la filière automobile** inclut notamment des objectifs de

¹<https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/defis-environnementaux/changement-climatique/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre/article/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-des-transports>

multiplication par cinq des ventes de véhicules électriques d'ici fin 2022 par rapport à 2017 et d'un million de véhicules électriques et hybrides rechargeables en circulation à horizon 2022.

2. Le soutien public à l'installation de borne de recharge de véhicule électrique passe notamment par le CITE, qui disparaît au 31 décembre 2020

L'installation de borne de recharge de véhicule électrique est indispensable au développement de l'électromobilité : ces bornes sont installées dans l'espace public mais également au domicile des particuliers.

D'après les chiffres fournis par Enedis, au 2^{ème} trimestre 2020, **32 648 points de recharge sont accessible au public**, et plus de **367 000 points de recharge privés sont installés en France**, dont 210 000 « société » localisés sur les sites des sociétés et réservés à la recharge des véhicules électriques des employés, et 157 000 « particulier » dans le résidentiel collectif ou individuel¹.

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe un objectif de **7 millions de points de charge publics et privés d'ici 2030**.

Plusieurs dispositifs de soutien participent au déploiement d'infrastructures de recharge pour les véhicules électriques.

Tout d'abord, les programmes d'investissement d'avenir (PIA) ont alloué **61 millions d'euros pour participer au déploiement de plus de 20 000 points de recharge**.

Ensuite, les **certificats d'économie d'énergie** financent le programme ADVENIR, qui propose une aide couvrant jusqu'à 50 % des coûts d'installation de points de recharge (sur les parkings, en habitats collectifs...).

Les dépenses d'acquisition et de pose de système de charge pour véhicule électrique au domicile des particuliers ne sont pas éligibles à la prime de rénovation énergétique, mais restent éligibles en 2020 au CITE, sans conditions de ressources : ainsi, les ménages modestes bénéficient toujours, en 2020, comme tous les autres ménages, du CITE pour ce type de dépenses. Le barème est, comme pour les autres dépenses, forfaitaire : le montant de CITE est de **300 euros par système de charge, dans la limite de 75 % de la dépense effectivement supportée par le contribuable**. Or, à partir du 1^{er} janvier 2021, le CITE serait remplacé définitivement par la prime de rénovation énergétique, et l'ANAH n'étant pas habilitée à distribuer ce type d'aide, le soutien public pourrait disparaître.

¹ <https://data.enedis.fr/explore/dataset/nombre-total-de-points-de-charge/>

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'ACQUISITION ET LA POSE DE SYSTÈMES DE CHARGE POUR VÉHICULE ÉLECTRIQUE ET DES PRÉCISIONS SUR LE CITE

A. L'EXTENSION DU CHAMP DES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU CITE EN 2020

Le présent article comporte des précisions relatives au CITE en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020.

Le **A du I** prévoit de rétablir dans le champ des dépenses éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique les **dépenses pour l'acquisition et la pose des foyers fermés et inserts à bûches ou granulés**. Un forfait de **600 euros** de crédit d'impôt est ainsi prévu.

Le **A du III** du présent article prévoit que cet élargissement s'applique aux dépenses payées en 2020.

B. LA CRÉATION D'UN CRÉDIT D'IMPÔT POUR L'ACQUISITION ET LA POSE DE SYSTÈMES DE CHARGE POUR VÉHICULE ÉLECTRIQUE

Le **B du II** du présent article propose la création d'un **crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'acquisition et de pose de systèmes de charge pour véhicule électrique**. Il codifie ce crédit d'impôt au nouvel article 200 *quater* C du code général des impôts.

Ce crédit d'impôt, qui s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année de paiement de la dépense par le contribuable, est égal à **75 % du montant de la dépense, sans pouvoir dépasser 300 euros par système de charge**, comme dans le barème du CITE qui s'applique actuellement.

Il concerne les dépenses effectuées à ce titre **entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023** par les contribuables domiciliés en France, pour le **logement dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit** et qu'ils affectent à leur **habitation principale**.

Le 3 du nouvel article 200 *quater* C du CGI prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du budget « *précise les caractéristiques techniques des systèmes de charge pour véhicule électrique requises pour l'application du crédit d'impôt* ».

Ces dépenses n'ouvrent droit au crédit d'impôt que lorsqu'elles sont facturées par l'entreprise procédant à la fourniture et à l'installation des systèmes de charge ou qui recourt à une entreprise sous-traitante pour les réaliser.

En outre, le bénéfice du crédit d'impôt est limité, pour un même logement, à **un seul système de charge pour une personne célibataire, veuve ou divorcée** et à **deux systèmes pour un couple soumis à imposition commune**.

Le 7 de l'article 200 *quater* C du CGI précise que les dépenses éligibles au crédit d'impôt doivent figurer sur la facture de l'entreprise, facture devant contenir plusieurs éléments (lieu de réalisation des travaux, nature des travaux, montant, désignation voire caractéristiques techniques des systèmes de charge).

Lorsque le bénéficiaire du crédit d'impôt n'est pas en mesure de produire une facture comportant ces éléments, il fait l'objet, au titre de l'année d'imputation et dans la limite du crédit d'impôt obtenu, d'une reprise égale au montant de l'avantage fiscal accordé à raison de la dépense non justifiée.

Enfin, un contribuable ne peut, pour une même dépense, bénéficier à la fois du crédit d'impôt créé et d'une déduction de charges pour la détermination de ses revenus catégoriels. En pratique, le crédit d'impôt est **imputé sur l'impôt sur le revenu après imputation des réductions d'impôt** (mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200 *bis* du CGI), des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.

C. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le présent article prévoit deux types de mesures transitoires.

D'abord, il étend la période pendant laquelle les contribuables peuvent bénéficier du CITE dans sa version antérieure à la réforme prévue à l'article 15 de la loi de finances pour 2020 : ainsi, les dépenses engagées (soit celles pour lesquelles le contribuable justifie de l'acceptation d'un devis ou du versement d'un acompte) en 2019 mais également en 2018, mais payées en 2020, sont concernées par ce dispositif (**II du présent article**).

En outre, des mesures transitoires sont prévues pour 2021 : les dépenses engagées en 2019 ou en 2020 mais payées en 2021 pourront ouvrir droit au CITE dans sa rédaction applicable aux dépenses payées en 2020. Néanmoins, le contribuable ne pourra pour ces mêmes dépenses bénéficier également de la prime de rénovation ou du crédit d'impôt créé par le présent article (**B du III du présent article**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements** au présent article : le premier est un amendement **réactionnel**, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances.

Le second, à l'initiative de notre collègue député Vincent Thiébaud et plusieurs membres du groupe La République en marche (LREM), **étend le bénéfice du crédit d'impôt en faveur de l'acquisition et de la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique aux résidences secondaires**. Cet amendement a fait l'objet d'un sous-amendement à l'initiative du Gouvernement, **limitant le bénéfice du crédit d'impôt à une résidence secondaire par contribuable**.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN CRÉDIT D'IMPÔT INDISPENSABLE À LA POURSUITE DU SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLECTROMOBILITÉ

Le CITE, dont ont continué à bénéficier en 2020 les ménages aux revenus intermédiaires, arrive à échéance au 31 décembre 2020 et sera remplacé par une prime de rénovation énergétique, perçue de façon contemporaine à la réalisation de la dépense. Les ménages aux revenus intermédiaires pourront donc bénéficier de cette prime, ainsi qu'à titre temporaire, pour une durée de deux ans, dans le cadre du plan de relance, les ménages des deux derniers déciles de revenus.

Les dépenses d'acquisition et de pose de système de charge pour véhicule électrique, éligibles jusqu'à la fin de l'année à un crédit d'impôt de 300 euros, ne seraient toutefois pas éligibles à la prime de rénovation énergétique, car l'ANAH, versant la prime, n'est pas habilitée à verser une aide ne constituant pas une dépense d'amélioration de l'habitat.

Le Gouvernement avance plusieurs arguments ayant conduit à écarter l'option d'un versement par l'ANAH d'une telle aide.

D'abord, le versement d'une telle aide, éloignée de la rénovation énergétique des logements à strictement parler, n'entre pas dans les missions statutaires de l'ANAH.

Surtout, le montant de l'aide attribuée au titre du soutien à l'installation des bornes de recharge présenterait un caractère disproportionné par rapport aux coûts de gestion supportés par l'ANAH, s'agissant notamment du dispositif d'instruction (avant les travaux, après leur achèvement), adapté aux travaux de rénovation énergétique mais inadapté à un travail moins coûteux et plus simple tel l'installation d'un système de charge. Ainsi, d'après l'évaluation préalable, confier à l'ANAH la

distribution d'une aide à l'installation de borne aurait conduit à « dégrader l'efficacité de la prime de transition énergétique distribuée » par l'agence.

Le présent article entend donc **maintenir le soutien public à l'installation de systèmes de charge** sur les places de stationnement résidentiel. Pour ce faire, il crée **un crédit d'impôt dédié confirmant le niveau d'avantage fiscal que procurait le CITE**, pour tous les ménages.

Ainsi, **jusqu'au 31 décembre 2023**, les contribuables propriétaires, mais également les **locataires et occupants à titre gratuit** (qui ne sont pourtant plus éligibles au CITE depuis le 1^{er} janvier 2020) pourront prétendre au bénéfice d'un crédit d'impôt au titre des dépenses engagées en vue de l'installation de systèmes de charges sur l'emplacement de stationnement **affecté à leur résidence principale** ainsi que, comme prévu par l'Assemblée nationale, leur résidence secondaire.

Si le rapporteur général partage les objectifs du dispositif, le choix de la création d'un nouveau crédit d'impôt spécifique pose question : un versement direct d'une aide par l'ANAH aurait eu le mérite de centraliser le versement des aides consacrées à la rénovation énergétique au sein d'une même agence, et ainsi, de simplifier le paysage des aides allouées à cette politique publique. Toutefois, une réforme des statuts de l'ANAH apparaît difficilement envisageable dans le contexte d'une forte mobilisation de l'agence au titre de l'élargissement de la prime de rénovation énergétique.

S'il est regrettable que deux dispositifs distincts persistent (le crédit d'impôt créé par le présent article et la prime de rénovation énergétique), **il n'y a pas lieu de s'opposer au dispositif proposé, qui favorise le développement de l'électromobilité, et participe à la réduction de la pollution de l'air** : d'après l'évaluation préalable, en 2018, le CITE a par exemple permis l'installation de systèmes de charge pour véhicules électriques pour 1 579 ménages (soit trois fois plus qu'en 2015).

Enfin, **le dispositif proposé présente un coût négligeable pour les finances publiques (estimé à environ 1 million d'euros par an de 2022 à 2024) au regard du soutien apporté aux contribuables**. Le crédit d'impôt proposé, d'un montant de 300 euros par système, représente près du tiers du coût moyen de l'acquisition et de la pose d'un système de charge pour véhicules électriques (1 090 euros d'après l'évaluation préalable), ce qui représente un soutien non négligeable.

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

ARTICLE 13

Simplification de la taxation de l'électricité

Le présent article procède à l'intégration des actuelles taxes communales et départementales sur la consommation finale d'électricité au sein de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.

La principale motivation de cette réforme repose dans l'incompatibilité du régime en vigueur avec les objectifs de la directive « Énergie » de 2003 qui ne permet pas l'application de taux d'accise différents sur le territoire pour un même produit.

Or la possibilité laissée aux collectivités territoriales d'adopter des coefficients multiplicateurs permettant de moduler le montant de l'imposition caractérise une telle situation.

À compter de 2023, les deux taxes locales auront été supprimées et remplacées par des « parts » de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.

D'ici à 2023, le présent article organise un alignement progressif des taux applicables au niveau local en supprimant les coefficients multiplicateurs les plus faibles.

Compte tenu du risque contentieux en présence, la commission des finances constate la faiblesse des marges de manœuvre du législateur national et propose d'adopter cet article sans modification.

I. DROIT EXISTANT : UNE TAXATION NATIONALE ET LOCALE DE LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ AUX MODALITÉS DE RECOUVREMENT COMPLEXES

A. UNE TAXATION DE LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ QUI REPOSE SUR UNE COMPOSANTE NATIONALE ET DEUX TAXES LOCALES

1. Les objectifs de la directive « Énergie » de 2003 ont appelé le législateur à réformer la fiscalité de l'électricité

En Europe, la fiscalité de l'électricité est encadrée par les dispositions de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003. Cette dernière impose, en particulier :

- que l'assiette des impositions soit constituée du volume d'électricité consommée ;

- qu'un **taux minimal soit appliqué au sein de l'État membre** équivalent à cinquante centimes d'euro par mégawatheure (MW/h) pour la consommation professionnelle et à un euro par MW/h pour la consommation non-professionnelle.

Si la directive prévoit plusieurs exceptions permettant de moduler les taux ainsi que d'exempter ou d'exonérer certaines activités du paiement total ou partiel des impositions sur l'électricité, **le dispositif français se trouvait à l'issue du délai de transposition - prévu au 1^{er} janvier 2009 - en contradiction avec les objectifs fixés.**

Dans ce contexte qu'avait décrit le rapporteur général de la commission des finances, Philippe Marini¹ à l'occasion de l'examen du projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité en 2010 (loi « NOME »)², **la France a réformé sa fiscalité sur l'électricité**, notamment :

- en **réformant les taxes communales et départementales** sur l'électricité instituées aux termes des dispositions des articles L. 2333-2 et L. 3333-2 du code général des collectivités territoriales et jusqu'alors assises sur le montant de la facture d'électricité ;

- en **instituant une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) au profit de l'État** qui recouvre, depuis 2016, l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE).

2. Une accise sur la consommation d'électricité qui se partage entre une composante nationale et une composante locale pour un rendement annuel total de l'ordre de 10 milliards d'euros

Au terme des réformes successives intervenues en 2010³, 2014⁴ puis en 2015⁵, l'accise sur la consommation d'électricité présente des caractéristiques générales (a) mais se distingue entre une composante nationale (b) et une composante locale se partageant entre les collectivités du bloc communal et les départements (c).

¹ Avis n° 617 (2009-2010) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juillet 2010.

² Loi n°2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (loi « NOME »).

³ *Idem.*

⁴ Loi de finances rectificative du 29 décembre 2014.

⁵ Loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

a) *Caractéristiques générales*

L'accise sur la consommation d'électricité se distingue entre **une composante nationale et une composante locale qui présentent chacune des caractéristiques communes.**

En particulier, ces impositions sont dues par :

- les **fournisseurs d'électricité** au titre des livraisons d'électricité effectuées à destination de consommateurs finaux ;

- les **producteurs d'électricité** qui la consomment pour leurs propres besoins.

Le montant de l'imposition est, toutefois, **reporté sur la facture annuelle des consommateurs finaux.**

De même, **l'assiette de ces taxes est constituée de la quantité d'électricité fournie ou consommée.**

Le montant de l'accise est déterminé comme **le produit de cette assiette et d'un tarif.**

Plusieurs cas d'usage de l'électricité fournie (utilisation dans des procédés métallurgiques ou pour le maintien de capacité de production électrique par exemple) ouvrent droit au **bénéfice d'une exemption, d'une exonération, d'une franchise ou de l'application d'un tarif réduit.**

Enfin, **les montants acquittés** au titre de l'accise sur l'électricité et mentionnés sur la facture des consommateurs finaux **entrent dans l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée et sont déductibles de la base de l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés des entreprises.**

b) *La part nationale*

La loi NOME de 2010 a institué **une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** (TICFE) dont le produit (7,7 milliards d'euros en 2019) est affecté au budget général.

Le tarif appliqué à la quantité d'électricité fournie ou consommée est défini à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes et s'élève à 22,5 euros par MW/h.

c) *Une part communale et départementale*

La loi NOME de 2010 a institué **un régime de taxation locale sur la consommation finale d'électricité** (TLCFE) qui se distingue en **deux composantes :**

- une **taxe communale** sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) dont le produit s'est élevé à 1,6 milliard d'euros en 2018 ;

- une **taxe départementale** sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) dont le produit s'est élevé à 0,7 milliard d'euros en 2018.

En premier lieu, à l'inverse de la TICFE, la TLCFE ne porte que sur les quantités d'électricité fournies sous une puissance inférieure ou égale à 250 kilovoltampère (kVa).

En deuxième lieu, les modalités de calcul de l'accise due sont différentes au plan local et national.

D'une part, alors que la TICFE retient un tarif unique, la TLCFE en retient deux.

Ces deux tarifs se distinguent selon qu'est concernée une consommation d'électricité non-professionnelle et professionnelle pour une puissance inférieure à 36 kVa (0,77 euro par MW/h en 2020), d'un côté, ou une consommation professionnelle pour une puissance souscrite supérieure à 36 kVa (0,26 euro par MW/h en 2020), de l'autre.

Le montant de ces tarifs est actualisé chaque année en référence à l'inflation des prix à la consommation hors tabac.

D'autre part, ces tarifs peuvent être modulés par l'application d'un coefficient multiplicateur délibéré par les collectivités locales bénéficiaires avant le 1^{er} octobre de l'année précédant celle au titre de laquelle ils s'appliquent.

Les coefficients multiplicateurs applicables aux tarifs des taxes locales sur la consommation finale d'électricité

En application des dispositions des articles L. 2333-4 et L.3333-2 du code général des collectivités territoriales, les tarifs appliqués à l'assiette des taxes communale et départementale sur la consommation finale d'électricité peuvent être modulés par un coefficient multiplicateur délibéré par les collectivités locales bénéficiaires.

S'agissant de la taxe départementale, les coefficients pouvant être délibérés sont égaux à 4 et 4,25.

En 2020, d'après les données de la direction générale des finances publiques, sur 102 départements 89 appliquaient le taux maximal.

Synthèse des coefficients multiplicateurs délibérés par les départements

Coefficient multiplicateur	Nombre de départements appliquant ce taux
x 4	13
x 4,25	89

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de la DGFIP

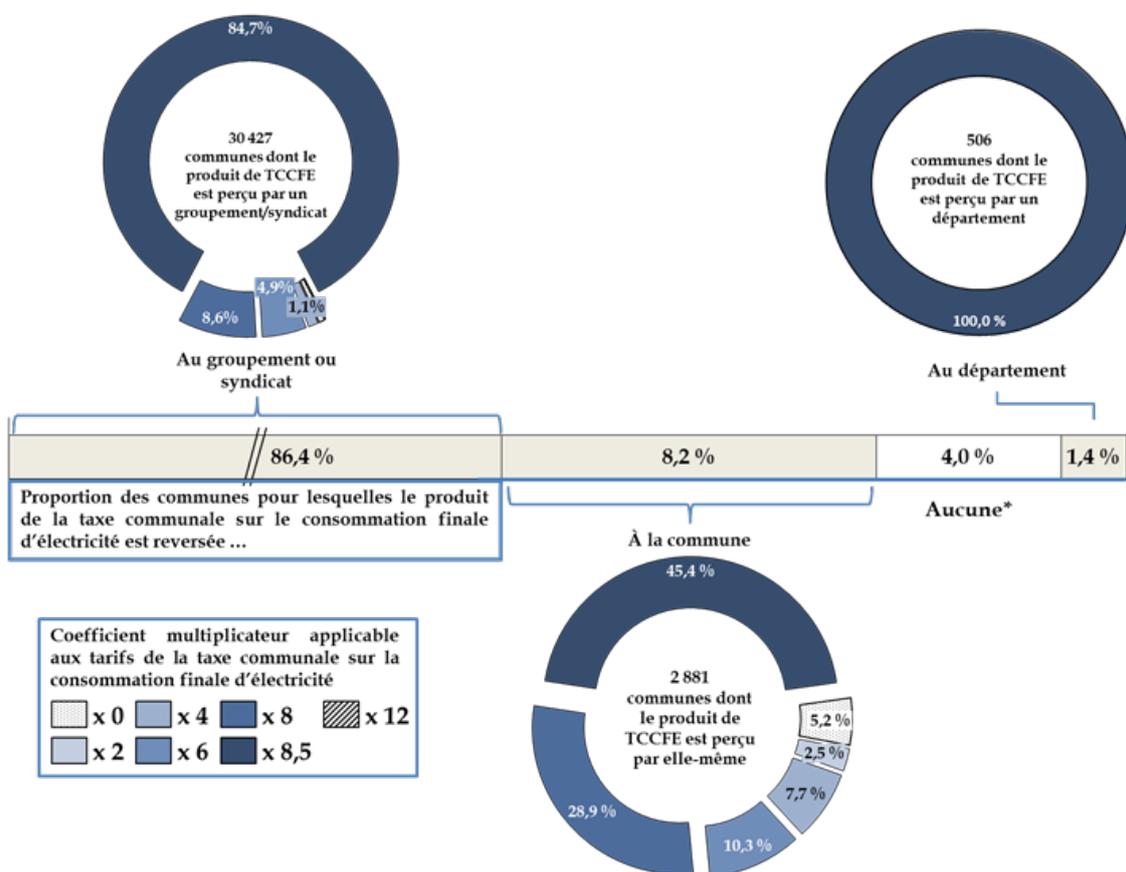
S'agissant de la taxe communale, les coefficients multiplicateurs pouvant être délibérés s'échelonnent entre 0 – auquel cas l'imposition est nulle – et 8,5 en métropole.

En dehors du territoire métropolitain, les bénéficiaires de la taxe peuvent délibérer deux coefficients supplémentaires égaux à 10 et 12.

Il convient de relever que les bénéficiaires de la taxe communale ne sont pas nécessairement les communes mais les personnes qui exercent la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité qui leur revient.

En pratique, cette compétence est essentiellement exercée par les groupements de communes et marginalement par des départements.

Synthèse de l'affectation du produit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité et des coefficients multiplicateurs délibérés en 2020



* Pour 4 % des communes aucun coefficient n'a été délibéré ou ne s'applique d'après la DGFIP.

Lecture : en 2020, parmi les 2 881 communes qui exerçaient la compétence d'autorité organisatrice de distribution de l'électricité (voir encadré *infra*) et percevait, à ce titre, le produit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité, 45,4 % avaient délibéré un coefficient multiplicateur des tarifs applicables pour l'établissement de la taxe égal à 8,5. A l'inverse seuls 5,2 % d'entre elles avaient délibérés un coefficient égal à 0 conduisant à rendre nulle l'imposition due au titre de la taxe communale.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la DGFIP

Pour permettre aux redevables de la taxe locale (les fournisseurs d'électricité) de déterminer le montant de l'imposition dont ils doivent s'acquitter et qu'ils peuvent répercuter sur le prix facturé au consommateur final, l'administration met en ligne une liste des tarifs à appliquer par commune et par département en fonction du type de consommation.

Ce tarif applicable est égal au tarif légal multiplié par le coefficient délibéré par chaque collectivité locale.

L'article 216 de la loi n° 2019-1479 de finances initiale pour 2020 a prévu d'avancer du 1^{er} octobre au 1^{er} juillet la date avant laquelle les collectivités locales doivent avoir délibéré les coefficients multiplicateurs.

Compte tenu de la crise sanitaire, l'ordonnance du 25 mars 2020¹ a décalé d'un an l'entrée en vigueur des précédentes dispositions.

En dernier lieu, si le produit de la TDCFE revient uniquement au département et à la métropole de Lyon, celui de la taxe communale peut revenir, le cas échéant, à la personne publique qui exerce la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité en substitution de la commune.

La compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité

Aux termes des dispositions de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, les communes, leurs groupements et les départements constituent les autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz (AOD).

À cet égard, ils exploitent des réseaux de distribution dont la gestion est confiée, par voie de concession, avec des tiers dont, notamment, ERDF, GRDF et les distributeurs non nationalisés.

Lorsque la compétence est exercée par un syndicat intercommunal, le produit de la TCCFE est perçu automatiquement par lui pour l'ensemble des communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants. Il l'est, également, pour les autres communes sur délibérations concordantes en ce sens.

La compétence peut également être exercée par les départements qui perçoivent, alors, le produit de la TCCFE des communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants. Sur délibérations concordantes, le département peut percevoir le produit de la TCCFE des communes dont la population excède 2 000 habitants.

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, cette recette est normalement affectée aux communes mais peut également être versée au profit du groupement de communes ou du département s'ils exercent la compétence.

¹ Ordonnance n°2020-33 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19

B. UN RECOUVREMENT COMPLEXE

1. Le recouvrement de la composante locale de l'accise sur la consommation d'électricité repose pour partie sur les fournisseurs

Pour la TCCFE, et conformément à l'article L. 2333-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **les fournisseurs d'électricité doivent adresser au comptable public assignataire une déclaration dans laquelle figurent l'ensemble des informations permettant de procéder à la détermination de l'assiette, à la liquidation et au recouvrement de la taxe.**

La taxe étant acquittée trimestriellement, cette déclaration doit être adressée dans un délai de deux mois suivant le trimestre concerné au comptable public assignataire et aux maires des communes concernées.

Quant aux redevables de la TDCFE, ils doivent également, aux termes de l'article L. 3333-3-1 du CGCT, établir une déclaration trimestrielle adressée, avec le paiement, aux comptables publics assignataires des départements.

Au titre des frais de déclaration et de versement, **les redevables de la taxe communale et départementale sur la consommation finale d'électricité prélèvent à leur profit 1,5 % du montant de la taxe versée aux communes**, aux départements ou aux syndicats intercommunaux.

Ce taux est ramené à 1 % lorsque la taxe communale est collectée pour le compte d'un syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ou que cette compétence est exercée par le département.

Le contrôle des déclarations trimestrielles, qui doit porter sur les deux parts de la taxe, communale et départementale, **est opéré par des agents habilités par le maire, par le président du conseil départemental ou par le président du syndicat intercommunal compétent** (articles L. 2333-5 et L. 333-3-2 du CGCT).

Ces agents sont chargés de procéder au recouvrement de la taxe. L'action des comptables publics, les réclamations contentieuses et les poursuites sont quant à elles encadrées par l'article L. 1617-5 du CGCT.

2. Le recouvrement de la composante nationale de l'accise sur la consommation d'électricité passe de la DGDDI à la DGFIP

Pour la TICFE, les modalités de recouvrement sont encore différentes puisque **la taxe doit être déclarée et acquittée auprès de la direction des douanes et des droits indirects (DGDDI)**, selon une périodicité trimestrielle.

Toutefois, aux termes de l'article 184 de la loi de finances pour 2020¹, et à compter du 1^{er} janvier 2022, **la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TIFCE) sera déclarée auprès du service des impôts dont dépend le redevable et recouvrée par ce même service.**

Ce transfert en gestion et en recouvrement de la DGDDI à la DGFIP s'inscrit dans le processus entamé dès la loi de finances pour 2019² et consistant à **transférer progressivement une majorité des missions fiscales de la douane à l'administration fiscale (DGFIP).**

II. UNE INTÉGRATION DES TAXES LOCALES COMME PARTS DE LA TAXE INTÉRIEURE ET UNE SIMPLIFICATION DU RECOUVREMENT

A. DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE INTÉGRATION DES TAXES LOCALES SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ELECTRICITÉ AU SEIN DE LA TAXE INTÉRIEURE

1. La transformation, en 2021, des taxes locales en « majoration » de la taxe intérieure et une restriction progressive du pouvoir de taux

En premier lieu, **le 1^o et le 3^o du A du I** du présent article modifient à compter du 1^{er} janvier 2021, respectivement, les articles L.2333-2 et L.3332-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de **transformer les actuelles taxes communales et départementales sur la consommation finale d'électricité en « majoration de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité ».**

En deuxième lieu, **la liste des coefficients multiplicateurs applicables aux tarifs des taxes locales** sur la consommation finale d'électricité qui peuvent être délibérés par les collectivités bénéficiaires du produit de la taxe **est progressivement restreinte** à compter du 1^{er} janvier 2021.

En effet, **le a du 2^o du A du I** prévoit que **les communes ne pourront plus délibérer, au titre de l'année 2021, un coefficient multiplicateur nul ou égal à 2 ni, au titre de l'année 2022, un coefficient multiplicateur égal à 4.**

Il est procédé identiquement, aux termes du 5^o du même A, pour les syndicats de communes qui exercent la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Article 199 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

De même, au titre de l'année 2021, les départements et la métropole de Lyon ne pourront, en application du *b* du 4° du même A, délibérer qu'un coefficient multiplicateur unique égal à 4,25.

En troisième lieu, les dispositions des 4^{ème} et 3^{ème} alinéas du *b* du 2° du A du I et du *c* du 5° du même A précisent qu'en l'absence de délibération d'une commune ou d'un syndicat de communes en ce sens, le coefficient multiplicateur applicable est le plus faible de ceux pouvant être adopté, soit 4 en 2021 et 6 en 2022.

2. La transformation, en 2022, de la « majoration » départementale en « part » départementale de la taxe intérieure

En premier lieu, le 4° du A du II du présent article propose une nouvelle rédaction de la section 2 du chapitre III du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales applicable à compter du 1^{er} janvier 2022.

La majoration de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité introduite au I du présent article et perçue au profit des départements et de la métropole de Lyon serait remplacée par « une part » de cette même imposition.

Les dispositions relatives au pouvoir de délibération des départements s'agissant du coefficient multiplicateur à appliquer aux tarifs de la taxe se trouveraient abrogées par cette rédaction.

Le produit de la taxe revenant aux départements et à la métropole de Lyon serait égal, en 2022, à celui perçu en 2020 augmenté d'un taux de 1,5 %.

Par la suite, ce produit évoluerait annuellement en fonction de la croissance de la quantité d'électricité fournie sur le territoire de la collectivité.

Le présent article renvoie à un décret le soin de préciser les modalités permettant de déterminer les niveaux de ces quantités fournies.

En second lieu, le B du même II propose de compléter les dispositions de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes relatif à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.

Ainsi, un tarif majoré de 3,1875 euros évoluant chaque année comme l'inflation des prix à la consommation hors tabac serait appliqué aux quantités d'électricité fournies pour une puissance de raccordement inférieure à 250 kVA.

Ce tarif majoré serait divisé par trois lorsque la consommation intervient à titre professionnelle et implique une puissance de raccordement supérieure à 36 kVA.

Ces dernières dispositions relatives à l'institution d'un tarif majoré ont pour objet d'intégrer dans le champ de la taxe intérieure la part de l'imposition due par les redevables aujourd'hui assujettis à la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité.

3. La transformation, en 2023, de la « majoration » communale en « part » communale de la taxe intérieure

En premier lieu et à l'instar des dispositions précédentes, le III du présent article organise le remplacement de la majoration de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité introduite au I au profit des communes, de leurs groupements et de certains départements par une « part » de cette même taxe.

Une nouvelle rédaction des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à l'actuelle taxe communale sur la consommation finale d'électricité serait introduite à compter du 1^{er} janvier 2023 et conduirait, notamment, à supprimer tout pouvoir de délibération s'agissant des coefficients multiplicateurs applicable à la TCCFE.

Ainsi, aux termes du 2^o dudit III, les personnes publiques exerçant la compétence communale d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité bénéficieraient, à compter de 2023, d'une « part » communale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.

Son montant serait égal, en 2023, au produit de la taxe communale perçu en 2021 augmenté d'un taux de 1,5%. Il évoluerait annuellement en fonction de la quantité d'électricité fournie sur le territoire concerné.

Plusieurs dispositions sont également proposées aux 10^{ème}, 11^{ème} et 12^{ème} alinéas du 2^o pour déterminer la part revenant à une collectivité en cas de restructuration territoriale (fusion et scission de communes ou de groupement, par exemple).

En second lieu, le B du III du présent article procède à une actualisation du tarif majoré introduit à l'article 266 *quinquies* C du code des douanes et applicable aux quantités d'électricité sous une puissance de raccordement inférieure à 250 kVA et pour une consommation professionnelle sous une puissance de raccordement supérieure à 36 kVa.

Le montant de ce tarif s'établirait à 9,5625 euros par MW/h. Tout comme s'agissant du B du II du présent article, ces dispositions ont pour objet d'intégrer dans le champ de la taxe intérieure la part de l'imposition due par les redevables aujourd'hui assujettis à la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité.

B. L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT

Le **b du 1 et le 2 du B du II** du présent article procèdent à **plusieurs coordinations** afin de tirer les conséquences du transfert du recouvrement de la TICFE de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à la direction générale des finances publiques (DGFIP) prévu par l'article 184 de la loi de finances pour 2020.

Ainsi, les fournisseurs d'électricité devront s'enregistrer auprès de la DGFIP ou, s'ils ne sont pas établis en France, désigner une personne enregistrée auprès d'elle pour effectuer leurs obligations fiscales (D de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes). Ils devront également s'acquitter de la taxe auprès de la DGFIP (9 de l'article 266 *quinquies* C du code des douanes).

Le **4 du B du II** du présent article complète l'article 266 *quinquies* C du code des douanes par un alinéa prévoyant que **les dispositions applicables en matière de recouvrement, de contrôle et de réclamation aux taxes sur le chiffre d'affaires s'appliquent à la TICFE**.

Ce seront donc les procédures, sanctions, garanties prévues en matière de TVA qui s'appliqueront à la TICFE, et non plus celles prévues en matière de contributions indirectes. Il en va de même pour les réclamations.

Par coordination avec la date de transfert du recouvrement et de la gestion de la TICFE de la DGDDI à la DGFIP, fixée au 1^{er} janvier 2022, il est prévu que **ces modifications n'entrent en vigueur qu'à compter de cette même date (C du II du présent article)**.

La TDCFE devenant en 2022 une part départementale de la TICFE, cela signifie que **le recouvrement et la gestion de la TICFE dans son ensemble seront confiés à la DGFIP à compter du 1^{er} janvier 2023**.

Le **iv du a et le d du 5 du III** procèdent aux coordinations nécessaires en remplaçant la transmission des délibérations du syndicat intercommunal ou du conseil départemental au comptable public assignataire par une transmission au service de l'administration fiscale désigné à cet effet par décret.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES PRÉCISIONS QUANT AUX MODALITÉS DE CALCUL ET D'ÉVOLUTION DES COMPENSATIONS

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements sur le présent article dont deux rédactionnels.

Le troisième amendement, déposé par le Gouvernement, tend à modifier **les modalités de calcul et d'évolution du montant des parts** de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité devant revenir aux collectivités locales en 2023.

En premier lieu, il est proposé que **le produit perçu au titre de l'année 2021** soit retenu comme **référence** pour le calcul des parts de TICFE revenant aux départements.

Le texte initial proposait l'année 2020, or les départements exerceront un pouvoir de taux jusqu'en 2021.

Symétriquement, il est proposé que le produit perçu au titre de l'année 2022 soit retenu comme référence pour le calcul des parts de TICFE substituées à l'actuelle TCCFE.

Le texte initial proposait l'année 2021, or les collectivités locales concernées exerceront un pouvoir de taux jusqu'en 2022.

En outre, **ces produits départementaux et communaux seraient augmentés de 1,5 %** - comme le prévoit le texte initial - mais également de l'indice des prix à la consommation hors tabac et - lorsque la collectivité locale n'avait pas délibéré le taux maximum - d'un coefficient égal au rapport entre le coefficient maximum et le coefficient délibéré.

En deuxième lieu, il est proposé - comme le prévoit le droit en vigueur - que le tarif majoré qui sera appliqué aux quantités d'électricité consommées sous une puissance de raccordement inférieure à 250 kVa et - pour une consommation professionnelle - sous une puissance de raccordement supérieure à 36 kVa **évolue chaque année comme l'inflation hors tabac**. Enfin, le montant de la part de TICFE revenant aux collectivités locales évoluerait chaque année avec les quantités consommées sur le territoire mais, également, avec l'inflation.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INTÉGRATION DES TAXES LOCALES QUI S'IMPOSE JURIDIQUEMENT

A. UNE PERTE REGRETTABLE D'UN ÉLÉMENT DU POUVOIR FISCAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES MAIS QUI S'EXPLIQUE PAR LA NÉCESSITÉ DE RESPECTER LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

1. L'absence de conformité au droit de l'Union européenne de la taxe locale sur la consommation finale d'électricité laisse peu de marges de manœuvre au législateur

Si, en imposant un taux d'accise minimal conforme au droit de l'Union et en définissant l'assiette comme la quantité d'électricité fournie, la réforme de 2010 a permis de renforcer la conventionalité du dispositif français, celle-ci demeure encore fragile à ce jour.

En effet, il ne ressort pas des dispositions de l'article 5 de la directive de 2003 que les États membres puissent introduire des taux de taxation différents à raison de la localisation du consommateur.

Or, l'application des coefficients multiplicateurs différenciés selon les décisions prises par les collectivités territoriales aboutie à cette situation et expose la France à un sérieux risque contentieux.

Ainsi, l'administration a déjà eu l'occasion d'exprimer ses réserves quant à la conventionalité du dispositif français.

Ainsi, interrogé le 29 mars 2019 par la commission d'enquête *sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique*, un représentant de la direction de la législation fiscale (DLF) déclarait s'agissant du pouvoir de délibération laissé aux collectivités territoriales qu'elle créait « *une fragilité juridique assez forte au regard du droit communautaire puisqu'en matière de fiscalité de l'énergie la directive impose un taux par produit* »¹.

¹ *Compte rendu du 26 mars 2019 de la commission d'enquête sur l'impact économique, industriel et environnemental des énergies renouvelables, sur la transparence et sur l'acceptabilité sociale des politiques de transition énergétique.*

2. La réforme proposée ne sera pas sans incidence sur les finances des collectivités territoriales

En premier lieu et comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, **la réforme proposée pourrait entraîner un gain pour les collectivités territoriales de l'ordre de 35 millions d'euros en 2021 et jusqu'à 140 millions d'euros à l'horizon 2024.** Ce phénomène s'explique par la combinaison de deux facteurs.

D'une part, avec **la suppression des coefficients multiplicateurs de la TCCFE et la TDCFE les plus faibles en 2021 et 2022,** le montant de l'imposition due par certains redevables augmenterait.

Synthèse des coefficients multiplicateurs délibérés par les communes en 2020

Coefficient multiplicateur	Nombre de communes	Proportion
x0	345	0,98%
x2	72	0,20%
x4	553	1,57%
x6	1 775	5,04%
x8	3 447	9,78%
x8,5	27 589	78,31%
x12	33	0,09%
Aucun	1 416	4,02%
Total	35 230	100,00%

Source : commission des finances du Sénat

D'autre part, **les collectivités territoriales devraient bénéficier d'un gain équivalent au montant des frais de gestion actuellement prélevés par les fournisseurs d'électricité sur le produit de la TCCFE et de la TDCFE.**

Pour rappel, si **les fournisseurs sont, au plan juridique, les redevables des taxes locales,** ces dernières pèsent, en réalité, sur les **consommateurs** qui s'acquittent d'un prix de vente intégrant le montant de l'imposition calculé par le fournisseur.

Pour **dédommager les fournisseurs** de la charge financière que représente, d'abord, **la mission d'appliquer un taux différencié** par territoire et par type de consommation à chaque usager puis **de recouvrer les sommes - tout en assumant les impayés -** ensuite reversées aux bénéficiaires des taxes locales sur l'électricité, **la loi les autorisent à percevoir des frais de gestion.**

Dans le contexte de la suppression des parts locales de la taxe sur la consommation finale d'électricité, **les collectivités locales sont appelées à percevoir une part de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.**

Cette dernière ne sera diminuée d'aucun frais de gestion au profit des fournisseurs, ce qui entrainera un gain estimé à 30 millions d'euros pour les collectivités territoriales en 2023.

En second lieu, si les collectivités territoriales devraient voir le montant de leurs recettes augmenter, **la suppression progressive des coefficients multiplicateurs les plus faibles posent, néanmoins, deux difficultés.**

D'abord, **elle implique un ressaut d'imposition pour certains contribuables** alors même que les collectivités territoriales avaient jusqu'alors délibéré un coefficient multiplicateur nul ou faible.

D'après l'évaluation préalable du présent article, l'augmentation de la facture annuelle d'électricité sera, en 2023, de l'ordre :

- de 80 centimes à 3,2 euros dans 10 % des communes ;
- de 4 euros à 30 euros dans 6,6 % des communes ;
- de 10 euros à 55 euros dans 5,2 % des communes.

Ensuite, **l'intégration des deux taxes locales au sein de l'actuelle taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité entrainera un recul du pouvoir fiscal des collectivités territoriales.**

En effet, ces dernières ne seront plus, à l'issue de la réforme, en état de moduler le taux ou l'assiette de la part qui leur revient.

La hausse de la pression fiscale résultant de l'alignement progressif des coefficients multiplicateur ne doit pas être négligée. Il serait utile que l'administration s'assure que les usagers concernés seront bien informés des raisons pour lesquelles le montant de leur facture augmente.

En particulier, il conviendra d'insister sur le fait que **cela ne procède nullement d'une décision locale alors que les exécutifs avaient justement fait le choix jusqu'alors de taxer plus faiblement la consommation d'électricité.**

La commission des finances regrette les conséquences de cette réforme qui impliquera, comme cela a été évoqué, **une hausse de la pression fiscale de certains contribuables locaux et un recul du pouvoir fiscal des collectivités territoriales.**

Toutefois, la commission prend acte de la nécessité de réformer cette imposition compte tenu de l'incompatibilité du dispositif en vigueur avec le droit européen et du risque contentieux.

Les marges de manœuvre du législateur national sont ici trop étroites pour envisager de conserver un pouvoir local de taux ou d'assiette qui serait, en tout état de cause, contraire aux objectifs de la directive « Énergie » de 2003.

B. S'AGISSANT DU RECOUVREMENT

La commission des finances s'est montrée **favorable à la simplification des règles de recouvrement des taxes et impositions**. Cela répond en effet à un double impératif : **donner davantage de lisibilité aux redevables** et aux gestionnaires et **faciliter les procédures de recouvrement**, en limitant les régularisations et les erreurs. Le système actuel est complexe et repose sur la transmission de plusieurs milliers de déclarations à plusieurs milliers de comptables publics assignataires¹.

À l'heure actuelle, trois niveaux de contrôles et de vérification de l'assiette s'y entremêlent (commune, département, État), tandis que **les erreurs de tarification sont fréquentes**.

Par ailleurs, la simplification opérée par le présent article s'accompagne de la **suppression du prélèvement pour frais de gestion opéré par les redevables sur le montant de la taxe due aux communes ou aux départements**. Selon l'évaluation préalable du présent article et comme indiqué *infra*, cela devrait représenter un gain en recettes de 11 millions d'euros pour les départements dès 2022 et de 21 millions d'euros pour les communes à compter de 2023.

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

¹ D'après l'étude d'impact du présent article, les modalités de déclaration actuelles donnent lieu, chaque trimestre, à l'émission de 8 800 déclarations auprès de 3 100 comptables assignataires différents.

ARTICLE 14

Refonte des taxes sur les véhicules à moteur

Le présent article, dans la continuité d'un premier article consacré à ce sujet l'an dernier, achève la refonte des taxes sur les véhicules à moteur en modernisant l'assiette, les taux, les modalités de liquidation et de recouvrement des deux taxes à l'utilisation de véhicules à moteur, à savoir la taxe sur les véhicules de société (TVS) et la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR), plus connue sous le nom de « taxe à l'essieu ».

Il procède également à une très forte augmentation étalée sur trois ans du barème du malus automobile, en application d'une proposition de la Convention citoyenne pour le climat (CCC).

La commission propose d'adopter cet article en étalant toutefois la hausse du barème du malus automobile sur cinq ans, soit jusqu'en 2025, de sorte qu'elle soit plus progressive tant pour les constructeurs que pour les automobilistes.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE PLURALITÉ DE TAXES SUR LES VÉHICULES À MOTEUR À MODERNISER DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENT DES NORMES D'HOMOLOGATION

A. LA REFONTE DES TAXES SUR LES VÉHICULES À MOTEUR A COMMENCÉ EN LOI DE FINANCES POUR 2020

1. La mise sur le marché des véhicules à moteur entraîne la mesure de leurs émissions de CO₂, donnée sur laquelle se fondent la plupart des taxes qui pèsent sur eux

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

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**.

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. Le passage de la norme NEDC à la norme WLTP pour la mesure des émissions de CO₂ des véhicules à moteur a un impact important en termes de fiscalité

Les émissions de CO₂ des voitures particulières et des camionnettes neuves sont mesurées **lors d'essais d'homologation**.

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.

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.

Depuis 1973, les valeurs de ces émissions étaient déterminées par la méthode dite « **nouveau cycle européen de conduite-NEDC** » (« *New European Driving Cycle* »). Cette méthode a été mise à jour en 1996.

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.

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 méthode d'homologation WLTP entraîne en moyenne **une mesure des émissions de CO₂ supérieure de 28 grammes par kilomètre** à celle qui est mesurée par la méthode NEDC.

Ainsi, un véhicule émettant **110 grammes de CO₂ par kilomètre** en NEDC émet **138 grammes de CO₂ par kilomètre** en WLTP tandis qu'un véhicule émettant **150 grammes de CO₂ par kilomètre** en NEDC émet **178 grammes de CO₂ par kilomètre** en 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 taxes applicables aux véhicules à moteur, dans la mesure où beaucoup d'entre elles **tiennent compte de ces émissions**, en particulier pour l'établissement de leurs barèmes.

Depuis le 1^{er} mars 2020, **les émissions** figurant sur le certificat d'immatriculation (CI) en France **sont libellées en WLTP pour la plupart des véhicules neufs de catégorie M1¹ et N1²**. La norme WLTP a vocation à **s'étendre rapidement aux autres catégories de véhicules légers**.

Ainsi, le parc national comprend, et va comprendre durablement, à la fois **des véhicules** pour lesquels **les émissions de CO₂** figurant sur le certificat d'immatriculation (CI) sont **libellées en NEDC** et d'autres pour lesquels elles le sont **en WLTP**.

Pour assurer un traitement équitable entre ces deux types de véhicules, **les dispositifs fiscaux relatifs aux véhicules à moteur combinent deux grilles ou barèmes** : une pour les premiers et une pour les seconds.

Ils comprennent en outre parfois **une troisième grille, en puissance administrative**, permettant de traiter les véhicules en provenance d'un état tiers à l'Union européenne.

3. La rationalisation des taxes sur les véhicules à moteur, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, a débuté en loi de finances pour 2020

Jusqu'à la fin de l'année 2020, le code général des impôts (CGI) prévoit 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.

De fait, ces dernières années, les taxes applicables aux véhicules à moteur ont eu tendance à **proliférer de façon anarchique**, sans véritable cohérence d'ensemble.

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 passage de la méthode d'homologation NEDC à la méthode WLTP impliquait de **revoir leurs barèmes** pour tenir compte de **la hausse des émissions constatées avec les nouveaux tests**.

¹ Véhicules construits pour le transport de passagers comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum.

² Véhicules à usage spécial ou véhicules accessibles en fauteuil roulant au moment où ces derniers sont transformés en voiture particulière.

En outre, la coexistence dans le code général des impôts de ces **neuf taxes sur les véhicules à moteur**, dont le **fait générateur était souvent le même** (sept d'entre elles sont applicables lors de l'immatriculation d'un véhicule), **n'était pas satisfaisante**.

C'est la raison pour laquelle l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a entrepris de **rationaliser ce maquis fiscal** en ramenant le nombre total de taxes applicables aux véhicules à moteur **de neuf à cinq** à compter du 1^{er} janvier 2021.

Alors qu'il existe jusqu'au 31 décembre 2020 **quatre malus** applicable aux véhicules les plus émetteurs de CO₂, ceux-ci seront ainsi **fusionnés en un seul malus** *via* l'intégration **des trois petits malus** (malus sur les véhicules à forte puissance, malus occasion et malus annuel) dans le **barème du malus CO₂** présenté *infra* au 1^{er} janvier 2021¹.

De même, dès le 1^{er} janvier 2021, **la taxe fixe régionale et la taxe de gestion**, dues toutes deux lors de la délivrance d'un certificat d'immatriculation, **seront elles aussi fusionnées**.

L'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a également procédé à **une rationalisation importante des dispositifs juridiques relatifs aux taxes sur les véhicules à moteur : définitions et règles communes** à l'ensemble de ces taxes (notamment s'agissant de la définition des catégories de véhicules, de la détermination des émissions de CO₂, du calcul de la puissance administrative, etc.), **harmonisation du vocabulaire**, régularisation par la loi de pratiques doctrinales, introduction de mécanismes anti-contournement, extension des exonérations au bénéfice des véhicules électriques, etc.

4. Une refonte des taxes sur les véhicules à moteur à achever en lois de finances pour 2021

Si les dispositions de l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ont permis de largement entamer la refonte de la taxation des véhicules à moteur, certaines taxes n'ont pas été substantiellement modifiées par ledit article : il s'agit en particulier de la taxe sur les véhicules de société (TVS) et de **la taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR)**, plus connue sous le nom de « **taxe à l'essieu** ».

¹ En conséquence, l'article 21 de la loi de finances pour 2020 supprime, à compter du 1^{er} janvier 2021, les articles 1010 bis (malus sur les véhicules à forte puissance), 1010 ter (malus occasion) et 1011 ter (malus annuel) du code général des impôts.

B. LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ (TVS) 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 relevant du nouveau dispositif d'immatriculation WLTP, **le tarif applicable par gramme de CO₂ va de 1 euro par gramme pour un taux d'émission compris entre 20 et 50 grammes de CO₂ par kilomètre à 29 euros par gramme pour des émissions supérieures à 270 grammes par kilomètre.**

Tarif de la composante CO₂ de la taxe sur les véhicules de société (TVS) en norme WLTP

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 : article 1010 du code général des impôts

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, **qui ne relèvent pas du nouveau dispositif d'immatriculation WLTP** 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.

**Tarif de la composante CO₂ de la taxe sur les véhicules de société (TVS)
en norme WLTP**

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 60	1
Supérieur à 60 et inférieur ou égal à 100	2
Supérieur à 100 et inférieur ou égal à 120	4,5
Supérieur à 120 et inférieur ou égal à 140	6,5
Supérieur à 140 et inférieur ou égal à 160	13
Supérieur à 160 et inférieur ou égal à 200	19,5
Supérieur à 200 et inférieur ou égal à 250	23,5
Supérieur à 250	29

Source : article 1010 du code général des impôts

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 cette première composante de la TVS se superpose **une seconde composante** dont le montant dépend à la fois de **l'année de première mise en circulation du véhicule** et **du carburant utilisé** (essence ou diesel).

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.

L'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a introduit **une exonération de la TVS pendant une période de douze trimestres** pour les véhicules dont **les émissions de CO₂ sont inférieures ou égales**, suivant les véhicules, à **120 grammes** ou **100 grammes de CO₂ 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 CO₂ par kilomètre**.

Le produit de la taxe sur les véhicules de société, qui représentait **764 millions d'euros** en 2019 et devrait atteindre **la même somme** en 2020 selon le tome 1 portant sur les évaluations de recettes du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, est affecté à **la branche famille du régime général de sécurité sociale**.

C. LA TAXE SPÉCIALE SUR CERTAINS VÉHICULES ROUTIERS, DITE « TAXE À L'ESSIEU », QUI PÈSE SUR LES POIDS LOURDS, N'A PAS ÉTÉ MODIFIÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2020

La **taxe spéciale sur certains véhicules routiers (TSVR)**, plus connue sous le nom de « **taxe à l'essieu** », est régie par les articles 284 *bis* à 284 *sexies* du code des douanes.

Elle a été créée en 1968 dans le but de **compenser les dépenses d'entretien de la voirie** occasionnées par les véhicules à fort tonnage.

Contrairement aux autres taxes sur les véhicules à moteur précitées, la TSVR **n'a pas été modifiée par l'article 69** de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

L'article 284 *bis* dispose que **les véhicules immatriculés en France circulant sur la voie publique** et désignés à l'article 284 *ter*, à l'**exclusion de ceux qui sont spécialement conçus pour le transport de personnes** (autobus et autocars) et de **ceux mentionnés à l'article 284 bis B**, sont soumis à **une taxe spéciale**.

Cette taxe est assise sur **le poids total autorisé en charge des véhicules** désignés à l'article 284 *ter* ou sur **leur poids total roulant autorisé** lorsqu'il est supérieur. Elle est exigible **dès leur mise en circulation**.

Les tarifs de la taxe et les véhicules concernés sont déterminés par l'article 284 *ter* du code des douanes susmentionné.

Les véhicules qui doivent s'acquitter de la TSVR sont **des véhicules automobiles porteurs de deux, trois, quatre essieux ou plus, les véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque** (à un, deux, trois essieux et plus) ainsi que **les remorques** (quel que soit le nombre d'essieu).

Les tarifs de la taxe sont fixés comme indiqué dans le tableau ci-dessous, par semestre ou par fraction de semestre civil.

Tarifs de la taxe à l'essieu

Catégorie de véhicules	Poids total autorisé en charge ou poids total (en tonnes)		Tarifs par semestre (en euros)	
	Égal ou supérieur à	Et inférieur à	Suspension pneumatique de l'(des) essieu (x) moteur (s)	Autres systèmes de suspension de l'(des) essieu (x) moteur (s)
I. Véhicules automobiles porteurs				
a) À deux essieux	12	-	62	138
b) À trois essieux	12	-	112	174
a) À quatre essieux et plus	12	27	74	114
	27	-	182	270
II.- Véhicules articulés composés d'un tracteur et d'une semi-remorque				
a) Semi-remorque à un essieu	12	20	8	16
	20	-	88	154
b) Semi-remorque à deux essieux	12	27	58	86
	27	33	168	234
	33	39	234	354
	39	-	314	466
c) Semi-remorque à trois essieux et plus	12	38	186	258
	38	-	258	350
III.- Remorques (quel que soit le nombre d'essieux)	16	-	60	60

Source : article 284 ter du code des douanes

Comme il a été rappelé *supra*, l'article 284 *bis* exclut expressément de l'assiette de la TSVR **les véhicules spécialement conçus pour le transport de personnes**, c'est-à-dire les autobus et les autocars.

Les autres véhicules auxquels la TSVR n'est pas applicable sont énumérés à l'article 284 *bis* B du code des douanes. Il s'agit notamment **de certains engins spéciaux et matériels agricoles, forestiers et de travaux publics et des véhicules de démonstration ou d'essais**, sous la réserve qu'ils n'effectuent effectivement aucun transport de marchandises.

La TSVR est déclarée avant la circulation du véhicule pour un semestre et est acquittée au premier jour de chaque période semestrielle. Cette gestion est actuellement assurée par l'administration des douanes et des droits indirects selon les procédures prévues pour les droits de douanes.

La TSVR est perçue **au profit du budget général de l'État**. D'après le tome 1 portant sur les évaluations de recettes du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021, le produit de la TSVR s'est élevé à **182 millions d'euros** en 2019 et devrait représenter **165 millions d'euros** en 2020, compte tenu des effets de la pandémie de Covid-19 sur le trafic des poids lourds.

D. LE MALUS AUTOMOBILE, DIT MALUS « CO₂ », A ÉTÉ ADAPTÉ À LA NORME WLTP ET FORTEMENT DURCI EN LOI DE FINANCES POUR 2020

Le malus automobile, également connu sous le nom de **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 2020, ce barème va de **20 euros** pour les véhicules émettant **138 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme WLTP (**110 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme NEDC) à **20 000 euros** pour les véhicules émettant **plus de 212 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre (184 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme NEDC) (voir *infra* le barème détaillé).

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 **20 000 euros pour une puissance supérieure à 18 chevaux-vapeur**¹ (voir également *infra* le barème détaillé).

Des réfections aux deux barèmes (émissions de CO₂ et puissance fiscale) sont 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.

Sont 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**.

Conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, à compter du 1^{er} janvier 2021, les dispositions relatives au malus CO₂ sont rassemblées à **l'article 1012 ter du code général des impôts** alors qu'elles se trouvent à l'article 1011 *bis* du même code jusqu'au 31 décembre 2020 (voir *supra*).

Le rendement de cette taxe était de **559 millions d'euros** en 2018 et de **490 millions d'euros** en 2019. Son produit devrait atteindre **740 millions d'euros** en 2020 d'après le tome 1 portant sur les évaluations de recettes du rapport « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021.

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.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE REFONTE DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ ET DE LA TAXE À L'ESSIEU AINSI QU'UN DURCISSEMENT SANS PRÉCÉDENT DU MALUS AUTOMOBILE

Le présent article 14 du projet de loi de finances pour 2021 **poursuit la refonte de la taxation des véhicules à moteur** entamée par l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

A. LA CORRECTION DE L'ÉCHÉANCIER DE PASSAGE DES ÉMISSIONS EN WLTP SUR LE CERTIFICAT D'IMMATRICULATION

Compte tenu de contraintes opérationnelles, **l'échéancier initialement prévu par la loi de finances pour 2020 de prise en compte des émissions WLTP sur le certificat d'immatriculation (CI) n'a pu être intégralement tenu.**

Si, pour l'ensemble **des voitures particulières et des camionnettes neuves complètes**, ces émissions ont pu être prises en compte pour les premières immatriculations en France **à compter du 1^{er} mars 2020**, tel n'a pas été le cas pour les autres catégories de véhicules :

- s'agissant **des véhicules dits « Dérives VP »**, qui correspondent à des voitures particulières transformées pour un usage utilitaire, la date a été repoussée **au 1^{er} juillet 2020** ;

- s'agissant **des voitures particulières d'occasion importées complètes**, la date a été repoussée **au 1^{er} janvier 2021** ;

- s'agissant **des autres véhicules** (véhicules accessibles en fauteuil roulant, véhicules des catégories M2 et N2, véhicules complétés), **des travaux complémentaires sont nécessaires** avant de pouvoir identifier une date compatible avec les autres contraintes de modifications du système d'immatriculation des véhicules (SIV).

Conséquence de cette situation, le c du 3° du I du présent article 14 propose de **corriger l'échéancier de passage des émissions en WLTP sur le certificat d'immatriculation (CI)** en modifiant la définition des véhicules « *relevant du nouveau dispositif d'immatriculation* » figurant au 4° de l'article 1007 du code général des impôts.

Plutôt qu'un passage commun pour tous les véhicules au 1^{er} mars 2020, **l'échéancier ci-dessous** est désormais proposé pour les véhicules qui ont été homologués en WLTP.

**Échéancier de prise en compte des émissions WLTP
sur le certificat d'immatriculation (CI)**

Caractéristiques du véhicule	Date de première immatriculation en France
Véhicules des catégories M1 et N1 complets dont la première immatriculation intervient en France, autre que les véhicules à usage spécial	à partir du 1 ^{er} mars 2020
Véhicules des catégories M1 et N1 complets à usage spécial dont la première immatriculation intervient en France, autre que les véhicules accessibles en fauteuil roulant	à partir du 1 ^{er} juillet 2020
Véhicules des catégories M1 et N1 complets ayant préalablement fait l'objet d'une immatriculation hors de France, autres que les véhicules accessibles en fauteuil roulant	à partir du 1 ^{er} janvier 2021
Véhicules complétés, véhicules accessibles en fauteuil roulant et véhicules des catégories M2 et N2	à partir de dates fixées par décret, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2024

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Ainsi, conformément à l'article 1007 *bis*, pour les véhicules homologués avec les cycles WLTP et dont la première immatriculation en France intervient à compter de ces dates, **les émissions WLTP seront inscrites sur le certificat d'immatriculation (CI)** et utilisées pour les besoins des dispositifs fiscaux, budgétaires et réglementaires.

Pour les autres véhicules, qu'il s'agisse de véhicules homologués avec les cycles NEDC ou de véhicules homologués avec les cycles WLTP mais immatriculés pour la première fois en France avant cette date, **il sera recouru aux émissions NEDC.**

**B. LA RÉFORME DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ (TVS)
S'ACCOMPAGNE NOTAMMENT D'UNE LINÉARISATION DE SON
BARÈME BASÉ SUR LES ÉMISSIONS DE CO₂**

Le 6° du I de l'article 14 crée un nouvel article 1010 du code général des impôts relatif **aux taxes à l'utilisation pour les véhicules utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques.**

Le 1° de cet article 1010 dispose que les véhicules de tourisme font l'objet :

- **d'une taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone**, dont le tarif est fixé au nouvel article 1010 *septies* du code des douanes;

- **d'une taxe annuelle relative aux émissions de polluants atmosphériques**, dont le tarif est fixé à l'article 1010 *octies* du code des douanes.

1. La taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques

Le nouvel article 1010 *septies* du code des douanes détermine le tarif de **la taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques**, qui correspond à l'actuelle première composante de la taxe sur les véhicules de société-TVS (voir *supra*).

Le tarif de cette taxe est égal :

1° pour les véhicules relevant du nouveau dispositif d'immatriculation WLTP, au montant déterminé **en fonction des émissions de CO₂**, exprimées en grammes par kilomètre dans les conditions suivantes :

- lorsque les émissions sont **inférieures à 21 grammes par kilomètre**, **le tarif de la taxe est nul**;

- lorsque les émissions sont **supérieures ou égales à 21 grammes par kilomètre et inférieures ou égales à 269 grammes par kilomètre**, le tarif est déterminé par le barème présenté dans le tableau ci-dessous.

**Nouveau barème de la composante CO₂
de la taxe sur les véhicules de société (TVS)**

Émissions de dioxyde de carbone (en g/km)	Tarif par véhicule (en €)	Émissions de dioxyde de carbone (en g/km)	Tarif par véhicule (en €)	Émissions de dioxyde de carbone (en g/km)	Tarif par véhicule (en €)	Émissions de dioxyde de carbone (en g/km)	Tarif par véhicule (en €)
21	17	84	126	147	500	210	4032
22	18	85	128	148	518	211	4072
23	18	86	129	149	551	212	4113
24	19	87	131	150	600	213	4175
25	20	88	132	151	664	214	4216
26	21	89	134	152	730	215	4257
27	22	90	135	153	796	216	4298
28	22	91	137	154	847	217	4340
29	23	92	138	155	899	218	4404
30	24	93	140	156	952	219	4446
31	25	94	141	157	1005	220	4488
32	26	95	143	158	1059	221	4531
33	26	96	144	159	1113	222	4573
34	27	97	146	160	1168	223	4638
35	28	98	147	161	1224	224	4682
36	29	99	149	162	1280	225	4725
37	30	100	150	163	1337	226	4769
38	30	101	162	164	1394	227	4812
39	31	102	163	165	1452	228	4880
40	32	103	165	166	1511	229	4924
41	33	104	166	167	1570	230	4968
42	34	105	168	168	1630	231	5036

43	34	106	170	169	1690	232	5081
44	35	107	171	170	1751	233	5150
45	36	108	173	171	1813	234	5218
46	37	109	174	172	1875	235	5288
47	38	110	176	173	1938	236	5334
48	38	111	178	174	2001	237	5404
49	39	112	179	175	2065	238	5474
50	40	113	181	176	2130	239	5521
51	41	114	182	177	2195	240	5592
52	42	115	184	178	2261	241	5664
53	42	116	186	179	2327	242	5735
54	43	117	187	180	2394	243	5783
55	44	118	189	181	2480	244	5856
56	45	119	190	182	2548	245	5929
57	46	120	192	183	2617	246	6002
58	46	121	194	184	2686	247	6052
59	47	122	195	185	2757	248	6126
60	48	123	197	186	2827	249	6200
61	49	124	198	187	2899	250	6250
62	50	125	200	188	2970	251	6325
63	50	126	202	189	3043	252	6401
64	51	127	203	190	3116	253	6477
65	52	128	218	191	3190	254	6528
66	53	129	232	192	3264	255	6605
67	54	130	247	193	3300	256	6682
68	54	131	249	194	3337	257	6733
69	55	132	264	195	3374	258	6811

70	56	133	266	196	3410	259	6889
71	57	134	295	197	3448	260	6968
72	58	135	311	198	3485	261	7047
73	58	136	326	199	3522	262	7126
74	59	137	343	200	3580	263	7206
75	60	138	359	201	3618	264	7286
76	61	139	375	202	3676	265	7367
77	62	140	392	203	3735	266	7448
78	117	141	409	204	3774	267	7529
79	119	142	426	205	3813	268	7638
80	120	143	443	206	3852	269	7747
81	122	144	461	207	3892	-	-
82	123	145	479	208	3952	-	-
83	125	146	482	209	3992	-	-

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2021

- lorsque les émissions sont **supérieures à 269 grammes par kilomètre**, le tarif est égal au produit entre les émissions de 29 euros par gramme par kilomètre;

2° 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, **qui ne relèvent pas du nouveau dispositif d'immatriculation WLTP** 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.**

**Barème de la composante CO₂ de la taxe sur les véhicules de société (TVS)
en norme NEDC**

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
de 21 à 60	1
de 61 à 100	2
De 101 à 120	4,5
De 121 à 140	6,5
De 141 à 160	13
De 161 à 200	19,5
De 201 à 250	23,5
supérieures ou égales à 251	29

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2021

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**.

Comme dans la version précédente de la taxe sur les véhicules de société, le II du nouvel article 1010 *septies* du code des douanes prévoit une liste de véhicules exonérés de la taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone comprenant notamment :

- les véhicules accessibles en fauteuil roulant;
- les véhicules utilisés pour le transport public de personnes;
- les véhicules utilisés pour les besoins des activités agricoles ou forestières.

2. La taxe annuelle relative aux émissions de polluants atmosphériques des véhicules de tourisme utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques

Le nouvel article 1010 *octies* du code des douanes porte sur la **taxe annuelle relative aux émissions de polluants atmosphériques des véhicules de tourisme utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques**, qui correspond à la seconde composante de l'actuelle taxe sur les véhicules de société (TVS).

Le tarif de cette taxe est déterminé en fonction de **l'année de la première immatriculation du véhicule** et de **sa source d'énergie** (gazole ou autres sources d'énergie) à partir du barème ci-dessous.

Tarif de la seconde composante de la taxe sur les véhicules de société (TVS)

Année de première immatriculation du véhicule	Tarif lorsque la source d'énergie est exclusivement le gazole	Tarif pour les autres sources d'énergie (en €)
À partir de 2015	40	20
De 2011 à 2014	100	45
De 2006 à 2010	300	45
De 2001 à 2005	400	45
Jusqu'à 2000	600	70

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Les exonérations sont les mêmes que celles prévues pour la taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone de l'article 1010 *septies* présentée *supra*.

C. LA RÉFORME DE LA TAXE À L'ESSIEU

Ainsi qu'il a été vu *supra*, le 6° du I de l'article 14 crée un nouvel article 1010 du code général des impôts relatif **aux taxes à l'utilisation pour les véhicules utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques.**

Le 2° de cet article 1010 dispose que **les véhicules lourds de transports de marchandises** font l'objet d'une **taxe annuelle à l'essieu** dont le tarif est fixé à l'article 1010 *nonies* du même code.

Cet article 1010 *nonies* prévoit que **la taxe annuelle à l'essieu sur les véhicules lourds de transports de marchandises** s'applique aux véhicules suivants, lorsque le poids total autorisé en charge est **au moins égal à 12 tonnes** :

1° **les véhicules des catégories N2 et N3** dont la conception permet le transport de marchandises sans remorque ou semi-remorque;

2° **les remorques de la catégorie O4** d'un poids total autorisé en charge au moins égal à 16 tonnes, lorsqu'elles sont tractées par un véhicule relevant du 1° ou un ensemble de véhicules relevant du 3°;

3° **les ensembles constitués d'un véhicule de catégorie N2 ou N3 couplé à une semi-remorque de la catégorie O;**

4° **tout autre véhicule, ou ensemble de véhicules,** utilisé pour **réaliser des opérations de transport de marchandises** analogues à celles pour lesquelles les véhicules mentionnés aux 1° et 3° sont conçus.

Le III de l'article 1010 *nonies* prévoit que le tarif de la taxe annuelle à l'essieu est déterminé en fonction **du nombre d'essieux, du poids total autorisé en charge,** exprimé en tonnes, et de **la présence ou non d'un système de suspension pneumatique** conformément au tableau ci-dessous.

Nouveaux tarifs de la taxe à l'essieu

Type de véhicule	Nombre d'essieux	Poids total autorisé en charge du véhicule ou de l'ensemble (tonnes)	Tarif en présence d'un système de suspension pneumatique (€)	Tarif en l'absence d'un système de suspension pneumatique (€)
Véhicule à moteur isolé	2	supérieur ou égal à 12	124	276
	3	supérieur ou égal à 12	224	348
	4 et plus	supérieur ou égal à 12 et inférieur à 27	148	228
		supérieur ou égal à 12	364	540
Remorque de la catégorie O4	-	supérieur ou égal à 12	120	120
Ensemble articulé constitué d'un tracteur et d'une ou plusieurs semi-remorques	1	supérieur ou égal à 12 et inférieur à 20	16	32
		supérieur ou égal à 20	176	308
	2	supérieur ou égal à 12 et inférieur à 27	116	172
		supérieur ou égal à 27 et inférieur à 33	336	468
		supérieur ou égal à 33 et inférieur à 39	468	708
		supérieur ou égal à 39	628	932
	3 et plus	supérieur ou égal à 12 et inférieur à 38	372	516
		supérieur ou égal à 38	516	700

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Le IV de l'article 1010 *nonies* prévoit **la liste des véhicules qui sont exonérés de la taxe annuelle à l'essieu**, laquelle est analogue à celle du IV de l'actuel article 284 *bis* du code des douanes (véhicules affectés aux transports intérieurs dans les chantiers, véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services publics de lutte contre les incendies, des forces de l'ordre, les véhicules historiques et de collection, les véhicules utilisés par les cirques, etc.).

D. L'HARMONISATION DES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DE LA TAXE SUR LES VÉHICULES DE SOCIÉTÉ (TVS) ET DE LA TAXE À L'ESSIEU

Ainsi qu'il a été vu *supra*, le 6° du I de l'article 14 crée un nouvel article 1010 du code général des impôts relatif **aux taxes à l'utilisation pour les véhicules utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques**.

Le 1° de cet article 1010 dispose que les véhicules de tourisme font l'objet :

- **d'une taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone**, dont le tarif est fixé au nouvel article 1010 *septies* du code des douanes;

- **d'une taxe annuelle relative aux émissions de polluants atmosphériques**, dont le tarif est fixé à l'article 1010 *octies* du code des douanes.

Le 2° de cet article 1010 dispose que **les véhicules lourds de transports de marchandises** font l'objet **d'une taxe annuelle à l'essieu** dont le tarif est fixé à l'article 1010 *nonies* du même code.

Comme il a été expliqué *supra*, le 1° de l'article 1010 **concerne la nouvelle version de la taxe sur les véhicules de société (TVS)** et le 2° **la nouvelle version de la taxe annuelle à l'essieu**.

La suite du 6° du I de l'article 14 crée **des règles communes de fonctionnement** pour ces taxes sur les véhicules utilisés en France pour les besoins de la réalisation d'activité économique, afin notamment d'assurer le transfert de la gestion de la taxe à l'essieu de l'administration des douanes et des droits indirects à l'administration fiscale au 1^{er} janvier 2021.

Ces **règles communes de fonctionnement** sont définies par les nouveaux articles 1010 *bis* à 1010 *sexies* du code général des impôts.

L'article 1010 *bis* définit **le fait générateur de ces taxes à l'utilisation**, à savoir « *l'utilisation du véhicule en France pour les besoins de la réalisation d'activité économiques* », ce qui est le cas :

- lorsque les véhicules sont immatriculés en France, ou temporairement autorisés à la circulation en France, et ils sont détenus par une entreprise ou font l'objet d'une formule locative de longue durée au bénéfice d'une entreprise;

- lorsqu'ils circulent sur les voies ouvertes à la circulation publique du territoire national et qu'une entreprise prend à sa charge, totalement ou partiellement, les frais engagés par une personne physique pour son acquisition ou son utilisation, quelle que soit la forme de cette prise en charge;

- lorsqu'ils circulent sur le territoire national pour les besoins de la réalisation d'une activité économique.

L'article 1010 *bis* précise également les véhicules qui ne sont **pas réputés être utilisés pour les besoins de la réalisation d'activité économiques**.

L'article 1010 *ter* définit **le redevable** des taxes à l'utilisation de véhicules utilisés pour les besoins de la réalisation d'activités économiques et l'article 1010 *quater* **le moment de leur exigibilité**.

L'article 1010 *quiquies* prévoit que le montant de ces taxes est égal, pour chaque véhicule, au produit entre, d'une part, **la proportion annuelle d'utilisation de ce véhicule** et, d'autre part, **le tarif de la taxe** (voir *supra* respectivement **les tarifs** de la taxe sur les véhicules de société (TVS) et de la taxe à l'essieu.

L'article 1010 *sexies*, enfin, définit **les règles de déclaration et de liquidation** de la taxe sur les véhicules de société (TVS) et de la taxe à l'essieu.

Cet article prévoit en particulier que la taxe à l'essieu suivra **les règles propres aux taxes sur les chiffres d'affaires et assimilées** et sera déclarée et acquittée sur **l'imprimé annexe à la déclaration de TVA**, déjà connu de la plupart des redevables, en janvier de l'année suivant l'utilisation du véhicule **auprès du service des impôts de l'entreprise ou de la direction des grandes entreprises** selon la taille du redevable, plutôt qu'au début de la période semestrielle d'utilisation auprès du service national douanier de la fiscalité routière.

Il est par ailleurs créée **une possibilité d'être taxé au réel** plutôt que sur une base forfaitaire trimestrielle, afin **d'éviter toute double taxation**.

E. UN TRÈS FORT DURCISSEMENT DU MALUS CO₂ EN 2021 PUIS EN 2022

Conformément aux dispositions de l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, à compter du 1^{er} janvier 2021, **les dispositions relatives au malus CO₂ sont rassemblées à l'article 1012 ter du code général des impôts** alors qu'elles se trouvent à l'article 1011 bis du même code jusqu'au 31 décembre 2020.

1. Clarification du barème applicable

Le passage de la norme d'homologation NEDC à la norme d'homologation WLTP a rendu **particulièrement complexe la bonne application du malus automobile**.

Pour y remédier, le IV du présent article 14 du projet de loi de finances pour 2021 introduit un II à l'article 1012 ter du code général des impôts qui prévoit que **le tarif du malus**, en euro, est déterminé à partir des émissions de CO₂, en gramme par kilomètre, ou à partir de la puissance administrative, en chevaux administratifs, **au moyen des barèmes** précisés dans le tableau ci-dessous.

Détermination du malus automobile applicable lors de la première immatriculation d'un véhicule en France

Type de véhicule (nature du barème)	Date de première immatriculation du véhicule	Dispositions relatives au barème applicable
Véhicules relevant du nouveau dispositif d'immatriculation (barème CO2 - WLTP)	à compter du 1 ^{er} janvier 2021	A du III de l'article 1012 <i>ter</i> , dans sa rédaction en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule
	jusqu'au 31 décembre 2020	deuxième alinéa du a du III de l'article 1011 <i>bis</i> , dans sa rédaction en vigueur au 1 ^{er} mars 2020
Véhicules réceptionnés UE et ne relevant pas du nouveau dispositif d'immatriculation	à compter du 1 ^{er} janvier 2020	deuxième alinéa du a du III de l'article 1011 <i>bis</i> , dans sa rédaction en vigueur au 1 ^{er} janvier 2020
	jusqu'au 31 décembre 2019	deuxième alinéa du a du III de l'article 1011 <i>bis</i> , dans sa rédaction en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule
Véhicules non réceptionnés UE et ne relevant pas du nouveau dispositif d'immatriculation (barème en puissance administrative)	à compter du 1 ^{er} janvier 2021	B du III de l'article 1012 <i>ter</i> , dans sa rédaction en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule
	jusqu'au 31 décembre 2020	deuxième alinéa du b du III de l'article 1011 <i>bis</i> , dans sa rédaction en vigueur à la date de première immatriculation du véhicule

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Ce tableau aura incontestablement le mérite de **mettre fin aux incertitudes** et, partant, **aux risques de contentieux**, liés à la transition entre **norme d'homologation NEDC** et **norme d'homologation WLTP**, en permettant **d'identifier précisément de quel barème** relève chaque véhicule immatriculé pour la première fois en France.

2. Le très fort durcissement du malus automobile prévu pour 2021 et pour 2022

Le 1° du IV du présent article 14 du projet de loi de finances pour 2021 réécrit le III de l'article 1012 *ter* du code général des impôts pour prévoir les barèmes en émissions de CO₂ et en puissance administrative du malus automobile pour l'année 2021.

En outre, le b du 8° du I du même article 14 réécrit également le III de l'article 1012 *ter* du code général des impôts mais pour prévoir cette fois-ci les barèmes en émissions de CO₂ et en puissance administrative du malus automobile pour l'année 2022.

Le tableau ci-dessous présente le barème en émissions de CO₂ du malus automobile pour les années 2021 et 2022, en rappelant celui de 2020 pour permettre de mesurer les hausses d'impôts prévues par le Gouvernement.

Comparaison entre le barème du « malus » appliqué aux véhicules qui émettent le plus de dioxyde de carbone en 2020 et les nouveaux tarifs prévus pour 2021 et 2022 par l'article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre) Méthode WLTP	Montant du « malus » en 2020 (en euros)	Montant du « malus » en 2021 (en euros)	Montant du « malus » en 2022 (en euros)
123	-	-	50
124	-	-	75
125	-	-	100
126	-	-	125
127	-	-	150
128	-	-	170
129	-	-	190
130	-	-	210
131	-	50	230
132	-	75	240
133	-	100	260
134	-	125	280
135	-	150	310
136	-	170	330
137	-	190	360
138	50	210	400
139	75	230	450
140	100	240	540
141	125	260	650
142	150	280	740
143	170	310	818
144	190	330	898
145	210	360	983

146	230	400	1 074
147	240	450	1 172
148	260	540	1 276
149	280	650	1 386
150	310	740	1 504
151	330	818	1 629
152	360	898	1 761
153	400	983	1 901
154	450	1 074	2 049
155	540	1 172	2 205
156	650	1 276	2 370
157	740	1 386	2 544
158	818	1 504	2 726
159	898	1 629	2 918
160	983	1 761	3 119
161	1 074	1 901	3 331
162	1 172	2 049	3 552
163	1 276	2 205	3 784
164	1 386	2 370	4 026
165	1 504	2 544	4 279
166	1 629	2 726	4 543
167	1 761	2 918	4 818
168	1 901	3 119	5 105
169	2 049	3 331	5 404
170	2 205	3 552	5 715
171	2 370	3 784	6 039
172	2 544	4 026	6 375
173	2 726	4 279	6 724
174	2 918	4 543	7 086
175	3 119	4 818	7 462
176	3 331	5 105	7 851
177	3 552	5 404	8 254
178	3 784	5 715	8 671
179	4 026	6 039	9 103
180	4 279	6 375	9 550
181	4 543	6 724	10 011
182	4 818	7 086	10 488
183	5 105	7 462	10 980
184	5 404	7 851	11 488
185	5 715	8 254	12 012
186	6 039	8 671	12 552
187	6 375	9 103	13 109
188	6 724	9 550	13 682
189	7 086	10 011	14 273
190	7 462	10 488	14 881
191	7 851	10 980	15 506
192	8 254	11 488	16 149
193	8 671	12 012	16 810
194	9 103	12 552	17 490
195	9 550	13 109	18 188
196	10 011	13 682	18 905
197	10 488	14 273	19 641
198	10 980	14 881	20 396

199	11 488	15 506	21 171
200	12 012	16 149	21 966
201	12 552	16 810	22 781
202	13 109	17 490	23 616
203	13 682	18 188	24 472
204	14 273	18 905	25 349
205	14 881	19 641	26 247
206	15506	20 396	27 166
207	16149	21 171	28 107
208	16810	21 966	29 070
209	17490	22 781	30 056
210	18188	23 616	31 063
211	18905	24 472	32 094
212	19641	25 349	33 147
213	20 000	26 247	34 224
214	20 000	27 166	35 324
215	20 000	28 107	36 447
216	20 000	29 070	37 595
217	20 000	30 056	38 767
218	20 000	31 063	39 964
219	20 000	32 094	41 185
220	20 000	33 147	42 431
221	20 000	34 224	43 703
222	20 000	35 324	45 000
223	20 000	36 447	46 323
224	20 000	37 595	47 672
225	20 000	38 767	49 047
225 <	20 000	40 000	50 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts et article 14 du projet de loi de finances pour 2021

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, par l'article 91 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et par l'article 69 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Alors qu'un malus n'était applicable aux automobiles qu'à partir de **138 grammes de CO₂ par kilomètre (110 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** en 2020, il est désormais prévu qu'un malus de **50 euros** sera applicable dès **131 grammes de CO₂ par kilomètre (103 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** au 1^{er} janvier 2021 et dès **123 grammes de CO₂ par kilomètre (95 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** au 1^{er} janvier 2022, soit un abaissement de **7 grammes de CO₂ par kilomètre du seuil de déclenchement du malus** au 1^{er} janvier 2021, suivi d'un nouvel abaissement de **8 grammes de CO₂ par kilomètre** de ce seuil au 1^{er} janvier 2022.

On observe ensuite **un renchérissement systématique du malus** pour tous les niveaux d'émission.

En 2020, le montant maximal du malus est atteint à **213 grammes de CO₂ par kilomètre (185 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** et représente **20 000 euros**.

En 2021, ce montant maximal sera atteint au-delà de **225 grammes de CO₂ par kilomètre (197 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** mais représentera **40 000 euros**, soit **un doublement** par rapport à 2020, avant d'atteindre **50 000 euros** en 2022.

En outre, en plus de ce plafond, sera appliqué **un plafond égal à 50 % de la valeur d'achat du véhicule**.

Selon l'évaluation préalable de l'article 14, **les recettes théoriques maximales de ce nouveau malus** désormais affecté au budget général de l'État, sans prise en compte ni des effets incitatifs, ni du nouveau plafond introduit, seront de **980 millions d'euros** en 2021 et de **1 580 millions d'euros** en 2022.

Pour mémoire, le rendement du malus CO₂ était de **559 millions d'euros** en 2018 et de **490 millions d'euros** en 2019.

Le très fort durcissement du malus peut également être observé pour le **barème en puissance administrative** qui s'applique aux véhicules en provenance d'un état tiers à l'Union européenne.

**Barème du malus automobile en puissance administrative
prévu par l'article 14 du projet de loi de finances pour 2021**

Puissance administrative <i>(en CV)</i>	Montant du « malus » en 2020 <i>(en euros)</i>	Montant du « malus » en 2021 <i>(en euros)</i>	Montant du « malus » en 2022 <i>(en euros)</i>
Jusqu'à 3	-	-	-
4	-	-	500
5	-	500	2 250
6	3 125	2 250	3 500
7	3 125	3 500	4 750
8	6 250	4 750	6 500
9	6 250	6 500	8 000
10	9 375	8 000	9 500
11	9 375	9 500	11 500

12	12 500	11 500	12 750
13	12 500	12 750	14 500
14	15 625	14 500	16 000
15	15 625	16 000	18 750
16	18 750	18 750	20 500
17	18 750	20 500	23 000
18	20 000	23 000	25 500
19	20 000	25 500	28 000
20	20 000	28 000	30 500
21	20 000	30 500	33 000
22	20 000	33 000	35 500
23	20 000	35 500	38 000
24	20 000	38 000	40 000
25	20 000	40 000	42 500
26	20 000	40 000	45 000
27	20 000	40 000	47 500
28 et au-delà	20 000	40 000	50 000

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2020

À noter enfin que le présent article 14 introduit **un abattement sur le malus CO₂ pour les véhicules de tourisme acquis par les personnes morales qui comportent huit ou neuf places.**

Cette disposition vise à encourager les collectivités locales et les entreprises à **acquérir des véhicules destinés à favoriser le transport collectif**, à travers un abattement similaire à celui prévu pour les familles nombreuses.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ÉTALEMENT SUR TROIS ANS AU LIEU DE DEUX ANS DE LA HAUSSE DU MALUS AUTOMOBILE

Si les députés ont adopté des amendements visant à mieux valoriser les véhicules à moteur qui utilisent des énergies alternatives aux carburants fossiles (voir *infra*), la principale modification apportée par l'Assemblée nationale à l'article 14 du projet de loi de finances pour 2021 est **le lissage sur trois ans de la hausse du malus CO₂** pour tenir compte de l'introduction, via un amendement gouvernemental, **d'un malus au poids** en seconde partie du projet de loi de finances pour 2021.

A. UN LISSAGE SUR TROIS ANS DE LA HAUSSE DU MALUS CO₂ POUR TENIR COMPTE DE LA FUTURE INTRODUCTION D'UN MALUS AU POIDS

Le Gouvernement ayant décidé de proposer la création d'un malus sur le poids des véhicules applicables **aux véhicules de plus de 1,8 tonne** à compter du 1^{er} janvier 2022, il a en contrepartie proposé aux députés un amendement visant à **étaier sur trois ans (2021, 2022 et 2023) la hausse du barème du malus CO₂ initialement prévue sur deux ans** (soit 2021 et 2022).

Le tableau ci-dessous présente **le nouveau barème en émissions de CO₂ du malus automobile** adopté par les députés pour les années 2021, 2022 et 2023, en rappelant celui de 2020 pour favoriser les comparaisons.

Comparaison entre le barème du « malus » appliqué aux véhicules qui émettent le plus de dioxyde de carbone en 2020 et les nouveaux tarifs prévus pour 2021, 2022 et 2023 par l'article 14 du projet de loi de finances pour 2021 dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale

Taux d'émission de dioxyde de carbone (en grammes par kilomètre) Méthode WLTP	Montant du « malus » en 2020 (en euros)	Montant du « malus » en 2021 (en euros)	Montant du « malus » en 2022 (en euros)	Montant du « malus » en 2023 (en euros)
123	-	-	-	50
124	-	-	-	75
125	-	-	-	100
126	-	-	-	125
127	-	-	-	150
128	-	-	50	170
129	-	-	75	190
130	-	-	100	210
131	-	-	125	230
132	-	-	150	240
133	-	50	170	260

134	-	75	190	280
135	-	100	210	310
136	-	125	230	330
137	-	150	240	360
138	50	170	260	400
139	75	190	280	450
140	100	210	310	540
141	125	230	330	650
142	150	240	360	740
143	170	260	400	818
144	190	280	450	898
145	210	310	540	983
146	230	330	650	1 074
147	240	360	740	1 172
148	260	400	818	1 276
149	280	450	898	1 386
150	310	540	983	1 504
151	330	650	1 074	1 629
152	360	740	1 172	1 761
153	400	818	1 276	1 901
154	450	898	1 386	2 049
155	540	983	1 504	2 205
156	650	1 074	1 629	2 370
157	740	1 172	1 761	2 544
158	818	1 276	1 901	2 726
159	898	1 386	2 049	2 918
160	983	1 504	2 205	3 119
161	1 074	1 629	2 370	3 331
162	1 172	1 761	2 544	3 552
163	1 276	1 901	2 726	3 784
164	1 386	2 049	2 918	4 026
165	1 504	2 205	3 119	4 279
166	1 629	2 370	3 331	4 543
167	1 761	2 544	3 552	4 818
168	1 901	2 726	3 784	5 105
169	2 049	2 918	4 026	5 404
170	2 205	3 119	4 279	5 715
171	2 370	3 331	4 543	6 039
172	2 544	3 552	4 818	6 375
173	2 726	3 784	5 105	6 724
174	2 918	4 026	5 404	7 086
175	3 119	4 279	5 715	7 462
176	3 331	4 543	6 039	7 851
177	3 552	4 818	6 375	8 254
178	3 784	5 015	6 724	8 671
179	4 026	5 404	7 086	9 103
180	4 279	5 715	7 462	9 550
181	4 543	6 039	7 851	10 011
182	4 818	6 375	8 254	10 488
183	5 105	6 724	8 671	10 980
184	5 404	7 086	9 103	11 488
185	5 715	7 462	9 550	12 012
186	6 039	7 851	10 011	12 552

187	6 375	8 254	10 488	13 109
188	6 724	8 671	10 980	13 682
189	7 086	9 103	11 488	14 273
190	7 462	9 550	12 012	14 881
191	7 851	10 011	12 552	15 506
192	8 254	10 488	13 109	16 149
193	8 671	10 980	13 109	16 810
194	9 103	11 488	14 273	17 490
195	9 550	12 012	14 881	18 188
196	10 011	12 552	15 506	18 905
197	10 488	13 109	16 149	19 641
198	10 980	13 682	16 810	20 396
199	11 488	14 273	17 490	21 171
200	12 012	14 881	18 188	21 966
201	12 552	15 506	18 905	22 781
202	13 109	16 149	19 641	23 616
203	13 682	16 810	20 396	24 472
204	14 273	17 490	21 171	25 349
205	14 881	18 188	21 966	26 247
206	15506	18 905	22 781	27 166
207	16149	19 641	23 616	28 107
208	16810	20 396	24 472	29 070
209	17490	21 171	25 349	30 056
210	18188	21 966	26 247	31 063
211	18905	22 781	27 166	32 094
212	19641	23 616	28 107	33 147
213	20 000	24 472	29 070	34 224
214	20 000	25 349	30 056	35 324
215	20 000	26 247	31 063	36 447
216	20 000	27 166	32 094	37 595
217	20 000	28 107	33 147	38 767
218	20 000	29 070	34 224	39 964
219	20 000	30 000	35 324	41 185
220	20 000	30 000	36 447	42 431
221	20 000	30 000	37 595	43 703
222	20 000	30 000	38 767	45 000
223	20 000	30 000	39 964	46 323
224	20 000	30 000	40 000	47 672
225	20 000	30 000	40 000	49 047
225 <	20 000	30 000	40 000	50 000

Source : article 1011 bis du code général des impôts et article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Alors qu'un malus n'était applicable aux automobiles **qu'à partir de 138 grammes de CO₂ par kilomètre (110 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** en 2020, le nouveau barème adopté par l'Assemblée nationale prévoit désormais qu'un malus de **50 euros** sera applicable **dès 133 grammes de CO₂ par kilomètre (105 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** au 1^{er} janvier 2021 (contre **131 grammes de CO₂ par kilomètre** dans la version initiale du Gouvernement), dès **128 grammes de CO₂ par kilomètre**

(100 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC) au 1^{er} janvier 2022 (contre 123 grammes de CO₂ par kilomètre dans la version initiale du Gouvernement) et dès 123 grammes de CO₂ par kilomètre au 1^{er} janvier 2023 (95 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC).

Cette nouvelle version du barème correspond à **un abaissement de 5 grammes de CO₂ par kilomètre du seuil de déclenchement du malus** au 1^{er} janvier 2021, suivi d'un abaissement de **5 grammes de CO₂ par kilomètre** de ce seuil au 1^{er} janvier 2022 avant un nouvel abaissement de **5 grammes de CO₂ par kilomètre** au 1^{er} janvier 2023.

Comme dans la version initiale de l'article 14, on observe **un renchérissement systématique du malus** pour tous les niveaux d'émission mais **légèrement moins brutal** que ce qui était prévu par le Gouvernement au départ, dans la mesure où **les hausses des tarifs sont étalées sur trois ans au lieu de deux**.

En 2020, le montant maximal du malus est atteint à **213 grammes de CO₂ par kilomètre (185 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** et représente **20 000 euros**.

En 2021, ce montant maximal sera atteint à partir de **219 grammes de CO₂ par kilomètre (191 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** et représentera **30 000 euros**.

En 2022, le montant maximal du malus sera atteint à partir de **224 grammes de CO₂ par kilomètre (191 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** et représentera **40 000 euros**.

Enfin, en 2023, ce montant maximal sera atteint à partir de **226 grammes de CO₂ par kilomètre** et représentera **50 000 euros**.

Le lissage du durcissement du malus peut également être observé pour **le barème en puissance administrative** qui s'applique aux véhicules en provenance d'un état tiers à l'Union européenne.

**Barème du malus automobile en puissance administrative
adopté par l'Assemblée nationale**

Puissance administrative <i>(en CV)</i>	Montant du « malus » en 2020 <i>(en euros)</i>	Montant du « malus » en 2021 <i>(en euros)</i>	Montant du « malus » en 2022 <i>(en euros)</i>	Montant du « malus » en 2023 <i>(en euros)</i>
Jusqu'à 3	-	-	-	-
4	-	-	-	500
5	-	250	1 000	2 250
6	3 125	2 825	3 000	3 500

7	3 125	3 425	4 000	4 750
8	6 250	5 950	6 000	6 500
9	6 250	6 550	7 000	8 000
10	9 375	9 075	9 250	9 500
11	9 375	9 675	10 500	11 500
12	12 500	12 200	12 500	12 750
13	12 500	12 800	13 500	14 500
14	15 625	15 325	15 625	16 000
15	15 625	15 925	16 500	18 750
16	18 750	18 450	19 250	20 500
17	18 750	19 150	21 000	23 000
18	20 000	22 500	23 500	25 500
19	20 000	25 000	26 000	28 000
20	20 000	27 500	28 500	30 500
21	20 000	30 000	31 000	33 000
22	20 000	30 000	33 500	35 500
23	20 000	30 000	36 000	38 000
24	20 000	30 000	38 500	40 000
25	20 000	30 000	40 000	42 500
26	20 000	30 000	40 000	45 000
27	20 000	30 000	40 000	47 500
28 et au-delà	20 000	30 000	40 000	50 000

Source : article 14 du projet de loi de finances pour 2020

B. LES AUTRES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LES DÉPUTÉS

1. La prise en compte un an plus tôt des véhicules hybrides hydrogène pour la taxe sur les véhicules de société (TVS)

L'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis favorable du Gouvernement**, deux amendements présentés par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, visant à **avancer à 2021**, au lieu de 2022, **l'exonération des véhicules hybrides hydrogène de la composante CO₂ de la taxe sur les véhicules de société (TVS)**.

2. La remise d'un rapport au Parlement sur la fiscalité automobile

L'Assemblée nationale a également adopté, avec **un avis favorable du Gouvernement**, **douze amendements identiques** présentés par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, par Jean-Marie Fiévet (La République en Marche, Deux-Sèvres), par Vincent Descoeur (Les Républicains, Cantal) et plusieurs de ses collègues, par Jean-Luc Bourgeaux (Les Républicains, Ille-et-Vilaine) et plusieurs de ses collègues, par Jean-Yves Bony (Les Républicains, Cantal) et plusieurs de ses collègues, par Charles de Courson (Libertés et Territoires, Marne) et plusieurs de ses collègues, par Marie-Christine Dalloz (Les Républicains, Jura) et plusieurs de ses collègues, par Jean-Marie Sermier (Les Républicains, Jura), par Vincent Rolland (Les Républicains, Savoie) et plusieurs de ses collègues, par Olivier Falorni (Liberté et Territoires, Charente-Maritime), par Lise Magnier (Agir ensemble, Marne) et les membres du groupe Agir ensemble et par Véronique Louwagie (Les Républicains, Orne) et plusieurs de ses collègues qui prévoient que le Gouvernement remet au Parlement avant le 1^{er} octobre 2021 **un rapport sur l'évaluation de la fiscalité automobile en France**.

Dans l'objet de son amendement, Laurent Saint-Martin estime que *« la fiscalité automobile, tant sur les véhicules propres comme pour les plus polluants, est **bien moins punitive chez nos voisins**, ce qui entraîne, de façon systémique, **effets de bords et contournements** »*.

Le rapport qu'il réclame vise donc principalement, selon lui, à *« mettre en évidence le **besoin d'harmonisation entre la fiscalité automobile nationale et celle des autres pays membres de l'Union européenne** »*.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE POURSUITE DE LA RATIONALISATION DE LA FISCALITÉ AUTOMOBILE QUI VA DANS LE BON SENS, UNE HAUSSE DU MALUS AUTOMOBILE PARTICULIÈREMENT SÉVÈRE

L'article 14 du projet de loi de finances pour 2021 consacré à la **refonte des taxes sur les véhicules à moteur** porte à la fois de **nombreuses dispositions techniques** relatives à la modernisation de plusieurs dispositifs de la fiscalité automobile mais procède également à **un nouveau durcissement de grande ampleur du malus CO₂** destiné à taxer les véhicules les plus polluants.

A. SUR LES MESURES DE SIMPLIFICATION DE LA FISCALITÉ AUTOMOBILE

1. La poursuite de la nécessaire rationalisation de la fiscalité automobile

La **première partie de la réforme des taxes sur les véhicules à moteur** entamée dans le cadre de l'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait notamment permis de **réduire de neuf à cinq le nombre de ces taxes** à compter du 1^{er} janvier 2021.

Elle avait également conduit à **harmoniser** et à **simplifier** les dispositions relatives à ces taxes, en donnant **des définitions claires et précises des notions employées**, tout en mettant fin à **l'utilisation de termes parfois différents** pour appréhender les mêmes concepts, ce qui nuisait à la qualité du droit et était source de confusion.

Restait toutefois **un certain nombre de dispositions à toiler**, et en particulier celles qui concernaient **la taxe sur les véhicules de société (TVS) et la taxe à l'essieu (TSVR)**.

L'évaluation préalable du présent article relève en effet que ces deux taxes *« conservent des procédures et un vocabulaire propres, à rebours des objectifs de simplification et d'harmonisation du système de taxation des véhicules à moteur, en particulier s'agissant du mode de gestion (déclaration, recouvrement, contrôle) et des règles de calcul »*.

2. La fin bienvenue des effets de seuil pour la composante CO₂ de la taxe sur les véhicules de société (TVS)

L'un des principaux reproches adressés à **la taxe sur les véhicules de société (TVS)** était de longue date **l'existence d'un barème par tranches pour sa composante portant sur les émissions de CO₂**, dans la mesure où celle-ci engendrait d'importants effets de seuil.

L'article 69 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 avait certes **revu ce barème pour l'adapter à la nouvelle norme d'homologation WLTP** mais n'en avait pas profité, curieusement, pour **proposer un barème linéaire** permettant de **faire évoluer le tarif de la TVS pour chaque gramme supplémentaire de CO₂ émis par kilomètre**.

Un même modèle de véhicule pouvait ainsi, selon ses variantes qui diffèrent par leurs motorisations et équipements, **relever de deux tranches différentes du barème** et la structuration en tranches tendait à produire **des effets contre-productifs d'accumulation au niveau des bornes hautes des tranches**.

En outre, selon l'évaluation préalable, *« le recours aux normes de mesure d'émission de CO₂ WLTP pour les besoins de la fiscalité **accroissait ces inconvénients** car ces nouvelles normes sont **plus individualisées**, du fait de la prise en compte **des caractéristiques propres à chaque véhicule** plutôt qu'à chaque type de véhicule »*.

Les dispositions du présent article 14 **corrigent enfin cette anomalie** en proposant **une linéarisation de la composante CO₂ de la taxe sur les véhicules de société (TVS)**, mettant dès le 1^{er} janvier 2021 **fin aux effets de seuil de cette taxe**, à recettes constantes pour la branche famille de la sécurité sociale.

La suppression des effets distorsifs du barème par tranche de la composante « émissions de CO₂ » de la TVS rendra **plus cohérente les incitations** d'une part pour **les entreprises qui renouvellent leur flottes** et, d'autre part, pour **les constructeurs de la filière automobile** dans la **conception des nouveaux modèles et le développement de technologies permettant de réduire les émissions des véhicules vendus aux professionnels**.

3. La réforme proposée de la taxe à l'essieu, si elle est pertinente, ne répond pas à toutes les critiques formulées à son encontre par la Cour des comptes

Le mode de gestion actuel de la taxe à l'essieu (TSVR) est **source de nombreuses demandes de remboursement *a posteriori*** et entraîne **un coût de gestion élevé** pour la direction générale des douanes et des droits indirects (DGGDI).

Au total, **le taux d'intervention afférent à la TSVR** (ratio entre le coût de gestion de la taxe et les recettes collectées) s'élevait à **8,57 %** en 2017, soit environ **15 millions d'euros**, pour un produit de **180 millions d'euros**.

Le choix de transférer la gestion de cet impôt de la DGDDI à la direction générale des finances publiques (DGFIP) a pour but de **remédier à cette situation**, tout comme **les différentes mesures de rationalisation** et de **simplification** portés par le présent article.

En particulier, **la modification des échéances de paiement de la taxe**, avec le remplacement d'un paiement semestriel à terme à échoir par un paiement annuel à terme échu, devrait permettre de **simplifier sa gestion**.

Dans son rapport public annuel 2018, la Cour des comptes avait **fortement critiqué les coûts de gestion de la taxe à l'essieu**, difficulté auquel le présent article devrait répondre.

Mais les observations de la Cour des comptes étaient plus globales, puisqu'elle avait considéré que *« la TSVR est un impôt peu efficient et d'un produit faible, inéquitable et économique contre-productif dans la mesure où il défavorise les entreprises de transport françaises sans contribuer suffisamment au financement des dépenses d'entretien de la voirie rendues nécessaires par la circulation des véhicules à fort tonnage »*.

De fait, la TSVR nouvelle formule continuera à ne s'appliquer **qu'aux véhicules poids lourds immatriculés en France**.

Or, le trafic routier de marchandises en France est assuré par **des poids lourds sous pavillon étranger à hauteur de 40 %**, soit **deux fois plus qu'en 1990**.

Le régime de la taxe à l'essieu va donc continuer à **dégrader la compétitivité des entreprises françaises de transport de marchandises** par rapport à **leurs concurrents étrangers**, dispensés de contribuer aux coûts d'entretien des infrastructures routières.

Un impôt avait été conçu pour remédier à cette difficulté : **l'écotaxe poids lourds**. Mais son regrettable abandon a conduit à **un renoncement collectif à taxer les poids lourds étrangers qui abîment les routes françaises**.

Sans doute faudra-t-il, lorsque la conjoncture économique sera plus favorable, songer à concevoir de nouveau **un dispositif susceptible de les faire participer à l'effort collectif en prenant garde à ne pas pénaliser les poids lourds français**, puisque ceux-ci sont déjà assujettis à la TSVR.

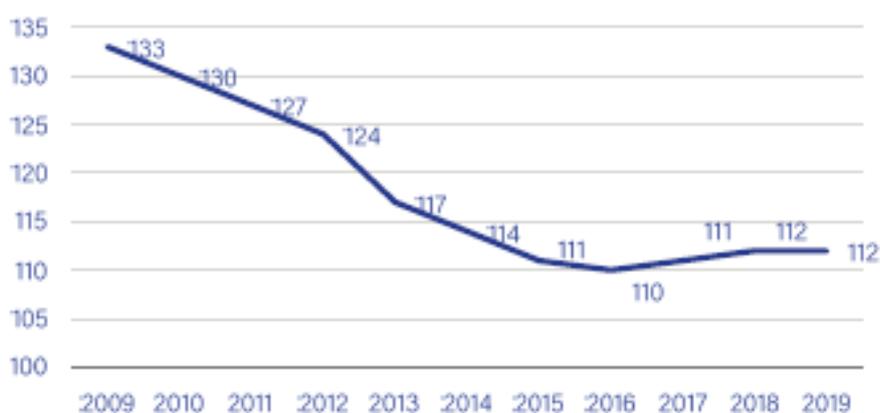
B. SUR LE DURCISSEMENT DU MALUS CO₂

1. 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** en norme NEDC (**123 grammes par kilomètre** en norme WLTP) 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 (177 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP) à la fin de l'année 2007 à 110,4 grammes de CO₂ par kilomètre (138 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP) en 2016.**

Émissions de CO₂ moyennes (NEDC) des voitures neuves vendues en France depuis 10 ans



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

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 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 de deux ans.

Alors que l'objectif initial pour 2018 des émissions de voitures neuves vendues en France était de **105 grammes de CO₂ par kilomètre** en procédure NEDC (**133 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme WLTP), la réalisation a été de **111,8 grammes de CO₂ par kilomètre (139,8 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme WLTP).

La situation ne s'est pas améliorée en 2019 puisque le résultat constaté était de **112 grammes de CO₂ par kilomètre (140 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme WLTP), loin des **109 grammes de CO₂ par kilomètre (137 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme WLTP) 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'était engagée auprès de ses partenaires européens à atteindre la cible de **95 grammes de CO₂ par kilomètre** en procédure NEDC (**123 grammes par kilomètre** en norme WLTP) en 2020.

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.

**Évolution des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs
(chiffres en norme NEDC et en norme WLTP)**

(en grammes de CO₂ par kilomètre)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <i>(prévision)</i>	2020 <i>(cible)</i>
Émissions moyennes de CO₂ <i>(norme NEDC)</i>	124	117	114	111,2	110,4	110,9	111,8	112	95
Émissions moyennes de CO₂ <i>(norme WLTP)</i>	152	145	142	139,2	138,4	138,9	139,8	140	123

Source : commission des finances du Sénat, d'après les projets annuels de performances de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »

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'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (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. En 2019, **4 places du top 10 des ventes étaient occupées par des SUV** : les Peugeot 2008 et 3008, le Renault Capture et le Dacia Duster.

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**.

2. **À la suite de la proposition de la Convention citoyenne pour le climat (CCC), une très forte hausse du malus étalée sur trois ans qui n'épargnera pas les constructeurs automobiles français**

Le durcissement annuel du malus automobile est une mesure très classique destinée à **maintenir le caractère incitatif de cette taxe** pour encourager les automobilistes à **privilégier des véhicules qui émettent moins de CO₂** et les constructeurs automobiles à **produire des véhicules moins polluants**.

Alors que le malus augmentait de façon progressive année après année, **le barème proposé pour 2020** avait marqué **une première rupture**, puisque le durcissement qu'il prévoyait était **nettement plus marqué que les années précédentes**.

Toutefois, **les barèmes proposés** cette année pour 2021, 2022 et 2023 (**la dimension pluriannuelle** de la fixation du barème du malus est par ailleurs une nouveauté appréciable en ce qu'elle offre de la visibilité) marquent **une rupture bien plus considérable encore**, sachant que le Gouvernement a accepté de **lisser les hausses prévues sur trois ans au lieu de deux ans seulement**, compte tenu de sa décision d'introduire **un nouveau malus portant sur le poids des véhicules**. L'évolution aurait donc pu s'avérer **encore plus brutale**.

La sévérité des mesures proposées pour les années à venir provient en grande partie de la volonté du Gouvernement de **mettre en œuvre la proposition SD-C1.2 de la Convention citoyenne pour le climat (CCC)** qui préconisait de « *renforcer très fortement le malus sur les véhicules polluants* » et d'« *introduire le poids comme un des critères à prendre en compte* ».

Alors qu'un malus n'était applicable aux automobiles **qu'à partir de 138 grammes de CO₂ par kilomètre (110 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** en 2020, le nouveau barème du malus automobile prévoit désormais qu'un malus de **50 euros** sera applicable **dès 133 grammes de CO₂ par kilomètre (105 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** au 1^{er} janvier 2021 (contre **131 grammes de CO₂ par kilomètre** dans la version initiale du Gouvernement), **dès 128 grammes de CO₂ par kilomètre (100 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC)** au 1^{er} janvier 2022 (contre **123 grammes de CO₂ par kilomètre** dans la version initiale du Gouvernement) et **dès 123 grammes de CO₂ par kilomètre** au 1^{er} janvier 2023 (**95 grammes de CO₂ par kilomètre en norme NEDC**).

Le tableau ci-après montre clairement combien **la diminution du seuil de déclenchement du malus s'est accélérée ces dernières années**.

**Seuil de déclenchement du malus automobile
de 2018 à 2023**

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Seuil de déclenchement du malus (émissions de CO ₂ en norme NEDC)	120	117	110	105	100	95
Seuil de déclenchement du malus (émissions de CO ₂ en norme WLTP)	148	145	138	133	128	123

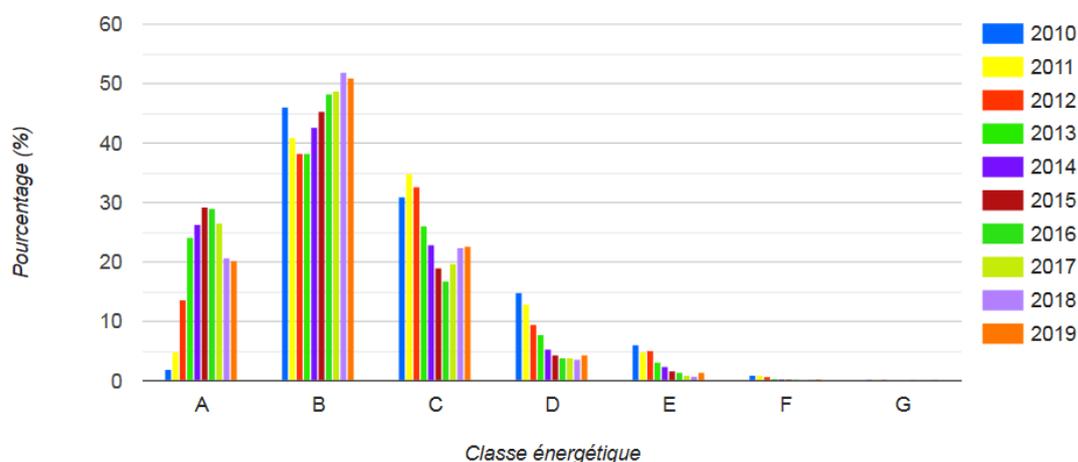
Source : versions successives de l'article 1011 bis du code général des impôts et article 14 du projet de loi de finances pour 2021

Ces abaissements successifs du seuil de déclenchement du malus vont mécaniquement **accroître considérablement la part dans les immatriculations totales des voitures neuves affectées d'un malus**, laquelle s'élevait à **30 %** en 2018 et à **37 %** en 2019.

De fait, votre rapporteur général estime que **plus de 70 % des véhicules neufs vendus en France devraient être soumis au malus en 2021**. **80 %** d'entre eux seraient concernés dès 2022 et **83 %** en 2023, soit **des proportions jamais observée par le passé**.

De fait, **le malus touchera**, pour la deuxième année consécutive en 2021, **une grande partie** (et même la totalité en 2022 et en 2023) **des véhicules de la classe B** (de **100 à 120 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme NEDC, soit de **128 à 148 grammes de CO₂ par kilomètre** en norme WLTP), qui représentait **51,03 % des ventes de véhicules neufs** en France en 2019.

Répartition des ventes par classe CO₂ figurant sur l'étiquette énergie/CO₂¹



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), *Évolution du marché, caractéristiques environnementales et techniques – véhicules particuliers neufs vendus en France – édition 2019*

Si les montants resteront limités dans un premier temps, puisque ils seront compris **entre 50 et 400 euros** en 2021 (mais **de 170 à 1 276 euros en 2023**), **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 (141 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP)** pour sa version 09.iTCe75 se verra ainsi infliger un malus de **230 euros** en 2021, **330 euros** en 2022 et **650 euros** en 2023, 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 (145 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP)**, seuil de déclenchement du malus en 2019, verront leur malus être porté de **210 euros** en 2020 à **310 euros** en 2021, **540 euros** en 2022 et **983 euros** en 2023.

Cela signifie donc qu'un véhicule qui ne portait aucun malus en 2019 se verra infliger **un malus de près de 1 000 euros** en 2023. Sont notamment concernés **des modèles très populaires** tels que la Citroën Berlingo essence, la Peugeot 308 essence et la Renault Megane.

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.

Les modèles émettant **128 grammes de CO₂ par kilomètre (156 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP)** verront leur malus **multiplié par plus de 3** en trois ans puisqu'il passera de **650 euros** en 2020 à **1 074 euros** en 2021, **1 629 euros** en 2022 et **2 370 euros** en 2023. Seront concernés **des véhicules également très appréciés des automobilistes** 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 (de 158 à 188 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP)**, 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, émettant **134 grammes de CO₂ par kilomètre (162 grammes de CO₂ par kilomètre en norme WLTP)** se verra infliger un malus de **1 761 euros** en 2021, **2 544 euros** en 2022 et **3 552 euros** en 2023 contre **1 172 euros** en 2019.

À noter enfin que certains modèles de véhicules produits par des constructeurs étrangers pourraient bien être **retirés du marché** compte tenu **de montants du malus devenus prohibitifs**, avec l'envolée du plafond du malus à **30 000 euros** en 2021, **40 000 euros** en 2022 et **50 000 euros** en 2023.

3. Étaler la hausse du malus sur cinq ans au lieu de trois

Si le premier étalement du malus adopté par l'Assemblée nationale était bienvenu, il ne paraît **toujours pas suffisant** pour tenir compte de la **situation catastrophique de la filière automobile** du fait de la crise sanitaire, celle-ci ayant connu **un effondrement de ses ventes** pendant la période du premier confinement et étant de nouveau confrontée à **de très sévères difficultés** à l'occasion du reconfinement actuel.

Si **un durcissement annuel du malus automobile est utile** pour maintenir **le caractère incitatif de cette taxe** et **faire évoluer le parc automobile français**, il serait **contreproductif**, dans le contexte actuel, de procéder à **des hausses trop brutales** qui ne manqueraient pas de **pénaliser les constructeurs français**, ainsi que votre rapporteur général l'a montré *supra*, et d'être perçues comme **une fiscalité punitive par les automobilistes**.

C'est pourquoi **l'amendement FINC.18** de la commission des finances propose **un lissage de la hausse du malus automobile sur cinq ans** et non plus sur trois ans avec **une baisse du seuil à 135 grammes de CO₂ par kilomètre en 2021**, à **132 grammes par kilomètre de CO₂ en 2022**, à **129 grammes par kilomètre de CO₂ en 2023**, à **126 grammes par kilomètre de CO₂ en 2024** et à **123 grammes par kilomètre de CO₂ en 2025**.

Le barème entrerait ainsi en vigueur **au 1^{er} janvier 2025**, dans **un contexte économique probablement plus propice** et après que **constructeurs** comme **automobilistes** auront pleinement eu le temps **d'intégrer ces évolutions fiscales**.

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)

Hausse de 2 % à 3 % de la quote-part de droit annuel de francisation (DAFN) et de navigation affectée à la filière REP des navires de plaisance ou de sport

Le présent article prévoit de modifier, au profit de la filière responsabilité élargie des producteurs (REP) des navires de plaisance ou de sport, l'ordre de priorité dans la répartition du produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) tout en portant de 2 % à 3 % le produit du DAFN affecté à cette même filière REP.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE PRODUIT DU DROIT ANNUEL DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION (DAFN) EST RÉPARTI ENTRE PLUSIEURS AFFECTATAIRES

1. Le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)

Ainsi que le prévoit l'article 217 du code des douanes, la francisation d'un bateau ou navire lui confère le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages qui s'y rattachent. Cette opération administrative est constatée par l'acte de francisation.

En vertu de l'article 223 du même code, les navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à 7 mètres ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à 22 chevaux (CV) et les véhicules nautiques à moteur francisés dont la puissance réelle des moteurs est supérieur ou égale à 90 kilowatts (kW) sont soumis au paiement d'un droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), à la charge des propriétaires, au 1^{er} janvier de l'année considérée.

Les navires de commerce et les navires de pêche, quel que soit leur tonnage, sont exonérés de ce droit.

Celui-ci s'applique en revanche aux navires de plaisance ou de sport.

Le montant de la taxe varie d'abord **en fonction de la longueur de la coque du navire**, suivant le barème suivant :

Moins de 7 mètres	Exonération
De 7 mètres à 8 mètres exclus	77 euros
De 8 mètres inclus à 9 mètres exclus	105 euros
De 9 mètres inclus à 10 mètres exclus	178 euros
De 10 mètres inclus à 11 mètres exclus	240 euros
De 11 mètres inclus à 12 mètres exclus	274 euros
De 12 mètres inclus à 15 mètres exclus	458 euros
De 15 mètres et plus	886 euros

Source : article 223 du code des douanes

Elle prend également en compte **la puissance administrative des moteurs**, suivant le barème suivant, exprimée en chevaux fiscaux (CV) :

Jusqu'à 5 CV inclusivement	Exonération
De 6 à 8 CV	14 euros par CV au-dessus du cinquième
De 9 à 10 CV	16 euros par CV au-dessus du cinquième
De 11 à 20 CV	35 euros par CV au-dessus du cinquième
De 21 à 25 CV	40 euros par CV au-dessus du cinquième
De 26 à 50 CV	44 euros par CV au-dessus du cinquième
De 51 à 99 CV	50 euros par CV au-dessus du cinquième
Plus de 100 CV	64 euros par CV

Source : article 223 du code des douanes

Enfin, elle prend en compte **la puissance réelle des moteurs** :

Jusqu'à 90 kW exclus	Exonération
De 90 kW à 159 kW	3 euros par kW ou fraction de kW
À partir de 160 kW	4 euros par kW ou fraction de kW

Source : article 223 du code des douanes

L'article 224 du code des douanes prévoit toutefois que les taux du droit sur la coque et du droit sur le moteur prévus ci-dessus font l'objet, pour les navires de plaisance ou de sport, **d'un abattement pour vétusté** égal à :

- **33 % pour les bateaux** dont l'âge au 1^{er} janvier 2019 est **supérieur à 11 ans et égal ou inférieur à 21 ans** ;

- **55 % pour les bateaux** dont l'âge au 1^{er} janvier 2019 est **supérieur à 21 ans et égal ou inférieur à 26 ans** ;

- **80 %** dont l'âge au 1^{er} janvier 2019 est **supérieur à 26 ans**.

Il convient également de rappeler qu'un article 223 *bis* a été introduit dans le code des douanes dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2018¹ à l'initiative des députés du groupe La République en Marche pour prévoir **un nouveau droit de francisation et de navigation spécifique**, dérogatoire aux dispositions de l'article 223 du code des douanes, **pour les navires de plaisance et de sport d'une longueur supérieure ou égale à 30 mètres et d'une puissance propulsive supérieure ou égale à 750 kW**.

Cette mesure visait à prendre en compte le fait que la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) **allait exclure la détention des navires de plaisance ou de sport de l'assiette du nouvel impôt**.

¹ Article 33 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Cette nouvelle taxation **varie selon la longueur et la puissance des navires concernés**, conformément au barème suivant :

Puissance (en kW)/ Longueur (en mètres)	750 à 1 000	1 000 à 1 200	1 200 à 1 500	1 500 et plus
30 à 40	30 000 euros	30 000 euros	30 000 euros	30 000 euros
40 à 50	30 000 euros	30 000 euros	30 000 euros	75 000 euros
50 à 60	-	30 000 euros	75 000 euros	100 000 euros
60 à 70	-	30 000 euros	75 000 euros	150 000 euros
70 et plus	-	75 000 euros	150 000 euros	200 000 euros

Source : article 223 bis du code des douanes

2. L'affectation du produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)

L'article 224 du code des douanes prévoit que **le produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)** est affecté, dans l'ordre de priorité suivant :

- au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)**, dans la limite **d'un plafond fixé à 38,5 millions d'euros pour 2020** au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- aux organismes de secours et de sauvetage en mer, c'est-à-dire à la **Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**, dans la limite **d'un plafond fixé à 4 millions d'euros pour 2020** au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

L'article 224 dispose également **qu'en complément de l'éco-contribution** versée par les metteurs sur le marché de navires de plaisance ou de sport à **un éco-organisme dans le cadre de la filière responsabilité élargie des producteurs (REP) des navires de plaisance ou de sport (voir *infra*)**, **une quote-part du produit brut du DAFN**, fixée à **2 %** pour les années 2019 et 2020, est également affectée à **la gestion de la fin de vie de ces navires** qui ne sont plus utilisés régulièrement et dont les propriétaires n'assument plus les charges afférentes.

Cette quote-part est plafonnée à **5 % du produit brut du DAFN** afférent aux navires de plaisance ou de sport.

Le produit du DAFN perçu **par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)** devrait représenter **38,5 millions d'euros** en 2020.

Le tome I du rapport Voies et Moyens annexé au projet de loi de finances pour 2021 prévoit que ce produit s'élèvera également à **38,5 millions d'euros** en 2021, soit **un niveau égal au plafond** prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Alors que la SNSM n'a perçu **aucun produit du DAFN** en 2020, elle devrait percevoir **815 000 euros** à ce titre en 2021.

La **filière REP**, enfin, devrait percevoir **800 000 euros au titre du DAFN** en 2020.

3. L'instauration d'une responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les navires de plaisance ou de sport hors d'usage (NPSHU)

L'article 89 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a instauré **une responsabilité élargie des producteurs (REP)** pour les navires de plaisance ou de sport à compter du 1^{er} janvier 2017. Son entrée en vigueur a par la suite été **repoussée au 1^{er} janvier 2018** par l'article 55 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Ainsi, depuis cette date, **toutes les personnes physiques ou morales mettant sur le marché à titre professionnel des navires de plaisance ou de sport, sont tenues de contribuer ou de pourvoir au recyclage et au traitement des déchets issus de ces navires**¹. La loi a donc mis en place une **filière de déconstruction et de recyclage des navires de plaisance et de sport**.

Le même article 89 prévoit que cette filière est financée par **une éco-contribution, versée à un ou plusieurs éco-organismes agréés, par les metteurs sur le marché de navires de plaisance ou de sport**, qui lui transfèrent la responsabilité de la gestion du recyclage et du traitement des déchets issus de ces navires. **Le montant de l'éco-contribution** est fixé par les metteurs sur le marché des navires de plaisance ou de sport.

Par ailleurs, l'article 89 précité a modifié l'article 224 du code des douanes présenté *supra* pour affecter, en complément de cette éco-contribution, **une quote-part du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)** à la gestion de la fin de vie des navires de plaisance ou de sport qui ne sont plus utilisés régulièrement et dont les propriétaires n'assument plus les charges afférentes.

¹ Cet article est codifié à l'article L. 541-10-10 du code de l'environnement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE HAUSSE DU MONTANT DU DAFN AFFECTÉ À LA FILIÈRE REP DES NAVIRES DE PLAISANCE OU DE SPORT

Le présent article 14 *bis* est issu d'un amendement présenté par Jimmy Pahun (Mouvement Démocrate, Morbihan) et plusieurs de ses collègues. Il a reçu **deux avis favorables** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Cet article réécrit les cinq premiers alinéas de l'article 224 du code des douanes relatifs à l'affectation **du produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)**.

Il prévoit que ce produit sera affecté, dans **l'ordre de priorité suivant** :

- aux éco-organismes agréés qui opèrent dans le cadre de la filière REP **des navires de plaisance ou de sport**. Ce produit est réparti **entre les éco-organismes** au prorata des mises sur le marché de leurs adhérents ;

- au **Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)**, dans la limite **du plafond fixé** au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- aux organismes de secours et de sauvetage en mer, c'est-à-dire à la **Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**, dans la limite **du plafond fixé** au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

L'article 14 *bis* précise également que le taux affecté à la filière REP des navires de plaisance ou de sport est **plafonné à 5 % du produit brut de la taxe**.

Son montant est fixé à **3 %** à compter du 1^{er} janvier 2021 et ramené à **2 % en cas de non-atteinte des objectifs de traitement des déchets** fixés pour l'année précédente par le cahier des charges mentionné au II de l'article L. 541-10 du code de l'environnement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DESTINÉE À ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE REP DES NAVIRES DE PLAISANCE OU DE SPORT

Le présent article 14 *bis* vise à **soutenir la filière REP des navires de plaisance ou de sport** en portant à **3 % du produit du DAFN** en 2021 la quote-part affectée à la filière REP **contre 2 % actuellement**, sachant que ce montant de 3 % peut être ramené à **2 % en cas de non-atteinte des objectifs de traitement des déchets** fixés à la filière pour l'année précédente.

Cette volonté d'**augmenter le produit du DAFN attribué à la filière REP** tout en faisant preuve d'une certaine prudence est bienvenue dans la mesure où les auteurs de l'amendement dont est issu le présent article 14 *bis* reconnaissent eux-mêmes que *« les premiers bilans de suivi [de la filière REP], bien qu'encourageants, montrent que les objectifs de déconstruction de navires fixés par le cadre réglementaire n'ont pas été atteints en 2019 et qu'ils le seront difficilement en 2020 »*.

Selon les informations transmises à votre rapporteur général par la direction des affaires maritimes (DAM), cette mesure est **neutre pour les autres affectataires du DAFN que sont le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et la SNSM**, grâce à la mesure de gel de l'**abattement pour vétusté des navires** adopté en loi de finances pour 2019, lequel visait précisément à **augmenter le produit du DAFN** pour restaurer **un rendement compatible avec le soutien à la filière REP**.

Votre rapporteur général est de fait très attaché à ce que ni **les ressources du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)** ni celles **de la SNSM ne soient défavorablement impactés par cette mesure**, alors que le rapport *« Sauvetage en mer : replacer les bénévoles au cœur de la décision »* de la mission commune d'information sénatoriale sur le sauvetage en mer d'octobre 2019 a bien montré combien cette dernière devait être soutenue par l'État.

Enfin, en terme légistique, le présent article a le mérite de **clarifier la rédaction de l'article 224 du code des douanes**. L'ancienne formulation de cet article était en effet ambiguë, puisque la filière REP apparaissait en fin d'article alors **qu'elle percevait une quote-part du produit du DAFN**, donc de manière automatique, **avant même les affectataires prioritaires**.

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

ARTICLE 14 ter (nouveau)

**Relèvement de 400 euros à 500 euros du plafond du
« forfait mobilités durables » déductible de l'impôt sur le revenu**

Le présent article relève de 400 euros à 500 euros le plafond du « forfait mobilités durables » déductible de l'impôt sur le revenu.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN « FORFAIT MOBILITÉS DURABLES »
EXONÉRÉ D'IMPÔT SUR LE REVENU À HAUTEUR DE 400 EUROS**

**1. La création du « forfait mobilités durables » par la loi d'orientation des
mobilités (LOM)**

L'article 82 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) est venu modifier les articles L. 3261-2 à L. 3261-4 du code du travail relatifs à **la prise en charge par l'employeur d'une partie des frais engagés par les salariés à l'occasion des déplacements domicile-travail**, notamment pour créer un « forfait mobilités durables » entré en vigueur le 11 mai 2020, à l'occasion du déconfinement.

L'article L. 3261-2 du code du travail prévoit que l'employeur **prend en charge** (il s'agit d'une obligation), dans une proportion et des conditions déterminées par voie réglementaire, **le prix des titres d'abonnements souscrits par ses salariés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail** accomplis au moyen de transports publics de personnes ou de services publics de location de vélos.

L'article L. 3261-3 du code du travail prévoit que l'employeur **peut prendre en charge** (caractère facultatif), dans les conditions prévues à l'article L. 3261-4 du même code, **tout ou partie des frais de carburant et des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène** engagés pour leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail par ceux de ses salariés :

- dont la résidence habituelle ou le lieu de travail soit est situé dans une commune non desservie par un service public de transport collectif régulier ou un service privé mis en place par l'employeur, soit n'est pas inclus dans le périmètre d'un plan de mobilité obligatoire ;

- ou pour lesquels **l'utilisation d'un véhicule personnel est rendue indispensable** par des conditions d'horaires de travail particuliers ne permettant pas d'emprunter un mode collectif de transport.

L'article L. 3261-3-1 du même code dispose que l'employeur **peut prendre en charge** (là encore, avec un **caractère facultatif**), dans les conditions prévues pour les frais de carburant à l'article L. 3261-4, **tout ou partie des frais engagés par ses salariés se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, ou en transports publics de personnes à l'exception des frais d'abonnement mentionnés à l'article L. 3261-2 (voir *supra*), ou à l'aide d'autres services de mobilité partagée** sous la forme **d'un « forfait mobilités durables »** dont les modalités sont fixées par décret.

L'article L. 3261-4 du code du travail, enfin, précise que le montant, les modalités et les critères d'attribution de la prise en charge des frais mentionnés aux articles L. 3261-3 et L. 3261-3-1 sont déterminés **par accord d'entreprise ou par accord interentreprises**, et à défaut **par accord de branche**.

À défaut d'accord, la prise en charge de ces frais est mise en œuvre **par décision unilatérale de l'employeur**, après consultation du comité social et économique, s'il existe.

Le décret prévu par l'article L. 3261-3-1 du code du travail pour **l'application du « forfait mobilités durables »** est le décret n° 2020-541 du 9 mai 2020 relatif au « forfait mobilités durables ».

Ce décret rappelle en premier lieu que le « forfait mobilités durables » consiste en « *la prise en charge par l'employeur des frais engagés par ses salariés se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, ou en transports publics de personne (à l'exception des frais d'abonnement mentionnés à l'article L. 3261-2 du code du travail), ou à l'aide d'autres services de mobilité partagée* ».

Ce décret définit **les autres services de mobilité partagée** et précise que **la prise en charge de ces frais** par l'employeur prend la forme **d'une allocation forfaitaire** dénommée « **forfait mobilités durables** ».

Cette allocation est versée sous réserve de **son utilisation effective conformément à son objet**. Elle est ainsi réputée l'être si l'employeur recueille auprès du salarié, pour chaque année civile, **un justificatif de paiement ou une attestation sur l'honneur** relatifs à **l'utilisation effective d'un ou plusieurs des moyens de déplacements mentionnés** à l'article L. 3261-3-1 du code du travail.

2. Le « forfait mobilités durables » est exonéré d'impôt sur le revenu dans une limite globale de 400 euros par an

L'article 81 du code général des impôts dresse **la liste de toutes les prestations qui sont affranchies de l'impôt sur le revenu (IR)**, en particulier selon le 19° *ter* :

- **l'avantage résultant de la prise en charge obligatoire par l'employeur du prix des titres d'abonnement** souscrits par les salariés pour les déplacements effectués **au moyen de transports publics de voyageurs ou de services publics de location de vélos** entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail, conformément à l'article L. 3261-2 du code du travail ;

- **l'avantage résultant de la prise en charge (facultative) par l'employeur des frais de carburant ou des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène engagés par les salariés** dans les conditions prévues à l'article L. 3261-3 du code du travail et **des frais mentionnés à l'article L. 3261-3-1 du même code** (c'est-à-dire les frais couverts par « le forfait mobilités durables»), **dans la limite globale de 400 euros par an, dont 200 euros au maximum pour les frais de carburant.**

Lorsque la prise en charge des frais de transports personnels engagés par les salariés est cumulée avec **la prise en charge** prévue à l'article L. 3261-2 dudit code pour les transports collectifs, **l'avantage résultant de ces deux prises en charge ne peut dépasser le montant maximum entre 400 euros par an et le montant de l'avantage prévu au titre de la prise en charge de l'article L. 3261-2.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RELÈVEMENT DE 400 EUROS À 500 EUROS DU PLAFOND DU « FORFAIT MOBILITÉS DURABLES » DÉDUCTIBLE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent article 14 *ter* est issu d'un amendement déposé par **Laurent Saint-Martin**, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et Jean-Marc Zulesi (La République en Marche, Bouches-du-Rhône). Il a reçu **un avis favorable du Gouvernement**.

La mesure est issue de la proposition SD-A1.1 de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) qui préconise d'« *inciter à utiliser des moyens de transports doux ou partagés, notamment pour les trajets domicile-travail, en généralisant et en améliorant le forfait mobilités durable, prévu par la récente loi d'orientation des mobilités* ».

Il prévoit que l'avantage résultant de la prise en charge par l'employeur des frais de carburant ou des frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène engagés par les salariés mais également des frais couverts par le « forfait mobilités durables » sera désormais affranchi d'impôt sur le revenu dans la limite globale de 500 euros par an, dont 200 euros au maximum pour les frais de carburant, et non plus de 400 euros comme le prévoit pour le moment le 19° *ter* de l'article 81 du code général des impôts.

Par ailleurs, lorsque la prise en charge des frais de transports personnels engagés par les salariés est cumulée avec la prise en charge prévue à l'article L. 3261-2 dudit code pour les transports collectifs, l'avantage résultant de ces deux prises en charge ne pourra dépasser le montant maximum entre 500 euros par an (contre 400 euros précédemment) et le montant de l'avantage prévu au titre de la prise en charge de l'article L. 3261-2.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INCITATION RENFORCÉE À L'UTILISATION DE MODES DE TRANSPORTS VERTUEUX

Plus de 7 salariés sur 10 utilisent actuellement leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail, ce qui est source de pollution et de congestion, particulièrement en milieu urbain.

En conséquence, l'article 14 *bis* vise à rendre plus attractif pour les salariés le recours pour les trajets domicile-travail à des véhicules propres (électriques, hybrides rechargeables, hydrogène), mais également à l'ensemble des modes de déplacement couverts par le « forfait mobilités durables » (vélo, vélo à assistance électrique, covoiturage, autopartage, autres services de mobilité partagée) en rehaussant de 400 euros à 500 euros

l'exonération d'impôt sur le revenu sur l'allocation forfaitaire versée par l'employeur.

Le versement de cette allocation forfaitaire demeure facultatif pour les employeurs (rendre son caractère obligatoire constituerait **une charge supplémentaire très importante**, en particulier **pour les TPE et les PME**).

Le présent article a vocation à **inciter toujours plus de salariés à utiliser des modes de transports vertueux** pour effectuer leurs trajets domicile-travail.

Il est toutefois regrettable que **le coût pour les finances publiques de cette mesure**, issue d'un amendement parlementaire, **n'ait pas été chiffré**.

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

ARTICLE 15

Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports

Le présent article apporte de nombreuses modifications à la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB) : rehaussement des objectifs d'incorporation, extension au transport aérien, prise en compte pour le calcul de l'assiette d'énergies nouvelles (électricité, hydrogène), ajustements pour favoriser l'utilisation de biocarburants vertueux tout en limitant le soutien apporté à d'autres biocarburants présentant des externalités négatives.

La version initiale du présent article prévoyait également une harmonisation des tarifs de TICPE pesant sur les supercarburants E5 et E10 mais cette mesure a été supprimée par l'Assemblée nationale.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES TAXES SUR LES CARBURANTS DONT LA DIMENSION INCITATIVE EST DE PLUS EN PLUS MARQUÉE

A. LA TAXE INCITATIVE RELATIVE À L'INCORPORATION DES BIOCARBURANTS (TIRIB) EST UN OUTIL MAJEUR POUR FAVORISER L'UTILISATION DES BIOCARBURANTS EN FRANCE

Afin de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et favoriser l'utilisation des biocarburants en France, la loi de finances pour 2005 avait créé **un prélèvement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur certains carburants d'origine fossile** applicable à compter du 1^{er} janvier 2005.

L'article 192 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a remplacé **ce prélèvement supplémentaire « biocarburants » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** par **la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)**, prévue à l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

La TIRIB est **une taxe incitative** : elle vise à **favoriser l'incorporation d'énergie renouvelable dans les carburants routiers essence et gazole** en taxant les carburants contenant une part de biocarburants inférieure aux objectifs d'incorporation.

Le IV de l'article 266 *quindecies* du code des douanes fixe ainsi, au niveau national, **un pourcentage cible d'incorporation d'énergie renouvelable (EnR) dans les carburants, à savoir 8 % pour les gazoles et 8,2 % pour les essences en 2020.**

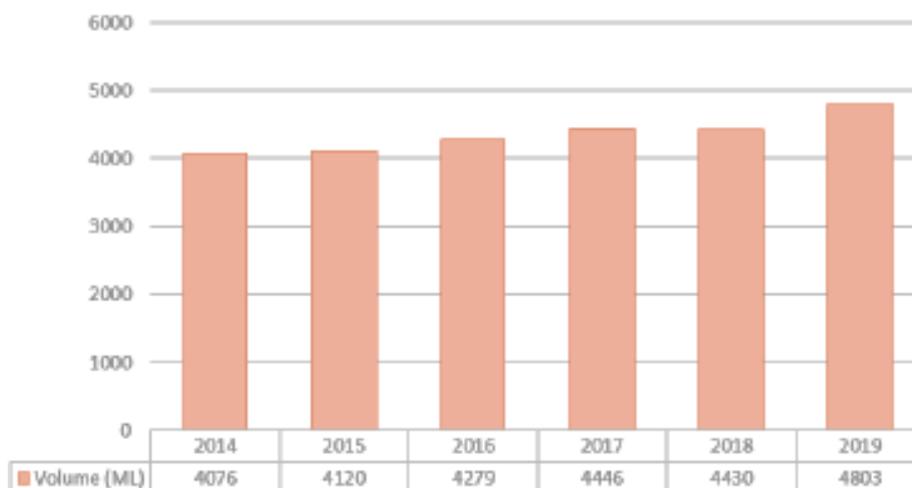
Chaque opérateur qui met de tels produits à la consommation est taxé à hauteur de **l'écart entre ce pourcentage cible et la quantité d'énergie renouvelable qu'il met à la consommation**, soit sous la forme de **biocarburants routiers**, soit **en l'incorporant au sein des carburants fossiles routiers**. Les biocarburants sont en outre **comptabilisés de manière différente en fonction de leur qualité environnementale.**

Les objectifs d'incorporation font l'objet **d'augmentations progressives tous les ans avec une visibilité sur deux ans pour les professionnels**. Ces objectifs s'inscrivent dans **le cadre européen** fixé par la directive 2018/2001/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui doit être transposée d'ici au 1^{er} juillet 2021.

Cette directive dite « EnR » fixe **des objectifs d'utilisation des énergies renouvelables dans les transports de 10,3 % en 2020 et de 14 % en 2030.**

Le volume de biocarburants incorporé dans les carburants en France en 2019 a atteint **4,80 milliards de litres**, soit **8,6 % du volume de carburants mis à la consommation** et **7,4 % de la quantité totale d'énergie des carburants** (essence et gazole).

Volume de biocarburants mis à la consommation en France de 2014 à 2019



Source : Direction de l'énergie et du climat (DGEC)

Ce volume de **4,80 milliards de litres** comprend **61,5 % d'esters méthyliques d'acides gras, 8% d'ETBE (ethyl-tert-butyl-ether), 16 % d'éthanol et 14 % d'huiles végétales hydrotraitées.**

La TIRIB n'est pas, contrairement à la TICPE, un impôt de rendement, mais exclusivement un impôt comportemental, qui, s'il est pleinement efficace, a vocation à ne dégager aucune recette, tout en permettant l'atteinte des objectifs de politique publique qui lui sont assignés, à savoir un niveau d'incorporation suffisant de biocarburants dans les carburants routiers mis à la consommation.

Le fait que la TIRIB n'ait produit **que 0,6 million d'euros de recettes en 2019** tout en ayant permis l'atteinte des objectifs fixés en matière d'incorporation tend à montrer **qu'il s'agit d'un dispositif relativement efficace.**

1. La TIRIB incite les metteurs sur le marché à incorporer des biocarburants à leurs carburants fossiles

Le I de l'article 266 *quindecies* du code des douanes prévoit que **les redevables de la TIRIB sont les redevables de la TICPE** prévue à l'article 265 du code des douanes, c'est-à-dire **les personnes qui mettent à la consommation en France des essences, du gazole, du superéthanol E85, du carburant ED95 et tous les carburants équivalents.**

En pratique, les redevables sont **les titulaires des dépôts pétroliers** qui réalisent **l'incorporation des biocarburants.**

Le III du même article dispose que la TIRIB **est assise sur le volume total, respectivement, des essences et des gazoles** pour lesquels elle est devenue exigible au cours de l'année civile. Son montant est **calculé séparément, d'une part, pour les essences et, d'autre part, pour les gazoles.**

Le montant de la TIRIB dont doivent s'acquitter les redevables est égal au produit de l'assiette définie au III (voir *supra*) par le tarif fixé au IV (voir *infra*), auquel est appliqué un coefficient égal à la différence entre **le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable (EnR) dans les transports et la proportion d'énergie renouvelable contenue dans les produits** inclus dans l'assiette.

Si la proportion d'énergie renouvelable est **supérieure ou égale au pourcentage national cible** d'incorporation d'EnR dans les transports, le **montant de la taxe est nul**.

Le IV du même article 266 *quindecies* prévoit que **le tarif de la taxe et les pourcentages nationaux cibles d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports** sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tarif et pourcentage cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 et en 2021

Année	2020	À compter de 2021
Tarif (€/hL)	101	104
Pourcentage cible des gazoles	8 %	8 %
Pourcentage cible des essences	8,2 %	8,6 %

Source : article 266 *quindecies* du code des douanes

Le metteur sur le marché est donc imposé sur **l'écart entre le pourcentage national cible d'incorporation d'EnR (8% pour les gazoles et 8,2 % pour les essences en 2020)** dans les transports et **la proportion d'énergie renouvelable contenue dans les produits inclus dans l'assiette**.

Ainsi, une fois **la part d'EnR des produits éligibles** contenus dans les carburants mis à la consommation par un redevable calculée (voir *infra* pour ce calcul), le taux de la TIRIB est **égal au pourcentage cible diminué de cette part**.

Le contribuable est donc redevable **du volume total mis en consommation multiplié par le taux de la TIRIB et par le tarif de 101 euros par hectolitre (104 euros par hectolitre à compter de 2021)**.

Exemple : calcul du montant de la TIRIB

La formule de calcul de la TIRIB est la suivante :

Montant de la taxe = Assiette x tarif x (pourcentage d'incorporation cible - pourcentage d'incorporation effectif)

Pour un opérateur ayant mis à la consommation en 2020 un volume de 185 000 litres de carburants, et ayant une part d'énergie renouvelable pouvant être prise en compte pour ces biocarburants de 7,9 %, soit 0,1 % en deçà du pourcentage cible d'incorporation, le montant de la TIRIB sera de : $185\,000 \text{ hl} * 101\text{€}/\text{hL} * 0,1 \% = 18\,685 \text{ euros}$.

Source : commission des finances du Sénat

Les opérateurs ont donc intérêt à **maximiser leur part d'EnR des produits éligibles** contenus dans les carburants mis à la consommation.

2. Le calcul du taux d'incorporation dépend du « *pouvoir calorifique inférieur* » et de la quantité du biocarburant incorporé

La **proportion d'énergie renouvelable (EnR)** désigne la **proportion**, évaluée en « *pouvoir calorifique inférieur* » (PCI)¹, **d'énergie produite à partir de sources renouvelables** dont le redevable peut justifier qu'elle est contenue dans les carburants inclus dans l'assiette de la TIRIB. Cette proportion correspond **au quotient entre la quantité d'EnR et la quantité d'énergie contenue dans les produits inclus dans l'assiette**.

L'énergie contenue dans les biocarburants est renouvelable lorsque ces derniers remplissent **les critères de durabilité** définis à l'article 17 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009².

La quantité d'EnR des produits éligibles contenus dans les carburants mis à la consommation est obtenue **en additionnant les quantités d'EnR de chaque type de produits éligibles**.

Pour obtenir la quantité d'EnR correspondant à un biocarburant, il faut donc **multiplier son volume par son contenu énergétique volumique** exprimé en mégajoule par litre (MJ/L).

¹ Le « *pouvoir calorifique inférieur* » (PCI) est fixé, par type d'énergie, dans l'arrêté du 2 mai 2012 relatif aux contenus énergétiques des biocarburants et des carburants.

² Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE dans sa rédaction en vigueur au 24 septembre 2018.

Le taux d'incorporation du biocarburant est ensuite calculé en divisant **la quantité d'EnR de ce biocarburant incorporé** (en MJ/L) par **la quantité totale de l'énergie des carburants mis à la consommation** au sein desquels il est incorporé (également en MJ/L).

Exemple : calcul du taux d'incorporation d'esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV) dans du gazole

Durant une année, un opérateur a mis à la consommation 200 000 litres de gazole dont :

- 148 000 litres de gazole contenant 10 000 litres d'EMHV (esters méthyliques d'huiles végétales) ;
- 2 000 litres de gazole livrés depuis un autre État membre de l'UE contenant 112 litres d'EMHV ;
- 50 000 litres de gazole importés contenant 3 250 litres d'EMHV.

L'opérateur peut se prévaloir :

1) d'avoir incorporé $10\,000 + 112 + 3\,250 = 13\,362$ litres d'EMHV dans le gazole mis à la consommation.

2) d'avoir mis à la consommation un total de 200 000 litres de gazole, dont 186 638 litres de gazole fossile et 13 362 litres d'EMHV incorporés.

Le pouvoir calorifique inférieur du gazole est fixé à 36 MJ/L et celui de l'EMHV est fixé à 33 MJ/L.

En appliquant la formule de calcul du taux d'incorporation, à savoir :

$$\text{Part d'EnR} = 100 * (\text{PCI EMHV} * \text{volume EMHV}) / [(\text{PCI gazole} * \text{volume gazole}) + (\text{PCI EMHV} * \text{volume EMHV})]$$

On obtient une part d'EnR incorporée égale à $100 * (33 * 13\,362) / [(36 * 186\,638) + (33 * 13\,362)] = 6,15 \%$.

Source : commission des finances du Sénat

La mise à la consommation de biocarburants en France est encadrée par des mesures législatives qui permettent **d'assurer la durabilité des biocarburants incorporés dans l'essence et le gazole.**

Chaque lot de biocarburant incorporé ou importé sur le territoire français doit être **déclaré au sein d'une déclaration de durabilité** transmise mensuellement par les opérateurs à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

Cette déclaration, prévue par l'article L. 661-7 du code de l'énergie, permet de **contrôler que chaque biocarburant mis à la consommation sur le territoire français respecte les critères de durabilité** définis aux articles L. 661-4 et L. 661-5 du code de l'énergie : **critères de durabilité liés aux terres et réduction d'au moins 50 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux carburants fossiles.**

3. La prise en compte des externalités négatives générées par certains biocarburants, en particulier en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de déforestation

a) *Un plafonnement renforcé pour les matières premières dont la culture peut provoquer une hausse des émissions de gaz à effet de serre*

Le 2 du B du V de l'article 266 *quindecies* prévoit l'application d'un seuil à partir duquel **ne sont plus pris en compte les biocarburants issus de céréales et autres plantes** riches en amidon, sucrières ou oléagineuses et autres produits **issus des cultures principales des terres agricoles** principalement utilisées à des fins de production d'énergie¹, lorsque ces matières premières répondent **aux deux conditions cumulatives suivantes**, évaluées à l'échelle mondiale :

- la culture de ces matières premières et leur utilisation pour la production de biocarburants présentent **un risque élevé d'induire indirectement une hausse des émissions de gaz à effet de serre** neutralisant la réduction desdites émissions qui résulte de la substitution par ces biocarburants fossiles ;

- l'expansion des cultures s'effectue **sur des terres présentant un important stock de carbone**, au risque d'aggraver le phénomène de déforestation particulièrement prégnant dans des régions du monde telles que l'Amazonie ou l'Indonésie.

Pour les matières premières concernées, la part d'énergie qui en est issue **n'est pas prise en compte au-dessus d'un certain seuil.**

¹ Y compris les coproduits et résidus issus de la transformation de ces céréales, plantes et produits, autres que les matières mentionnées à l'annexe XI de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009.

Ce seuil est égal au produit entre, d'une part, **la proportion de l'énergie issue de ces matières premières en France métropolitaine** en 2017 et, d'autre part, **les pourcentages suivants** :

Année	2020 à 2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	À compter de 2031
Pourcentage	100 %	87,5 %	75 %	62,5 %	50 %	37,5 %	25 %	12,5 %	0 %

Il convient par ailleurs de noter que le second alinéa du 3 ° du 2 du B du V de l'article 266 *quindecies* prévoit expressément que **les produits à base d'huile de palme ne sont pas considérés comme des biocarburants**.

b) Un plafonnement également prévu pour d'autres matières premières issues de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale

De plus, et sans préjudice des dispositions du B du V, le C du même V de l'article 266 *quindecies* prévoit que pour chacune des matières premières suivantes, **la part d'énergie issue de l'ensemble des matières premières de cette catégorie et excédant le seuil indiqué n'est pas prise en compte pour le calcul du montant dû au titre de la TIRIB** :

Année	2020	À compter de 2021
Catégorie de matières premières	Seuil au-delà duquel la part de l'énergie issue de l'ensemble des matières premières de la catégorie n'est pas prise en compte	Seuil au-delà duquel la part de l'énergie issue de l'ensemble des matières premières de la catégorie n'est pas prise en compte
1. Céréales et autres plantes riches en amidon, sucrières ou oléagineuses et autres produits issus des cultures principales des terres agricoles principalement utilisées à des fins de production d'énergie, y compris les coproduits et résidus issus de la transformation de ces céréales, plantes et produits, autres que les matières mentionnées à l'annexe XI de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009	7 %	7 %
2. Égouts pauvres issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières, à hauteur de 45 % de leur contenu énergétique, et amidons résiduels issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l'amidon	0,4 %	0,8 %
3. Tallol ¹	0,1 %	0,1 %
4. Matières mentionnées à la partie B de l'annex IX de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 (huiles de cuisson usagées et certaines graisses animales)	0,9 %	0,9 %

Il s'agit là encore de ne pas encourager la production de biocarburants au détriment de l'alimentation humaine ou bien de cultures susceptibles de nuire à l'environnement.

¹ Le tallol, ou huile de tall, est une résine liquide obtenue comme sous-produit dans la fabrication de pâtes chimiques à partir de certains conifères.

4. Le double comptage de certains biocarburants « avancés »

A l'inverse, le D du V de l'article 266 *quindecies* prévoit que **les matières premières dites « avancées », aux impacts environnementaux très faibles, peuvent être comptabilisés pour le double de leur valeur énergétique réelle** pour la détermination de la part d'énergie renouvelable (EnR) dans les carburants mis à la consommation.

Cette mesure permet donc de **favoriser l'émergence de biocarburants avancés** en permettant aux metteurs sur le marché **d'atteindre plus facilement les objectifs de taux d'incorporation** qui leur sont fixés.

L'objectif de ce double comptage est également **d'encourager l'utilisation de biocarburants apportant des externalités supplémentaires**, notamment par la réutilisation de déchets, de résidus, de matières cellulosiques non alimentaires, de matières ligno-cellulosiques et d'algues.

La part d'EnR pouvant être prise en compte pour le double de sa valeur est **plafonnée à 0,90 %** après application du double comptage, soit **0,45 % avant application du double comptage**, pour les biocarburants produits à partir de matières de la partie A de l'annexe IX de la directive 2009/28/CE.

**Produits éligibles au double comptage
(annexe IX de la directive 2009/28/ CE du Parlement européen et du Conseil
du 23 avril 2009 précitée, à l'exception du tallol et brai de tallol)**

- a) Algues si cultivées à terre dans des bassins ou des photobioréacteurs.
- b) Fraction de la biomasse correspondant aux déchets municipaux en mélange, mais pas aux déchets ménagers triés relevant des objectifs de recyclage fixés à l'article 11, paragraphe 2, point a), de la directive 2008/98/CE.
- c) Biodéchets tels que définis à l'article 3, point 4, de la directive 2008/98/CE, provenant de ménages privés et faisant l'objet d'une collecte séparée au sens de l'article 3, point 11, de ladite directive.
- d) Fraction de la biomasse correspondant aux déchets industriels impropres à un usage dans la chaîne alimentaire humaine ou animale, comprenant les matières provenant du commerce de détail et de gros ainsi que des industries de l'agroalimentaire, de la pêche et de l'aquaculture, et excluant les matières premières visées dans la partie B de la présente annexe.
- e) Paille.
- f) Fumier et boues d'épuration.
- g) Effluents d'huileries de palme et rafles.
- h) Brais de tallol.
- i) Glycérine brute.
- j) Bagasse.

- k) Marcs de raisins et lies de vin.
- l) Coques.
- m) Balles (enveloppes).
- n) Râpes.
- o) Fraction de la biomasse correspondant aux déchets et résidus provenant de la sylviculture et de la filière bois, c'est-à-dire les écorces, branches, produits des éclaircies précommerciales, feuilles, aiguilles, cimes d'arbres, sciures de bois, éclats de coupe, la liqueur noire, la liqueur brune, les boues de fibre, la lignine et le tallol.
- p) Autres matières cellulosiques non alimentaires définies à l'article 2, deuxième alinéa, point s).
- q) Autres matières ligno-cellulosiques définies à l'article 2, deuxième alinéa, point r), à l'exception des grumes de sciage et de placage.
- r) Carburants liquides et gazeux renouvelables destinés au secteur du transport, d'origine non biologique.
- s) Captage et utilisation du dioxyde de carbone à des fins de transport, si la source d'énergie est renouvelable conformément à l'article 2, deuxième alinéa, point a).
- t) Bactéries, si la source d'énergie est renouvelable conformément à l'article 2, deuxième alinéa, point a).

Seule l'énergie contenue dans les produits dont **la traçabilité a été assurée depuis leur production** peut être comptée double.

Exemple : calcul du taux d'incorporation avec double comptage

Un opérateur a mis à la consommation 200 000 litres de gazole dans lesquels il a incorporé 7 000 litres d'ester méthylique d'huile usagée (EMHU) produit dans une unité reconnue au titre du double comptage en France. Le pouvoir calorifique inférieur du gazole est de 36 MJ/L et celui de l'EMHU est de 33 MJ/L.

L'opérateur a incorporé 231 000 MJ (7 000 L d'EMHU multiplié par son PCI de 33 MJ/L).

La part d'EnR pouvant être prise en compte pour le double de sa valeur est plafonnée à 0,90 % après application du double comptage, soit 0,45 % avant application du double comptage.

Seules les quantités d'EnR correspondant à une part d'EnR de 0,45 % seront prises en compte au titre du double comptage pour le double de leur valeur énergétique réelle.

Les quantités d'EnR qui sont au-delà de ce plafond sont comptabilisées, si la réglementation le permet, pour le simple de leur valeur énergétique.

En suivant ces règles, la quantité d'EnR pouvant être double comptée pour ces biocarburants est de 0,45 % multiplié par la quantité totale d'EnR du produit, soit 7 179 000 J (7 000 L d'EMHU * 33 MJ/L + 193 000 L de gazole fossile * 36 MJ/L).

Ainsi, la quantité d'EnR pouvant être double comptée est de 32 306 MJ (7 179 000 * 0,45 %). Le reste d'EnR incorporée, soit 198 694 MJ (231 000 MJ incorporée - 32 306 MJ pouvant être double compté) sera pris en compte pour sa valeur réelle.

La part d'EnR incorporée au total est donc de 3,66 % suivant la formule de calcul suivante :

Part d'EnR = $100 \times \text{quantité d'EnR incorporée} [(2 \times 32\,306) + 198\,694]$ divisée par la quantité totale d'EnR $[(36 \times 193\,000) + (33 \times 7\,000)] = 3,66 \%$.

Source : *commission des finances du Sénat*

En 2019, **le volume de biocarburants double-comptés** pour le calcul de la minoration de la TIRIB s'est élevé à **271 millions de litres** sur les **4,80 milliards de litres de biocarburants incorporés** dans les carburants mis à la consommation, soit **5,6 % du volume total**.

5. La possibilité de céder des certificats d'incorporation contre rémunération

Le VI de l'article 266 *quindecies* prévoit qu'un opérateur **qui excède le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable (EnR) dans les transports**, par exemple une personne qui ne produit que des biocarburants d'origine renouvelable pouvant être utilisés sous cette forme (ED95 ou B100 par exemple), peut, pour la fraction concernée, **céder contre rémunération à un autre opérateur redevable de la TIRIB** la faculté de comptabiliser cette énergie renouvelable pour la liquidation de la taxe qu'il doit.

Ces cessions sont opérées par **un dispositif de certificats** géré par la **direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**.

6. Les modifications récentes de la TIRIB sont notamment venues rehausser les objectifs nationaux d'incorporation de biocarburants

Les principales évolutions relatives à la taxation incitative à l'incorporation de biocarburants intervenues depuis 2017 sont les suivantes :

- 1^{er} janvier 2018 : extension de la taxe, alors dénommée « *supplément de taxe générale sur les activités polluantes* », à **l'ensemble des carburants équivalents aux gazoles et aux essences** (ce qui a permis la prise en compte du carburant B100, issu à 100 % du colza) ;

- 1^{er} janvier 2019 : réécriture de la taxe, désormais dénommée « TIRIB », afin de **clarifier ses règles de calcul**, augmentation des objectifs d'incorporation (+ 0,4 % pour les essences et + 0,1 % pour les gazoles), **renforcement des conditions de traçabilité** pour les huiles de cuisson usagées ;

- 1^{er} janvier 2020 : **augmentation des objectifs** (+ 0,3 % pour les essences et +0,1 % pour les gazoles), **exclusion des produits à base d'huile de palme, diminution du plafonnement du tallol, renforcement des obligations de traçabilité** pour l'ensemble des matières premières faisant l'objet d'une comptabilisation avantageuse, notamment les résidus sucriers.

Par ailleurs, en réponse à la crise sanitaire, l'article 9 de la loi n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020 du 30 juillet 2020 prévoit **une majoration de l'incitation fiscale à l'incorporation d'esters méthyliques d'acides gras (EMAG) dits de « qualité hiver ».**

Plus onéreux et présentant une bonne résistance au froid (température limite de filtrabilité d'au plus -10°C), **ces biocarburants essentiellement issus du colza** sont demeurés invendus lors de l'hiver 2020, compte tenu de la période de confinement.

Afin de favoriser l'écoulement des stocks pendant l'été 2020, leur comptabilisation a été **temporairement majorée à hauteur de 20 % de leur contenu énergétique réel.**

B. LA TAXATION DES SUPERCARBURANTS PAR LA TICPE PRÉVOIT UN TARIF INCITATIF INFÉRIEUR DE 2 CENTIMES D'EUROS PAR LITRE POUR LE SUPERCARBURANT E10

L'article 265 du code des douanes soumet à **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** les produits combustibles et carburants.

Trois niveaux de taxation, rappelés dans le tableau ci-dessous, sont actuellement prévus pour **les essences traditionnelles**, à savoir le **supercarburant E5** (pouvant contenir jusqu'à 5% d'éthanol), le **supercarburant E10** (pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol) et le **supercarburant ARS** (contenant un additif antirécession de soupape).

Tarifs de TICPE des essences traditionnelles en 2020

Essences	Indice	Tarifs de TICPE en 2020	Proportion dans les mises à la consommation en 2019
Supercarburant E5 (pouvant contenir jusqu'à 5 % d'éthanol)	11	68,29 c€/L	50,9 %
Supercarburant E10 (pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol)	11 <i>ter</i>	66,29 c€/L	49,1 %
Supercarburant ARS (contenant un additif antirécession de soupape)	11 <i>bis</i>	71,56 c€/L	0,01 %

Source : article 265 du code des douanes

Instituée par l'article 17 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, dans le prolongement du lancement commercial du carburant E10, **la distinction de tarif entre le supercarburant E5 et le supercarburant E10 (+1 c€/L pour le premier et - 1 c€/L pour le second)** visait à **inciter les automobilistes à surmonter leurs réticences vis-à-vis de l'utilisation d'un nouveau carburant**, notamment eu égard à ses effets supposés (non avérés) sur les moteurs.

Ces montants de taxation ont été modifiés en dernier lieu par les dispositions de l'article 16 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, lequel avait prévu **une hausse uniforme de 3,22 c€/L pour toutes les essences**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN CHAMP ET UNE AMBITION PLUS LARGE POUR LA TIRIB, UNE MODIFICATION PONCTUELLE POUR LA TICPE

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA TAXE INCITATIVE RELATIVE À L'INCORPORATION DE BIOCARBURANTS (TIRIB) PORTENT SUR DE MULTIPLES PARAMÈTRES

Le présent article 15 du projet de loi de finances pour 2021 apporte **de nombreuses modifications** à l'article 266 *quindecies* du code général des douanes qui définit le régime de **la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)**, notamment pour **rehausser les objectifs d'incorporation de biocarburants** mais également pour **ouvrir le champ de**

cette taxe à d'autres modes de transport (le transport aérien en l'occurrence) et d'autres sources d'énergie (électricité, hydrogène).

1. L'ajout des carburéacteurs pour une extension au transport aérien de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB)

En premier lieu, le ii du a du 6° du I de l'article 15 complète le I de l'article 266 *quindecies* du code des douanes, lequel définit les termes utilisés dans le reste de l'article.

Dans ce cadre, il ajoute pour la première fois aux essences et aux gazoles **les carburéacteurs**, c'est-à-dire **les carburants propres aux avions** identifiés aux indices 13 *bis* et 17 *bis* du tableau du 1° du 1 de l'article 265 du code des douanes, dans **la liste des carburants qui doivent faire l'objet d'une incorporation de biocarburants**.

Il précise également le sens de plusieurs termes clefs pour la bonne compréhension de l'article 266 *quindecies*, en particulier les notions de « *cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale* », de « *matières premières avancées* » ou bien encore de « *graisses et huiles usagées* ».

2. La nouvelle hausse des objectifs d'incorporation et l'ajout d'un objectif pour les carburéacteurs

Le d du 6° du I de l'article 15 réécrit le tableau figurant au second alinéa du IV de l'article 266 *quindecies* relatif **au tarif de la TIRIB et aux pourcentages nationaux d'incorporation d'énergie renouvelable** dans les transports.

Il prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, le tarif pour **les essences** sera de **104 euros par hectolitre** – soit le niveau déjà prévu pour 2021 – mais que **le pourcentage cible d'incorporation** sera relevé à **9,2 %**, contre un niveau fixé à **8,6 %** pour 2021, soit **une hausse de 0,6 %**.

En ce qui concerne **les gazoles**, le tarif sera également de **104 euros par hectolitre** à compter du 1^{er} janvier 2022 – il s'agit là encore du niveau prévu pour 2021 – mais **le pourcentage cible d'incorporation** sera relevé à **8,1 %** contre un niveau de **8 %** pour 2021, soit **une hausse de 0,1 %**.

Enfin, il est **pour la première fois fixé un tarif et un pourcentage cible d'incorporation pour les carburéacteurs des avions**, à savoir **un tarif de 125 euros par hectolitre et un pourcentage cible d'incorporation pour l'heure limité à 1 %** à compter du 1^{er} janvier 2022.

**Tarifs de la TIRIB et cibles d'incorporation
à compter du 1^{er} janvier 2022**

Produits	Tarif (€/hL)	Pourcentage cible
Essences	104	9,2 %
Gazoles	104	8,1 %
Carburéacteurs	125	1 %

Source : article 15 du projet de loi de finances pour 2021

3. La prise en compte de l'électricité d'origine renouvelable à compter de 2022 et de l'hydrogène à compter de 2023

Le f du 6° du I de l'article 15 réécrit entièrement le V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

Le point le plus significatif est la nouvelle définition de la notion de « *quantité d'énergie renouvelable* » prise en compte pour le calcul de la **taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)**.

En effet, la nouvelle rédaction du B du V prévoit que celle-ci est égale à **la somme des quantités suivantes** :

- **les quantités d'énergies produites à partir de sources renouvelables** contenues dans les carburants inclus dans l'assiette de la taxe que le redevable doit ;

- **les quantités d'électricité d'origine renouvelable** que le redevable a fournies en France pour **l'alimentation de véhicules routiers au moyen d'infrastructures de recharge ouvertes au public** à compter du 1^{er} janvier 2022;

- **les quantités d'énergie contenues dans l'hydrogène produit par électrolyse** à partir d'électricité d'origine renouvelable que le redevable a utilisé, en France, pour les besoins du raffinage de produits pétroliers à compter du 1^{er} janvier 2023.

Cette prise en compte de l'électricité et de l'hydrogène produit par électrolyse à partir d'électricité d'origine renouvelable fournis par les redevables constitue **une nouveauté dans les modalités de calcul de l'assiette de la TIRIB**.

Il est précisé que **l'électricité** qui n'est pas fournie à partir d'une connexion directe à une installation produisant de l'électricité renouvelable **est réputée être renouvelable** à hauteur de **la proportion moyenne d'énergie renouvelable constatée en France** par la Commission européenne :

- sur les deux années précédant l'exigibilité pour l'électricité fournie pour l'alimentation de véhicules routiers ;

- sur la deuxième année précédant l'exigibilité pour l'électricité utilisée pour produire de l'hydrogène par électrolyse.

Enfin, la nouvelle rédaction du V précise bien que **l'énergie renouvelable est comptabilisée uniquement** lorsque les deux conditions suivantes sont remplies :

- **la traçabilité des produits** dans lesquels l'énergie renouvelable est **continue est assurée depuis leur production** ;

- lorsque l'énergie renouvelable est contenue **dans des produits issus de la biomasse**, ces derniers répondent aux critères de **durabilité** et de **réduction des émissions de gaz à effet de serre** prévus au niveau européen¹.

4. Le plafonnement de l'avantage fiscal pour le soja et la hausse du sur-plafond pour les résidus sucriers

Le présent article 15 réécrit le tableau figurant au C du V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes relatif à **la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)**, lequel tableau prévoit que pour chacune des matières premières suivantes, la part d'énergie issue de l'ensemble des matières premières de cette catégorie et excédant le seuil indiqué n'est pas prise en compte pour le calcul du montant dû au titre de la TIRIB :

¹ Aux 1 à 11 de l'article 29 de la directive ENR.

Catégorie de matières premières	Seuil pour les essences	Seuil pour les gazoles	Seuil pour les carburéacteurs
1. Cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale, les produits comptabilisés sous le seuil prévu pour la catégorie 2 ci-dessous étant pris en compte à hauteur de 55 % de leur contenu énergétique	7 %	7 %	0 %
1.1 dont palme	0 %	0 %	0 %
1.2 dont soja	0 %	0,35 %	0 %
2. Égouts pauvres issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières, à hauteur de 45 % de leur contenu énergétique, et amidons résiduels issus des plantes riches en amidon, en fin de processus de transformation de l'amidon, à hauteur de 45 % de leur contenu énergétique	1 %	1 %	aucun seuil
3. Tallol	0,1 %	0,1 %	0,1 %
4. Graisses et huiles usagées	0,9 %	0,9 %	aucun seuil

Par rapport au droit existant, la principale nouveauté est le plafonnement de l'avantage fiscal pour le soja à hauteur des niveaux d'incorporation de 2017, soit **0 % dans les essences** et **0,35 % dans les gazoles**.

L'autre évolution significative par rapport au droit existant est la **hausse de 0,2 % du sur-plafond des résidus sucriers**, porté de **0,8 %** jusqu'ici prévu pour 2021 à **1 %**.

Pour mémoire, ce sur-plafond était de **0,4 %** en 2020.

5. Une fraction de l'avantage fiscal sera désormais réservée aux matières premières avancées

Le nouveau D du V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes introduit par le présent article 15 prévoit que, pour la **comptabilisation des quantités d'énergie renouvelable**, ne sont pas prises en compte les **quantités d'énergie autres que celles issues des matières premières avancées** contenues dans les produits inclus dans l'assiette et conduisant à excéder la différence entre le pourcentage cible fixé au IV et le montant indiqué dans le tableau suivant :

Essences	Gazoles	Carburéacteurs
1 %	0,2 %	0 %

Cette disposition conduit à **réserver une partie de l'avantage fiscal aux matières avancées**, à hauteur de **1 % pour les essences** et de **0,2 % pour les gazoles**.

Pour mémoire, les **matières avancées** s'entendent des produits mentionnés à la partie A de l'annexe IX de la directive ENR (voir tableau *supra*).

6. Le double comptage des matières premières avancées s'accompagne d'un quadruple comptage de l'électricité d'origine renouvelable et d'un double comptage de l'hydrogène

Le nouveau E du V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes prévoit que les **matières premières dites « avancées »**, aux impacts environnementaux très faibles, peuvent être **comptabilisés pour le double de leur valeur énergétique réelle** pour la détermination de la part d'énergie renouvelable (EnR) dans les carburants mis à la consommation.

Si le tableau qui prévoit cette mesure n'envisage aucune modification pour les essences et pour les gazoles, il introduit en revanche pour la première fois **l'électricité en tant qu'énergie renouvelable prise en compte pour le double comptage** à compter du 1^{er} janvier 2022.

Énergie	Coefficient multiplicatif	Seuil pour les essences	Seuil pour les gazoles	Seuil pour les carburateurs
Énergie issue des matières premières avancées, autres que le tallol, contenues dans les produits inclus dans l'assiette	2	différence entre le pourcentage cible fixé au IV et 7 %	différence entre le pourcentage cible fixé au IV et 7 %	aucun
Énergie issues des graisses et huiles usagées contenues dans les produits inclus dans l'assiette	2	0,2 %	seuil prévu au C pour les mêmes matières	Aucun
Électricité	4	aucun	aucun	sans objet
Hydrogène	2	Aucun	Aucun	Sans objet

En vertu de ce tableau, les quantités d'électricité **d'origine renouvelable** que le redevable a fournies en France pour **l'alimentation de véhicules routiers** au moyen **d'infrastructures de recharge ouvertes au public** seront comptées **quatre fois** pour le calcul de la TIRIB dont il devra s'acquitter.

Par ailleurs, ce tableau prévoit également **un double comptage** à compter du 1^{er} janvier 2023 pour **les quantités d'énergie contenues dans l'hydrogène produit par électrolyse** à partir d'électricité d'origine renouvelable que le redevable a utilisé, en France, pour les besoins du raffinage de produits pétroliers.

7. La prise en compte de l'électricité d'origine renouvelable et de l'hydrogène par les certificats d'incorporation

L'article 15 procède à une réécriture du VI de l'article 266 *quindecies* du code des douanes relatif **aux certificats d'incorporation**.

Dans sa nouvelle rédaction, le VI prévoit toujours que le redevable de la TIRIB **peut acquérir**, y compris à **titre onéreux**, **des droit de comptabilisation de quantités d'énergie renouvelables additionnelles** auprès des autres redevables de cette taxe.

Il ajoute désormais qu'il peut se procurer ces droits de comptabilisation de quantités d'énergie renouvelables additionnelles auprès des personnes **qui fournissent de l'électricité en France pour l'alimentation de véhicules routiers au moyen d'infrastructures de recharge ouvertes au public** et auprès de celles **qui utilisent de l'hydrogène pour les besoins du raffinage de produits pétroliers en France.**

Les droits ainsi cédés sont **comptabilisés pour la détermination de la quantité d'énergie renouvelable** selon les modalités applicables au titre de la même année aux matières sur lesquels ces droits portent.

La cession des droits n'induit **aucun changement du régime de propriété des quantités sur lesquelles ils portent.** Elle n'induit, pour le cédant, aucune diminution de la quantité d'énergie contenue dans les produits inclus dans l'assiette de la taxe, et, pour l'acquéreur, aucune augmentation de cette même quantité.

Les droits portant sur une même quantité d'énergie **ne peuvent faire l'objet de plusieurs cessions.**

Lorsque le cédant est redevable de la taxe incitative, seuls peuvent être cédés les droits de comptabilisation de quantités qui conduisent, pour les besoins de la liquidation de la taxe qu'il doit, à **excéder le pourcentage national cible d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports.**

B. UNE HARMONISATION PAR LA MOYENNE ENTRE LES TARIFS DE TICPE DU SUPERCARBURANT E5 ET DU SUPERCARBURANT E10

Le a du 1° du I du présent article 15 prévoit qu'au 1^{er} janvier 2021 le **tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du supercarburant E5**, actuellement fixé à **68,29 c€/L**, **diminuera de 0,50 c€/L** pour atteindre **67,79 c€/L**.

Dans le même temps, **le tarif de TICPE du supercarburant E10**, actuellement fixé à **66,29 c€/L**, **augmentera de 0,50 c€/L** pour atteindre **66,79 c€/L**.

Le tarif du supercarburant ARS demeurerait inchangé à **71,56 c€/L**.

Le b du 1° du I prévoit qu'au 1^{er} janvier 2022, 2021 le tarif de TICPE du supercarburant E5 **diminuera une seconde fois de 0,50 c€/L** pour atteindre **67,29 c€/L**.

Dans le même temps, **le tarif de TICPE du supercarburant E10** augmentera **une seconde fois de 0,50 c€/L** pour atteindre **67,29 c€/L**.

Le tarif du supercarburant ARS passera quant à lui de **71,56 c€/L** à **67,29 c€/L**, soit une baisse de **4,27 c€/L**.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2022, tous les supercarburants seront **au même tarif de 67,29 c€/L** et le supercarburant E10 n'aura plus d'avantage comparatif par rapport au supercarburant E5.

**Évolution des tarifs de TICPE des supercarburants
de 2020 à 2022**

Essences	Indice	Tarifs de TICPE en 2020	Tarifs de TICPE en 2021	Tarifs de TICPE en 2022
Supercarburant E5 (pouvant contenir jusqu'à 5 % d'éthanol)	11	68,29 c€/L	67,79 c€/L	67,29 c€/L
Supercarburant E10 (pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol)	11 <i>ter</i>	66,29 c€/L	66,79 c€/L	67,29 c€/L
Supercarburant ARS (contenant un additif antirécession de soupape)	11 <i>bis</i>	71,56 c€/L	71,56 c€/L	67,29 c€/L

Source : article 265 du code des douanes et article 15 du projet de loi de finances pour 2021

Les 2° à 5° du I sont **des mesures de coordination** résultant des dispositions du 1°.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE L'HARMONISATION DE LA FISCALITÉ DES SUPERCARBURANTS ET DES RETOUCHES PONCTUELLES AUX ÉVOLUTIONS DE LA TAXE INCITATIVE RELATIVE À L'INCORPORATION DE BIOCARBURANTS (TIRIB)

A. LE MAINTIEN D'UNE FISCALITÉ PLUS FAVORABLE POUR LE SUPERCARBURANT E10

L'Assemblée nationale a adopté **six amendements identiques** présentés respectivement par Fabrice Brun (Les Républicains, Ardèche) et plusieurs de ses collègues, par Vincent Descoeur (Les Républicains, Cantal) et plusieurs de ses collègues, par Véronique Louwagie (Les Républicains, Orne), par Lise Magnier et les membres du groupe Agir ensemble, par Bruno Duvergé (Mouvement démocrate, Pas-de-Calais) et plusieurs de ses collègues ainsi que par Charles de Courson (Union des démocrates, radicaux et libéraux, Marne) et plusieurs de ses collègues visant à **supprimer les 1° à 5° du I** de l'article 15 du projet de loi de finances pour 2021.

Ces amendements ont reçu **deux avis favorables** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

En conséquence, la **convergence entre les tarifs de TICPE des supercarburants E5 et E10** prévue en deux ans est **abandonnée**.

Le **tarif de TICPE du supercarburant E5** reste de **68,29 c€/L**, celui du **supercarburant E10** de **66,29 c€/L** et celui du **supercarburant ARS** de **71,56 c€/L**.

B. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A ADOPTÉ PLUSIEURS AMÉNAGEMENTS AUX RÈGLES RÉGISSANT LA TAXE INCITATIVE RELATIVE À L'INCORPORATION DE BIOCARBURANTS (TIRIB)

1. Un aménagement des règles de comptabilisation des résidus, en particulier les égouts pauvres et les amidons résiduels

L'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis favorable** du Gouvernement, un amendement du rapporteur général de la commission des finances Laurent Saint-Martin visant à **corriger les règles de comptabilisation des résidus**, en particulier **les égouts pauvres** (issus des plantes sucrières et obtenus après deux extractions sucrières) et **les amidons résiduels**.

Ces résidus bénéficient **d'un surplafond** permettant, pour l'application de la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB), de **les comptabiliser au-delà du plafond de 7 %** s'appliquant aux matières premières issues de cultures alimentaires, au motif qu'ils sont **en situation de concurrence moins directe avec les produits alimentaires**.

La version initiale du présent article 15 prévoyait que **ces produits sont systématiquement considérés comme des résidus à hauteur de seulement 45 % de leur contenu énergétique.**

Or, **cette limitation à 45 % ne vaut que pour les égouts pauvres, et non pour les amidons résiduels, qui sont des résidus à hauteur de 100 % de leur contenu énergétique.**

L'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale introduit donc **une définition des résidus** qui s'appuie sur les dispositions de la directive ENR.

En outre, il précise, en les corrigeant, les règles de calcul relatives à **l'articulation du plafond de 7 % commun à l'ensemble des matières premières issues de cultures alimentaires et du surplafond spécifique pour ces résidus.** En particulier, **les amidons résiduels** seront désormais considérés comme **des résidus à hauteur de 100 % de leur contenu énergétique.**

Un sous-amendement à l'amendement de la commission des finances, présenté par Lise Magnier (Agir ensemble, Marne) **relève à 50 % la part du contenu énergétique du bioéthanol issu des égouts pauvres** prise en compte dans la catégorie 2 du tableau C du V de l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

2. L'exclusion des produits à base d'huile de soja et d'huile de palme incluant les *Palm Fatty Acid Distillate* (PFAD)

L'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements identiques** présentés respectivement par Fabrice Brun (Les Républicains, Ardèche) et plusieurs de ses collègues, Christine Pires Beaune (Socialistes et apparentés, Puy-de-Dôme) et les membres du groupe Socialistes et apparentés, Marie-Christine Dalloz (Les Républicains, Jura) et Gérard Manuel (Les Républicains, Jura) ainsi que par Éric Coquerel (La France Insoumise, Seine-Saint-Denis) et plusieurs de ses collègues visant à **exclure l'huile de soja et les *Palm Fatty Acid Distillate* (PFAD) des incitations fiscales relatives aux biocarburants en leur refusant ce statut.**

Les auteurs de ces amendements considèrent en effet que **la culture du soja**, majoritairement issu de l'importation, **entraîne la conversion en monocultures d'écosystèmes riches en carbone et en biodiversité.**

Concernant les PFAD, ces amendements visent à préciser que **ne sont pas considérés comme des biocarburants non seulement l'huile de palme brute, mais également ses coproduits comme les PFAD**, dans la mesure où ceux-ci ont **des impacts importants en matière de déforestation**, en particulier en Indonésie et en Malaisie.

3. Le plafonnement du soja éligible au mécanisme de la TIRIB dès 2021

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances, visant à **avancer le plafonnement des quantités d'énergies renouvelables issues du soja éligibles au mécanisme de la TIRIB dès le 1^{er} janvier 2021** et non au 1^{er} janvier 2022 comme le prévoyait la version initiale de l'article 15.

L'amendement du rapporteur général prévoyait que pour l'année 2021, la quantité d'énergie issue du soja n'est **pas prise en compte lorsqu'elle excède le seuil de 0 % pour les essences et de 0,35 % pour les gazoles**.

Le Gouvernement a présenté un sous-amendement à l'amendement du rapporteur général, adopté par l'Assemblée nationale avec l'accord de celui-ci, visant à **rehausser à 1 % pour les gazoles en 2021 le plafond pour la prise en compte du soja dans le calcul de la TIRIB**.

Selon le Gouvernement, **les contrats d'approvisionnement en biocarburants sont conclus l'année qui précède l'exigibilité de la TIRIB**. Dans le cas du soja, **un plafonnement trop brutal dès 2021 à 0,35 % n'atteindrait pas son objectif** consistant à limiter les incorporations de soja et présenterait en outre **le risque d'entraîner une majoration importante du prix du carburant à la pompe** pour l'ensemble des ménages.

De fait, le plafonnement n'est **pas une limite réglementaire à l'incorporation**, mais uniquement **une limite à l'avantage fiscal** : restreindre la prise en compte de biocarburants pour le calcul de la TIRIB aboutit donc à une hausse de cet impôt, ensuite **mécaniquement répercutée dans le prix à la pompe**.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES INCITATIONS A *PRIORI* EFFICACES POUR RENFORCER L'INCORPORATION DE BIOCARBURANTS, AVEC UN VOLONTARISME PEUT-ÊTRE EXCESSIF POUR LE TRANSPORT AÉRIEN

A. *UNE HAUSSE DU TARIF DE TICPE DU SUPERCARBURANT E10 AURAIT UNE NOUVELLE FOIS PÉNALISÉ LES AUTOMOBILISTES*

Votre rapporteur général considère que c'est à juste titre que les députés ont voté la suppression de **la convergence en deux ans entre les tarifs de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) des supercarburants E5 et E10**, laquelle aurait entraîné **une augmentation de 1 c€/L du tarif appliqué au supercarburant E10**.

Ce supercarburant, vendu moins cher à la pompe grâce à son tarif de TICPE inférieur de **2 c€/L** à celui du supercarburant E5, représente désormais **près de 50 % des ventes de supercarburant en France**.

Prévoir une augmentation de la fiscalité pesant sur lui paraissait **particulièrement mal avisé** dans un contexte économique et social rendu **difficile** en raison de **la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19**.

En outre, chacun se souvient que **le mouvement dit « des gilets jaunes »** est né **d'une contestation de la hausse de la fiscalité appliquée aux carburants** décidée dans le cadre de la loi de finances pour 2018.

Or, **l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages** de la mesure initialement prévue par le présent article 15 aurait été, selon les auteurs des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, de **30 millions d'euros** en 2021 puis de **65 millions d'euros** en 2022.

B. *DES MODIFICATIONS DE LA TIRIB CORRECTEMENT AJUSTÉES POUR FAVORISER UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE GRADUELLE, AVEC UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE POUR LE SECTEUR AÉRIEN*

1. **L'application de la TIRIB au transport aérien dès le 1^{er} janvier 2022 est susceptible de présenter des difficultés en l'absence de structuration suffisante d'une filière d'approvisionnement**

a) *Une ambition portée par la feuille de route française pour le déploiement des biocarburants aéronautiques durables*

L'extension de la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB) **au secteur aérien** à compter du 1^{er} janvier 2022 s'inscrit dans le cadre fixé par **la feuille de route française pour le déploiement des biocarburants aéronautiques durables** présentée en

janvier 2020 par le Gouvernement, destinée à **réduire les émissions de CO₂ du transport aérien**¹.

Les biocarburants d'aviation permettent **d'économiser jusqu'à 90 % d'émissions de CO₂** sur l'ensemble du cycle de vie, **le coût de la tonne de CO₂ évitée par l'incorporation de biocarburants étant estimée à 230 euros**.

L'exploitation opérationnelle des biocarburants d'aviation durables est **aujourd'hui maîtrisée** mais leur utilisation dans le monde reste cependant **encore confidentielle** (180 000 vols effectués au niveau mondial) du fait **du surcoût associé à ces produits**.

De fait, si le coût des biocarburants aériens est variable selon les technologies, il est **systématiquement 3 à 10 fois plus cher que le kérosène fossile**.

En outre, il est nécessaire de **développer une filière française de production de ces biocarburants** afin de fournir les compagnies désireuses de s'approvisionner sur notre territoire (voir *infra*).

La feuille de route française pour le déploiement des biocarburants aéronautiques durables s'y attache et prévoit que cette filière devra permettre aux compagnies aériennes de réaliser **des objectifs d'incorporation de biocarburants aéronautiques dans le kérosène de 2 % en volume en 2025 et de 5 % en 2030**.

À plus long terme, et conformément à **la stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, cette feuille de route prévoit que l'atteinte de la neutralité carbone nécessitera à l'horizon 2050 **une incorporation à hauteur de 50 % de carburants alternatifs dans le kérosène**.

b) Des surcoûts significatifs pour les compagnies aériennes, une filière domestique dont la structuration n'est pas achevée

Selon Air France, **l'incorporation de biocarburants aéronautiques à hauteur de 1 % en volume** à compter du 1^{er} janvier 2022 représentera **un surcoût annuel**, pour les compagnies s'approvisionnant en France, compris **entre 35 et 100 millions d'euros**, dont **15 à 40 millions d'euros** pour la compagnie nationale.

De fait, si le coût des biocarburants aériens est variable selon les technologies, il est **systématiquement 3 à 10 fois plus cher que le kérosène fossile**.

En cas de non incorporation, le distributeur de carburants en France devra **s'acquitter de la TIRIB au tarif de 125 euros par hectolitre de carburant**, sachant que le coût de la taxe sera **répercuté sur le prix d'achat du carburant** pour les compagnies aériennes.

¹ L'aviation représente aujourd'hui environ 2 % des émissions mondiales de CO₂, le transport aérien intérieur représentant 1,1 % des émissions françaises.

La structuration d'une filière nationale de production de biocarburants aéronautiques durables est actuellement en cours, via les projets présentés dans le cadre **d'un appel à manifestation d'intérêt** à destination des industriels désireux d'investir dans des unités de production.

Toutefois, selon Air France, qui y participe, **la capacité de cette nouvelle filière** à fournir dès janvier 2022 à **des conditions économiques acceptables des volumes de carburants alternatifs suffisants** est pour l'heure **incertaine**, faute, selon la compagnie, de dispositifs de soutien adaptés.

En cas de **retard dans la mise en place de cette filière**, le risque serait de voir **les compagnies aériennes contraintes de payer la TIRIB en 2022** - alors même que cette taxe a une vocation purement comportementale (voir *infra*) - **faute d'avoir pu se procurer des biocarburants aériens produits en France à des coûts raisonnables**.

Votre rapporteur général considère en effet que **la date d'entrée en vigueur de la TIRIB pour le secteur aérien** ne peut être dissociée de la **mise en œuvre de la filière française de biocarburant aéronautique**.

Il conviendra donc **d'accélérer la montée en puissance de cette filière**, faute de quoi il pourrait être nécessaire de prévoir, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, **un report de l'application de la TIRIB au secteur aérien**.

En outre, il conviendra de **veiller à ce que n'apparaissent pas des distorsions de concurrence entre compagnies aériennes**, certaines d'entre elles pouvant le cas échéant être tentées de ne plus se ravitailler en kérosène en France pour **éviter les surcoûts générés par l'incorporation de biocarburants** ou par le paiement de la TIRIB.

2. Des objectifs d'incorporation raisonnables et proportionnés destinés à se rapprocher de nos objectifs européens

Le présent article 15 prévoit que **le pourcentage cible d'incorporation** pour les essences sera relevé à **9,2 %** en 2022, contre un niveau fixé à **8,6 %** pour 2021, soit **une hausse de 0,6 %**.

En ce qui concerne **les gazoles**, **le pourcentage cible d'incorporation** sera relevé à **8,1 %** contre un niveau de **8 %** pour 2021, soit **une hausse de 0,1 %**.

Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'une progression qui paraît **raisonnable et proportionnée** pour **maintenir le caractère incitatif de la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB)** et faire en sorte que **davantage de biocarburants soient effectivement incorporés dans les carburants routiers** mis à la consommation, sans pour autant pénaliser les filières économiques concernées.

Ces objectifs réhaussés ont également vocation à se conformer aux obligations européennes de la France dans le domaine des biocarburants, puisque la directive dite « EnR » fixe **des objectifs d'utilisation des énergies renouvelables dans les transports de 10,3 % en 2020 et de 14 % en 2030**. Les objectifs français demeurent ainsi en retard par rapport aux objectifs européens mais tendent à s'en rapprocher substantiellement.

Ainsi que le rappelle l'évaluation préalable de l'article 15, « *l'augmentation des taux cibles de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) ne devrait pas produire de rendement, ou un rendement très faible, compte tenu du caractère comportemental de cet impôt* ».

De fait, comme il a été rappelé *supra*, la TIRIB n'est pas, contrairement à la TICPE, **un impôt de rendement**, mais exclusivement **un impôt comportemental**, qui, s'il est pleinement efficace, a vocation à ne dégager aucune recette, tout en permettant l'atteinte des objectifs de politique publique qui lui sont assignés, à savoir **un niveau d'incorporation suffisant de biocarburants dans les carburants routiers** mis à la consommation.

Le fait que la TIRIB n'ait produit **que 0,6 million d'euros de recettes en 2019** tout en ayant permis l'atteinte des objectifs fixés en matière d'incorporation tend à montrer **qu'il s'agit d'un dispositif efficace**, ce qu'ont du reste souligné **les récents rapports d'information** de notre collègue sénateur Pierre Cuypers (Les Républicains, Seine-et-Marne)¹ et de nos collègues députés Stéphane Demilly (UDI et indépendants, Somme), Jean-François Césarini (La République en Marche, Vaucluse) et Bertrand Plancher (Libertés et Territoires, Meuse)².

3. Une incitation bienvenue au déploiement de bornes de recharge complémentaire au plan de soutien de la filière automobile

L'électrification massive du transport routier est un axe majeur des textes programmatiques français en matière **d'énergie et de lutte contre le changement climatique**, en particulier **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas carbone (SNBC)**.

¹ Rapport d'information n° 136 (2019-2020) fait par Pierre Cuypers au nom de la commission des affaires économiques du Sénat par le groupe de travail sur les biocarburants commun à la commission des affaires économiques et à la commission des affaires européennes, sur la filière française des biocarburants, novembre 2019.

² Rapport d'information n° 2609 (2019-2020) fait par Stéphane Demilly (Président) et Jean-François Césarini et Bertrand Plancher (rapporteurs) au nom de la mission d'information sur les agrocarburants de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, janvier 2020.

L'électrification directe du transport routier présente en effet un bilan énergétique global extrêmement favorable par rapport aux alternatives existantes.

Si la construction de bornes de recharges est favorisée au moyen de divers outils, il apparaît nécessaire, dans le cas particulier des bornes ouvertes au public, c'est-à-dire accessibles à l'ensemble des usagers, d'y apporter un soutien complémentaire.

En effet, en raison de leurs coûts de fonctionnement et de maintenance ainsi que du faible nombre de véhicules électriques en circulation pour le moment, l'exploitation de ces infrastructures peine à ce stade à trouver un modèle économique suffisamment rentable.

Le dispositif proposé permettra de donner aux exploitants de bornes électriques, via la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB) et son système de certificats d'incorporation échangeable à titre onéreux, un complément de rémunération directement proportionnel à la quantité d'électricité fournie.

Cette mesure paraît pertinente dans la mesure où elle contribuera à compter du 1^{er} janvier 2022 aux objectifs du plan de soutien à la filière automobile annoncé le 26 mai 2020 par le Président de la République et qui prévoit, dès 2021, le déploiement sur l'ensemble du territoire de 100 000 points de recharge contre moins de 30 000 actuellement.

4. Un coup de pouce favorable au développement de la filière hydrogène

A l'instar des bornes de recharge électriques, l'inclusion de l'hydrogène dans l'assiette de la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB) à compter de 2023 permettra d'encourager le développement d'une filière à laquelle l'État entend consacrer 7 milliards d'euros d'ici 2031, dont 2 milliards d'euros en 2021 et en 2022 dans le cadre du plan de relance porté par le présent projet de loi de finances pour 2021.

5. Un plafonnement du soja justifié compte tenu des risques de déforestation importée

Le plafonnement du soja dans le calcul de l'assiette de la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRIB) s'inscrit dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, qui prévoit de plafonner au niveau de 2017 les matières premières présentant le risque de causer directement ou indirectement de la déforestation, et ainsi de dégrader voire d'annuler le gain en termes d'émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des biocarburants.

Même si le niveau de risque associé au soja n'a pas été identifié comme aussi fort que la palme par le règlement européen délégué du 13 mars 2009, il reste en effet **suffisamment élevé pour justifier un plafonnement au niveau de 2017**, comme le permet l'article 26 de la directive ENR précitée.

6. La montée en puissance des matières avancées est cohérente avec les objectifs de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

Le fait de fixer une fraction réservée aux biocarburants avancés est **cohérente avec la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, qui prévoit que la place qui leur est accordée devra être en 2023 de **1,2 % pour les essences** et de **0,4 % pour les gazoles**, pourcentage qui seront respectivement portés à **3,8 % pour les essences** et **2,8 % pour les gazoles** en 2028.

Avec le développement progressif des différentes filières de biocarburants, il convient de **se montrer de plus en plus exigeants sur les matières premières utilisées** et **d'encourager fortement le développement de celles qui sont le plus vertueuses pour l'environnement**, en réduisant la part de celles qui présentent des externalités négatives et en soutenant celles qui, à l'inverse, présentent des externalités positives.

La commission des finances a adopté un **amendement FINC.19 de précision rédactionnelle**.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15

Renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants

Le présent article additionnel vise à renforcer le suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants pour soutenir le secteur du transport routier de marchandises, composé en majorité de TPE et de PME dont certaines ont beaucoup pâti des conséquences de la crise sanitaire et économique provoquée par la pandémie de Covid-19.

Accompagner vigoureusement ces entreprises dans l'achat de véhicules poids lourds utilisant des énergies plus vertueuses constitue également une priorité d'un point de vue environnemental, dans la mesure où 22 % des émissions du secteur des transports sont dues aux poids lourds, lesquels utilisent encore très majoritairement une motorisation diesel.

I. LE DROIT EXISTANT : UN SURAMORTISSEMENT POUR L'ACHAT DE VÉHICULES POIDS LOURDS QUI EXISTE DEPUIS 2016 ET S'EST PROGRESSIVEMENT ÉLARGI À DIFFÉRENTES ÉNERGIES

L'article 39 *decies* A du code général des impôts prévoit l'existence d'un suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds moins polluants.

Créé à compter de 2016 pour les véhicules utilisant **du gaz naturel, du biométhane carburant et du carburant ED95**, il a été étendu en 2019 aux véhicules utilisant **l'énergie électrique ou l'hydrogène** et en 2020 aux véhicules utilisant **le carburant B100**.

Le montant que les entreprises peuvent déduire de leur impôt sur les sociétés ou de leur impôt sur le revenu correspond actuellement à **20 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 2,6 et 3,5 tonnes**, à **60 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 3,5 et 16 tonnes** et à **40 % de la valeur du véhicule** si son poids est **supérieur à 16 tonnes**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UN NET RENFORCEMENT DU SURAMORTISSEMENT POUR L'ACQUISITION DE POIDS LOURDS MOINS POLLUANTS

Le présent amendement (FINC.20) vise à relever les différents taux de déduction du suramortissement en faveur des poids lourds moins polluants à **30 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 2,6 et 3,5 tonnes**, à **70 % de la valeur du véhicule** si son poids est compris **entre 3,5 et 16 tonnes** et à **50 % de la valeur du véhicule** si son poids est **supérieur à 16 tonnes**.

Ce renforcement du suramortissement pour l'achat de poids lourds moins polluants serait valable uniquement **en cas d'acquisition entre le 12 novembre 2020 et le 31 décembre 2021**, afin d'en concentrer les effets dans le temps.

Cette mesure vise plusieurs objectifs.

Il s'agit en premier lieu de **soutenir le secteur du transport routier de marchandises**, composé en majorité de TPE et de PME dont certaines ont beaucoup **pâti des conséquences du confinement** rendu nécessaire par la **pandémie de Covid-19**. Les entreprises de transport travaillant pour l'industrie automobile, pour les travaux publics ou encore la restauration ont ainsi connu **un arrêt brutal de leur activité**.

En outre, **les mesures sanitaires obligatoires** pour la poursuite de l'activité (gel nettoyant, lingettes, masques, gants, visières, etc.) représentent **un coût moyen de 13 euros par jours et par véhicule**, soit **2,5 % du prix de revient**, selon le Conseil national routier (CNR).

Le renforcement du suramortissement poids lourds a également pour objet **d'accélérer la transition énergétique du transport routier de marchandises**.

Comme le rappelle le Haut Conseil pour le Climat dans son rapport de juillet 2020, **les transports représentent 30,6 % des émissions de gaz à effet de serre dans notre pays**. **22 % des émissions du secteur** sont dues aux **poids lourds**, lesquels utilisent encore très majoritairement une motorisation diesel.

Accompagner vigoureusement les entreprises dans **l'achat de véhicules poids lourds utilisant des énergies plus vertueuses** constitue donc **une priorité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports**, lequel a **dépassé de 8,1 % pour la période 2015-2018 son budget carbone** prévu dans la stratégie nationale bas carbone.

Enfin, le renforcement temporaire du suramortissement poids lourds est de nature à **soutenir l'activité des constructeurs qui proposent des véhicules plus verts**.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15

Création d'un suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants

Le présent article additionnel vise à créer un suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants par les compagnies aériennes basées en France. Ce dispositif devrait permettre d'aider ces entreprises, particulièrement touchées par la pandémie de Covid-19, à accélérer le verdissement de leurs flottes, tout en soutenant la filière aéronautique en complément du plan de soutien du secteur annoncé Gouvernement annoncé le 8 juin 2020.

I. LE DROIT EXISTANT : DES SURAMORTISSEMENTS POUR L'ACHAT DE POIDS LOURDS OU DE NAVIRES PLUS ÉCOLOGIQUES, MAIS PAS POUR L'ACQUISITION D'AVIONS MOINS POLLUANTS

L'article 39 *decies* A du code général des impôts, modifié par l'amendement (FINC.20) de la commission, prévoit l'existence d'un suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds moins polluants.

Ce dispositif existe depuis 2016 pour les véhicules utilisant du gaz naturel, du biométhane carburant et du carburant ED95. Il a été étendu en 2019 aux véhicules utilisant l'énergie électrique ou l'hydrogène et en 2020 aux véhicules utilisant le carburant B100.

Il n'existe en revanche pour le moment aucun dispositif de suramortissement pour l'achat d'avions moins polluants.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : LA CRÉATION D'UN SURAMORTISSEMENT POUR L'ACHAT D'AVIONS ÉMETTANT AU MOINS 15 % DE CO₂ EN MOINS

Le secteur du transport aérien est probablement celui qui a payé le plus lourd tribut économique à la crise provoquée par la pandémie de Covid-19. Selon IATA, les compagnies aériennes devraient perdre **84 milliards d'euros** en 2020 et **15 milliards d'euros** en 2021. Un retour éventuel à la croissance d'avant-crise n'est **pas envisagé avant 2024** au plus tôt, Eurocontrol évoquant même la date de 2029.

En France, l'État est intervenu pour **aider massivement le groupe Air France KLM avec 7 milliards d'euros de prêts (3 milliards d'euros de prêt actionnaire, 4 milliards d'euros de prêts bancaires garantis par l'État), auxquels se sont ajoutés 3,4 milliards d'euros de prêts soutenus par l'État néerlandais (1 milliard d'euros de prêt direct par l'État, 2,4 milliards d'euros de prêts bancaires garantis).**

En contrepartie, l'État a demandé à la compagnie **des engagements environnementaux forts, dans le but de réduire de 50 % les émissions de CO₂ de ses vols métropolitains à la fin de l'année 2024.**

Ainsi que l'a indiqué le ministre de l'économie, Air France **devra « drastiquement réduire » ses vols intérieurs** dès lors qu'il existe **une alternative ferroviaire de moins de deux heures et demie** (ce qui est le cas de Paris-Bordeaux, Paris-Lyon, Paris-Rennes ou bien encore Paris-Nantes). Seuls seraient maintenus les vols destinés à alimenter les « hubs » de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly.

L'entreprise va également devoir **accélérer le renouvellement de sa flotte** afin d'acquérir **des avions moins polluants.**

Le présent amendement **FINC.21** vise à **encourager l'achat de ces nouveaux avions par Air France** et par les autres compagnies exerçant leur activité en France. Il a également pour objectif de **renforcer le soutien de l'État à la filière aéronautique** en complément du plan annoncé par le Gouvernement le 8 juin 2020.

Dans cette perspective, il propose **d'introduire un mécanisme de suramortissement fiscal** pour les investissements réalisés par les compagnies aériennes désireuses de **s'engager résolument dans la transition énergétique de leur flotte.**

Cette aide leur sera accessible si elles optent pour **des avions qui permettent une réduction d'au moins 15 % des émissions de CO₂ par rapport aux aéronefs qu'ils remplacent.** C'est le cas notamment **des Airbus A350 sur le long courrier et des Airbus A220 sur le moyen courrier.**

Le dispositif proposé s'inspire de celui déjà en vigueur pour le transport maritime, prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts (cf. *supra*). Il fixe à **30 % le taux de suramortissement** pour les avions neufs qui seront acquis par les compagnies aériennes entre le 12 novembre 2020 et le 31 décembre 2022 afin de **remplacer des aéronefs moins performants sur le plan environnemental**, à la condition que les avions nouveaux permettent une réduction **d'au moins 15 % des émissions de CO₂** par rapport aux seconds.

Pour que le dispositif soit pleinement efficace, l'amendement prévoit la rétrocession de l'avantage fiscal au locataire ou crédit-preneur à l'instar du dispositif de financement similaire dans le secteur maritime.

L'entrée en vigueur du dispositif est subordonné à **la validation de celui-ci par la Commission européenne au regard du régime des aides d'État.**

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

ARTICLE 15 bis (nouveau)

Augmentation du tarif de la TICPE applicable à l'essence utilisée pour l'aviation de tourisme privée

Le présent article augmente de + 48 % en deux ans le tarif de la TICPE applicable à l'essence utilisée par l'aviation de tourisme privée, conformément à une proposition de la Convention citoyenne pour le climat (CCC).

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: UN TARIF RÉDUIT DE TICPE POUR L'AVIATION DE TOURISME PRIVÉE

Le tableau du second alinéa du 1^o du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes prévoit **les tarifs de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) applicables aux différents types de carburants mis à la consommation en France.**

La quatorzième colonne de ce tableau prévoit le tarif applicable à **l'essence d'aviation utilisée pour l'aviation de tourisme privée** (dite « AVGAS » pour « *aviation gasoline* »), soit **45,49 euros par hectolitre.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UNE HAUSSE DE + 48 % EN DEUX ANS DU TARIF DE TICPE DE L'ESSENCE UTILISÉE POUR L'AVIATION DE TOURISME PRIVÉE

Le présent article 14 *bis* est issu d'un amendement présenté par Laurence Maillart-Méhaignerie (La République en Marche, Ille-et-Vilaine) et par Alexandre Holroyd (La République en Marche, Français établis hors de France).

Il a reçu **deux avis favorables** de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Cet article 14 *bis* prévoit **une hausse en deux temps du tarif de TICPE applicable à l'essence d'aviation** utilisée pour l'aviation de tourisme privée.

Ce tarif, actuellement de **45,49 euros par hectolitre**, sera porté à **56,39 euros par hectolitre** au 1^{er} janvier 2021, soit **une hausse de 10,90 euros par hectolitre (+ 24,0 %).**

Il sera ensuite porté à **67,29 euros par hectolitre** au 1^{er} janvier 2022, soit **une nouvelle hausse de 10,90 euros par hectolitre (+ 19,3 %)**.

La hausse sur deux ans de ce tarif sera donc de **21,80 euros par hectolitre, soit une très forte augmentation de + 47,9 %**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE QUI PARAÎT LÉGITIME MAIS DONT LES EFFETS DEVRONT ÊTRE SUIVIS DE PRÈS

Le présent article 14 *bis* vise à mettre en œuvre la **proposition SD-E4** de la Convention citoyenne pour le climat (CCC) qui préconisait de « *taxer davantage le carburant pour l'aviation de loisir* ».

Dans leur rapport final, les membres de la Convention motivaient cette proposition par les raisons suivantes : « *nous souhaitons que les carburants, fortement émetteurs de CO₂, soient davantage taxés pour des activités qui n'ont pas d'utilité directe pour la société. Ainsi, nous proposons d'augmenter la taxation des carburants utilisés pour l'aviation de loisir (AVGAS) au même taux que l'essence pour les voitures particulières (soit 68 euros par hectolitre au lieu de 45 euros par hectolitre)* ».

Cette mesure va toucher le **secteur de l'aviation légère**, qui rassemble **41 500 pilotes pour 580 associations**, celui des **ULM**, soit **15 000 pilotes pour 1 042 associations et sociétés** et **200 pilotes d'hélicoptère** rassemblés au sein de **50 associations**.

Cette **forte augmentation de la fiscalité**, qui verra le tarif de TICPE de l'AVGAS passer de **45,49 euros par hectolitre à 67,29 euros par hectolitre en deux ans**, devrait rapporter environ **8 millions d'euros à l'État en 2021 et 16,0 millions d'euros par an en 2022 et les années suivantes**,

Elle va indubitablement **pénaliser l'économie du secteur de l'aviation privée en renchérissant le coût de l'heure de vol**, ce qui pourrait constituer **un frein pour les personnes souhaitant découvrir le pilotage ou pratiquer cette activité**.

Toutefois, il apparaissait **peu vertueux d'un point de vue écologique** de continuer à subventionner **l'usage d'un carburant fortement émetteur de dioxyde de carbone pour une activité de loisir**.

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) devra toutefois **suivre avec attention les effets de cette mesure** afin de s'assurer qu'elle **ne nuira pas à l'avenir au recrutement des futurs pilotes d'avion**, les pilotes aujourd'hui en exercice ayant souvent **découvert le pilotage au sein du secteur de l'aviation légère**.

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

ARTICLE 15 ter (nouveau)

**Conditions d'application du tarif de TICPE aux entreprises
du secteur extractif à compter du 1^{er} juillet 2021**

Le présent article apporte des précisions sur les matériaux concernés par l'application du tarif réduit de TICPE des entreprises du secteur extractif à compter du 1^{er} juillet 2021.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN TARIF TRÈS RÉDUIT DE TICPE SUR LE
GAZOLE NON ROUTIER (GNR) DES ENTREPRISES DU SECTEUR
EXTRACTIF À COMPTER DU 1^{ER} JUILLET 2021**

L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, modifié par l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, a inséré un article 265 *octies* C dans le code des douanes pour prévoir, dans le cadre de **la suppression globale du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier** des entreprises industrielles, **un tarif réduit de TICPE fixé à 3,86 c€/L à compter du 1^{er} juillet 2021 pour le gazole utilisé par les entreprises grandes consommatrices d'énergie¹** pour les besoins de **l'extraction des matériaux à forte valeur ajoutée** 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 s'agit de protéger des secteurs **particulièrement exposés à la concurrence internationale**.

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.

Ce tarif super réduit de TICPE sur le gazole est applicable 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**.

Il convient en revanche de noter que ces entreprises devront s'acquitter **d'un tarif normal de TICPE du gazole routier à 59,40 c€/L pour tous leurs autres utilisations de gazole**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES PRÉCISIONS SUR DEUX TYPE DE MATÉRIAUX À FORTE VALEUR AJOUTÉE

Le présent article 15 *ter* est issu d'un amendement déposé par Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il a reçu un avis favorable du Gouvernement.

Il vise à modifier le d du 1° du II de l'article 265 octies C du code des douanes, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, pour apporter **des précisions sur deux types de matériaux à forte valeur ajoutée** pour lesquels **un tarif très réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) à 3,86 c€/L** sera prévu à compter du 1^{er} juillet 2021, à savoir :

- **l'andalousite**, remplacée par les « *roches et minéraux suivants destinés à la production de minéraux pour l'industrie : andalousite* » ;
- **les dolomies** comprenant **85 % de dolomite**, et non **pas seulement 50 %**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES PRÉCISIONS UTILES

Cet amendement apporte **des précisions techniques bienvenues** destinées à garantir que **le tarif très réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) à 3,86 c€/L** prévu à compter du 1^{er} juillet 2021 sera bien réservé à **des entreprises pour les besoins de l'extraction des matériaux à forte valeur ajoutée**.

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

ARTICLE 15 quater (nouveau)

Actualisation du tarif de TICGN pour l'usage combustible du gaz naturel applicable à compter du 1^{er} janvier 2021

Lorsqu'il est injecté dans les réseaux de transport et de distribution du gaz naturel, le biogaz est exonéré de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), au même titre que celui qui est valorisé directement sur site.

Aux termes de l'article 67 de la loi de finances pour 2020, à compter du 1^{er} janvier 2021, le biogaz injecté dans les réseaux ne sera plus exonéré de TICGN. En cas de fourniture directe de biogaz par le producteur au client final, l'exonération continuera de s'appliquer, mais lorsqu'il est injecté dans les réseaux, il ne bénéficiera plus de l'exonération de TICGN reposant sur le système de garanties d'origine.

Le même article a toutefois acté le principe d'une « forfaitisation » de l'exonération de TICGN pour le biogaz : l'exonération de TICGN du biogaz injecté dans le réseau et mélangé à du gaz naturel d'origine non renouvelable serait en réalité appliquée forfaitairement, par une baisse du tarif de la TICGN à hauteur de la proportion moyenne de biogaz constatée dans le réseau (soit un tarif général de 8,44 euros du MWh au lieu de 8,45 euros du MWh).

Le présent article propose d'inscrire dans la loi ce principe de forfaitisation, et renvoie au domaine réglementaire la fixation du tarif « forfaitisé ».

En outre, il propose d'actualiser le tarif de TICGN pour l'usage combustible du gaz naturel applicable à compter du 1^{er} janvier 2021, en prévoyant un tarif de 8,43 euros par mégawattheure, au lieu de 8,44 euros par mégawattheure, en raison d'une augmentation de la proportion de biométhane injectée dans les réseaux de gaz naturel dans la consommation totale de gaz fournie en France en 2019.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉFORME DE L'IMPOSITION DU GAZ NATUREL OPÉRÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2020

A. L'INTÉGRATION COMPLÈTE DE L'IMPOSITION DU GAZ NATUREL AU SEIN DE LA TICGN

Depuis le 1^{er} janvier 2020, « le gaz naturel et le méthane relevant de l'un des codes de la position NC 2711, à l'état liquide ou gazeux » sont assujettis à la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), quel que soit l'usage du gaz. En effet, l'article 67 de la loi de finances

pour 2020 a procédé à l'intégration de tous les usages du gaz naturel au sein de la TICGN : quel que soit l'usage, combustible ou carburant, le fait générateur, l'exigibilité, la liquidation ou l'acquittement sont unifiés.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, l'imposition du gaz naturel dépendait de son usage : utilisé comme **combustible, c'est-à-dire brûlé en vue de produire directement de la chaleur**, l'imposition du gaz naturel relevait de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN).

Utilisé comme **carburant, c'est-à-dire brûlé pour produire une énergie mécanique**, le gaz naturel relevait de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Le biogaz est utilisé comme carburant pour des véhicules de flottes captives (autobus, etc) fonctionnant au gaz naturel véhicule (GNV) - il s'agit du « bioGNV ».

La différenciation de la taxation du gaz naturel selon son usage constituait une source de complexité fiscale pour les redevables, les règles régissant les deux taxations étant 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.

Source : commission des finances

La TICGN, 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.

Les tarifs de la taxe sont fixés par le tableau du b du 8 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes, qui différencie le tarif selon l'usage du produit :

Tarifs de la TICGN

(en euros par mégawattheure)

Usage du produit	Tarifs
Carburant	5,23
Combustible	8,45

Source : article 266 quinquies du code des douanes

B. LA FIN DE L'EXONÉRATION DE TICGN POUR LE BIOGAZ À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2021

Plusieurs exemptions de TICGN sont prévues par l'article 266 *quinquies* du code des douanes (lorsque les produits précités sont utilisés autrement que comme combustible ou carburant ou lorsqu'ils sont utilisés dans un procédé de fabrication de produits minéraux non métalliques ou encore lorsqu'ils sont utilisés pour la production d'électricité ou pour les besoins de l'extraction et de la production du gaz naturel).

Aux termes du 7 du même article, **le biogaz est également exonéré de TICGN**. 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 resté exonéré de TICGN lorsqu'il est utilisé en tant que combustible et valorisé sur site.

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 2017³ 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.**

Toutefois, l'article 67 de la loi de finances pour 2020 a proposé une nouvelle rédaction du 7 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes, restreignant l'exonération de TICGN pour le biogaz à certains usages (par exemple, lorsqu'il est utilisé comme combustible), tout en précisant que **cette exonération s'applique uniquement lorsque le biogaz est fourni « sans être mélangé à d'autres produits énergétiques »**. **À l'initiative du Sénat, cet article précise toutefois que ces dispositions ne s'appliqueront qu'à compter de 2021.**

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

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2021, le biogaz injecté dans les réseaux ne serait plus exonéré de TICGN : seul le gaz naturel ou le méthane d'origine renouvelable fourni sans être mélangé à d'autres produits énergétiques sera exonéré de TICGN. En cas de fourniture directe de biogaz par le producteur au client final, l'exonération continuera de s'appliquer, mais lorsqu'il est injecté dans les réseaux, il ne bénéficiera plus de l'exonération de TICGN reposant sur le système de garanties d'origine.

Lorsqu'il est injecté dans le réseau, le biogaz est mélangé au gaz naturel qui n'est pas d'origine renouvelable : au stade de la fourniture au client final, il n'est donc 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**. Ainsi, 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 des contrôles de cohérence des quantités injectées dans le réseau.

Source : commission des finances

L'article 67 de la loi de finances pour 2020 a toutefois acté le principe d'une « forfaitisation » de l'exonération de TICGN. En pratique, pour les produits pour lesquels l'exigibilité de la TICGN intervient à compter du 1^{er} janvier 2021, l'exonération de TICGN du biogaz injecté dans le réseau et mélangé à du gaz naturel d'origine non renouvelable sera ainsi appliquée forfaitairement, par une baisse du tarif de la TICGN de 0,12 %, soit 1 centime d'euro du mégawattheure, cette baisse correspondant à la proportion moyenne de biogaz constatée dans le réseau

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.

en 2018. Le tarif de TICGN passerait donc de 8,45 à 8,44 euros du MWh (b du 6° du D du I de l'article 67 de la loi de finances pour 2020).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ACTUALISATION DU TARIF DE TICGN POUR L'USAGE COMBUSTIBLE DU GAZ NATUREL ET UN RENVOI À LA VOIE RÉGLEMENTAIRE DE LA PROPORTION DE BAISSE DE LA TAXE

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement de notre collègue député Alexandre Holroyd et plusieurs députés du groupe La République en Marche (LREM), avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Le **II** du présent article modifie l'article 67 de la loi de finances pour 2020 : le **1° du II** abroge le tarif de TICGN pour le gaz à usage combustible prévu à compter du 1^{er} janvier 2021, intégrant la forfaitisation de l'exonération du biogaz injecté, soit 8,44 euros du MWh. Le **2° du II** opère des mesures de coordination au sein du même article.

Ensuite, le **I** du présent article complète le b du 8 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes, en précisant les modalités de fixation du tarif de la taxe : ainsi, le tarif applicable à l'usage combustible mentionné dans le tableau du b du 8 serait « *minoré à hauteur du rapport entre la quantité de biométhane injectée en France dans les réseaux de gaz naturel et la consommation de gaz fournie en France par les réseaux de gaz naturel, exprimées en mégawattheures et constatées au cours de la deuxième année précédant l'exigibilité de la taxe* ».

Autrement dit, il ancre dans la loi le principe d'une « **forfaitisation** » de l'exonération de TICGN pour le biogaz : cette exonération consiste donc en l'application d'une baisse de la taxe fonction de la part de biométhane injecté dans les réseaux pour l'ensemble des consommateurs de gaz naturel.

En outre, il précise que le tarif est « *constaté au plus tard le 1^{er} décembre de l'année qui précède l'année de l'exigibilité de la taxe, par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement* ».

Enfin, le **III** du présent article actualise le tarif de la TICGN pour l'usage combustible du gaz naturel applicable à compter du 1^{er} janvier 2021, en prévoyant un tarif de **8,43 euros par mégawattheure, au lieu de 8,44 euros par mégawattheure.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

L'article 26 de la loi de finances pour 2017 a exonéré de TICGN le biogaz injecté, donc mélangé au gaz naturel, au même titre que celui qui est valorisé directement sur site. Cette exonération reposait sur la possibilité de distinguer le biogaz du gaz naturel en s'appuyant sur le dispositif des garanties d'origine.

Lors de l'examen en commission du projet de loi de finances pour 2017, **la commission des finances s'était opposée à l'exonération de TICGN pour le biogaz mélangé au gaz naturel proposée par nos collègues députés.** En effet, 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.**

Par ailleurs, le dispositif des garanties d'origine ne fonctionne qu'au niveau national. Or, dans un contexte de forte interconnexion des réseaux, **l'application de l'exonération entraîne aujourd'hui des risques importants de fraudes, comme le double comptage du biogaz par différents États membres.**

Dans le contexte d'une forfaitisation de l'exonération de TICGN sur le biogaz injecté d'ores et déjà prévue pour 2021, le présent article propose un **nouveau tarif de TICGN de 8,43 euros du MWh**, cette diminution correspondant à la proportion de biométhane injectée dans les réseaux de gaz naturel lors de la deuxième année précédant l'exigibilité de la taxe (soit 2019). D'après les auteurs de l'amendement portant article additionnel, **le biométhane injecté a en effet représenté 0,26 % du gaz naturel consommé en 2019, dont résulte donc une réduction forfaitaire de 2 centimes d'euro du MWh du tarif de TICGN, soit 8,43 euros du MWh à compter du 1^{er} janvier 2021.**

Le rapporteur général n'est pas opposé au nouveau mécanisme de forfaitisation de l'exonération de TICGN du biogaz injecté dans le réseau. Toutefois, il s'interroge sur l'impact qu'aura la fin de la différenciation fiscale entre gaz et biogaz sur le développement et l'attractivité de cette énergie renouvelable.

Le mécanisme de la « forfaitisation » de l'exonération **brouille en effet quelque peu la communication gouvernementale sur ce projet de loi de finances, qui se veut le symbole d'un virage « vert »** : en effet, **les fournisseurs exonérés jusqu'alors de TICGN sur les fournitures de gaz « vert », auront à s'acquitter de cette taxe à partir de 2021.**

En dépit de ces remarques, le rapporteur général ne souhaite pas s'opposer à l'adoption du présent article.

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

ARTICLE 15 quinquies (nouveau)

Conditions du bénéfice du tarif réduit de la composante « déchet » de la TGAP applicable aux résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante et livrés à une installation à fort rendement énergétique

Le présent article modifie les conditions permettant l'application du tarif réduit de la TGAP « déchets » prévu, à compter du 1^{er} janvier 2021, pour les résidus à haut pouvoir calorifique lorsqu'ils sont issus d'une opération de tri performante et livrés à une installation d'incinération de déchets non dangereux à fort rendement énergétique.

Compte tenu de l'utilité des précisions techniques apportées avant l'entrée en vigueur du tarif réduit, la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES TARIFS DE LA TGAP « DÉCHETS » ONT RÉCEMMENT ÉTÉ REFOUNDUS

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA COMPOSANTE « DÉCHETS » DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP)

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi de finances pour 1999¹, par le regroupement de plusieurs taxes fiscales ou parafiscales.

Le champ d'application de la composante « déchets » de la TGAP est régi par l'article 266 *sexies* du code des douanes.

La composante « déchets » de la TGAP est ainsi due par les exploitants d'installations de stockage² ou de traitement thermique³ de déchets non dangereux ou dangereux soumises à autorisation en application du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, mais également par les

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² Une installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) est une installation où l'élimination des déchets ménagers ou assimilés s'effectue par dépôt ou enfouissement sur ou dans le sol.

³ Une installation de traitement thermique des déchets non dangereux est une installation où les déchets subissent une réduction de leur volume et de leur masse par l'action de la combustion. Le traitement thermique comprend l'incinération par oxydation ou tout autre procédé de traitement thermique tel que la pyrolyse, la gazéification ou le traitement plasmétique.

personnes qui transfèrent ou font transférer des déchets vers un autre État membre de l'Union européenne.

Le même article prévoit de nombreuses **exemptions** de la composante « déchets » de la TGAP, permettant de couvrir **l'ensemble des déchets ne pouvant faire l'objet d'une valorisation**, y compris en cas de transfert vers un autre État.

L'article 266 *septies* du code des douanes détermine le fait générateur de la taxe, à savoir la réception des déchets par l'exploitant de l'installation, et l'article 266 *octies* du code des douanes précise que la taxe est assise sur le poids des déchets reçus ou transférés vers un autre État par les exploitants.

L'article 266 *decies* du code des douanes est relatif aux cas de remboursement, de déduction, réduction et répercussion de la taxe. Si le redevable légal est l'exploitant de l'installation, celui-ci est tenu de **répercuter le coût de la TGAP « déchets » dans le prix payé par son client, l'apporteur de déchets (commune ou entreprise)** (4 de l'article 266 *decies* du code des douanes¹).

B. UNE TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DES TARIFS POUR LES INSTALLATIONS DE STOCKAGE ET D'INCINÉRATION RÉCEMMENT REFOINDUE

L'article 266 *nonies* du code des douanes fixe les **tarifs de TGAP pour les déchets dangereux et non dangereux reçus dans des installations de stockage et de traitement thermique de déchets ou transférés vers une telle installation située dans un autre État.**

Il précise que les autorisations mentionnées dans les tableaux de tarifs s'entendent de celles prévues au titre I^{er} du livre V du code de l'environnement ou, en cas de transfert hors de France, de réglementations d'effet équivalent à ces autorisations. **Les réceptions dans des installations non autorisées relèvent ainsi du tarif le plus élevé prévu dans les tableaux de tarifs, majoré de 110 euros par tonne².**

La trajectoire d'évolution des tarifs de la TGAP déchets fixés par l'article 266 *nonies* du code des douanes a été refondue par la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Les nouvelles trajectoires d'évolution des tarifs, prévues jusqu'en 2025, ont conduit à un relèvement du taux de TGAP de **48 euros à 65 euros par tonne à compter de 2025 pour**

¹ L'article 10 de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour que le prix des prestations de stockage couvre au moins les coûts d'installation, d'exploitation et de désaffectation des décharges. Dans plusieurs arrêts (*Pontina Ambiente*, C 172/08 du 25 février 2010 et *Amia*, C 97/11 du 24 mai 2012), la CJUE assimile les taxes comme la TGAP déchets à des coûts d'exploitation.

² Relèvent également du même tarif les réceptions effectuées dans une installation autorisée en méconnaissance des prescriptions de ces autorisations ainsi que les transferts réalisés vers une installation hors de France en méconnaissance des réglementations d'effet équivalent.

le stockage des déchets non dangereux et d'environ 15 euros à 25 euros par tonne pour le traitement thermique des déchets.

S'agissant du traitement thermique des déchets, **des réfections de taux sont prévues**, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, et afin d'inciter à accroître les performances environnementales, des tarifs réduits sont maintenus pour **les installations d'incinération de déchets non dangereux qui cumulent les réfections de taux**, afin de maintenir une incitation pour les exploitants à équiper les installations de l'ensemble des dispositifs techniques prévus.

La **réfaction de taux la plus importante**, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, concerne les **réceptions de déchets dans les installations de traitement thermique présentant un haut rendement énergétique, pour la valorisation énergétique de résidus à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes**¹ (4 euros la tonne de déchets en 2021, contre un tarif de référence de 20 euros la tonne).

Le *h* du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes en précise les conditions d'application. Ainsi, ce tarif réduit « *s'applique aux tonnages des déchets à haut pouvoir calorifique identifiés comme des résidus des opérations de tri performantes* ». En outre, pour que ce tarif réduit s'applique, l'apporteur de déchets doit établir une attestation « *certifiant que les déchets répondent aux conditions* » précitées. Il définit l'opération de tri dont sont issus les résidus comme une « *opération de séparation, au sein de déchets ayant fait l'objet d'une collecte séparée, entre les déchets pouvant faire l'objet d'une valorisation matière et les résidus* », et précise les conditions permettant de qualifier l'opération de tri de performante.

¹ Les centres de tri séparent les déchets non valorisables (résidus) des déchets pouvant faire l'objet d'une valorisation matière.

Tarif de TGAP pour les déchets réceptionnés dans une installation de traitement thermique autorisée de déchets non dangereux

(en euros par tonne)

Désignation des installations de traitement thermique des déchets non dangereux concernés	2019	2020	2021	2022	2023	2024	À compter de 2025
A. Installations autorisées dont le système de management de l'énergie a été certifié conforme à la norme ISO 500001 par un organisme accrédité	12	12	17	18	20	22	25
B. Installations autorisées dont les valeurs d'émission de NOx sont inférieures à 80 mg/Nm ³	12	12	17	18	20	22	25
C. Installations autorisées réalisant une valorisation énergétique élevée dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,65	9	9	14	14	14	14	15
D. Relevant à la fois des A et B	9	9	14	14	17	20	25
E. Relevant à la fois des A et C	6	6	11	12	13	14	15
F. Relevant à la fois des B et C	5	5	10	11	12	14	15
G. Relevant à la fois des A, B et C	3	3	8	11	12	14	15
H. Installations autorisées dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,70 et réalisant une valorisation énergétique des résidés à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes	-	-	4	5,5	6	7	7,5
I. Autres installations autorisées	15	15	20	22	23	24	25

Source : article 266 nonies du codes des douanes

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES PRÉCISIONS TECHNIQUES QUANT AUX CONDITIONS D'APPLICATION DU TARIF RÉDUIT

Cet article a été adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Alexandre Holroyd et plusieurs députés du groupe La République en Marche (LREM), avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il modifie le *h* du A du 1 de l'article 266 *nonies* du code des douanes qui précise les conditions d'application du tarif réduit de la TGAP « déchets » prévu pour les résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante, et livrés à une installation à fort rendement énergétique.

Ainsi, le **1° du I** du présent article prévoit que ce tarif s'applique aux déchets « *identifiés comme des résidus issus d'opérations de tri performantes* » et **précise la qualification de « haut pouvoir calorifique » de ces résidus** : le pouvoir calorifique inférieur devra être « *supérieur ou égal à un seuil fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement* ».

Le **2° du I** ajoute que l'arrêté précité préciserait les mentions devant figurer sur l'attestation fournie par l'apporteur de ces résidus.

Le **3° du I** propose une nouvelle définition de l'opération de tri, comme une « *opération de séparation, au sein d'un même flux de déchets ayant fait l'objet d'une collecte séparée, entre les déchets faisant l'objet d'une valorisation matière et les résidus* » : le résidu doit ainsi être issu d'une opération de tri au sein d'un même flux de déchets et les déchets sélectionnés en vue d'une opération de valorisation matière doivent effectivement faire l'objet d'une telle valorisation.

Les **4° à 6° du I** du présent article clarifient enfin la définition d'une opération de tri performante.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES PRÉCISIONS TECHNIQUES UTILES POUR ENCADRER LE BÉNÉFICE DU TARIF RÉDUIT

Cet article propose des clarifications techniques s'agissant des conditions permettant l'application, à compter du 1^{er} janvier 2021, du tarif réduit de la composante « déchets » de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour les **résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante et livrés à une installation d'incinération de déchets à fort rendement énergétique.**

Les centres de tri supportent en effet la TGAP déchets lorsqu'ils apportent des résidus en installations de stockage : le tarif réduit prévu à compter de 2021 permet de ne pas leur faire supporter la hausse de TGAP prévue par la loi de finances pour 2020, alors même que ces résidus apportés ne sont pas recyclables. L'enfouissement des résidus et leur incinération dans des conditions environnementales peu performantes ne sont pas concernés par ce tarif réduit, car seules les opérations de tri performantes pourront en bénéficier.

De même, le présent article restreint le bénéfice du tarif réduit **aux seuls résidus ayant un haut pouvoir calorifique, et non à l'ensemble des résidus issus d'une opération de tri performante.**

Il permet en outre de renforcer la traçabilité de ces résidus, en renvoyant à un arrêté la définition des mentions devant être portées sur l'attestation requise pour le bénéfice de ce tarif réduit.

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

ARTICLE 16

Suppression de taxes à faible rendement

Le présent article propose la suppression de sept taxes dont le rendement très faible ne paraît pas justifier l'existence.

L'Assemblée nationale a reporté à 2023 la suppression de l'une de ces taxes et prévu la suppression de huit autres taxes.

La commission propose d'approuver la suppression de ces taxes, à l'exception des prélèvements progressif et complémentaire sur les casinos flottants, dont la suppression risquerait de rendre incertaines les modalités de taxation de ces établissements.

Les dispositifs contenus dans cet article étant, pour la plupart, indépendants les uns des autres, une présentation générale (I) précédera la description des dispositifs initialement contenus dans le projet de loi de finances (II) puis de ceux ajoutés à l'occasion de l'examen du texte par l'Assemblée nationale (III)¹, 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, enfin la position de la commission des finances. 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 PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES TEL QUE DÉPOSÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE PROPOSE LA SUPPRESSION DE SEPT TAXES

À la suite de la remise en février 2014, par l'Inspection générale des finances, d'un rapport sur les taxes à faible rendement², 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 le projet de loi de finances pour 2016. Suite à une circulaire

¹ À l'exception de la taxe sur les services d'information ou interactifs à caractère pornographique qui font l'objet d'une publicité qui fait l'objet d'une analyse globale avec les autres taxes visant les productions pornographiques «(II).

² Rapport n° 2013-M-095-02 « Les taxes à faible rendement », février 2014.

du Premier ministre du 29 mars 2018, reprise par une circulaire administrative du 29 avril 2018¹, le mouvement s'est amplifié dans les lois de finances pour 2019 (vingt-trois taxes ou ensembles de taxes) et pour 2020 (seize taxes ou ensembles de taxes).

La suppression de taxes à faible rendement présente l'avantage de **simplifier quelque peu le paysage fiscal**, de **supprimer des coûts** liés à la collecte et de **réduire le poids des formalités** pesant sur les personnes soumises au paiement de ces taxes. Les conséquences pour les finances publiques sont, par définition s'agissant de taxes au rendement nul et extrêmement réduit, limitées.

Le présent article, dans sa version d'origine, propose de **supprimer sept taxes** ou ensembles de taxes.

Liste des taxes, avec leur affectataire et leur rendement, dont la suppression est proposée par le présent article

Section du présent article	Intitulé	Affectataire	Rendement (en millions d'euros)
I.1°, I.2°, I.5° à I.7°, III	Prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la vente, location ou exploitation d'œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence	Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	0,1
I.3°, III, VI	Taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence		
I.4°, IV, VII	Prélèvement progressif sur le produit brut des jeux dans les casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français	Organismes de secours et de sauvetage en mer (OSSM)	0
	Prélèvement complémentaire sur le produit brut des jeux dans les casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français		
II	Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) - lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes	État	24,5
V, VII	Droit sur les déclarations et notifications de produits du tabac	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)	1
VIII	Taxe sur les hydrofluorocarbones	État	0

Source : commission des finances du Sénat, à partir de l'évaluation préalable de l'article 16

¹ [Réduction du nombre de taxes à faible rendement dans le cadre des conférences de sécurisation et des conférences fiscales 2018](#), circulaire du directeur de la législation fiscale et la directrice du budget du 26 avril 2018.

La suppression de ces sept taxes diminuerait en 2021 de 24,5 millions d'euros les recettes fiscales de l'État, de 1 million d'euros les recettes de l'Anses et de 0,1 million d'euros celles du CNC.

B. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A MAINTENU TEMPORAIREMENT UNE TAXE ET SUPPRIMÉ HUIT TAXES SUPPLÉMENTAIRES

L'Assemblée nationale a adopté **neuf amendements** sur le présent article.

D'une part, les députés ont choisi de **reporter à 2023** l'abrogation de la **taxe sur les hydrofluorocarbones** (VIII du présent article).

D'autre part, ils ont **prévu la suppression de huit taxes supplémentaires** :

- la taxe sur les services d'information ou interactifs à caractère pornographique qui font l'objet d'une publicité, assise sur les services Minitel et les services Audiotel qui font apparaître une orientation pornographique (I. 1° A nouveau du présent article) ;

- la contribution sur les ventes de produits alimentaires par les établissements d'hébergement ou de restauration (I. 4° *bis* nouveau) ;

- le droit d'enregistrement de 125 euros pour les cessions à titre onéreux d'un fonds agricole et les cessions de gré à gré d'un navire de pêche artisanale et du matériel servant à son exploitation (I. 4° *ter* nouveau) ;

- la taxe sur la transformation des contrats d'assurance-vie en contrat euro-croissance (I.8° nouveau) ;

- la taxe à l'essieu sur les véhicules immatriculés dans un État étranger taxant les véhicules immatriculés en France (II. 6° nouveau) ;

- la taxe pour l'utilisation de la plateforme Expadon 2 (V *bis* nouveau) ;

- la taxe sur la livraison en France de postes émetteurs-récepteurs fonctionnant sur les canaux banalisés et les droits d'examen pour l'obtention des certificats de radiotélégraphiste et radiotéléphoniste (VI *bis* nouveau) ;

- le produit de cession de la bande des 700 MHz affecté à l'Agence nationale des fréquences (VII *ter* nouveau).

Selon les exposés des motifs des amendements, le rendement de la taxe sur la transformation des contrats d'assurance-vie en contrat euro-croissance est de 500 000 euros, celui du droit d'enregistrement de 125 euros n'est pas chiffré. Les autres taxes auraient un rendement nul. **L'impact financier de l'ensemble de ces modifications serait donc très faible.**

II. LES TAXES SUPPRIMÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALEMENT DÉPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE TAXES VISANT LES PRODUCTIONS PORNOGRAPHIQUES OU INCITANT À LA VIOLENCE (I.1° À I.3°, I.5° À I.7° DU I, III ET VI)

1. Le droit existant : un prélèvement spécial et une taxe visant les œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence

a) *Le prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la vente, location ou exploitation d'œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence*

L'article 1605 *sexies* du code général des impôts instaure un **prélèvement spécial de 33 % applicable à la fraction des bénéfices industriels et commerciaux imposables à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu qui résulte de la production, de la distribution ou de la représentation de films pornographiques ou d'incitation à la violence.**

L'article 1605 *septies* du même code étend ce prélèvement à la fraction des bénéfices industriels et commerciaux résultant de la production, de la distribution ou de la représentation publique de ce type d'œuvres sur support vidéographique. L'article 1605 *octies* complète le dispositif en visant les bénéfices industriels et commerciaux résultant des opérations de vente ou location de ce type d'œuvres.

Le prélèvement spécial n'est pas déductible de l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu. Conformément aux articles L. 116-3 et L. 116-4 du code du cinéma et de l'image animée, le produit de ce prélèvement est affecté au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

Le prélèvement s'applique, en outre, aux termes de l'article 235 *ter* M du code général des impôts, à la fraction des bénéfices résultant des représentations théâtrales à caractère pornographique. L'article 235 *ter* MB prévoit, enfin, que ce prélèvement spécial s'applique aux bénéfices générés par les établissements dont l'accès est interdit aux mineurs en raison de leur caractère licencieux ou pornographique.

b) *La taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence*

L'article 11 de la loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976 instaure **une taxe spéciale sur les films pornographiques ou d'incitation à la violence.** Celle-ci s'applique aux films pornographiques ou d'incitation à la violence qui ne sont pas soumis aux procédures d'agrément prévues en matière de soutien financier de l'État à l'industrie cinématographique ou qui sont produits par des entreprises établies hors de France. L'article 18 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances

pour 1984 a étendu la taxe aux œuvres de même nature diffusées sur support vidéographique.

Le montant de la taxe est fixé forfaitairement à 45 734 euros pour les longs métrages et à 22 867 euros pour les courts métrages. L'article L. 116-2 du code du cinéma et de l'image animée prévoit que le produit de cette taxe est affecté au CNC.

L'article L. 336-2 du code du cinéma et de l'image animée précise que la taxe spéciale n'est pas déductible de l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu.

Le rendement cumulé du prélèvement spécial et de la taxe s'est élevé à 0,1 million d'euros en 2018.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation des deux dispositifs

Les 1° et 2° du I du présent article abrogent les articles 235 *ter* M et 235 *ter* MB du code général des impôts. Les 5°, 6° et 7° du I abrogent les articles 1605 *sexies*, 1605 *septies* et 1605 *octies* du même code.

Le III du **présent article** abroge les articles L. 116-2, L. 116-3, L. 116-4 et L. 336-2 du code du cinéma et de l'image animée.

Le VI du présent article abroge les II, III et VI de l'article 11 de la loi de finances pour 1976.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : la suppression d'une taxe supplémentaire

L'Assemblée n'a pas remis en cause ces deux abrogations.

À l'initiative du rapporteur général au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, après avis favorable du Gouvernement, prévoyant, la suppression d'une autre taxe, visant **la fourniture au public par l'intermédiaire du réseau téléphonique de services d'informations ou des services interactifs à caractère pornographique qui font l'objet d'une publicité sous quelque forme que ce soit** (I. 1° A nouveau du présent article).

Introduite en loi de finances rectificative pour 1989¹, cette taxe, codifiée à l'article 235 du code général des impôts, est égale à 30 % des sommes perçues en rémunération des services mis à disposition du public. Ce taux a été porté à 50 % en loi de finances pour 1992². Le I du présent article abroge en conséquence l'article 235 du code général des impôts et le VI *bis* de l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 1989.

¹ Article 16 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989.

² Article 39 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de Finances pour 1992.

4. La position de la commission des finances : des abrogations justifiées

La suppression du prélèvement spécial et de la taxe spéciale apparaît justifiée au regard de leur absence de rendement. Par ailleurs, il convient de rappeler que l'article 1609 *sexdecies* B du code du cinéma et de l'image animée prévoit une **taxe sur la diffusion de vidéo physique et en ligne dynamique (TSV)**, due par tout opérateur, quel que soit son lieu d'établissement, en France ou à l'étranger, dès lors qu'il propose un service en France. Elle est recouvrée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), avant reversement au CNC.

Elle est assise sur :

- le prix payé par les utilisateurs pour l'achat ou la location - physiques ou en ligne - d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles ;
- les sommes versées par les annonceurs et les parrains pour la diffusion de leurs messages publicitaires sur un service donnant ou permettant l'accès, à titre gratuit, à des contenus audiovisuels.

Si les services proposent des contenus audiovisuels créés par des utilisateurs prouvés à des fins de partage au sein de communauté d'intérêts, un abattement de 66 % est appliqué.

Le taux de la taxe initialement établi à 10 % si les contenus visés sont de nature pornographique ou incitent à la violence a été porté à 15 % en loi de finances pour 2020¹. Les vendeurs et les loueurs de vidéos physiques bénéficient d'un abattement de 65 % sur la base d'imposition de ces opérateurs.

En ce qui concerne la taxe visant la fourniture au public par l'intermédiaire du réseau téléphonique de services d'informations ou des services interactifs à caractère pornographique, il apparaît là encore que son rendement est nul. Les services sur lesquels s'applique la taxe, qu'il s'agisse des services de kiosque téléphoniques (audiotel) ou des services télématiques interactifs (minitel), sont, en effet, obsolètes et plus exploités. **Sa suppression est donc justifiée.**

¹ Article 181 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

B. PRÉLÈVEMENTS PROGRESSIF ET COMPLÉMENTAIRE SUR LE PRODUIT BRUT DES JEUX DANS LES CASINOS EMBARQUÉS (I.4°, IV ET VII)

1. Le droit existant : deux prélèvements portant sur les casinos embarqués

Les I à III de l'article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales, résultant de l'article 97 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, instituent un **prélèvement progressif** (I de l'article L. 2333-57 précité du code général des collectivités territoriales) et un **prélèvement complémentaire** (II du même article) **sur le produit des casinos installés à bord des navires de commerce** transporteurs de passagers battant pavillon français, excepté lorsqu'ils sont immatriculés à Wallis-et-Futuna.

Le **prélèvement progressif** est assis sur le produit brut des jeux, diminué d'un abattement de 25 %, puis réparti par part au prorata de la somme des éléments constitutifs du produit des jeux. Le taux du prélèvement est fixé par décret dans les limites minimale et maximale de 6 % et de 83,5 % sur chacune des parts ainsi déterminées.

Il est affecté à hauteur de 10 % aux **organismes de secours et de sauvetage en mer** (OSSM), agréés dans les conditions prévues par l'article L. 742-9 du code de sécurité intérieure. L'affectation est soumise à un plafond fixé à 1 million d'euros par le I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le **prélèvement complémentaire** est assis sur le produit brut des jeux, diminué d'un abattement de 25 %. Son taux est fixé par décret, dans les limites minimale et maximale de 3 % et de 14 %, en tenant compte du montant du produit net des jeux réalisé.

Si le taux du prélèvement progressif ajouté au prélèvement complémentaire sur l'ensemble du produit brut des jeux excède 83,5 %, le taux de prélèvement progressif est réduit pour parvenir à un total des deux taux égal à 83,5 %.

Ces prélèvements sont recouverts et contrôlés selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires.

Selon l'évaluation préalable du présent article, le rendement de ces deux prélèvements est nul. C'est également ce qu'indique, pour le prélèvement progressif, le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances.

Par ailleurs, le IV du même article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales prévoit que les mêmes casinos embarqués doivent payer, sur le produit des jeux :

- une contribution sur le produit brut de certains jeux qui est, d'une part, de 11,2 % sur une fraction égale à 68 % du produit brut des jeux automatiques des casinos et, d'autre part, de 13,7 % prélevés sur tous les gains d'un montant supérieur ou égal à 1 500 euros, réglés aux joueurs par des bons de paiement manuels (III de l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale) ;

- une contribution de 3 % sur la totalité du produit brut des jeux réalisé à compter du 1^{er} février 1996 (III de l'article 18 et article 19 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale).

Enfin, en application de l'article 261 E du code général des impôts, l'organisation de jeux de hasard soumis aux prélèvements progressifs mentionnés à l'article L. 2333-57 précité du code général des impôts, est exonérée de TVA.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation de ces prélèvements

Le présent article **supprime les prélèvements progressif et complémentaire sur le produit brut des jeux dans les casinos installés à bord des navires de commerce** transporteurs de passagers battant pavillon français.

À cette fin, le IV abroge les I à III de l'article L. 2333-57 précité du code général des collectivités territoriales.

En conséquence, le 1^o du I supprime une référence à cet article dans l'article 261 E précité du code général des impôts, ce qui aurait pour effet de soumettre à la TVA le produit de ces jeux.

Enfin, le VII supprime, dans l'article 46 précité de la loi de finances pour 2012, la mention du plafonnement d'affectation du prélèvement progressif aux organismes de secours et de sauvetage en mer.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : adoption sans modification

L'Assemblée n'a pas remis en cause cette abrogation.

4. La position de la commission des finances : l'abrogation de ces prélèvements manque de justification

Les prélèvements dont l'abrogation est ici proposée ont été créés par la loi de finances rectificative pour 2016, sur un amendement sénatorial¹, afin d'harmoniser le régime fiscal des casinos flottants. **Il serait donc nécessaire de vérifier en quoi le besoin d'harmonisation reconnu en 2016 par le Gouvernement**, qui avait donné un avis favorable à cet amendement, **ne serait plus nécessaire aujourd'hui**.

En outre, il n'est pas expliqué pourquoi les prélèvements progressif et complémentaire sont abrogés, alors que les contributions prévues par le IV de l'article précité L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales sont maintenus.

La commission a donc, sur la proposition du rapporteur général et par souci de sécurité juridique, adopté un amendement FINC.22 supprimant la disposition abrogeant les prélèvements progressif et complémentaire sur les casinos embarqués.

C. L'ABROGATION DE LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) RELATIVE AUX HUILES, LUBRIFIANTS ET PRÉPARATIONS LUBRIFIANTES (II)

1. Le droit existant : une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les huiles et préparations lubrifiantes abrogée à compter de 2022 par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, à l'initiative du Sénat

Prévue aux articles 266 *sexies* à 266 *duodecies* du code des douanes, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants. Le 4 de l'article 266 *sexies* du code des douanes prévoit notamment que sont assujetties à cette taxe une personne physique ou morale qui :

- pour les besoins de son activité économique, livre pour la première fois en France ou y utilise pour la première fois des lubrifiants susceptibles de produire des huiles usagées ;

- pour les besoins de son activité économique, utilise des huiles et des préparations lubrifiantes produisant des huiles usagées dont le rejet dans le milieu naturel est interdit ;

- pour les besoins de son activité économique, utilise des huiles et des préparations lubrifiantes à usage perdu (huiles pour moteur deux-temps, graisses utilisées en système ouvert, huiles pour scies à chaînes, etc.).

¹ [Amendement n° 483 rect ter](#) de Mme Michèle André et plusieurs de ses collègues, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Elle s'applique également aux déchets, émissions polluantes, matériaux d'extraction, etc. Son montant et le taux applicable varient selon les catégories d'activités et de produits.

Ainsi, l'article 266 *sexies* précité du code des douanes détermine les personnes assujetties à la **TGAP sur les huiles et préparations lubrifiantes ainsi que les produits pour lesquels la taxe ne s'applique pas** (par exemple les lubrifiants, les préparations pour lessives, y compris les préparations auxiliaires de lavage, les produits adoucissants ou assouplissants pour le linge, les matériaux d'extraction).

L'article 266 *septies* du même code détermine le fait générateur de la taxe et son exigibilité, tandis que l'article 266 *octies* en précise l'assiette (soit le poids net des lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes).

En outre, l'article 266 *nonies* du même code fixe le tarif de la taxe, qui s'élève à 49,94 euros par tonne pour les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes dont l'utilisation génère des huiles usagées en 2020.

Enfin, l'article 266 *nonies* A du même code précise que les livraisons des produits précités expédiés ou transportés hors de France par le redevable ou pour son compte sont exonérées de la TGAP.

La TGAP était recouvrée jusqu'en 2019 en trois acomptes sur la base de déclarations annuelles, effectuées avant le 31 mai, basée sur les activités de l'année précédente. L'article 193 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a transféré à compter du 1^{er} janvier la gestion et le recouvrement de cette taxe de la DGDDI à la DGFIP : les acomptes pour le paiement de la TGAP ont été modifiés (hors composante « déchets ») : un seul acompte est désormais versé par les personnes assujetties en octobre 2020. L'acompte a également été supprimé pour la composante « huile » de la TGAP.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat est à l'initiative de la **suppression, à compter du 1^{er} janvier 2022, de l'assujettissement des huiles lubrifiantes à la TGAP**, prévue par le 4 de l'article 266 *sexies* du code des douanes : cette abrogation, qui figure à l'article 85 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la **lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**, découle de la **création d'une filière de responsabilité élargie du producteur (REP) sur ces huiles**, prévue par la même loi (article 62) et vise à **éviter une double taxation sur ces produits**.

2. Le dispositif proposé : une abrogation de la TGAP sur les huiles et préparations lubrifiantes avancée à 2021

Le II du présent article propose l'abrogation de la TGAP due par les entreprises pour la première livraison ou la première utilisation, sur le territoire national, de **lubrifiants, d'huiles et de préparations lubrifiantes**.

Les dispositions relatives aux personnes assujetties à cette composante de la TGAP (1° du II), à son fait générateur et à son exigibilité (2°), à son assiette (3°) et à son tarif (4°) sont ainsi abrogées. Le 5° opère des mesures de coordination relatives à cette abrogation au sein de l'article 266 *nonies* A du code des douanes.

Le **A du X** du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux **opérations dont le fait générateur est intervenu à compter du 1^{er} janvier 2020**.

En conséquence, le **IX** du présent article abroge l'article 85 de loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dès lors que l'abrogation de la taxe proposée par le présent article intervient plus tôt.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : adoption sans modification

L'Assemblée nationale a adopté la suppression de cette taxe sans modification.

4. La position de la commission des finances : accepter l'avancée dans le temps de l'abrogation de la taxe

La TGAP a été instaurée par l'article 45 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 afin d'unifier et de simplifier la fiscalité pesant sur les activités polluantes et de rendre plus efficace **l'application du principe pollueur-payeur**, notamment pour les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes considérés comme produits polluants.

D'après l'évaluation préalable du présent article, le rendement pour l'État de cette taxe sur ces produits s'élevait en 2019 à **24,5 millions d'euros**.

En outre, sa gestion a été transférée de l'administration douanière à l'administration fiscale au 1^{er} janvier 2020, conformément à l'article 193 de la loi de finances pour 2019. L'évaluation préalable indique que ce transfert nécessite pour les redevables une modification du régime déclaratif. La suppression de cette taxe étant d'ores et déjà prévue par l'article 85 de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire au 1^{er} janvier 2022, **il apparaît cohérent d'avancer cette abrogation afin d'éviter que les entreprises aient à supporter de nouvelles contraintes administratives, en particulier dans le contexte économique actuel**.

Par ailleurs, l'évaluation préalable précise que cette abrogation rétroactive n'entraînera aucun remboursement de la part de l'État, dès lors que le dispositif d'acompte a été supprimé pour cette taxe par le décret n° 2020-442 du 16 avril 2020 relatif aux composantes de la taxe

générale sur les activités polluantes : en pratique, aucun paiement n'a été effectué pour cette taxe au titre de 2020.

Ainsi, dès lors que l'abrogation de cette taxe constitue une simplification pour les entreprises, qui pourront par ailleurs dégager davantage de moyens pour assurer la mise en place de la filière REP, obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2022, votre rapporteur général ne s'y oppose pas.

D. VERSEMENT POUR LA DÉCLARATION FAITE PAR UN FABRICANT OU IMPORTATEUR DE TABAC (V ET VII)

1. Le droit existant : un droit destiné à financer l'analyse et le contrôle des produits du tabac

La 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 et des produits connexes et abrogeant la directive 2001/37/CE a été transposée par l'ordonnance n° 2016-623 du 19 mai 2016.

Le droit communautaire permet aux États membres de mettre en place un dispositif d'analyse et de contrôle des produits du tabac et de percevoir, à cet effet, des redevances versées par les fabricants et importateurs de produits du tabac.

L'article L. 3512-19 du code de la santé publique prévoit ainsi un **droit sur les déclarations de produits du tabac**. Ce droit a été élargi aux **notifications de produits du tabac** par l'article 7 de l'ordonnance n° 2016-1812 du 22 décembre 2016 relative à la lutte contre le tabagisme et à son adaptation et son extension à certaines collectivités d'outre-mer.

Le montant du droit est fixé au sein de l'article D. 3512-16-1 du même code. Il est de :

- 550 euros par produit pour toute déclaration mentionnée ou pour toute modification de celle-ci ayant des répercussions sur l'information communiquée ;

- 250 euros par produit pour toute déclaration annuelle du volume de ventes ;

- 120 euros par étude mentionnée ;

- 120 euros par produit et par an pour le stockage, le traitement et l'analyse des déclarations et des notifications mentionnées aux articles L. 3512-17 et L. 3512-18.

Le montant de ces droits est par ailleurs plafonné à 7 600 euros.

Aux termes de l'article 46 de la loi de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le versement est affecté à l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSÈS). **Le montant de cette affectation est plafonné à 2 millions d'euros.**

Le rendement constaté en 2019 atteignait 1 million d'euros.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation du versement

Le V du présent article supprime l'article L. 3512-19 du code de la santé publique.

Le VII du présent article supprime la référence à l'affectation à l'ANSÈS du droit prévue à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : une suppression confirmée

L'Assemblée n'a pas remis en cause cette abrogation.

4. La position de la commission des finances : une abrogation largement compensée pour l'ANSES

Cette suppression du droit vient compléter celle de la taxe sur les déclarations et notifications des produits du vapotage, prévue par la loi de finances pour 2020 et sur laquelle la commission des finances avait émis un avis favorable¹.

Le rendement constaté du droit en 2019 est inférieur de moitié à la recette attendue par l'ANSÈS. Dans ces conditions, la suppression de ce dispositif et son remplacement par une dotation budgétaire de 2 millions d'euros, telle que prévue par le présent projet de loi de finances, peut apparaître plus satisfaisante que le maintien de ce versement.

¹ Article 21 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

E. L'ABROGATION DE LA TAXE SUR LES HYDROFLUOROCARBONES (VIII)

1. Le droit existant : une taxe sur les hydrofluorocarbones, puissants gaz à effet de serre, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2021

a) Les HFC, de puissants gaz à effet de serre réglementés au niveau européen

Les **hydrofluorocarbones (HFC)**, qui font partie de la famille des **gaz à effet de serre fluorés, sont des fluides frigorigènes** principalement utilisés pour le froid domestique (réfrigérateurs et congélateurs), le froid commercial (dans les supermarchés), les aérosols, la climatisation ou les produits d'isolation. Ils peuvent également être utilisés pour produire de la chaleur par des pompes à chaleur et des chauffe-eau thermodynamiques.

Ces fluides sont de puissants gaz à effet de serre, dont le pouvoir de réchauffement est considéré comme de **700 à 15 000 fois plus important que celui du dioxyde de carbone (CO₂)**. Leurs émissions représentent actuellement environ **4 % des émissions totales de gaz à effet de serre de la France**.

Le règlement (UE) n° 517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n° 842/2006, dit règlement « F-Gaz II » vise à réduire les émissions de ces gaz à la fois en définissant des règles relatives à **leur confinement, à leur utilisation, à leur récupération et à leur destruction** et en imposant des **conditions à la mise sur le marché de certains produits et équipements contenant ces gaz** ainsi qu'en réglementant certaines de leurs utilisations spécifiques.

Ce règlement fixe également des **limites quantitatives pour la mise sur le marché des hydrofluorocarbones (HFC)** afin de parvenir à une **diminution de 80 % de ces quantités d'ici 2030**. Il a notamment mis en place depuis le 1^{er} janvier 2015 un **dispositif de quotas** pour les acteurs économiques souhaitant mettre sur le marché des gaz HFC.

Ce règlement européen a précédé **l'accord de Kigali** (ou amendement de Kigali au protocole de Montréal), traité international signé le 15 octobre 2016 par les représentants de 197 États, qui vise l'élimination à terme des hydrofluorocarbones (HFC). Cet accord prévoit que les pays industrialisés s'engagent à **réduire de 45 % l'usage des HFC d'ici 2024 et de 85 % d'ici 2036**, par rapport à la période 2011-2013.

b) *La loi de finances pour 2019 a instauré une taxe sur les HFC, dont l'entrée en vigueur est prévue à compter de 2021*

L'article 197 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a instauré, **à compter de 2021, une taxe sur les hydrofluorocarbones (HFC)**, visés par le 2 de l'article 2 du règlement (UE) n° 517/2017 « F-Gaz II » précité.

Cette taxe est due par **la personne qui réalise la première livraison en France de gaz HFC**, à titre gratuit ou onéreux, à raison de cette première livraison. **La livraison d'équipements chargés de ces substances ainsi que leur utilisation dans le cadre d'une activité économique** sont assimilées à une livraison de cette substance.

Cette taxe est assise sur **le produit entre le poids net**, en tonnes, **des quantités livrées et le potentiel de réchauffement planétaire** mentionné à la section 1 de l'annexe I du règlement (UE) n° 517/2017 « F-Gaz II ».

Le tarif de la taxe, pour une tonne équivalent CO₂, est de **15 euros en 2021, 18 euros en 2022, 22 euros en 2023, 26 euros en 2024 et 30 euros à compter de 2025**.

Cet article prévoit un certain nombre **d'exonérations à cette nouvelle taxe sur les hydrofluorocarbones (HFC)**. Sont ainsi exonérées les livraisons de gaz HFC :

- destinées à **être détruites** ;
- utilisées par l'acquéreur comme **un intermédiaire de synthèse** ;
- **expédiées ou transportées hors de France** par le redevable, par l'acquéreur s'il est différent, ou pour leur compte ;
- utilisées par l'acquéreur dans **des équipements militaires** ;
- utilisées par l'acquéreur pour **la gravure de matériaux semi-conducteurs ou le nettoyage de chambre de dépôt en phase de vapeur** par procédé chimique dans l'industrie des semi-conducteurs ;
- utilisées par l'acquéreur pour **la production d'inhalateurs doseurs** pour l'administration de produits pharmaceutiques ;
- utilisées par l'acquéreur pour **le fonctionnement des unités de réfrigération des camions et remorques frigorifiques** ;
- utilisées par l'acquéreur dans des applications spécifiques ou dans des catégories spécifiques de produits ou d'équipements pour lesquels, d'une part, **des solutions de substitution n'existent pas** ou ne peuvent être mises en œuvre pour des raisons techniques ou de sécurité et, d'autre part, **une offre suffisante d'HFC ne peut être garantie sans entraîner des coûts disproportionnés**.

Enfin, l'article 197 de la loi de finances pour 2019 **prévoit les modalités de recouvrement de la taxe**.

2. Le dispositif proposé : l'abrogation de la taxe

Le VIII du présent article **abroge l'article 197 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, instaurant la taxe sur les HFC à compter de 2021.**

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : un report de l'entrée en vigueur de la taxe en 2023

À l'initiative de notre collègue députée Bénédicte Peyrol et plusieurs membres du groupe La république en marche (LREM), l'Assemblée nationale a adopté un amendement **reportant à 2023 l'entrée en vigueur de la taxe sur les HFC.**

Cet amendement a reçu **un avis favorable de la commission des finances et un avis favorable du Gouvernement.**

4. La position de la commission des finances : un report de l'entrée en vigueur de la taxe justifié

La **réduction des émissions des hydrofluorocarbones (HFC), constitue un impératif d'un point de vue écologique** et fait l'objet de **nombreux accords internationaux**, tant au niveau mondial qu'européen.

La création de la taxe sur les HFC par l'article 197 de la loi de finances pour 2019 résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, en première lecture, de deux **amendements identiques** présentés par Joël Giraud, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, et par Amélie de Montchalin et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche, ayant reçu un **avis favorable du Gouvernement.**

L'introduction d'une taxe **incitative** sur ces substances, basée sur le **principe du pollueur-payeur**, visait à **inciter les acteurs du secteur à réduire leurs émissions, afin d'anticiper les règles fixées au niveau européen.** Alors que sa mise en œuvre était prévue deux ans plus tard, soit au 1^{er} janvier 2021, afin de donner le temps à aux professionnels de se préparer et d'entreprendre des efforts de réduction de leur dépendance aux HFC, **le Gouvernement en propose aujourd'hui la suppression, au motif que les professionnels, metteurs sur le marché et principaux émetteurs de ces gaz, ont tenu leurs objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.**

La filière a en effet atteint les objectifs fixés en 2019 : 12,5 millions de tonnes équivalents CO₂ ont été mises sur le marché, quand l'objectif était fixé à 14,6 millions de tonnes. La filière vise un objectif d'émission de 10,2 millions de tonnes équivalents CO₂ en 2021, soit 12 % de moins que ce que prévoit la réglementation européenne.

L'Assemblée nationale n'a pas retenu l'abrogation de cette taxe mais propose le report de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Les auteurs de l'amendement indiquent que « *les objectifs fixés ont été atteints pour l'année 2019* », ce qui tend à démontrer que « *la perspective d'une taxation des HFC à partir de 2021 a donc été efficace* ».

Le rapporteur général estime que l'atteinte des objectifs fixés en 2019 ne justifie pas l'abrogation de cette taxe et considère qu'un report de son entrée en vigueur en 2023 paraît plus adéquat afin d'inciter la filière à atteindre ses objectifs.

En effet, le report de l'entrée en vigueur de cette taxe vise à inciter les professionnels à maintenir la trajectoire de réduction de la consommation de HFC et à anticiper les interdictions fixées au niveau européen.

Le rapporteur général partage cette ambition, d'autant plus que cette taxe ne s'appliquera pas si les objectifs sont atteints.

D'ici 2023, un accompagnement des professionnels vers l'adoption d'alternatives à faible pouvoir de réchauffement planétaire reste néanmoins nécessaire.

Il s'agit donc d'une part, de trouver des substituts à faible pouvoir de réchauffement planétaire (PRP) pour remplacer les HFC. C'est ce à quoi s'attache la recherche publique, via, entre autres, les programmes d'investissements d'avenir (PIA) ou les travaux de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Certains substituts ont ainsi émergé par exemple dans le secteur de l'isolation, avec notamment des substances à base d'hydrofluoroléfine (HFO) ou de pentane.

D'autre part, il convient d'aider les entreprises pénalisées par la réduction de l'utilisation des HFC à renouveler leurs équipements fonctionnant au moyen de ces substances.

À ce titre, le Sénat est à l'origine de l'article 25 de la loi de finances pour 2019, qui prévoit que ces entreprises dont les activités nécessitent une production de froid bénéficient, pour accompagner leur effort d'investissement dans les technologies sans HFC, d'une déduction exceptionnelle (ou « suramortissement »), fixée à 40 % de la valeur d'origine des biens, hors frais financiers, acquis ou fabriqués par l'entreprise à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2022, ou commandés à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2022.

Ce suramortissement en faveur des équipements de production de froid sans HFC pour les entreprises qui avaient besoin de ces substances jusqu'ici participera à l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions fixés aux entreprises du secteur.

III. LES DISPOSITIONS NOUVELLES INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'**abrogation de la taxe sur les services d'information ou interactifs à caractère pornographique qui font l'objet d'une publicité**, assise sur les services Minitel et les services Audiotel qui font apparaître une orientation pornographique (I. 1° A nouveau du présent article) a déjà été présentée *supra*¹.

A. LA CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DU FONDS DE MODERNISATION DESTINÉ À ACCOMPAGNER LES PROFESSIONNELS DE L'HÉBERGEMENT ET DE LA RESTAURATION (I. 4° BIS NOUVEAU)

1. L'article 302 *bis* Z du code général des impôts : une contribution des professionnels au financement du fonds de modernisation des établissements d'hébergement et de restauration

Instaurée par l'article 22 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, une **contribution annuelle sur les ventes de produits alimentaires à consommer sur place ou à emporter**, réalisées par des personnes qui exploitent en France métropolitaine des établissements d'hébergement et des établissements qui réalisent des ventes à consommer sur place de produits alimentaires, à l'exception des cantines d'entreprises, est prévue au **taux de 0,12 %** sur la **fraction qui excède 200 000 euros du montant hors taxe** sur la valeur ajoutée des sommes encaissées en rémunération desdites ventes.

Le VII de l'article 22 précité de la loi du 22 juillet 2009 précise que **cette contribution s'applique aux sommes encaissées entre le 1^{er} juillet 2009 et le 30 juin 2012.**

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale : la suppression de la contribution

L'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'accord du Gouvernement, a supprimé l'article prévoyant la perception de la contribution.

¹ Voir la section « Suppression de taxes visant les productions pornographiques ou incitant à la violence ».

3. La position de la commission des finances : accepter la suppression

La contribution supprimée avait été instaurée dans le cadre du passage au taux réduit de la TVA sur les services de restauration et d'hébergement. Il s'agissait de flécher une partie des avantages supposément retirés par les restaurateurs de la réduction du taux de TVA vers le financement d'investissements de modernisation du secteur.

La contribution n'est plus perçue depuis 2012. Elle a été déclarée comme « périmée » par le décret n° 2020-897 du 22 juillet 2020 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code¹.

Cette taxe étant obsolète, il est proposé d'**accepter cette suppression** qui relève du nettoyage juridique.

B. LES DROITS D'ENREGISTREMENT SUR CERTAINES CESSIONS À TITRE ONÉREUX (I. 4° TER NOUVEAU)

1. Les articles 732 et 732 A du code général des impôts : un droit fixe de 125 euros sur l'enregistrement des cessions à titre onéreux de fonds agricoles et de navires de pêche artisanale

L'article 732 du code général des impôts prévoit l'imposition d'un **droit d'enregistrement fixe de 125 euros** perçu dans le cadre des **formalités d'enregistrement des cessions à titre onéreux des fonds agricoles** tels que définis par l'article L. 311-3 du code rural et de la pêche maritime.

L'article 732 A du même code prévoit l'imposition du même droit pour les actes constatant la cession de gré à gré d'un **navire de pêche artisanale** et du **matériel** servant à son exploitation.

Ces droits sont inclus dans les recettes de l'État.

2. Les modifications apportées par l'assemblée nationale : la suppression de la taxe

L'assemblée nationale a **adopté un amendement** de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ayant reçu un **avis défavorable** du Gouvernement, tendant à supprimer le droit fixe d'enregistrement et à préciser que l'enregistrement de ces actes de cession est gratuit.

¹ Ce décret de codification est pris chaque année en application de l'article 11 de la loi n° 51-247 du 1^{er} mars 1951 portant ouverture de crédits provisoires applicables au mois de mars 1951.

3. La position de la commission des finances : accepter la suppression de ce droit fixe

La commission ne s'oppose pas à la suppression de ce droit fixe.

C. L'ABROGATION DE LA TAXE SUR LA TRANSFORMATION DES CONTRATS D'ASSURANCE-VIE EN CONTRATS EURO-CROISSANCE (I.8° NOUVEAU)

1. Le droit existant : une taxe instaurée initialement pour compenser la perte de prélèvements sociaux résultant de leur perception différée dans le cadre des contrats euro-croissance

L'ordonnance du 26 juin 2014 favorisant la contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie¹ a introduit une réforme de l'assurance-vie en instituant un nouveau type de contrats appelés « euro-croissance ». L'objectif de ce nouveau support est de favoriser la réorientation de l'épargne investie en fonds euros vers des placés plus risqués mais participant plus directement au financement de l'économie².

Concrètement, le contrat euro-croissance prévoit **une garantie du capital au bout de huit ans minimum**, et non plus à tout moment. Initialement, le contrat était composé de deux « poches » d'actifs :

- **une provision mathématique** assurant la garantie du contrat ;
- **une provision de diversification** qui est chargée d'absorber la fluctuation de la valeur des actifs, ainsi que le rendement du contrat.

En 2019, la loi « Pacte » a toutefois apporté des modifications en prévoyant que les futurs contrats en euro-croissance ne présenteraient plus deux provisions différentes³.

Afin d'inciter les épargnants à transformer leurs contrats d'assurance-vie en contrats en euro-croissance, la loi de finances rectificative pour 2013⁴ prévoit que la transformation d'un contrat en contrat en euro-croissance, c'est-à-dire donnant lieu à une provision de diversification, ou de contrats au moins en partie investi dans des unités de compte, **n'entraîne pas les conséquences fiscales d'un dénouement**, ce qui permet de conserver l'antériorité fiscale du contrat.

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 Cette réforme fait suite à la publication de plusieurs rapports, notamment le rapport de Karine Berger et Dominique Lefebvre au Premier ministre « Dynamiser l'épargne financière des ménages pour financer l'investissement et la compétitivité », avril 2013.

³ Article 72 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

⁴ Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finance rectificative pour 2013.

Or, le régime d'assujettissement aux prélèvements sociaux des contrats en euro-croissance diverge de celui appliqué aux autres contrats en euros. Ainsi, aux termes de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, l'atteinte de la garantie, en capital ou en rente, d'un contrat donnant lieu à une provision de diversification, tels que les contrats en euro-croissance, constitue le fait générateur de l'assujettissement aux prélèvements sociaux. Les engagements en unités de compte sont assujettis aux prélèvements sociaux à l'occasion d'un rachat. À l'inverse, pour les fonds en euros, les prélèvements sociaux sont appliqués « au fil de l'eau », c'est-à-dire prélevés chaque année par l'assureur au moment de leur inscription au contrat.

Par conséquent, la transformation des contrats en euros en contrats en euro-croissance s'est traduite par une perte de recettes au titre des prélèvements sociaux, en raison du décalage temporel de leur perception.

Pour y remédier, le IV de l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2013¹ a instauré une taxe au taux de 0,32 %, due par les assureurs, sur les primes versées sur des contrats d'assurance-vie en euros et affectées, après la transformation du contrat, à l'acquisition de droits en unités de compte ou donnant lieu à une provision de diversification.

La loi de finances pour 2020 prévoit que la déclaration et le paiement de la taxe soient réalisés par voie électronique².

2. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale : une abrogation de cette taxe afin d'inciter la transformation des contrats d'assurance vie en contrats euro-croissance

À l'initiative de notre collègue député, et rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à abroger la taxe sur la transformation de contrats d'assurance-vie en cours en contrats euro-croissance.

Ainsi, le VII bis du présent article propose l'abrogation des dispositions de la loi de finances rectificative pour 2013 qui l'instaurent.

Par coordination, le 8° du I du présent article modifie l'article 1649 quater B quater et l'article 1681 septies du code général des impôts, qui prévoient respectivement la déclaration par voie électronique et le télépaiement de cette taxe.

¹ Article 9 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finance rectificative pour 2013.

² Article 166 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

3. La position de la commission des finances : une suppression bienvenue mais dont la portée ne doit pas être exagérée

L'abrogation de la taxe sur la transformation des contrats d'assurance-vie en contrats euro-croissance a justifiée par le rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin, par son effet incitatif **pour encourager le déploiement des contrats euro-croissance**.

Certes, **la commission des finances partage cet objectif, qui participe au fléchage de l'épargne vers des investissements plus risqués, mais davantage ciblés sur les produits de fonds propres des entreprises que sur les fonds euros**. De plus, il est permis de s'interroger sur la justification d'une taxe dont le rendement annuel n'est estimé qu'à 500 000 euros d'après l'objet de l'amendement du rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin.

Toutefois, **la commission s'interroge sur le caractère réellement incitatif pour les épargnants de l'abrogation de cette taxe**, eu égard à la commercialisation encore modeste des contrats euro-croissance dont l'encours ne représentait que **3,1 milliards d'euros en septembre 2020**, sur les **1 760 milliards d'euros d'encours total de l'assurance-vie**¹.

Ainsi, le faible rendement de la taxe qu'il est proposé d'abroger semble être davantage le reflet du fait que **les contrats eurocroissance peinent à trouver leur public**, plutôt qu'un effet régressif d'une taxe dont le taux est limité à 0,32 %.

D. L'ABROGATION DE LA TAXE À L'ESSIEU SUR LES VÉHICULES IMMATRICULÉS DANS UN ÉTAT ÉTRANGER TAXANT LES VÉHICULES IMMATRICULÉS EN FRANCE (II. 6° NOUVEAU)

1. Le droit existant : une taxe sur les véhicules immatriculés dans un État étranger qui n'est exigible qu'en cas d'absence d'accord avec cet État

La taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite « taxe à l'essieu », prévue par les articles 284 *bis* et suivants du code des douanes, s'applique aux véhicules à fort tonnage afin de financer l'entretien de la voirie.

Créé par la loi de finances pour 1987, l'article 284 *sexies bis* du code des douanes prévoit qu'une **taxe spécifique** est prélevée sur les **véhicules immatriculés dans un État étranger** lorsqu'ils circulent sur le territoire français, si une taxe, impôt ou redevance est perçue de manière symétrique sur les véhicules immatriculés en France et circulant dans cet État étranger.

¹ Source : Fédération française de l'assurance (FFA).

La taxe est perçue à l'entrée de ces véhicules sur le territoire français. Son montant est de 38,11 euros par jour pour les véhicules dont le poids total en charge est supérieur à 16 tonnes et de 76,22 euros par jour pour ceux dont le poids total roulant autorisé est supérieur à 26 tonnes, avec un maximum de six jours.

La taxe peut être suspendue ou réduite par décret en cas d'accord avec les États concernés, ou bien en fonction du niveau des taxes équivalentes dans ces États.

Cet article n'a pas été modifié depuis sa création. Le montant est demeuré identique, mis à part une conversion de franc français en euro au passage de l'entrée en vigueur de la monnaie européenne.

2. Les modifications apportées par l'assemblée nationale : une abrogation de la taxe

Le 6° du II du présent article, résultant d'un **amendement** proposé par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, et adopté avec l'accord du Gouvernement, **abroge** l'article 284 *sexies bis* du code des douanes et supprime en conséquence la taxe spécifique décrite *supra*.

3. La position de la commission des finances : une abrogation justifiée

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, la France dispose d'accords bilatéraux avec la plupart des États étrangers non membres de l'Union européenne qui immatriculent des véhicules circulant en France. En conséquence cette taxe n'est pas recouvrée.

Il n'y a donc pas lieu de maintenir cette taxe dans le droit et sa suppression peut être acceptée.

E. LA TAXE RELATIVE À LA DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS SANITAIRES À L'EXPORTATION DE PRODUITS AGRICOLES À TRAVERS LA PLATEFORME DÉMATÉRIALISÉE EXPADON 2 (V BIS NOUVEAU)

1. Le droit existant : une taxe qui sert à participer aux coûts de la procédure dématérialisée de délivrance de certificats sanitaires à l'exportation de produits animaux et végétaux...

L'article L. 236-2-2 et l'article L. 251-17-2 du code rural et de la pêche maritime, dans leur I, prévoient que lorsqu'une téléprocédure a été mise en place pour l'obtention et la délivrance d'un certificat sanitaire concernant l'exportation de produits animaux, pour le premier, et végétaux, pour le

second, les **demandes de certificat** doivent être réalisées à **travers une plateforme numérique**, gérée par FranceAgriMer.

Le II de ces articles prévoit qu'une **participation financière** est exigée des demandeurs.

Le III de ces articles en fixe le régime. Le plafond de la participation est de 8 euros par certificat demandé, le tarif étant fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget.

Enfin, le IV attribue le produit des participations financières versées par les demandeurs à FranceAgriMer.

2. Le dispositif proposé : suppression de la taxe

Les députés ont adopté un amendement du rapporteur général de la commission des finances, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement, qui supprime les deux articles précités du code rural et de la pêche maritime.

En séance publique, le rapporteur général de la commission des finances a précisé son intention en indiquant qu'il s'agissait « *de supprimer la taxe pour l'utilisation de la plateforme Expadon 2, qui était liée à FranceAgriMer mais n'a jamais été opérationnelle* ».

3. La position de la commission des finances : accepter la suppression

La commission ne s'est pas opposée à la suppression de la taxe.

F. SUPPRESSION DE LA TAXE SUR LA LIVRAISON DE POSTES DE POSTES ÉMETTEURS-RECEPTEURS ET LES CERTIFICATS DE RADIOTÉLÉGRAPHISTES ET RADIOTÉLÉPHONISTES (VI BIS)

1. Le droit existant : une redevance affectée à l'Agence nationale des fréquences

a) La taxe sur la livraison de postes-émetteurs-récepteurs

L'article 45 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987 institue une **taxe forfaitaire** sur les livraisons en France de **postes émetteurs-récepteurs fonctionnant sur les canaux banalisés**, dits postes C.B.

La taxe est due par les fabricants et les importateurs ou les personnes qui effectuent des acquisitions intracommunautaires.

b) La taxe sur les droits d'examen pour l'obtention des certificats de radiotélégraphiste et radiotéléphoniste

Le même article 45 prévoit une **taxe visant les droits d'examen** pour l'obtention du certificat de radiotélégraphiste, du certificat de radiotéléphoniste ou du certificat comportant la double mention, lorsque les épreuves des deux examens sont subies en même temps. Cette taxe vise également la délivrance de ce ou ces certificats aux titulaires d'une attestation militaire de capacité d'opérateur radioamateur.

Le rendement de cette taxe est estimé à 400 000 euros en 2019.

2. Les modifications apportées par l'assemblée nationale : l'abrogation des deux taxes

À l'initiative du rapporteur général au nom de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement, **un amendement visant à supprimer ces deux taxes.**

Le **VI bis** du présent article supprime en conséquence le III de l'article 45 de la loi n° 68-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987 qui vise la taxe sur les livraisons et le A du IV du même article qui vise la taxe sur les certificats. Il procède également à une modification du VI du même article afin de tenir compte de ces suppressions.

3. La position de la commission des finances : une taxe sur la livraison contraire au droit communautaire et une taxe sur les certificats au rendement insuffisant

La taxe sur la livraison était prévue à l'article 302 *bis* X du code général des impôts. Cet article a été abrogé par l'article 30 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 afin de tenir compte d'une décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 22 avril 1999¹. Aux termes de celle-ci, **la taxe est assimilée à un droit de douane et est jugée contraire aux articles 9, 12 et 113 du traité instituant la Communauté européenne. La suppression proposée du vecteur législatif apparaît, dans ces conditions, logique.**

Alors que l'article 45 de la loi de finances pour 1987 a été révisé à plusieurs reprises depuis 2002, le dispositif fait toujours état d'un montant en francs concernant la taxe sur les droits d'examen. **Le faible rendement du dispositif n'incite pas à une révision du dispositif mais bien à son abrogation.**

¹ Arrêt de la Cour (première chambre) du 22 avril 1999, CRT France International SA contre Directeur régional des impôts de Bourgogne.

G. SUPPRESSION DE L'AFFECTION DU PRODUIT DE CESSION DE LA BANDE DES 700 MHZ À L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES (VII TER NOUVEAU)

1. Le droit existant : une redevance affectée à l'Agence nationale des fréquences

Le IX de l'article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 prévoyait qu'une somme de 95,3 millions d'euros en 2016, 27,3 millions d'euros en 2017 et 27,3 millions d'euros en 2018, imputable sur le produit attendu des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 mégahertz et 790 mégahertz, soit affectée à l'Agence nationale des fréquences (ANFr).

Le produit de cette cession est principalement destiné à assurer la continuité de la réception gratuite des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre et aider au remplacement ou à la reconfiguration des équipements auxiliaires sonores de conception de programmes et de radiodiffusion à usage professionnel.

Le rendement de ce prélèvement est aujourd'hui proche de zéro.

2. Les modifications apportées par l'assemblée nationale : la suppression du versement

À l'initiative de notre collègue Patrick Hetzel et plusieurs membres du groupe Les Républicains, l'Assemblée nationale a adopté, après avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général au nom de la commission des finances, **un amendement visant à supprimer cette affectation.**

Le VII bis du présent article supprime en conséquence le IX de l'article 41 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

3. La position de la commission des finances : un prélèvement obsolète

La suppression proposée n'a aucun impact financier pour l'Agence nationale des fréquences, les recettes issues de ce prélèvement lui ayant déjà été affectées. Dans ces conditions, cette suppression apparaît justifiée.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR L'ENSEMBLE DE L'ARTICLE : ADOPTION AVEC MODIFICATION

Le 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 auxquelles il peut conduire en termes de frais de recouvrement.

Comme il a été indiqué dans les développements supra, la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur général, un amendement **FINC.22** supprimant la disposition abrogeant les prélèvements progressif et complémentaire sur les casinos embarqués.

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)

Modification des taxes versées par les candidats au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur

Le présent article adapte le droit fixe et le droit d'examen du permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur dans la perspective de l'externalisation par l'État d'une partie des examens permettant son obtention.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES DROITS FISCAUX DANS LE CADRE DE L'OBTENTION D'UN PERMIS DE CONDUIRE DES BATEAUX DE PLAISANCE À MOTEUR

Un permis est obligatoire pour piloter un bateau de plaisance à moteur lorsque la puissance de l'appareil propulsif est supérieure à 4,5 kilowatts, soit 6 chevaux.

L'article 963 du code général des impôts prévoit que les candidats au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur s'acquittent d'une taxe de 108 euros qui comprend un droit fixe et un droit d'examen.

Le droit fixe, prévu au I de l'article 963, est dû au titre de la délivrance du permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur et s'élève à 70 euros.

Le droit d'examen, prévu au II de l'article 963, s'élève à 38 euros et est dû pour l'obtention de l'option « côtière », de l'option « eaux intérieures », de l'option « extension hauturière » et de l'option « extension grande plaisance eaux intérieures ».

L'État est en charge de l'organisation et de la conduite des sessions d'examen.

Le nombre de délivrances du permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur est en augmentation constante depuis plusieurs années, en raison d'une hausse de la demande. En 2017, ce sont ainsi près de 97 000 permis de plaisance qui ont été délivrés, contre 55 000 en 2008, selon la direction des affaires maritimes (DAM).

Cette augmentation est aujourd'hui ralentie par la saturation des filières d'examen théorique.

Afin de remédier à cette situation, le Gouvernement prévoit **d'externaliser la conduite des examens théoriques du permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur pour les options « côtière » et « eaux intérieures »**.

Dans cette perspective, **l'opérateur agréé** par appel d'offres pour la surveillance des examens théoriques pour ces deux options du permis de conduire des bateaux de plaisance **sera rémunéré par l'intermédiaire d'une redevance** payée par le candidat et dont le montant sera de **30 euros**.

L'organisation des examens visant l'octroi des options « extension hauturière » et « extension grande plaisance eaux intérieures » restera en revanche **à la charge de l'État**.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ÉVOLUTION DES DROITS FISCAUX LIÉE À UNE RÉFORME DES MODALITÉS D'EXAMENS DU PERMIS DE CONDUIRE DES BATEAUX DE PLAISANCE À MOTEUR

À l'initiative de M. Saïd Ahamada (La République en Marche, Bouches-du-Rhône) et M. Alexandre Holroyd (La République en Marche, Français établis hors de France), l'Assemblée nationale, a adopté, avec **deux avis favorables** de la commission des finances et du Gouvernement, un **amendement visant à modifier le montant des taxes versées par les candidats au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur**.

Le I du présent article 16 *bis* issu de cet amendement :

- **porte le montant du droit fixe** applicable à la délivrance du permis des bateaux de plaisance à moteur prévu au IV de l'article 963 du code général des impôts, de **70 euros actuellement à 78 euros, soit une augmentation de 8 euros** ;

- **supprime le droit d'examen de 38 euros applicable au passage des options « côtières » et « eaux intérieures »** du permis des bateaux de plaisance à moteur prévu au V du même article 963.

Ce **droit d'examen de 38 euros** est en revanche **maintenu pour les options « extension hauturière » et « extension grande plaisance eaux intérieures »** du permis des bateaux de plaisance à moteur, dans la mesure où les examens correspondant **resteront organisés par l'État**.

Le II du présent article 16 *bis* prévoit une entrée en vigueur des dispositions du I à **une date fixée par décret**, et au plus tard le 1^{er} novembre 2021.

Ce délai doit permettre à l'administration de **mettre en place les dispositifs nécessaires à l'externalisation de la surveillance des examens théoriques** du permis de conduire des bateaux de plaisance.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DISPOSITION D'ACCOMPAGNEMENT À L'EXTERNALISATION D'UNE PARTIE DES EXAMENS DU PERMIS DE CONDUIRE DES BATEAUX DE PLAISANCE À MOTEUR

En l'état actuel des dispositions de l'article 963 du code général des impôts, la redevance de 30 euros dont bénéficiera l'opérateur agréé par l'État pour l'organisation des examens théoriques du permis de conduire des bateaux de plaisance pour les options « côtière » et « eaux intérieures » viendrait s'ajouter non seulement au droit fixe de 70 euros mais également au droit d'examen de 38 euros.

Cette situation serait de nature à entraîner un surcoût pour l'utilisateur passant son examen dans un centre externalisé.

Il est donc proposé de supprimer le droit d'examen de 38 euros pour les permis de conduire des bateaux de plaisance pour les options « côtière » et « eaux intérieures ».

Le montant de la redevance pour ces deux options étant fixé à 30 euros, il apparaît en revanche justifié de faire passer de 70 euros à 78 euros le montant du droit fixe, de sorte que le montant total des taxes dont s'acquitte une personne désireuse d'obtenir son permis plaisance demeure fixé à 108 euros. Cette mesure permettra de limiter quelque peu les pertes de recettes de l'État à ce titre.

Il convient de noter que cette augmentation de 8 euros concernera également les personnes qui passent un permis de plaisance « extension hauturière » et « extension grande plaisance eaux intérieures ».

Le présent article 16 *bis* facilitera la mise en œuvre d'une réforme bienvenue d'externalisation visant à fluidifier les parcours d'obtention du permis de conduire les bateaux de plaisance, en s'assurant que celle-ci n'entraînera ni surcoût pour les usagers ni désavantage pour l'opérateur agréé dans le cadre de cette externalisation.

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

ARTICLE 17

Suppression de dépenses fiscales inefficaces

Le présent article prévoit, d'une part, l'abrogation de l'exonération de TICPE relative à l'usage des huiles végétales comme carburant et, d'autre part, la suppression de la dépense fiscale applicable au « French Tech Ticket ».

L'abrogation de la dépense fiscale associée à l'usage des huiles végétales comme carburant est pleinement fondée, le dispositif n'étant plus appliqué depuis 2010.

La suppression de l'exonération « French Tech Ticket » créée en 2015 l'est également, le concours en question n'ayant plus eu lieu depuis 2018.

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

Les dispositifs contenus dans cet article étant indépendants les uns des autres, votre rapporteur général, décrira successivement les deux dispositifs 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.

I. LA SUPPRESSION DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE À L'USAGE DES HUILES VÉGÉTALES COMME CARBURANT

A. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION DE TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION POUR LES HUILES VÉGÉTALES PURES UTILISÉES COMME CARBURANT AGRICOLE OU POUR L'AVITAILLEMENT DES NAVIRES DE PÊCHE PROFESSIONNELLE

1. Le droit existant

L'article 49 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole a introduit l'article 265 *quater* du Code des douanes autorisant l'utilisation des huiles végétales pures (HPV) comme carburant agricole, comme carburant pour les véhicules des flottes captives des collectivités territoriales ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle.

Ces huiles sont produites à partir d'oléagineux sur des terres agricoles.

L'utilisation des HPV comme carburant à moteur de complément ont initialement connu un intérêt compte tenu de la hausse des prix du carburant traditionnel. Si elles restent interdites dans un cadre routier, la loi du 5 janvier 2006 a ouvert la possibilité de leur usage dans le champ maritime ou agricole.

L'article 49 de la loi du 5 janvier 2006 a prévu, au 2 de l'article 265 ter, une exonération de taxe intérieure de consommation (TICPE) pour l'utilisation de HBV comme carburant, d'une part, lorsqu'utilisées dans un cadre agricole par le producteur des plantes dont sont issues les HPV, d'autre part, lorsqu'utilisées comme carburant pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle.

L'introduction de cette exonération était motivée par un objectif double de soutien au développement de carburants alternatifs, en même temps que de limiter la pression exercée par la hausse des prix du carburant sur les exploitants agricoles.

L'utilisation des HPV comme carburant n'est plus une pratique attestée et significative, qu'il s'agisse des exploitants agricoles ou des navires de pêche professionnelle. L'abandon de l'usage des HPV invalide largement les raisons expliquant la création du dispositif par la loi du 5 janvier 2006.

En conséquence, le dispositif d'exonération n'est plus appliqué depuis 2010, en raison de l'absence de recours par d'éventuels bénéficiaires. Ainsi, l'évaluation qui en est faite dans le tome II des voies et moyens indique que son coût est nul.

2. Le dispositif proposé

Le présent article **supprime le dispositif d'exonération de TICPE relative à l'utilisation des huiles végétales pures comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle**, en abrogeant le dernier alinéa du 2 de l'article 265 ter du Code des douanes.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

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

4. La position de la commission des finances

Le coût estimé de l'exonération sur les HPV est nul, ce qui s'explique par l'absence de bénéficiaires. De fait, le dispositif en question n'a pas été effectivement appliqué depuis l'exercice 2010. Son abrogation n'aurait donc aucun impact budgétaire et ne lèserait aucun acteur agricole.

Le dispositif apparaissant comme obsolète et sans objet, la commission est favorable à la suppression de cette dépense fiscale qui ne faisait pas l'objet d'un bornage dans le temps. Cette abrogation va dans le sens d'une simplification de la législation fiscale.

II. LA SUPPRESSION DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE AU CONCOURS « FRENCH TECH TICKET »

A. LA SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION D'IMPÔT SUR LE REVENU ET DE COTISATIONS SOCIALES EN FAVEUR DES SOMMES REÇUES PAR LES LAURÉATS DU PRIX « FRENCH TECH TICKET ».

1. Le droit existant.

Afin d'internationaliser l'écosystème d'incubation de startups en France et d'attirer les entrepreneurs étrangers, la Ville de Paris et l'État ont lancé en mai 2015 le « **French Tech Ticket** » sous la forme d'un **concours annuel international ouvert aux projets d'entrepreneuriat étrangers**. Les candidats, entrepreneurs issus de pays étrangers, étaient encouragés à présenter un projet de start-up, déjà créé ou non, afin de motiver son installation en France. Les équipes candidates peuvent rassembler 1 à 3 co-entrepreneurs dont un seul doit être Français.

Les projets gagnants ont ainsi pu bénéficier d'un accompagnement financier et humain comprenant un financement de 45 000 euros pour couvrir des dépenses professionnelles, un programme d'incubation de 12 mois au sein des incubateurs partenaires ainsi qu'une aide à l'installation en France.

L'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2015 a exonéré d'impôt sur le revenu et de toute cotisation ou contribution sociale les sommes reçues par les lauréats du prix « **French Tech Ticket** ».

Après que la première génération du concours a été exclusivement parisienne, le programme s'est étendu à l'ensemble du territoire à partir de 2016, avec près de 41 incubateurs d'accueil répartis entre différentes régions.

Au terme des éditions 2016 et 2017, respectivement 23 et 70 projets ont ainsi pu bénéficier de cet accompagnement.

Toutefois, le concours n'a pas été renouvelé depuis l'année 2018, aucun projet de reprise n'étant à l'ordre du jour. D'autres concours comme le concours « **French Tech Visa** », se sont en effet substitués aux bénéficiaires attendus du « **French Tech Ticket** » et contribuent à son obsolescence.

2. Le dispositif proposé

Le présent article **supprime le dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu et de toute cotisation ou contribution sociale sur les sommes reçues par les lauréats du prix « French Tech Ticket » prévu par l'article 23 de la loi de finances rectificative pour 2015.**

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

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

4. La position de la commission des finances

Le dispositif supprimé ne fait l'objet d'aucun chiffrage précis. La mention d'un coût *epsilon* dans le tome II des voies et moyens indique que son coût est en tout état de cause inférieur à 500 000 euros, un niveau qui s'explique par le nombre réduit de bénéficiaires.

Le dispositif apparaissant comme obsolète et sans objet, du fait de l'arrêt effectif du concours « French Tech Ticket » depuis 2018, la commission est favorable à la suppression de ce dispositif fiscal qui ne faisait pas l'objet d'un bornage dans le temps.

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

ARTICLE 18

Suppression du caractère obligatoire de l'enregistrement de certains actes de société

Le présent article vise, d'une part, à restreindre le champ des enregistrements obligatoires pour les actes de société et à supprimer l'obligation d'enregistrement préalable pour certains actes.

Seraient ainsi dispensés d'enregistrement auprès des services fiscaux les amortissements et réductions de capital, les augmentations de capital en numéraire et par incorporation de bénéfiques, de réserves ou de provisions et les augmentations nettes de capital de société à capital variable constatées à la clôture d'un exercice ainsi que les actes de formation de groupement d'intérêt économique.

L'obligation d'enregistrement préalable n'est maintenue concernant les greffiers des tribunaux de commerce et des tribunaux judiciaires statuant commercialement, et l'institut national de la propriété industrielle, que pour les actes de cession de fonds de commerce et assimilés et les actes de cession des droits sociaux.

Ce dispositif allant dans le sens d'une simplification pour l'ensemble des acteurs, la commission des finances propose de l'adopter sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE PÉRIMÈTRE DES ACTES SOUMIS À ENREGISTREMENT A ÉVOLUÉ AU COURS DES DEUX DERNIÈRES ANNÉES

A. LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS SOUMET DE NOMBREUX ACTES DE SOCIÉTÉ À DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

L'enregistrement désigne la 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.

Lors de la réalisation de l'enregistrement, les services fiscaux peuvent percevoir un droit fixe ou proportionnel. L'article 680 du code général des impôts (CGI) 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 ».

Certains actes sont assujettis à l'enregistrement du fait de la qualité de leur rédacteur. C'est notamment le cas des actes des notaires (article 635, 1-1° du CGI), des huissiers de justice (article 635, 1-2° CGI) et des testaments (article 636 du CGI).

D'autres actes sont assujettis en considération de l'opération juridique qu'ils constatent, tels les actes constatant la transformation d'une société, l'augmentation, l'amortissement ou la réduction de son capital (article 635, 1-5° du même code).

La réalisation de la formalité d'enregistrement est encadrée par un délai (en principe un mois, trois mois pour les testaments). L'enregistrement des actes ne conditionne ni leur validité, ni leur opposabilité. De plus, l'enregistrement n'entraîne pas la publicité des actes concernés. L'obligation d'enregistrement permet à l'administration, outre sa finalité fiscale, de disposer de données exhaustives concernant les actes et transactions qui y sont soumis.

Les données peuvent en effet être utilisées à des fins de statistique et de contrôle. Le caractère obligatoire de la formalité d'enregistrement constituait fin 2019 une charge pour les usagers comme pour l'administration fiscale, qui consacrait alors plus de 1 200 équivalents temps-plein¹ (ETP) pour traiter les 350 000 actes relatifs à la vie des entreprises et des sociétés et soumis à l'enregistrement.

Par ailleurs, au titre de l'article 862 du CGI, certains actes ne peuvent être effectués en l'absence d'enregistrement préalable. Ainsi, les notaires, huissiers, greffiers et autres officiers publics, les avocats et les autorités administratives ne peuvent faire ou rédiger un acte en vertu ou en conséquence d'un acte soumis obligatoirement à l'enregistrement ou à la formalité fusionnée si ces dernières opérations n'ont pas été réalisées. Au titre du quatrième alinéa, ils ne peuvent pas non plus en délivrer un extrait ou une copie si les parties n'ont pas établi la quittance de droits d'enregistrement.

B. D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DU PÉRIMÈTRE DES OBLIGATIONS D'ENREGISTREMENT ONT ÉTÉ ENGAGÉES DEPUIS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2019

Alors que l'article 26 de 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**, l'article 21 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 est allée plus loin en **supprimant le caractère**

¹ *Projet de loi de finances pour 2020 – Évaluations préalables des articles du projet de loi.*

obligatoire de la formalité d'enregistrement de certains actes publics et sous seings privés (article 635 du code général des impôts).

A ainsi été supprimée l'obligation d'enregistrement des actes constatant la prorogation ou la dissolution d'une société. Cette mesure de simplification s'inscrivait dans la continuité de la dispense de paiement des droits d'enregistrement dont bénéficient ces actes depuis le 1^{er} janvier 2019. Les actes constatant la transformation d'une société, ainsi que l'augmentation, l'amortissement ou la réduction de son capital restent quant à eux soumis à l'enregistrement (article 635, 1-5° du CGI).

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 CGI), les certificats de propriétés (article 635, 2-3° du CGI), les inventaires de meubles, titres et papiers et les prisées de meubles (article 635, 2-4° du CGI) 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 CGI) ont également été supprimées en loi de finances pour 2020¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RÉDUCTION DU CHAMP DE L'OBLIGATION D'ENREGISTREMENT RELATIF AUX ACTES DE SOCIÉTÉ ET LA RESTRICTION DE L'OBLIGATION D'ENREGISTREMENT PRÉALABLE

A. LA RÉDUCTION DU CHAMP DE L'OBLIGATION D'ENREGISTREMENT

Le a du 1° du I prévoit d'exclure du champ des enregistrements obligatoires les amortissements et réductions de capital. La rédaction proposée exclut également les « *augmentations de capital en numéraire et par incorporation de bénéfices, de réserves ou de provisions et des augmentations nettes de capital de société à capital variable constatées à la clôture d'un exercice.* »

Le b du 1° du I abroge par ailleurs le 6° du 2 de l'article 635 du CGI. Ce faisant, il exclut **les actes de formation de groupement d'intérêt économique de l'obligation d'enregistrement.**

Une coordination est également proposée à l'article 638 A du CGI, qui précise le cadre déclaratif applicable à l'enregistrement lorsqu'aucun acte ne permet d'attester de la situation donnant lieu à enregistrement.

¹ Article 21 n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Certaines de ces opérations étant gratuites depuis le 1^{er} janvier 2020, elles ne procurent plus aucune recette alors même qu'elles représentent une activité importante pour l'administration fiscale.

Volume des activités concernées par la suppression

Nature de l'acte	Volumétrie 2019	Rendement 2019	Tarif au 1 ^{er} janvier 2020
Amortissement de capital	5	375 euros	125 euros
Augmentation de capital par apport en numéraire	23 043	2 034 122 euros	Gratuit
Augmentation de capital par incorporation de bénéfices, réserves ou provisions	15 454	837 614 euros	Gratuit
Augmentation nette du capital d'une société à capital variable, constatée à la clôture d'un exercice	1 586	30 626 euros	Gratuit
Réduction du capital	16 792	1 366 806 euros	Suivant la situation
Constitution de GIE	702	30 021 euros	125 euros
Total	57 582	4 299 564 euros	

Source : commission des finances d'après le tableau de l'évaluation préalable.

B. LA RESTRICTION DU CHAMP DE L'OBLIGATION PRÉALABLE D'ENREGISTREMENT

Le 3 du I du présent article prévoit également de compléter l'article 862 du CGI afin restreindre le champ de l'obligation préalable d'enregistrement pour certains actes des greffiers des tribunaux de commerce et des tribunaux judiciaires statuant commercialement, ainsi que de l'institut national de la propriété industrielle (INPI). La référence faite à l'obligation préalable d'enregistrement pour ces acteurs se trouverait restreinte à certains alinéas de l'article 635 du CGI, et donc seulement à certains types d'actes :

- les actes portant transmission de propriété ou d'usufruit de fonds de commerce, de clientèle 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 (5^o du 2 de l'article 635 du CGI) ;

- les actes portant cession d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires ou cession de parts sociales dans des sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions (7^o du 2 de l'article 635 du CGI) ;

- les actes portant cession des participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière, y compris lorsque ces cessions sont réalisées à l'étranger et quelle que soit la nationalité des parties (7° bis du 2 de l'article 635 du CGI).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur général Laurent Saint-Martin, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel avec un avis favorable du Gouvernement.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SIMPLIFICATION FAVORABLE AUX ENTREPRISES ET BÉNÉFIQUE POUR L'ADMINISTRATION

La restriction des obligations d'enregistrement constitue une mesure de simplification pour les entreprises. Si la gratuité de l'enregistrement de plusieurs actes était déjà acquise, le rapporteur général est favorable à la suppression de l'obligation d'**enregistrement pour les amortissements et réductions de capital, les augmentations de capital en numéraire et par incorporation de bénéfices, de réserves ou de provisions et des augmentations nettes de capital de société à capital variable constatées à la clôture d'un exercice ou encore les actes de formation de groupement d'intérêt économique.**

C'est en effet une mesure de simplification qui bénéficiera aux entreprises, mais aussi à l'administration fiscale, qui pourra redéployer une partie de ses effectifs sur ses autres missions.

De même, la suppression de l'obligation préalable d'enregistrement de certains actes de société devrait permettre de fluidifier les procédures pour les entreprises, qui ne seront pas pour autant exemptées de l'enregistrement des actes les plus importants.

Décision de la commission : la commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 19

**Harmonisation des procédures de recouvrement forcé
des créances publiques**

Le présent article vise à harmoniser les procédures de recouvrement forcé des créances publiques. Pour ce faire, il procède à plusieurs modifications. Il clarifie d'abord la procédure de mise en demeure de payer, en l'étendant également aux amendes et aux créances douanières. Il aligne ensuite les délais de prescription des créances publiques sur une durée unique de quatre ans et harmonise les modalités d'imputation du paiement partiel sur les créances publiques. Il étend enfin les compétences des huissiers des finances publiques et réduit les délais ouverts aux redevables pour régulariser leurs créances.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article. Ses dispositions n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'année 2021, il devrait en effet être présenté dans la seconde partie du présent projet de loi de finances, et non dans la première, conformément à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances.

Tout en confirmant ce nécessaire déplacement en seconde partie, la commission des finances présentera sa position sur ce dispositif lors de son examen en seconde partie du projet de loi de finances pour 2021.

**I. LE DROIT EXISTANT : LES RÈGLES RÉGISSANT LE
RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES PUBLIQUES VARIENT
SELON LA NATURE DE CES CRÉANCES**

**A. POUR PROCÉDER AU RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES
PUBLIQUES, LE COMPTABLE PUBLIC DISPOSE DE PLUSIEURS
INSTRUMENTS DE DROIT COMMUN OU PROPRES AUX CRÉANCES
FISCALES, QUI VARIENT SELON LA NATURE DE LA CRÉANCE**

**1. Avant d'entamer des poursuites, le comptable public dispose
de plusieurs instruments juridiques pour recouvrer les
créances publiques**

Le recouvrement désigne l'opération d'encaissement d'une créance fiscale par un comptable public. Pour recouvrer le montant dû, l'administration émet un **titre exécutoire**. Ce dernier est soit un **rôle** (impôt sur le revenu, impôts directs locaux hors cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises [CVAE], contribution sociale généralisée, prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, impôt sur la fortune immobilière), soit un **avis de mise en recouvrement**, à défaut du paiement spontané à la date

d'exigibilité (impôt sur les sociétés, taxes sur le chiffre d'affaires, taxe sur les salaires, CVAE, droits d'enregistrement et de timbre), soit encore **un jugement**.

À défaut de paiement spontané et à l'échéance prévue, et en l'absence d'une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement, **le comptable public peut recourir à plusieurs instruments juridiques pour procéder au recouvrement forcé des créances**, éventuellement après un schéma de relance (selon les créances). **Le recouvrement forcé désigne les procédures engagées par le comptable public lorsque le redevable d'une créance publique ne s'est pas acquitté spontanément et à l'échéance prévue du montant dû et qu'il n'a pas donné suite aux relances amiables.**

Les outils à la disposition du comptable public varient donc selon la nature de la créance.

a) *Pour les créances fiscales et les créances des organismes publics, le recours à la mise en demeure de payer et l'existence d'un schéma de relance spécifique*

Il existe un schéma de relance spécifique **pour les produits fiscaux¹, les produits locaux², les recettes fiscales de l'État, ainsi que les créances des organismes publics nationaux³**. Pour ces produits, **la mise en demeure de payer, acte de poursuite sans frais, est un préalable obligatoire aux poursuites pouvant donner lieu à des frais.**

En 2019, 7,2 millions de mises en demeure de payer ont été émises pour le recouvrement des produits fiscaux, 4,5 millions pour celui des produits locaux et plus de 503 000 pour celui des recettes non fiscales de l'État⁴.

(1) La relance progressive

Dans le cadre de la procédure de relance progressive, prévue à l'article L. 257-0 B du livre des procédures fiscales (LPF), le comptable public adresse au redevable une **lettre de relance**. Si celle-ci demeure sans effet à l'expiration d'un délai de 30 jours après son envoi, le comptable public lui adresse une **mise en demeure de payer**. Si cette dernière demeure à nouveau sans effet à l'expiration d'un délai de huit jours, le comptable public peut alors entamer des poursuites, éventuellement avec des frais (cf. *infra*).

En 2019, 58 % des mises en demeure ont été émises selon le schéma de la relance progressive⁵, surtout pour les créances des particuliers.

¹ Articles L. 257-0 A, L. 257-0 B, L. 258 A et L. 260 du livre des procédures fiscales.

² Article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 257-0 A, L. 257-0 B, L. 258 A et L. 260 du livre des procédures fiscales.

⁴ D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

⁵ D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

(2) La relance directe

La procédure de relance directe est, par définition, plus rapide que la procédure de relance progressive. Prévue à l'article L. 157-0 A du LPF, elle implique que le comptable public adresse directement au contribuable une **mise en demeure de payer**. Si cette dernière demeure sans effet à l'expiration d'un délai de 30 jours après son envoi, le comptable public peut notifier le premier acte de poursuite avec frais (cf. *infra*).

Cette procédure de relance est généralement réservée aux débiteurs pour lesquels une défaillance de paiement a été constatée au cours des trois derniers exercices ou pour lesquels il existe un risque d'organisation d'insolvabilité de la part du débiteur. Elle s'applique également dans les situations où le montant des créances est supérieur à 15 000 euros et pour les créances issues d'un jugement d'ouverture d'une procédure collective.

En 2019, 42 % des mises en demeure ont été émises selon le schéma de la relance directe¹, surtout les créances des professionnels.

Il existe également **une procédure spécifique** prévue à l'article L. 260 du LPF, par laquelle **le comptable public peut faire signifier une mise en demeure au contribuable dès l'exigibilité** de l'impôt sur le revenu, des contributions sociales recouvrées comme l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de toute autre imposition recouvrée de la même manière. **La saisie peut donc être pratiquée un jour après la signification de la mise en demeure de payer.**

b) *Pour le recouvrement des amendes et des créances douanières, le recours au commandement de payer et à la sommation de payer*

La procédure prévue à l'article L. 260 du LPF concerne des situations très spécifiques, définies au 2 de l'article 1663 du CGI : un déménagement hors du ressort du service chargé du recouvrement sans transmission de l'adresse du nouveau domicile, une vente volontaire ou forcée, l'application d'une majoration pour non déclaration ou déclaration tardive ou insuffisante des revenus et bénéfices imposables, un déménagement à l'étranger.

Pour le **recouvrement des amendes** (DGFIP) et **l'exécution des décisions des juridictions pénales** (direction générale des douanes et des droits indirects [DGDDI]), le comptable public doit envoyer un **commandement de payer**² (3,4 millions en 2019). L'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004³ décrit les moyens à la disposition du comptable de la DGFIP pour recouvrer les amendes : après l'envoi du

¹ D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

² Article L. 221-1 du code des procédures civiles d'exécution. Il s'agit en effet d'une des procédures de droit commun décrites ci-après.

³ Article 128 de la loi n° 2014-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

commandement de payer, il peut, si cela n'a pas produit d'effets, procéder à la saisie-vente des biens meubles corporels du débiteur.

Pour les amendes recouvrées par la DGFIP, au contraire de la mise en demeure de payer, sans frais, **le commandement de payer engendre un coût pour le redevable**, égal à 3 % de la créance, avec un plancher de 7,5 euros et un plafond de 500 euros.

Pour les créances douanières, il s'agit d'une sommation de payer (3 677 en 2019). L'envoi de cette sommation n'a pas d'effet interruptif sur la prescription (cf. *infra*) et, surtout, elle ne produit pas les mêmes effets qu'une mise en demeure ou qu'un commandement de payer. Elle indique seulement les coordonnées du comptable chargé du recouvrement.

2. En cas de défaut de paiement du redevable, le comptable public peut engager des poursuites à son encontre

Lorsque le redevable d'une créance publique ne s'est pas acquitté spontanément et à l'échéance prévue du montant dû, des poursuites peuvent être engagées contre lui afin d'apurer la créance par le produit de la saisie de biens (meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, biens ou créances de sommes d'argent) **appartenant au redevable**.

Le comptable public est seul compétent pour mener ces poursuites (article L. 252 du livre des procédures fiscales [LPF]). Toutefois, à la DGFIP comme à la DGDDI, des aménagements ont été apportés. Les agents du service ayant reçu délégation du comptable public peuvent émettre les avis de mise en recouvrement, les rendre exécutoires et émettre des mises en demeure de payer (article L 157 A du LPF - DGFIP). Le comptable des douanes peut également déléguer sa signature, mais seulement si l'agent a au moins le grade de contrôleur et pour l'exercice de certains pouvoirs limitativement énumérés (article 349 *bis* du code des douanes).

À la fin de l'année 2019, restaient à recouvrer 41,7 milliards d'euros pour les créances fiscales des professionnels et des particuliers, 6,8 milliards d'euros pour les amendes, 3,5 milliards d'euros pour les recettes non fiscales de l'État et 2,1 milliards d'euros pour les créances douanières¹.

Les frais engagés par la mise en œuvre de ces procédures d'exécution forcée sont en partie supportés par le débiteur, dans les conditions prévues à l'article 1912 du code général des impôts (CGI). Un pourcentage d'au maximum 5 % est appliqué au montant total² des créances dont le paiement est réclamé, dans la limite d'un plafond de 500 euros. Le tarif des frais proportionnels ainsi applicables pour chaque catégorie d'acte est fixé par un décret en Conseil d'État, tandis que les frais accessoires aux poursuites sont encadrés par un décret, certains demeurant à la charge du

¹ Exposé des motifs du présent article.

² Ce montant inclut le principal, les majorations et autres accessoires, ainsi que les pénalités.

Trésor. L'administration peut toutefois **accorder une remise partielle ou totale de ces frais de poursuites**, sur demande justifiée du contribuable et généralement après qu'il se soit acquitté du principal de sa créance (article L. 247 du LPF).

Avant d'engager ces **poursuites avec frais**, le comptable public doit s'assurer que les deux conditions cumulatives suivantes, prévues à l'article L. 257-0 A du LPF, sont satisfaites :

- le redevable n'a pas déposé de réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement dans les conditions définies à l'article L. 277 du LPF ;
- la notification d'une mise en demeure de payer préalable est restée sans effet après l'expiration d'un délai de 30 jours.

Le comptable public peut s'appuyer sur deux types de procédures :

- **les procédures de droit commun**, régies par le code des procédures civiles d'exécution (CPCE), applicables à tous les créanciers. Elles permettent de saisir des biens meubles corporels ou incorporels (saisie-vente, saisie-attribution). L'article L. 258 A du LPF prévoit que les poursuites prévues aux articles L. 157-0 A et L. 157-0 B du LPF sont effectuées dans les formes prévues par le code de procédure civile pour le recouvrement des créances ;

- **la saisie administrative à tiers détenteur (SATD)**, réservée à l'usage exclusif des comptables publics et prévue aux articles L. 262 et suivants du LPF.

a) Les procédures de droit commun reposent sur le recours aux huissiers des finances publiques et aux commissaires aux ventes

Pour réaliser les procédures civiles d'exécution, **le comptable public peut s'appuyer sur des huissiers de justice ou des agents de l'administration habilités à exercer des poursuites en son nom** (article L. 258 A du LPF). Si en effet, aux termes de l'article L. 122-1 du CPCE, les huissiers de justice sont les seuls habilités à procéder à l'exécution forcée et aux saisies conservatoires, la loi peut toutefois déterminer les autres personnes habilitées à procéder aux mêmes actes (article L. 122-3 du CPCE).

Parmi les procédures de droit commun de recouvrement des créances (articles L. 221-1 et suivants du CPCE) **se trouvent** :

- **la saisie-vente**, qui permet au créancier muni d'un titre exécutoire de placer sous la main de justice un ou plusieurs biens meubles corporels appartenant au débiteur afin de les vendre ;

- **la saisie-attribution**, qui permet au créancier de se faire attribuer en paiement ce qui lui est dû tout ou partie des sommes dont le redevable est lui-même créancier vis-à-vis d'autrui ;

- **la saisie immobilière**, qui correspond à une saisie-vente mais pour les biens immobiliers, avec des règles particulières relatives à la détermination des biens pouvant faire l'objet de la saisie.

Aux termes de l'article L. 111-7 du CPCE, le comptable public a le choix des mesures propres à assurer l'exécution de sa créance, l'exécution des mesures choisies ne devant cependant excéder ce qui est nécessaire à l'obtention du paiement.

Le premier acte de poursuite est le commandement de payer, qui reprend formellement les mentions contenues dans la mise en demeure de payer. Il est **notifié par acte d'huissier** et informe le redevable que la force pourra être utilisée pour recouvrer la créance. S'il n'est pas suivi d'effet à l'issue de l'expiration d'un délai de huit jours, il permet ensuite à l'administration de procéder à une saisie, immobilière ou mobilière¹.

Toutefois, dans le cadre du recouvrement forcé des produits fiscaux et locaux, des recettes fiscales de l'État ou encore des créances des organismes publics nationaux, **le comptable public n'a pas besoin de notifier le commandement de payer prescrit par le code des procédures civiles d'exécution lorsqu'il diligente une saisie-vente**. Aux termes de l'article 158 A du LPF, la mise en demeure de payer notifiée dans le cadre des procédures de relance progressive et directe tient en effet lieu, dans ce cas, de commandement de payer.

En 2018, **les 425 huissiers des finances publiques ont réalisé 730 000 actes pour le recouvrement forcé des créances publiques** (360 000 pour les produits fiscaux, 135 000 pour les amendes, 198 000 pour les produits locaux et 38 000 pour d'autres produits)². Quant aux ventes, ce sont les **treize commissariats aux ventes** de la direction nationale d'interventions domaniales (DNID) qui y procèdent³. **Les comptables publics peuvent également faire appel à des huissiers privés** : en 2018, ces derniers ont signifié environ 20 000 actes sur demande des comptables publics de la DGFIP, pour un coût total de 2,2 millions d'euros.

b) La saisie administrative à tiers détenteur, un premier effort d'harmonisation juridique dans le domaine du recouvrement forcé

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et prévue aux articles L. 262 et suivants du LPF, **la saisie administrative à tiers détenteur a été introduite par la loi de finances rectificative pour 2017**⁴. Procédure **la plus utilisée et la plus simple**, elle dispense le comptable public de recourir au cadre des

¹ Article L. 142-3 du code des procédures civiles d'exécution.

² D'après les données figurant dans l'évaluation préalable du présent article.

³ Plus généralement, ils sont chargés de la vente des biens mobiliers dont l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics n'ont plus l'usage, ainsi que de celle des biens saisis et confisqués par la justice, des objets trouvés, des biens relevant de successions vacantes et d'objets abandonnés.

⁴ Article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

procédures de droit commun et lui **permet, sur simple demande, d'obliger un tiers à lui verser les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l'égard du redevable ainsi visé**. Elle peut être notifiée par lettre simple.

Elle s'inspire du mécanisme de saisie-attribution (article L. 211-2 du CPCE), puisqu'ils ont en commun l'effet d'**attribution immédiate** des sommes au profit du créancier, ici le comptable public. La SATD peut donc produire son effet avant même que le débiteur n'en soit informé et, surtout, elle confère au comptable public un **droit exclusif sur les sommes saisies**, opposables aux autres créanciers du redevable¹.

Son instauration relève d'une mesure de simplification puisqu'**elle s'est substituée à six procédures distinctes**, chacune valable pour un type de créances². **Elle peut donc être utilisée pour quasiment tous les types de créances** : impositions, amendes et condamnations pécuniaires³, recettes non fiscales de l'État, créances des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, créances des établissements publics et des groupements d'intérêt public de l'État, créances des autorités publiques indépendantes dotées d'un agent comptable et enfin créances douanières et contributions indirectes.

Elle n'entraîne pas de frais à la charge du débiteur⁴, ce dernier pouvant toutefois se voir appliquer des frais bancaires, dans la double-limite de 10 % du montant dû au Trésor public et d'un plafond fixé par décret (article L. 262 du LPF).

La SATD n'est applicable ni lorsque les poursuites sont suspendues, ni lorsque le contribuable bénéficie d'un sursis de paiement, ni même lorsque ses impositions font l'objet d'un plan de règlement échelonné qu'il respecte.

¹ En cas de notification de plusieurs saisies administratives à tiers détenteur, des règles spécifiques s'appliquent pour déterminer l'ordre de saisie.

² Il s'agit de l'avis à tiers détenteur pour les impôts, de l'opposition à tiers détenteur pour les recettes des collectivités territoriales, de la saisie à tiers détenteur pour les créances de l'État, de l'opposition administrative pour les amendes et condamnations pécuniaires, de la saisie de créance simplifiée pour les établissements publics et autorités publiques indépendantes et de l'avis de saisie pour les contributions indirectes. Pour une description détaillée de ces dispositifs ainsi que du fonctionnement de la saisie administrative à tiers détenteur, se reporter au commentaire de l'article 29 du rapport n° 158 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 décembre 2017.

³ Article 128 de la loi n° 2014-1485 du 30 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014. Avec l'introduction de la SATD, cet article a donc été modifié pour à la fois reprendre les procédures civiles d'exécution de droit commun et la SATD.

⁴ Comme le précise le bulletin officiel des finances publiques, elle peut toutefois être utilisée pour recouvrer des frais générés antérieurement par d'autres mesures d'exécution.

3. L'harmonisation des règles relatives au contentieux du recouvrement

C'est également dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2017¹ que **les règles relatives au contentieux du recouvrement ont été harmonisées**. Ainsi, aux termes de l'article L. 281 du LPF, les contestations doivent être adressées à l'administration dont dépend le comptable qui exerce les poursuites. Ces contestations peuvent seulement porter sur la régularité de l'acte de recouvrement, sur l'obligation de paiement, sur le montant de la dette et sur l'exigibilité de la somme versée², et non sur le bien-fondé de la créance.

Le recours est alors porté devant le juge de l'impôt pour les créances fiscales, devant le juge de droit commun pour les créances non fiscales de l'État, de ses établissements publics et des autorités publiques indépendantes, et devant le juge de l'exécution pour les créances non fiscales des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

B. LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION DES ACTIONS EN RECOUVREMENT ET LES RÈGLES D'IMPUTATION DU PAIEMENT PARTIEL D'UNE CRÉANCE PUBLIQUE VARIENT SELON SA NATURE

1. Des délais de prescription divers selon la nature de la créance

Une fois que le comptable public a identifié l'existence d'une créance publique, **il dispose d'un délai légal limité pour effectuer les actions en recouvrement auprès du débiteur**.

Ce délai peut être interrompu. L'interruption de la prescription signifie que le temps déjà couru depuis le départ du délai est effacé : l'interruption a alors pour effet de faire courir un nouveau délai, de même durée³. L'interruption peut prendre la forme d'une demande en justice, d'une mise en demeure de payer, d'un commandement de payer, de l'accomplissement d'un acte d'exécution forcée ou encore de la reconnaissance de la dette par le débiteur. **Le délai de prescription peut également être suspendu, lorsque le redevable demande le bénéfice du sursis de paiement**. Dans ce cas, le délai déjà couru n'est pas effacé et recommence à courir lorsque la cause de suspension disparaît⁴.

¹ Article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

² À l'exception toutefois sur ce point des amendes et des condamnations pécuniaires.

³ Article 2231 du code civil.

⁴ Article 2230 du code civil.

Les délais de prescription diffèrent selon la nature de la créance :

- deux ans pour les indus de rémunération versés aux agents publics¹ ;
- trois ans pour le forfait post-stationnement majoré² ;
- quatre ans pour les produits fiscaux³, les produits douaniers⁴, les produits locaux⁵ et les redevances domaniales⁶ ;
- cinq ans pour les créances des opérateurs de l'État⁷, la redevance d'archéologie préventive⁸, la taxe d'aménagement⁹, la taxe pour la création de bureaux en Île-de-France¹⁰, l'aide juridictionnelle¹¹, l'amende administrative en matière de détachement des salariés¹² et l'ensemble des recettes non fiscales de l'État dont le recouvrement n'est pas régi par une disposition spécifique¹³ ;
- dix ans pour l'exécution des décisions de justice en matière civile¹⁴.

2. L'existence de deux modes d'imputation du paiement d'une créance publique

Une créance se compose de trois éléments : les droits dus en principal, les intérêts, de retard ou moratoires, qui continuent d'être produits jusqu'au paiement du principal, et **les autres accessoires de la dette** (sanctions, frais de poursuite).

Lorsque le débiteur procède au **paiement partiel** de sa créance, **son imputation sur les composantes de la créance varie selon sa nature** :

- pour les créances dues par les particuliers, les amendes, les recettes non fiscales de l'État ainsi que les créances locales et hospitalières, le comptable public doit imputer ce paiement en priorité sur les intérêts et les autres accessoires de la dette (article 1343-1 du code civil) ;

¹ Article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

² Article L. 2323-7-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

³ Article L. 274 du livre des procédures fiscales.

⁴ Article 355 du code des douanes.

⁵ Article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article L. 2323-8 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁷ Article 2224 du code civil.

⁸ Article L. 524-8 du code du patrimoine.

⁹ Article L. 331-29 du code de l'urbanisme.

¹⁰ Article L. 520-18 du code de l'urbanisme.

¹¹ Article 44 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 pour l'aide juridictionnelle.

¹² Article L. 1264-4 du code du travail.

¹³ Article 2224 du code civil.

¹⁴ Délai de droit commun, prévu à l'article L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution.

- pour les créances des professionnels et le recouvrement amiable des créances des particuliers, selon la doctrine fiscale, le paiement partiel s'impute en priorité sur les droits dus en principal. Ce mode d'imputation, particulier et seulement prévu par la doctrine fiscale, est plus favorable au contribuable puisqu'il permet de limiter la base sur laquelle sont calculés les intérêts de retard.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : HARMONISER LES PROCÉDURES ET LES RÈGLES APPLICABLES EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT FORCÉ DES CRÉANCES PUBLIQUES, QUELLE QUE SOIT LEUR NATURE

Le champ d'application du présent article est extrêmement vaste puisqu'il vise à harmoniser le recouvrement forcé de créances publiques de natures très diverses :

- les créances fiscales dues sur les impôts des particuliers et des entreprises ;
- les amendes et les condamnations pécuniaires issues d'une décision de justice ;
- les créances non fiscales de l'État ;
- les créances douanières.

Cette harmonisation recouvre quatre aspects : l'émission de mise en demeure de payer, les délais de prescription, les règles d'imputation du paiement partiel sur une créance et le rôle des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes.

Pour opérer cette harmonisation et pour chaque aspect, le présent article procède en deux temps : **il réécrit d'abord les dispositifs prévus au livre des procédures fiscales pour les produits fiscaux et locaux, puis il opère des coordinations et des renvois dans les codes régissant le recouvrement forcé des autres créances publiques** (amendes, condamnations pécuniaires, créances non fiscales, créances douanières, etc.).

A. L'HARMONISATION DES INSTRUMENTS DE RECouvreMENT FORCÉ REPOSE SUR L'EXTENSION DE LA MISE EN DEMEURE DE PAYER À TOUTES LES CRÉANCES PUBLIQUES

1. La clarification, dans le livre des procédures fiscales, des règles régissant la mise en demeure de payer et la réduction des délais de régularisation

a) La mise en demeure de payer devient l'instrument de droit commun du recouvrement forcé

Le 1 du I du présent article rétablit l'article L. 257 du livre des procédures fiscales (LPF) afin d'énoncer les règles générales relatives aux mises en demeure de payer. Ces règles, réunies au sein d'un même article, ne changent pas par rapport au droit existant, si ce n'est que **le nouvel article L. 257 du LPF prévoit désormais que la mise en demeure de payer est l'instrument de droit commun pour l'ensemble des créances publiques que le comptable public doit recouvrer.** La mise en demeure de payer est, pour rappel, une procédure sans frais pour le contribuable.

Il appartient toujours au comptable public de notifier une mise en demeure de payer lorsqu'il agit en recouvrement. Cette mise en demeure interrompt la prescription et peut être contestée dans les conditions prévues à l'article L. 281 du LPF.

Comme c'était le cas auparavant, elle tient lieu du commandement de payer prescrit par le code des procédures civiles d'exécution pour autoriser un huissier à pénétrer dans un lieu servant d'habitation si le commandement de payer est resté sans effet à l'expiration d'un délai de huit jours après son envoi (article L. 142-3 du CPCE) et pour autoriser un créancier à faire procéder à une saisie-vente (article L. 221-1 du CPCE), **quelle que soit donc, maintenant, la nature de la créance publique.** Dans les deux cas, l'huissier ou le créancier doivent être dotés d'un titre exécutoire. Les autres modalités d'application du nouvel article L. 257 du LPF sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Le 5 du I du présent article procède à des modifications rédactionnelles et de coordination à l'article L. 258 A du LPF, qui définit les conditions d'exécution des poursuites une fois les mises en demeure de payer restées sans effet. Il prévoit également un **renvoi explicite à la procédure de saisie administrative à tiers détenteur pour les poursuites opérées par le comptable public**, éventuellement par l'intermédiaire d'un huissier de justice ou par tout agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable.

Le **6 du I du présent article** simplifie les modalités de notification de la mise en demeure de payer par le comptable public, prévues à l'article L. 260 du LPF. **La mise en demeure ne devra plus faire l'objet d'une signification¹ mais d'une simple notification.**

b) Les modifications apportées ont également pour conséquence de raccourcir les délais de régularisation pour les contribuables

Les dispositions de l'article L. 257-0 A du LPF sont modifiées sur trois points (**2 du I du présent article**) pour :

- opérer un renvoi à la mise en demeure de payer telle que prévue au nouvel article L. 257 du LPF ;

- **permettre au comptable public d'envoyer une mise en demeure de payer même si le redevable a porté une réclamation assortie d'une demande de sursis de paiement dans les conditions prévues à l'article 277 du LPF ;**

- prévoir que le comptable public ne puisse engager de poursuites à l'encontre d'un redevable dont la mise en demeure de payer a signalé l'existence de sanctions fiscales qu'à l'expiration d'un délai de 30 jours suivant l'envoi de la mise en demeure, conformément à l'article L. 80 D du LPF. *A contrario, cela signifie que ce délai de 30 jours ne s'applique pas dans les autres cas.*

Le **3 du I** du présent article procède à la fois à **diverses coordinations** au sein de l'article L. 157-0 B, qui encadre le schéma de **relance progressive**, et **a également pour effet de raccourcir les délais de régularisation offerts aux contribuables dans ce cadre.** À l'instar ce qui est aujourd'hui en vigueur pour la mise en œuvre de l'article L. 157-0 A du LPF, le dispositif prévoit que la mise en demeure de payer est précédée d'une lettre de relance, sauf cas particuliers (cf. *supra*). Dans le cas où il y a bien une lettre de relance, la mise en demeure n'est ainsi envoyée qu'à l'issue d'un délai de 30 jours.

Cependant, ainsi modifié par le présent article, l'article L. 157-0 B du LPF ne fait plus mention du délai de huit jours entre l'envoi de la mise en demeure de payer et l'engagement des poursuites. **Le délai de régularisation est donc raccourci de huit jours pour les particuliers.** Concrètement, que l'on soit dans le schéma de relance directe ou de relance progressive, les délais totaux avant poursuites sont ramenés à 105 jours après l'émission du rôle pour les particuliers (contre 113 auparavant en cas de relance progressive).

Pour les professionnels, la lecture combinée des articles L. 257-0 A et L. 257-0 B du LPF réduit **de 75 à 45 jours le délai avant poursuite.** En effet, en cas de défaut de paiement, le comptable public envoie la mise en

¹ Une signification est opérée par acte d'huissier de justice.

demeure de payer prévue au nouvel article L. 257 du LPF. Cette notification est un préalable à l'engagement des poursuites, mais il n'est plus fait mention du délai de 30 jours qui était jusqu'ici nécessaire avant leur engagement.

Le schéma de relance des créances fiscales, et donc les délais de régularisation ouverts aux contribuables, sont sur ce point alignés sur ceux qui prévalent en matière d'amendes et de créances douanières.

2. L'harmonisation dans le droit pour les autres créances publiques

La procédure de mise en demeure de payer prévue à l'article L. 257 du LPF ainsi modifié acquiert une portée générale, pour toutes les créances publiques, ce qui nécessite plusieurs coordinations dans les dispositifs régissant le recouvrement forcé des autres créances publiques :

- le **2 du II du présent article** insère un nouvel article 354 *ter* au code des douanes disposant que **les comptables publics chargés du recouvrement d'une créance douanière adressent au redevable une mise en demeure de payer dans les conditions prévues à l'article L. 257 du LPF**. Une coordination (**3 du II du présent article**) permet d'étendre le champ de la délégation du pouvoir du comptable des douanes (article 349 *bis* du code des douanes) à cette nouvelle procédure. Il est toutefois précisé que la contestation du recouvrement ne s'opérera pas dans les conditions prévues à l'article L. 281 du LPF mais dans celles prévues à l'article 349 *nonies* du code des douanes¹. La mise en demeure de payer remplace donc, pour les créances douanières, la sommation de payer et le commandement de payer ;

- le **1 du III du présent article** modifie l'article L. 2323-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) afin que l'article L. 257 du LPF s'applique également au **recouvrement des produits et redevances du domaine de l'État**. Ce renvoi ne modifie pas la procédure sur le fond, qui consistait déjà en l'envoi d'une mise en demeure de payer, mais cela permet de procéder formellement à l'harmonisation des procédures. Les **2 et 3 du III** procède à trois coordinations aux articles L. 2323-3, L. 2323-4 et L. 2324-4-1 du CGPPP ;

- le **IV du présent article** modifie l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, qui encadre les actions en recouvrement des **créances des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé**. Il renvoie pour ce faire aux dispositions de l'article L. 257 du LPF mais **il réduit de surcroît de 30 jours à**

¹ *Le contentieux du recouvrement dans le code des douanes est en effet légèrement différent. Aux termes de l'article 349 nonies du code des douanes, la contestation doit être adressée dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'acte de poursuite ou de la décision d'affectation ou de cession d'un bien au comptable chargé du recouvrement. Celui-ci se prononce dans un délai de deux mois. Le redevable peut ensuite contester, devant le juge de l'exécution et dans un délai de deux mois, la décision du comptable ou son absence de décision.*

huit jours le délai que le comptable public doit respecter entre la notification de la mise en demeure de payer et l'engagement des poursuites, si la mise en demeure de payer n'a pas été suivie d'effets. Diverses coordinations sont également effectuées.

B. LES DÉLAIS DE PRESCRIPTION POUR LES ACTIONS EN RECOUVREMENT FORCÉ SONT ALIGNÉS SUR UN DÉLAI UNIQUE DE QUATRE ANS

1. L'inscription, dans le livre des procédures fiscales, d'un délai unique de prescription de quatre ans pour les créances publiques

Le **7 du I du présent article** modifie la rédaction du premier alinéa de l'article L. 274 du LPF afin de prévoir que, **pour l'action en recouvrement des créances de toute nature**, le délai de prescription soit de quatre ans à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi du titre exécutoire. C'est ce principe général qui s'applique, sous réserve de causes suspensives ou interruptives de prescription, ou de dispositions contraires.

2. L'alignement dans le droit pour les autres créances publiques

Le délai de prescription de quatre ans prévu à l'article L. 274 du LPF tel que modifié par le présent article acquiert une portée générale, ce qui nécessite plusieurs coordinations dans les dispositions régissant la prescription des autres créances publiques :

- le **4 du II du présent article** modifie l'article 355 du code des douanes afin de prévoir que la prescription des actions en recouvrement des **créances douanières** s'opère dans les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF. Le délai ne change pas (quatre ans), seule la rédaction est modifiée pour opérer le renvoi ;

- le **4 du III du présent article** modifie l'article L. 2323-7-1 du CGPPP afin de prévoir que la prescription des actions en recouvrement des **forfaits de post-stationnement** s'opère dans les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF. **Le délai est donc allongé de trois à quatre ans**. Une exception aux dispositions de l'article L. 274 du LPF est toutefois édictée : la prescription court à compter de la signature du titre exécutoire par l'ordonnateur, et non à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi du titre exécutoire. Le **5 du III** modifie l'article L. 2323-8 du CGPPP afin de prévoir que la prescription des actions en recouvrement des **produits et redevances du domaine de l'État** s'opère également dans les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF ;

- le **V, le VI, le VII et le VIII du présent article** renvoient également aux dispositions de l'article L. 274 du LPF en modifiant, respectivement, l'article 524-8 du code du patrimoine (redevance d'archéologie),

l'article L. 6145-9 du code de la santé publique (créances des établissements publics de santé), l'article L. 1264-4 du code du travail (amende administrative pour violation des règles relatives au travail détaché) et aux articles L. 331-29 et L. 520-18 du code de l'urbanisme (taxe d'aménagement et taxe sur la création de bureaux en Ile-de-France). Pour la redevance d'archéologie, l'amende administrative, la taxe d'aménagement et la taxe sur les bureaux, le délai de prescription est donc réduit de cinq à quatre ans. Pour les établissements publics de santé, sa durée ne change pas ;

- le **IX du présent article** modifie l'**article 44 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique**¹ afin de prévoir, d'une part, que le titre de perception est émis dans les cinq ans à compter de la décision de justice ou de l'acte mettant fin à la mission d'aide juridictionnelle, et, d'autre part, que l'action en recouvrement se prescrit également bien selon les conditions prévues à l'article L. 274 du LPF. La durée est donc là-aussi réduite de cinq à quatre ans ;

- le **X du présent article** modifie l'**article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations**² pour opérer un renvoi à l'article L. 274 du LPF. Le délai de prescription de l'action en recouvrement des **paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents** est ainsi porté de deux à quatre ans.

C. L'IMPUTATION DU PAIEMENT PARTIEL SUR LE PRINCIPAL D'UNE CRÉANCE PUBLIQUE DEVIENT LA RÈGLE DE DROIT COMMUN

L'**article L. 157 C du LPF**, crée par le **4 du I du présent article**, pose le **principe général de la règle d'imputation du paiement partiel d'une créance publique en définissant un ordre de priorité** : le comptable public doit d'abord imputer le paiement sur le principal, puis sur les sanctions et autres accessoires de la dette, et enfin sur les intérêts.

La règle d'imputation du paiement prévue à l'article L. 157 C du LPF acquiert donc une portée générale, ce qui nécessite une coordination notamment pour les créances non fiscales. Le **1 du II du présent article** insère un nouvel article 321 *bis* au code des douanes, afin de prévoir que le comptable public impute le paiement partiel d'une **créance douanière** dans les conditions prévues à l'article L. 157 C du LPF.

¹ Article 44 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

² Article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

D. LES COMPÉTENCES DES HUISSIERS DES FINANCES PUBLIQUES ET DES COMMISSAIRES AUX VENTES SONT ÉTENDUES À L'ENSEMBLE DES CRÉANCES PUBLIQUES

Le **8 du I du présent article** crée deux nouveaux articles au sein du LPF afin d'étendre la compétence des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes.

L'article L. 286 C du LPF concerne les huissiers des finances publiques : les titres exécutoires, les actes de poursuite, les actes judiciaires ou extrajudiciaires peuvent être signifiés, pour le recouvrement des créances publiques, par un huissier de justice ou par un agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable. **La compétence des huissiers des finances publiques est donc étendue à la signification de l'ensemble des actes nécessaires au recouvrement forcé des créances publiques.** Leur compétence est également étendue, en matière de recouvrement forcé, aux créances douanières : les comptables publics pourront alors se tourner, pour ces actions, vers les huissiers des finances publiques ou vers les huissiers privés.

Toujours par dérogation à l'article L. 651 du code de procédure civile, qui réserve la signification à un acte d'huissier, les agents habilités pourront également signifier :

- les propositions de rectification prévues à l'article L. 57 du LPF (procédure de redressement contradictoire) ;

- les notifications prévues à l'article L. 76 du LPF, **soit les bases ou éléments servant au calcul des impositions d'office** et leurs modalités de détermination. Ces informations sont portées à la connaissance du contribuable au moins 30 jours avant la mise en recouvrement et cette notification est interruptive de prescription.

L'article L. 286 D du LPF concerne les commissaires aux ventes. Il dispose que les biens meubles saisis par tout agent de l'administration habilité à exercer des poursuites au nom du comptable peuvent être vendus aux enchères, soit par un officier public ministériel habilité à procéder aux ventes aux enchères publics, soit par un agent de l'administration habilité à vendre au nom du comptable public. Ainsi, tout bien saisi par la DGFIP pourra être vendu par les commissaires aux ventes.

*

La quasi-totalité des dispositions du présent article **entre en vigueur le 1er janvier 2022** ou s'applique à l'action en recouvrement dont le délai de prescription commence à courir (ou recommence à courir du fait d'une interruption) à compter du 1^{er} janvier 2022 (**A du XI** du présent article). Les dispositions relatives aux compétences des huissiers des finances publiques et des commissaires aux ventes et la nouvelle règle générale d'imputation du paiement partiel sur le principal de la créance publique entreront quant à

elles en vigueur à une date fixée par décret, mais au plus tard le 1^{er} janvier 2022 pour la première (**B du XI**) et le 1^{er} janvier 2024 pour la seconde (**C du XI**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE L'ARTICLE

Si l'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques visant à supprimer cet article, leurs justifications étaient différentes.

L'objet de l'amendement présenté par le rapporteur général, M. Laurent Saint-Martin, justifie la suppression de l'article par le fait qu'il ne relève pas de la première partie de la loi de finances mais de la seconde, ses dispositions n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'année 2021¹.

Le second amendement de suppression, présenté par Mme Sabine Rubin, constitue davantage une opposition de fond au dispositif proposé puisque son objet critique l'absence d'informations relatives à l'impact de cette harmonisation des procédures de recouvrement forcé sur l'amélioration escomptée des résultats en la matière ainsi que sur les agents des administrations concernées.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le rapporteur général présentera la position de la commission des finances sur cet article lors de son examen en seconde partie du présent projet de loi de finances. Son déplacement en seconde partie était nécessaire, cet article ne pouvant relever de la première partie d'un projet de loi de finances.

Décision de la commission : la commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

¹ Conformément aux règles fixées à l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

ARTICLE 20

Prorogation du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire

Toute créance fiscale qui n'a pas été acquittée dans le délai légal donne lieu au versement d'un intérêt de retard. Il en est de même, pour l'État, des impositions qui doivent être remboursées aux contribuables.

Le présent article rend pérenne la baisse à 0,20 %, contre 0,40 % avant 2018, du taux de l'intérêt de retard et du taux de l'intérêt moratoire, qui dans le droit existant ne s'appliquerait que sur la période allant de 2018 à 2020.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : TOUTE CRÉANCE FISCALE NON ACQUITTÉE DANS LES DÉLAIS LÉGAUX DONNE LIEU AU VERSEMENT D'UN INTÉRÊT DE RETARD

Aux termes du I de l'article 1727 du code général des impôts (CGI), toute **créance de nature fiscale** dont l'établissement ou le recouvrement incombe aux administrations fiscales, et **qui n'a pas été acquittée dans le délai légal**, donne lieu au versement d'un **intérêt de retard**.

Ce taux d'intérêt est également applicable aux **impositions qui doivent être remboursées aux contribuables** à la suite d'une décision de dégrèvement de l'administration ou d'une décision du juge favorable au contribuable (article L. 208 du livre des procédures fiscales) : il s'agit alors de l'intérêt dit « moratoire ».

L'intérêt de retard prévu par l'article 1727 du CGI ne constitue pas une sanction : les sanctions prévues au CGI peuvent s'ajouter au paiement de l'intérêt de retard, mais ne se confondent pas avec lui.

L'objet de l'intérêt de retard n'est pas, en effet, de sanctionner les infractions en tenant compte de leur gravité mais de compenser le préjudice financier subi par le Trésor du fait d'un retard ou d'une insuffisance dans le paiement de l'impôt.

Le **taux** de l'intérêt de retard et donc de l'intérêt moratoire, qui était de 0,40 % par mois depuis 2006, a été **abaissé à 0,20 % pour les intérêts courant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2020** par le III de l'article 55 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Il s'agissait alors de prendre en compte l'évolution des taux d'intérêt sur les marchés mais aussi le coût croissant représenté pour l'État par la croissance élevée du coût des intérêts moratoires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : RENDRE PÉRENNE LA BAISSÉ À 0,20 % DE L'INTÉRÊT DE RETARD

Le présent article propose de **rendre pérenne la baisse à 0,20 %** de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire.

À cette fin, il supprime le III précité de l'article 55 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, qui limitait cette baisse aux intérêts portant sur les années 2018 à 2020.

*

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

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

Il est pour le moins surprenant de constater, comme l'indique l'évaluation préalable du présent article, que « *les applications informatiques de gestion de la DGFIP¹ ne distinguent pas toujours les intérêts de retard des majorations et amendes* ». Le fondement juridique, mais aussi la nature économique des intérêts de retard étant complètement différente de ceux des majorations et amendes, **le rapporteur général souligne la nécessité que l'État soit en mesure de mesurer ce qui relève de chacune de ces catégories.**

En outre, la DGFIP, selon l'évaluation préalable, **ne serait pas en mesure de déterminer si les mises en recouvrement réalisées en 2018 et 2019 portent sur une période antérieure au 1^{er} janvier 2018**, avec un intérêt de retard de 0,40 % par mois, **ou postérieure**, avec un intérêt de retard de 0,20 % par mois.

La conséquence de cette absence de mesure est que **le Gouvernement se dit incapable non seulement d'estimer le coût ou le bénéfice de cette mesure à l'avenir, mais même de donner les effets de la diminution du taux instaurée par la seconde loi de finances rectificative pour 2017.**

¹ Direction générale des finances publiques.

Sur le fond, toutefois, **les conditions qui ont justifié la baisse du taux il y a trois ans sont toujours réunies**, notamment le niveau très bas des taux d'intérêt. Il paraît donc justifié de pérenniser cette mesure, tout en étant prêt à y revenir le jour où l'évolution des taux le nécessiterait.

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

ARTICLE 21

Modernisation des contributions à l'AMF

Le présent article vise à modifier les contributions acquittées par les acteurs soumis au contrôle de l'AMF, avec :

- une mise à contribution des nouveaux acteurs de l'univers des crypto-actifs, jusqu'à présent exemptés de contribution ;
- un allègement des contributions forfaitaires pesant sur les prestataires de services d'investissement de petite taille ;
- une hausse de la contribution spécifique des grandes banques.

En complément, la commission des finances propose l'adoption d'un amendement visant à supprimer pour l'avenir le mécanisme de « contribution volontaire », auquel elle a toujours été fermement opposée, afin de préserver l'indépendance de l'AMF et l'efficacité du mécanisme de plafonnement des recettes affectées.

I. LE DROIT EXISTANT : BIEN QUE SOUMIS AU CONTRÔLE DE L'AMF, LES ÉMETTEURS DE JETONS ET LES PRESTATAIRES DE SERVICES SUR ACTIFS NUMÉRIQUES NE SONT REDEVABLES D'AUCUNE CONTRIBUTION

A. LES ACTEURS SOUMIS AU CONTRÔLE DE L'AMF DOIVENT S'ACQUITTER DE DIFFÉRENTS DROITS ET CONTRIBUTIONS...

En tant qu'autorité publique indépendante, l'Autorité des marchés financiers (AMF) est principalement chargée de réguler les acteurs et les produits suivants¹ :

- « les *marchés financiers* et leurs *infrastructures* » ;
- « les *opérations et l'information financières et extra-financière des sociétés cotées* » ;

¹ « Rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes » annexé au présent projet de loi de finances, p. 44.

- « les **intermédiaires financiers autorisés à fournir des services d'investissement ou des conseils en investissements financiers** » (établissements de crédit autorisés à fournir des services d'investissement, entreprises d'investissement, sociétés de gestion de portefeuille, conseillers en investissements financiers, conseillers en investissements participatifs, démarcheurs) ;

- « les **produits d'épargne collective investis dans des instruments financiers et tous autres placements offerts au public** », à l'exception de l'assurance-vie et de l'épargne bancaire ;

- « les **émetteurs procédant à une offre au public de jetons et les prestataires de services sur actifs numériques** ».

En application de l'article L. 621-5-2 du code monétaire et financier, l'AMF perçoit à ce titre le produit de **différents droits et contributions obligatoires versés par les acteurs soumis à son contrôle**, dans la limite d'un plafond de recettes actuellement fixé à 99 millions d'euros¹ que le présent projet de loi de finances propose de porter à 101,5 millions d'euros – tout excédent étant reversé au budget général.

En complément de ces droits et contributions obligatoires, la loi de finances pour 2018² a autorisé l'AMF à percevoir des « **contributions volontaires** » versées par des associations professionnelles représentant les personnes soumises à son contrôle, en vue du **financement de projets d'intérêt commun**.

Ces droits et contributions représentent la **quasi-totalité** des produits perçus par l'AMF.

Recettes perçues par l'Autorité des marchés financiers

(en millions d'euros)

	2020	2021
Recettes contributives	115,0	112,2
<i>Contributions sur les émetteurs et les opérations et informations financières</i>	33,1	29,7
<i>Contributions sur les marchés financiers</i>	22,4	22,3
<i>Contributions concernant les conseillers en investissements</i>	2,4	2,7
<i>Contributions sur la gestion d'actifs</i>	51,1	51,6
<i>Contribution volontaire</i>	6,0	6,0
Produits divers	1,4	1,3
Total des produits	116,4	113,5

Source : commission des finances du Sénat (d'après le rapport sur les autorités administratives et publiques indépendantes annexé au présent projet de loi de finances, p. 47)

¹ Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Article 138 de la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Il peut être noté que **les contributions ont fait l'objet d'une réforme de grande ampleur dans le cadre de la loi de finances pour 2019**, à la suite notamment de critiques de la Cour des comptes¹.

Désormais, les prestataires de services d'investissement (PSI) sont redevables d'une **contribution forfaitaire au titre de la fourniture de services d'investissement**, qui ne dépend plus du nombre de services fournis et du niveau des fonds propres.

Qu'est-ce qu'un service d'investissement ?

Les **services d'investissement** sont définis à l'article L. 321-1 du code monétaire et financier. Cette catégorie comprend les services et activités suivants :

- la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;
- l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;
- la négociation pour compte propre ;
- la gestion de portefeuille pour le compte de tiers ;
- le conseil en investissement ;
- la prise ferme ;
- le placement garanti ;
- le placement non garanti ;
- l'exploitation d'un système multilatéral de négociation ;
- l'exploitation d'un système organisé de négociation.

Source : commission des finances du Sénat

En application du 4° du II de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier, son montant doit être compris :

- **entre 30 000 euros et 60 000 euros** pour les PSI français fournissant des services autres que la gestion de portefeuille pour le compte de tiers² et les succursales de pays tiers ;

- **entre 20 000 euros et 40 000 euros** pour les succursales de PSI agréés dans l'Union européenne et habilités à fournir leurs services en France en libre établissement.

¹ Pour une description détaillée, voir le commentaire de l'article 76 sexies figurant dans le rapport spécial n° 147 (2018-2019) sur la mission « Économie » de Frédérique Espagnac et Bernard Lalande, fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 22 novembre 2018.

² La fourniture par les PSI du service de gestion de portefeuille pour compte de tiers fait l'objet d'une contribution distincte, dont le calcul dépend des encours et actifs gérés.

Dans les deux cas, le pouvoir réglementaire a retenu le **montant minimum**¹.

En complément, **une contribution spécifique est due sur le service de « négociation pour compte propre »** par les PSI autres que les sociétés de gestion de portefeuille ayant leur siège en France. Il s'agit en pratique des **grandes banques françaises**.

L'assiette de cette contribution est fondée sur les **exigences minimales en fonds propres** appréciées sur une base consolidée, par parallélisme avec la contribution pour frais de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Son taux doit être compris entre 0,06 pour mille et 0,14 pour mille, par application du deuxième alinéa du II *ter* de l'article L. 621-5-3 précité.

B. ... À L'EXCEPTION DES ÉMETTEURS DE JETONS ET DES PRESTATAIRES DE SERVICES SUR ACTIFS NUMÉRIQUES

Si les acteurs soumis au contrôle de l'AMF doivent en principe s'acquitter d'une contribution à ce titre, **tel n'est pas encore le cas des nouveaux acteurs de l'univers des crypto-actifs**, dont le cadre de régulation a été fixé en 2019 par la loi dite « Pacte »².

L'AMF **contrôle ces acteurs dans trois situations, dont deux reposent sur une base volontaire**, ce qui constitue la principale nouveauté de la réforme.

Premièrement, **les émetteurs de jetons peuvent solliciter le visa optionnel délivré par l'AMF** pour réaliser des levées de fonds en actifs numériques (ex : *bitcoins*) auprès des investisseurs, en application de l'article L. 552-4 du code monétaire et financier.

Deuxièmement, **certains prestataires de services numériques sont soumis à un enregistrement obligatoire auprès de l'AMF** sur le fondement de l'article L. 54-10-3 du même code. Il s'agit en pratique des prestataires fournissant le service d'achat ou de vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal ou le service de conservation pour le compte de tiers d'actifs numériques ou d'accès à des actifs numériques.

Troisièmement, **les prestataires de services numériques peuvent solliciter un agrément optionnel délivré par l'AMF** sur le fondement de l'article L. 54-10-5 dudit code.

¹ Article D. 621-29 du code monétaire et financier.

² Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MODERNISATION DU SYSTÈME DE CONTRIBUTION OBLIGATOIRE

A. UNE MISE À CONTRIBUTION DES ACTEURS RÉGULÉS DE L'UNIVERS DES CRYPTO-ACTIFS

Le présent article propose tout d'abord de **mettre à contribution les acteurs régulés de l'univers des crypto-actifs**.

Les **émetteurs de jetons** seraient soumis à une contribution comprise entre 2 000 euros et 10 000 euros lorsqu'ils sollicitent le visa optionnel pour réaliser une offre au public de jetons (alinéas 3 et 4).

Les **prestataires de services sur actifs numériques soumis à l'enregistrement obligatoire** seraient soumis à une contribution comprise entre 400 et 1 500 euros, exigible une seule fois (alinéa 23).

Enfin, les **prestataires de services sur actifs numériques qui sollicitent l'agrément optionnel** délivré par l'AMF seraient soumis à une contribution comprise entre 2 000 et 10 000 euros. Ils seraient en contrepartie exemptés de la contribution prévue pour l'enregistrement obligatoire (alinéa 24).

B. LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE PROPORTIONNALITÉ DANS LA MISE À CONTRIBUTION DES PSI

En complément, les **fourchettes de contribution des PSI seraient modifiées dans l'objectif de rechercher une plus grande proportionnalité**.

Le **niveau minimum des contributions forfaitaires** au titre de la fourniture de services d'investissement serait ainsi abaissé :

- **de 30 000 à 10 000 euros** pour les PSI français agréés pour un autre service que la gestion de portefeuille pour le compte de tiers et les succursales de pays tiers (alinéas 7 et 11) ;

- **de 20 000 à 5 000 euros** pour les succursales de PSI agréés dans l'Union européenne et habilités à fournir leurs services en France en libre établissement (alinéas 15 et 19).

En complément, **une dérogation serait introduite pour les PSI exerçant uniquement les services de conseil en investissement et de réception et transmission d'ordres pour le compte de tiers**. Pour ces derniers, le niveau minimum de la contribution forfaitaire serait compris :

- **entre 5 000 à 15 000 euros** pour les PSI français agréés pour un autre service que la gestion de portefeuille pour le compte de tiers et les succursales de pays tiers (alinéas 9 et 13) ;

- de 3 000 à 12 000 euros pour les succursales de PSI agréés dans l'Union européenne et habilités à fournir leurs services en France en libre établissement (alinéas 19 et 21).

Enfin, l'assiette de la contribution spécifique due sur le service de « négociation pour compte propre » serait renforcée par un abaissement du seuil d'assujettissement de 12 milliards d'euros à 1,5 milliard d'euros. Son taux minimum passerait néanmoins de 0,06 pour mille à 0,04 pour mille (alinéas 25 à 27).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN SYSTÈME DE CONTRIBUTION OBLIGATOIRE PLUS JUSTE ET PROPORTIONNÉ, QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DE LA SUPPRESSION POUR L'AVENIR DU MÉCANISME DE CONTRIBUTION VOLONTAIRE

A. LA RÉFORME PROPOSÉE PERMETTRAIT DE RENDRE LE SYSTÈME DE CONTRIBUTION OBLIGATOIRE PLUS JUSTE ET PROPORTIONNÉ...

Le rapporteur général **souscrit à la réforme proposée** au présent article, qui permettra de rendre le système de contribution obligatoire à la fois **plus juste et proportionné**.

Plus juste, d'abord, en mettant à contribution les acteurs régulés de l'univers des crypto-actifs.

En effet, il n'y a aucune raison justifiant de les exempter indéfiniment d'une contribution pour frais de contrôle. À titre de comparaison, l'extension de la compétence de l'AMF aux intermédiaires en biens divers (ex : métaux précieux, terres rares, etc.) s'était également accompagnée de leur mise à contribution, pour des montants d'ailleurs tout à fait comparables. Ainsi, le dépôt auprès de l'AMF du dossier relatif à l'offre d'intermédiation entraîne le paiement d'un droit compris entre 6 000 et 15 000 euros¹. Le montant a été fixé à 8 000 euros par décret. Pour les émetteurs de jetons, la contribution mise en place par le présent article serait, d'après l'évaluation préalable, fixée à 5 000 euros, soit un montant légèrement inférieur.

Plus proportionnée, ensuite, en modulant davantage le niveau des contributions selon l'importance des activités exercées par les PSI.

¹ 5° du I de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier.

En effet, le passage d'une contribution assise sur le nombre de services fournis et le niveau des fonds propres à une contribution forfaitaire a entraîné une **forte hausse des contributions pour les PSI de petite taille**.

La diminution des fourchettes légales et la dérogation prévue pour les PSI exerçant uniquement certains services d'investissement devraient permettre de **remédier à cette difficulté**.

D'après l'évaluation préalable, les 26 PSI agréés en France ou succursales de pays tiers qui ne fournissent que les services de réception et transmission d'ordres ou de conseil vont bénéficier d'une baisse de leur forfait annuel **de 30 000 euros à 10 000 euros**, tandis que le forfait des 15 succursales exerçant en libre établissement dans les mêmes conditions passerait **de 20 000 euros à 7 500 euros**.

Si l'augmentation de la contribution payée par les grandes banques françaises n'est pas précisée, **une approximation peut être déduite de l'évaluation préalable**.

La hausse totale de la contribution sur l'activité de négociation pour compte propre devrait atteindre environ **un million d'euros**, dès lors que :

- le rendement total de la réforme est de 300 000 euros ;
- les PSI et succursales ne fournissant que des services de réception et transmission d'ordres ou de conseil vont connaître une réduction de leur forfait de $20\,000 \times 26 + 15 \times 12\,500 = 707\,500$ euros ;
- la contribution totale des acteurs de l'univers des crypto-actifs sera de 15 000 euros.

Sachant que l'exposé des motifs indique que le nombre d'entités assujetties passerait de cinq à neuf, le présent article se traduirait donc par une **augmentation des contributions de l'ordre de 110 000 euros par acteur**.

B. ... MAIS DOIT S'ACCOMPAGNER DE LA SUPPRESSION DU MÉCANISME DE CONTRIBUTION VOLONTAIRE, QUI MET EN DANGER L'INDÉPENDANCE DE L'AMF ET PERMET DE CONTOURNER LE DROIT BUDGÉTAIRE

Ainsi que cela a été précédemment rappelé, l'AMF est désormais autorisée à percevoir des « **contributions volontaires** » versées par des associations professionnelles représentant les personnes soumises à son contrôle, en vue du **financement de projets d'intérêt commun**.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, la commission des finances s'était **fermement opposée à l'instauration d'un tel mécanisme**.

En effet, l'objectif sous-jacent consistait manifestement à **détourner le mécanisme de plafonnement des taxes affectées**, dès lors que le dispositif comportait par ailleurs la possibilité de moduler à la baisse le taux de la contribution légale des acteurs concernés. Ainsi, il était ressorti des auditions que les acteurs qui accepteraient d'effectuer des « contributions volontaires » bénéficieraient en contrepartie d'une baisse de leur cotisation légale. L'opération, neutre pour lesdits acteurs, permettrait donc à l'AMF de bénéficier de ressources supplémentaires sans pour autant contraindre le Gouvernement à relever son plafond de recettes – **le coût étant en réalité supporté par le budget général sous la forme d'une moindre recette**.

Au-delà de ce détournement manifeste des règles budgétaires, ce **mécanisme paraissait totalement incompatible avec le statut d'autorité publique indépendante de l'AMF**, dès lors qu'il implique pour cette dernière de négocier des financements de gré à gré avec des acteurs qu'elle a pour mission de réguler, de contrôler et de sanctionner.

Pour ces raisons, le Sénat avait appelé le Gouvernement à substituer à cet « artifice budgétaire » un relèvement en bonne et due forme du plafond des recettes affectées à l'AMF – sans être suivi par l'Assemblée nationale.

À ce jour, la seule mise en œuvre de ce nouveau mécanisme confirme les contraintes initiales de la commission des finances.

En effet, dans le cadre d'une convention signée entre l'Association française de la gestion financière (AFG) et l'AMF, les sociétés de gestion ont accepté de financer « volontairement » le nouveau référentiel centralisé des données du secteur, appelé « BIO-3 », pour un montant de 6 millions d'euros par an pendant cinq ans, soit 30 millions d'euros. Ainsi que cela avait été anticipé, lesdites sociétés de gestion ont obtenu en contrepartie une baisse de leur cotisation légale, mise en œuvre par décret¹.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a sans surprise demandé la suppression de ce mécanisme, en se référant d'ailleurs à l'analyse de la commission des finances du Sénat².

Un amendement de **suppression pour l'avenir** du mécanisme, qui préservait la convention en cours afin de ne pas déstabiliser le financement de l'AMF, avait été **adopté par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019** mais n'avait finalement pas été retenu par l'Assemblée nationale.

¹ Décret n° 2017-1875 du 30 décembre 2017 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.

² Cour des comptes, « L'Autorité des marchés financiers – exercices 2008-2016 », rapport d'observations définitives, 2018, p. 80.

Le présent article est l'occasion de proposer de nouveau une telle suppression pour l'avenir.

Un amendement **FINC.23** a été adopté en ce sens par votre commission des finances.

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

ARTICLE 21 bis (nouveau)

Entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 du dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique en coordination avec la suppression du tarif réduit de TICPE applicable au gazole non routier (GNR)

Le présent article vient corriger un oubli en précisant que le nouveau dispositif d'indexation du prix des prestations du transport frigorifique entrera en vigueur à la même date que la fin du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR), soit le 1^{er} juillet 2021.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: LA CRÉATION D'UN DISPOSITIF D'INDEXATION DU PRIX DES PRESTATIONS DU TRANSPORT FRIGORIFIQUE DANS LE CADRE DE LA FIN DU TARIF RÉDUIT DE TICPE SUR LE GAZOLE NON ROUTIER (GNR)

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, l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 qui prévoyait la fin du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) du gazole non routier (GNR) a complété par un II 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**, lesquelles allaient être sévèrement touchées par la fin du tarif réduit de TICPE du GNR susmentionné.

Lorsque les charges de carburant sont mentionnées dans le contrat, il est désormais 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 II des articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports 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.

L'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a prévu que **la suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier (GNR), prévue en trois étapes (1^{er} juillet 2020, 1^{er} janvier 2021 et 1^{er} janvier 2022) en vertu de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, interviendrait en une seule fois au 1^{er} juillet 2021.**

Si de nombreuses dispositions de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ont été modifiées pour tenir compte de ce changement de calendrier, **tel n'était pas le cas du dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ENTRÉE EN VIGUEUR AU 1^{ER} JUILLET 2021 DU DISPOSITIF D'INDEXATION DU PRIX DES PRESTATIONS DE TRANSPORT FRIGORIFIQUE

Le présent article 21 *bis* est issu d'un amendement déposé **par le Gouvernement**. Il a reçu **un avis favorable** de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Il introduit un VIII *bis* après le VIII de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour prévoir que le II des articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports relatif au dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique **s'applique aux opérations de transports réalisées à compter du 1^{er} juillet 2021.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA RÉPARATION BIENVENUE D'UN OUBLI

Compte tenu de la crise sanitaire, l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a prévu que l'entrée en vigueur de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) **aura lieu en une seule fois le 1^{er} juillet 2021.**

En cohérence, le même article 6 avait décalé à cette même date du 1^{er} juillet 2021 l'entrée en vigueur **des différentes mesures d'accompagnement de cette suppression**, à l'exception du **nouveau dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique.**

Le présent article 21 *bis* vient **corriger cet oubli** en précisant que ce dispositif d'indexation ne s'applique **qu'aux opérations de transport réalisées à compter du 1^{er} juillet 2021.**

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

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. - Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 22

Fixation pour 2021 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement

Le présent article fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour l'année 2021, à un niveau stable d'environ 27 milliards d'euros.

Il fixe également le périmètre ainsi que le taux de minoration des variables d'ajustement. Pour 2021, le présent article propose une minoration de ces variables de l'ordre de 50 millions d'euros, supportée pour moitié par les départements et pour moitié par les régions. Il reconduit également le plafonnement du prélèvement sur recettes (PSR) de compensation du relèvement du seuil du versement transport revenant aux autorités organisatrices de la mobilité.

Contestable en son principe, l'application du mécanisme des variables d'ajustement paraît difficilement justifiable dans le contexte actuel, où la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est déjà largement mise en cause. Il reviendra au Parlement de déterminer, dans le cadre d'une prochaine loi de programmation des finances publiques, une nouvelle trajectoire adaptée à la situation ainsi que les mécanismes adéquats pour assurer son respect.

Pour cette raison, la commission a adopté un amendement supprimant la minoration des variables d'ajustement en 2021 et revenant sur le plafonnement du PSR de compensation du relèvement du seuil du versement transport.

La commission des finances vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DOTATION GÉNÉRALE DE FONCTIONNEMENT CONSTITUE UNE PART IMPORTANTE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT, DONT LA DYNAMIQUE EST ENCADRÉE PAR LA LPFP

A. 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 **116,1 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 41,2 milliards d'euros, et les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour un montant de 3,8 milliards d'euros) ;

- **la fiscalité transférée¹** (37,3 milliards d'euros) et **la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des régions** (4,4 milliards d'euros) ;

- **les crédits liés au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage** (1,2 milliard 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 28,0 milliards d'euros.

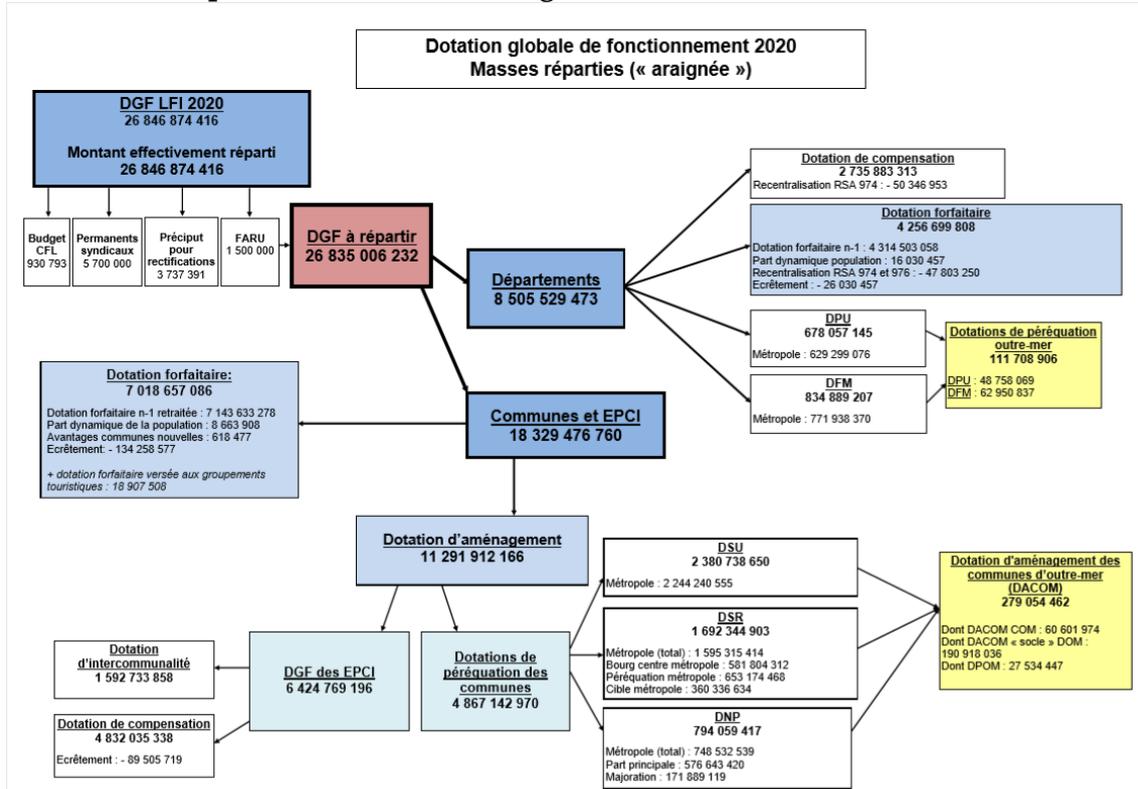
La DGF représente à elle seule près du quart du total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

En 2020, son montant, fixé à 26 846 874 416 euros par l'article 73 de la loi de finances pour 2020², a été réparti selon les modalités rappelées dans le graphique ci-après.

¹ Hors formation professionnelle et apprentissage.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Répartition de la dotation globale de fonctionnement 2020



Source : direction générale des collectivités locales

**L'évolution de la DGF entre 2019 à 2020 : une baisse à périmètre courant
mais une stabilité à périmètre constant**

La DGF prévue en 2020 représentait une baisse par rapport à 2019 (27,0 milliards d'euros), qui résultait 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 et 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 forfaitaires (- 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 de 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).

Source : commission des finances du Sénat

**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 2022¹ 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 ».

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 trajectoire² 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 2010³.

Certaines des dotations visant à compenser les exonérations historiques (comme la compensation d'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste) dites « allocations compensatrices » sont soumises à une minoration. Depuis le 1^{er} janvier 2018, en application des articles L. 2335-3 et L. 3334-17 du code général des collectivités territoriales, les allocations compensatrices soumises à minoration

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² 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.

³ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(62 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020) ont vu leur taux de compensation figé au niveau de celui de l'année 2017.

Progressivement, certaines dotations intervenues dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle ont également été minorées. Il s'agit en particulier de :

- **la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE)** dite « dot carrée », minorée en 2020 en application du 8 de l'article 77 de de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 dans sa rédaction issue de l'article 73 de la loi de finances pour 2020 pour atteindre un montant de 392 598 778 euros pour les départements et 58 665 192 euros pour les régions ;

- **la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)** minorée en 2020 en application des 1.5 et 1.6 de l'article 78 de de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 dans sa rédaction issue de l'article 73 de la loi de finances pour 2020 précité pour atteindre un montant de 1 144 768 465 euros pour le bloc communal, de 1 273 415 243 euros pour les départements (non minoré par rapport à 2019) et 499 280 027 euros pour les régions ;

- **les versements du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**, en application de l'article 1648 A du code général des impôts, qui n'avaient toutefois pas fait l'objet d'une minoration en 2020.

Enfin, **le prélèvement sur recettes (PSR) de compensation du versement transport**, qui s'élevait à 91 millions d'euros en 2019, a été plafonné à 48 020 650 euros en application du 2 du VI de l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 dans sa rédaction issue de l'article 73 de la loi de finances pour 2020 précité.

Au total, l'article 73 de la loi de finances pour 2020 précité prévoyait une minoration des variables d'ajustement de l'ordre de **151 millions d'euros**. Pour mémoire, le montant de minoration dans la version initiale du projet de loi de finances était de 122 millions d'euros, avant d'être augmenté pour compenser une hausse de la dotation particulière « élu local » (DPEL).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE STABILISATION DE LA DGF À ENVIRON 27 MILLIARDS D'EUROS ET UNE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE L'ORDRE DE 50 MILLIONS D'EUROS

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 104,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2021, en autorisations d'engagement et à périmètre courant.

En leur sein, les concours financiers de l'État aux collectivités s'élèvent à 43,2 milliards d'euros.

Le I du présent article prévoit que le montant de la DGF pour l'année 2021 s'élèvera à 26 756 368 435 euros, soit une stabilité à périmètre constant mais une diminution d'environ 89 millions d'euros par rapport à 2020 à périmètre courant, liée à des mesures de périmètre :

- une minoration de 1,5 million d'euros correspondant à l'abondement du fonds d'aide au relogement d'urgence intervenu en loi de finances initiale pour 2020 ;

- une majoration de 0,6 million d'euros de la dotation forfaitaire au département de Mayotte dans le cadre de la recentralisation de la compétence de financement et d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) ;

- une minoration de 29,5 millions de la dotation de compensation résultant de la recentralisation de la lutte contre la tuberculose décidée en loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 ;

- une minoration de 0,8 million d'euros de la dotation de compensation des départements liée à la recentralisation de la compétence vaccination du département du Morbihan ;

- une minoration de 59,3 liée à la reprise de ressources sur la DGF de la Réunion dans le cadre de la recentralisation du RSA.

B. UNE DIMINUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DE L'ORDRE DE 50 MILLIONS D'EUROS EN 2021

Le présent article fixe le périmètre et les montants pour 2020 des variables d'ajustement.

Ainsi, le **II** prévoit d'inclure dans le champ des variables d'ajustements :

- **le PSR de compensation du versement transport**, qui ne fait toutefois l'objet d'aucune minoration puisque **le A du même II** modifiant l'article 15 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 maintient le plafonnement à son niveau de 2020, soit 48 020 650 euros ;

- **la DTCE des départements et des régions, le 1° du B du même II** modifiant ainsi **le XVIII du 8 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010** précité pour fixer leur montant à respectivement 372 598 778 euros (soit une minoration de 20 millions d'euros) et à 41 155 192 euros (soit une minoration de 17,5 millions d'euros) ;

- **la DCRTP des départements et des régions, le a) du 2° du B du même II** modifiant ainsi **le 1.5 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010** précité pour fixer leur montant à respectivement 1 268 415 500 euros (soit une minoration d'environ 5 millions d'euros) et à 492 279 770 euros (soit une minoration de 7,5 millions d'euros). **Le b) du même 2°** inclut également **la DRTP des communes** dans le périmètre des variables d'ajustement, mais sans la minorer ;

- **le FDPTPT**, qui ne fait l'objet d'aucune minoration puisque **le C du même II** modifiant **l'article 1648 A du code général des impôts** maintient le niveau des versements à celui de 2020.

Répartition de la minoration des variables d'ajustement par dotation

(en millions d'euros)

Variabes d'ajustement	Exécution 2019	LFI 2020	Évolution 2019-2020	PLF 2021	Évolution 2020-2021
DTCE des départements et des régions	495	451	- 44	414	- 37
DCRTP des départements	1273	1273	0	1268	- 5
DCRTP des régions	549	500	- 49	493	- 7
DCRTP des communes et des EPCI	1155	1145	- 10	1145	0
FDPTP	284	284	0	284	0
PSR de compensation du relèvement du seuil du versement transport - AOM		48	- 48	48	0
		Total minoration des variables d'ajustement	- 151	Total minoration des variables d'ajustement	- 49

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, si le champ des variables d'ajustement n'est pas élargi par rapport à 2020, la minoration proposée représente un montant d'environ 50 millions d'euros, supportée pour moitié par les départements et pour moitié par les régions.

Le III du présent article prévoit que, comme en 2019 et 2020, 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 serait réparti entre les autres collectivités territoriales selon les mêmes modalités.

Le III 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 22

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE STABILISATION BIENVENUE DE LA DGF, MAIS UNE NOUVELLE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DIFFICILEMENT JUSTIFIABLE DANS LE CONTEXTE ACTUEL

A. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SE SONT LARGEMENT ÉCARTÉS DE LA TRAJECTOIRE DÉFINIE EN LFPF

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales qui résulteraient du présent projet de loi de finances s'établiraient à **53,9 milliards d'euros à périmètre constant, soit une hausse de 4,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances pour 2020**. Cet écart s'expliquerait notamment par :

- le versement du PSR assurant la seconde annuité du mécanisme de garantie des ressources du bloc communal voté en troisième loi de finances rectificative pour 2020¹ (+ 430 millions d'euros) ;

- la création d'un PSR de compensation des pertes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) au bloc communal prévu par l'article 4 du présent projet de loi de finances dans le cadre de la baisse des impôts de production et du plan de relance (+ 3,3 milliards d'euros) ;

- le dynamisme du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), en lien avec le cycle de l'investissement local (+ 546 millions d'euros) ;

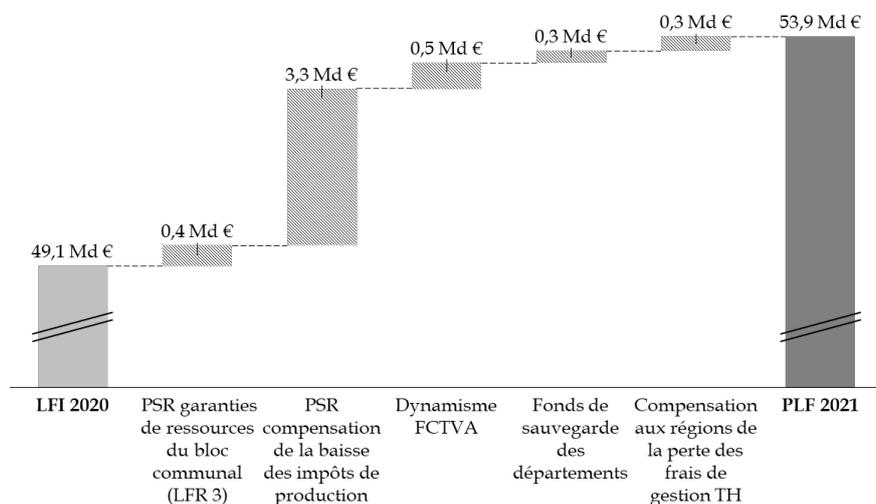
- la création du fonds de sauvegarde des départements (+ 250 millions d'euros) dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale intervenue en loi de finances initiale pour 2020² (+ 250 millions d'euros) ;

- la dotation aux régions en compensation de la perte des frais de gestion de la taxe d'habitation instituée dans le cadre de cette même réforme (+ 300 millions d'euros).

¹ Article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 30 décembre 2019 de finances pour 2020.

Évolution des concours financiers de l'État à périmètre constant entre 2020 et 2021



Source : commission des finances du Sénat

D'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2021 relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, **les concours financiers plafonnés dépassent la programmation LPFP 2018-2022 de 704 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020 et de 615 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2021**, hors mesures exceptionnelles liées aux réformes de la fiscalité locale et aux mesures prises en réponse à la crise sanitaire, qui n'avaient par définition pas été anticipées lors de l'élaboration de la LPFP.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN MORATOIRE SUR LA MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT 2021

Le rapporteur général se félicite que la DGF ne fasse pas l'objet d'une diminution unilatérale, contrairement à l'habitude qui avait été prise durant que quinquennat précédent.

Cependant, il ne peut que regretter le choix de procéder, quoiqu'à un niveau moindre que les années précédentes, à une nouvelle minoration des variables d'ajustement en 2021 en dépit du contexte.

Si les mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire n'ont opportunément pas été gagées, cette minoration porte tout de même sur un montant de 50 millions d'euros, subi pour moitié par les régions et pour moitié par les départements, alors même que ces derniers sont placés dans une situation financière extrêmement tendues du fait des conséquences de la crise sur leurs dépenses sociales.

En outre, le Gouvernement a fait le choix de reconduire en 2021 le **plafonnement à 48 millions d'euros du PSR de compensation de la réforme du versement transport**, bien que cette dotation soit affectée aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) dans un contexte où celles-ci sont fortement affectées par la chute de leurs recettes tarifaires et du versement mobilité. Leurs pertes de recettes totales nettes des économies générées par la crise sont estimées à 860 millions d'euros en 2020 par la « mission Cazeneuve »¹.

Le mécanisme de minoration des variables d'ajustement est contestable en ce qu'il revient à minorer des dotations supposées compenser à l'euro près les collectivités territoriales des conséquences de précédentes réformes fiscales (au cas d'espèce, la réforme de la taxe professionnelle et du seuil d'assujettissement au versement transport). Il implique en pratique, pour le Gouvernement, de revenir sur la parole donnée.

L'application de ce mécanisme est encore moins justifiable dans un contexte où la trajectoire de concours financiers est largement caduque.

Il reviendra au Parlement de déterminer, dans le cadre d'une prochaine loi de programmation des finances publiques, une nouvelle trajectoire adaptée à la situation actuelle ainsi que les mécanismes adéquats pour assurer son respect. Dans cette attente, la commission des finances a adopté à l'initiative du rapporteur général un amendement FINC.24 visant :

- à ne pas minorer en 2021 la DCRTP et la DTCE versée aux départements et aux régions ;

- à ne pas reconduire le plafonnement du PSR de compensation de la réforme du versement mobilité en 2021.

Cet amendement aurait pour effet d'augmenter les prélèvements sur recettes de l'État aux collectivités territoriales d'**environ 85 millions d'euros**.

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

¹ Jean-René CAZENEUVE, *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales*, 29 juin 2019

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 22

Compensation des pertes de recettes de la CVAE subies par le bloc communal et les départements en 2021 en raison de la crise sanitaire

Le présent article additionnel vise à créer un nouveau prélèvement sur recettes permettant d'assurer la compensation intégrale des pertes de recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) subies par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les départements en raison de la crise sanitaire et économique. Une telle compensation est d'autant plus nécessaire que ces collectivités sont amenées à supporter des dépenses supplémentaires en réponse à la crise.

L'article 3 du présent projet de loi de finances permet déjà d'assurer la compensation des recettes de la CVAE que subiraient les régions en 2021, *via* l'affectation d'une fraction du produit national de la taxe sur la valeur ajoutée égale au produit de la CVAE perçu en 2020. Le dispositif proposé poursuit donc également un objectif d'équité entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Le coût de la mesure pourrait s'élever à un total de 977 millions d'euros (dont 585 millions d'euros pour le bloc communal et 392 millions d'euros pour les départements). Le dispositif de compensation proposé présente en tout état de cause l'avantage de s'ajuster automatiquement à la perte réelle.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CVAE EST UN IMPÔT PERÇU PAR LES TROIS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, DONT LE PRODUIT EST LIÉ À LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE

Issue de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) constitue, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET)¹. Elle est régie principalement par les articles 1586 *ter* et suivants du code général des impôts.

Cet impôt est assis sur la valeur ajoutée produite par les entreprises dont le chiffre d'affaire est supérieur à 152 500 euros hors taxe, et est donc sensible à la conjoncture économique. Son taux est fixé nationalement à 1,5 %.

¹ Pour plus de détails sur la CVAE, le lecteur est prié de se reporter au commentaire de l'article 3.

La CVAE acquittée en année N est intégralement reversé aux collectivités territoriales en année N+1, avec la clé de répartition suivante :

- les départements communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre perçoivent 26,5 % du produit de la CVAE;

- les départements en perçoivent 23,5 % ;

- les régions en perçoivent 50 %.

Ainsi, la mécanique de cet impôt entraîne qu'une variation de son produit n'affecte les recettes des collectivités territoriales qu'avec un an de décalage.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTAURATION D'UN MÉCANISME DE COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES DE CVAE QUE SUBIRONT LES DÉPARTEMENTS ET LE BLOC COMMUNAL EN 2021

Dans le cadre de la réforme des impôts de production et du plan de relance, l'article 3 du présent projet de loi de finances prévoit :

- une réduction de moitié de la CVAE, via la suppression de la part régionale ;

- l'attribution aux régions d'une fraction du produit national de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont le montant en 2021 serait égal au produit de la CVAE perçu en 2020, assurant par conséquent une compensation intégrale des pertes de recettes qu'elles auraient subi en 2021 du fait de la crise économique et sanitaire.

Si le même article 3 n'affecte pas les parts de CVAE perçues par les collectivités du bloc communal et les départements, qui seraient désormais respectivement fixées à 53,5 % et 47,5 %, il ne prévoit en revanche aucun mécanisme de compensation des pertes de recettes que subiront également ces collectivités au titre de la CVAE.

Par mesure d'équité entre les collectivités territoriales et compte tenu des dépenses supplémentaires qu'elles sont amenées à supporter dans le contexte actuel, le présent article additionnel issu d'un amendement FINC.25 adopté par la commission des finances à l'initiative du rapporteur général propose d'instaurer un mécanisme de compensation des pertes de CVAE subies par les départements et le bloc communal en 2021 *via* la création d'un nouveau prélèvement sur recettes.

Le coût de la mesure pourrait, selon le scénario de baisse de CVAE de 10 % en 2021 retenu par la « mission Cazeneuve »¹, s'élever à un total de 977 millions d'euros (dont 585 millions d'euros pour le bloc communal et 392 millions d'euros pour les départements).

Le dispositif de compensation proposé présente en tout état de cause l'avantage de s'ajuster automatiquement à la perte réelle, à la hausse comme à la baisse.

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

¹ Jean-René Cazeneuve, *Impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, Baromètre n° 2 au 30 septembre 2020, 20 octobre 2020.*

ARTICLE 22 bis (nouveau)

Réforme des modalités de calcul et d'évolution des fractions de TVA revenant aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Le présent article modifie les règles de calcul et d'évolution des fractions de taxe sur la valeur ajoutée versées à compter de 2021 aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements, à la Ville de Paris et à la métropole de Lyon en compensation des pertes de recettes résultant de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Le droit en vigueur prévoyait que le montant de ces fractions serait égal au produit de la TVA de l'année précédente et d'un coefficient de référence.

Ce coefficient devait correspondre au rapport entre les moindres recettes devant faire l'objet d'une compensation en 2021 et le produit de la TVA en 2020.

L'importante contraction de la TVA en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire par rapport à la prévision initiale (- 11,7 %) conduirait mécaniquement ces coefficients de référence à être plus important qu'escompté.

Or, cette situation conduirait selon le Gouvernement à « surcompenser » les collectivités locales au-delà des recettes effectivement perdues à compter de 2022.

La commission des finances considère que ce changement des modalités de compensation n'est pas justifié alors que les collectivités locales sont dans une situation fragile.

En outre, la contemporanéisation des versements de TVA introduite par le présent article exposerait davantage les collectivités locales au risque d'un retournement de la conjoncture économique.

Dans ce contexte, la commission des finances vous propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UN EFFET DE SURCOMPENSATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION RÉSULTANT DE LA CONTRACTION DU PRODUIT DE LA TVA EN 2020

A. DES FRACTIONS DU PRODUIT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE DOIVENT ÊTRE VERSÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES À COMPTER DE 2021 DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION

1. L'affectation d'une fraction de TVA aux départements, aux EPCI, à la Ville de Paris et à la métropole de Lyon

L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 a procédé à **une réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales devant conduire, en 2023, à sa suppression.**

Les objectifs et les caractéristiques de cette réforme ont fait l'objet d'une présentation détaillée dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2020¹.

Compte tenu de **l'impact de cette réforme sur les ressources des collectivités locales** – une diminution des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui la perçoivent – **les modalités de compensation prévues à l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 sont les suivantes :**

- les communes bénéficieraient de la « redescende » de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour environ 15 milliards d'euros ;

- les départements², les EPCI³, la Ville de Paris⁴ et la métropole de Lyon⁵ ainsi que les collectivités territoriales unique de Corse, Guyane et Martinique⁶ seraient compensés de la perte de cette recette fiscale par l'attribution d'une fraction dynamique du produit de la taxe sur la valeur ajoutée pour environ 23,5 milliards d'euros.

¹ Voir le commentaire de l'article 5 figurant au tome II du rapport général n°140 fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020 par M. Albéric de MONTGOLFIER.

² Au titre de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

³ Au titre de la perte du produit de la d'habitation sur les résidences principales.

⁴ Idem.

⁵ Au titre de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties et du produit intercommunal de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

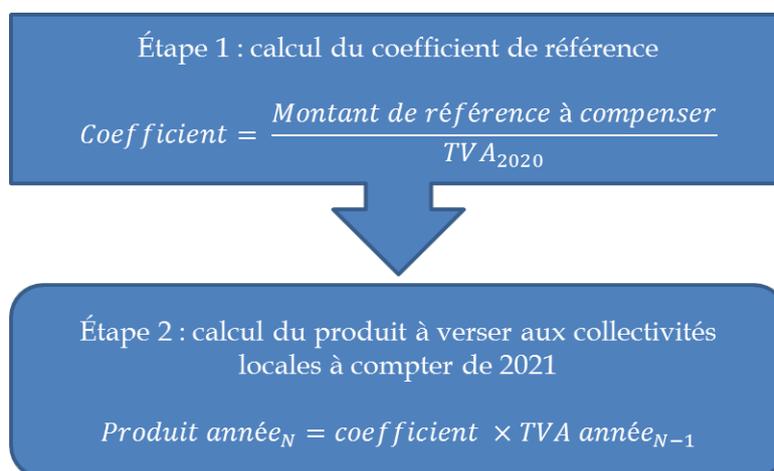
⁶ Au titre de la perte du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

2. La détermination d'un coefficient de référence appliqué chaque année au produit de TVA de l'année précédente

Pour déterminer le montant du produit de TVA revenant aux collectivités locales, le législateur a prévu que soit calculé, en 2021, **un coefficient de référence appliqué chaque année aux recettes nettes de TVA perçu au niveau national l'année précédente.**

Pour chaque collectivités locales concernées, le coefficient de référence – qui n'est calculé qu'une seule fois et n'est pas modifié à l'avenir – est égal au **rapport entre le montant de référence des recettes devant être compensées¹ et le montant du produit de la TVA en 2020.**

Calcul des fractions de TVA revenant aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation



Source : commission des finances du Sénat

Ces modalités de compensation permettent, ainsi, aux collectivités locales de **bénéficier à compter de 2022 de la dynamique du produit de la TVA de l'année précédente.**

De même, **en cas de contraction du produit de la TVA au cours d'une année, l'effet sur les ressources des collectivités locales est reporté d'un an.**

¹ Les recettes à compenser sont, pour les EPCI, celles de taxe d'habitation sur les résidences principales et, pour les départements, celles de taxe foncière sur les propriétés bâties. L'établissement de ce montant s'appuie sur des bases et des taux historiques, tient compte des compensations d'exonération perçues et intègre un montant représentatif du produit des rôles supplémentaires perçu par les collectivités locales. Pour une présentation plus exhaustive des modalités d'établissement de ce montant de référence, il est suggéré de se reporter au commentaire de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 du rapport cité supra. Le présent article ne modifie pas le calcul de ce montant de référence.

Par ailleurs, l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit que le montant de la fraction de TVA revenant aux collectivités locales au titre d'une année ne peut être inférieur au montant de référence pris en compte pour établir le coefficient.

En d'autres termes, **le montant de la fraction versée au titre d'une année ne peut être inférieur à celui des recettes perdues à l'occasion de la réforme, soit 23 milliards d'euros au niveau national.**

3. Un versement par douzième et une régularisation en cours d'année

L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 précise que **les versements de TVA aux collectivités locales s'effectuent par douzième.**

Au titre des premiers mois, **leur montant est déterminé en référence à l'évaluation révisée du produit de la TVA de l'année inscrite au projet de loi de finances de l'année à venir.**

Une fois définitivement connu le montant du produit de TVA de l'année précédente, **une régularisation négative ou positive est effectuée** sur les douzièmes de fiscalité restant à verser aux collectivités locales.

B. EN RAISON DE LA CONTRACTION DE LA TVA EN 2020, L'APPLICATION DES MODALITÉS DE CALCUL ET D'ÉVOLUTION DE CES FRACTIONS ENTRAÎNERAIENT UNE SURCOMPENSATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le dispositif de compensation a été conçu et adopté en s'appuyant sur **l'hypothèse d'un produit de TVA égal à 126,1 milliards d'euros en 2020.**

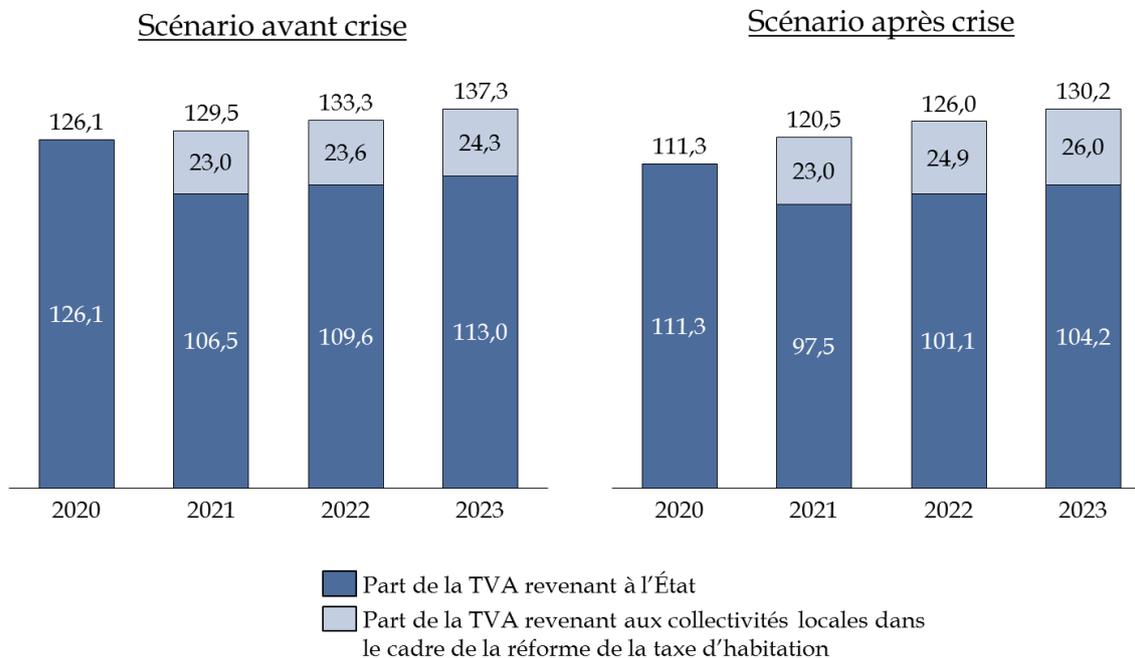
Or, dans le contexte de la crise sanitaire et économique, **le produit de la TVA en 2020 devrait, finalement, s'élever à 111,3 milliards d'euros** et connaître un rebond de près de 9 % en 2021.

Il en découle que **le niveau des coefficients de référence serait plus important qu'escompté** et que, par suite, le montant des fractions de TVA revenant à chaque collectivité territoriale sera plus élevé qu'attendu.

En conséquence, les collectivités locales devraient bénéficier d'un effet pérenne de surcompensation, à compter de 2022, de l'ordre de 1,3 milliards d'euros.

Évolution du produit de la TVA revenant à l'État et aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation

(en milliards d'euros)



Notes : le montant des recettes à compenser est estimé à 23 milliards d'euros conformément aux éléments retracés dans les documents budgétaires - l'évolution du produit de TVA est déterminée en référence à la croissance économique en valeur figurant dans le rapport économique social et financier (RESF) 2020 et 2021 - il est fait l'hypothèse d'une élasticité de la TVA à la croissance économique égale à l'unité.

Source : commission des finances du Sénat

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE RÉVISION DES MODALITÉS DE CALCUL ET D'ÉVOLUTION DES FRACTIONS PERMETTANT DE RÉDUIRE L'EFFET DE SURCOMPENSATION

Par un amendement présenté par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit, avec un avis favorable du rapporteur général, le présent article additionnel dont l'objet est de :

- **modifier la règle de calcul des coefficients de référence présentés *supra* ;**

- **rendre contemporain, à compter de 2021, le versement des fractions de TVA aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation.**

À cet effet, le présent article propose, en premier lieu, que le coefficient de référence institué à l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 soit déterminé comme **le rapport entre le montant des recettes à compenser, d'une part, et le produit évalué des recettes de TVA en 2021, d'autre part.**

Cette disposition contribuerait à **abaisser ces coefficients à des niveaux plus proches de ceux envisagés lors de l'adoption de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales.**

En effet, alors que compte tenu des hypothèses sous-jacentes à la loi de finances initiale pour 2020, **les collectivités locales auraient dû percevoir environ 18,2 % du produit de la TVA de l'année précédente.**

La récession observée en 2020 aurait eu pour effet d'élever durablement cette part à 20,7 %.

Sous toutes réserves, **les modalités de calcul proposées conduiraient cette part à représenter 19,1 % des recettes de TVA.**

Le produit de TVA de l'année 2021 ne sera évidemment pas connu lorsque devront être déterminés les coefficients de référence. Aussi, le présent article propose que **les coefficients soient actualisés à mesure que le produit de la TVA de l'année 2021 sera révisé.**

Le produit final n'étant connu au titre d'une année que l'année suivante, une régularisation sera effectuée en 2022 au titre de l'année 2021.

En deuxième lieu, le présent article propose que **le produit de TVA auquel s'applique le coefficient soit celui de l'année en cours et non de l'année précédente.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MODIFICATION UNILATÉRALE ET INACCEPTABLE DES MODALITÉS DE COMPENSATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION

Le présent article a été introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement **sans qu'aucune concertation préalable n'ait été conduite avec les collectivités locales.**

Il consiste à **modifier les règles de calcul et d'évolution des fractions de TVA versées aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation** dans le seul intérêt budgétaire de l'État et sans égard pour la situation des collectivités locales.

En effet, **les départements sont, par exemple, confrontés à une hausse importante de leurs dépenses sociales** au titre du revenu de solidarité active alors que leurs recettes – de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, notamment – continueront de se réduire en 2021.

Cet effet-ciseau frappe également les établissements publics de coopération intercommunale à qui l'on demande de participer au processus de la relance par la commande publique alors même que leurs recettes – CVAE ou versement mobilité – se dégradent ou sont mal compensées.

Lors de l'examen de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales, **le Sénat et la commission des finances ont alerté le Gouvernement sur la nécessité de tenir compte du caractère cyclique des recettes de TVA** pour construire un système équilibré et protecteur tant pour l'État que pour les collectivités locales.

Le présent article conduirait à **réduire les recettes des collectivités locales de 1,3 milliard d'euros en 2022** ce qui, dans le contexte actuel, n'est pas raisonnable.

En outre, **il impliquerait de contemporanéiser les versements de TVA aux collectivités locales ce qui constitue un important facteur de fragilité** alors même que les garanties prévues sont particulièrement faibles.

En conséquence, la commission des finances propose, par un amendement **FINC.26**, de **supprimer cet article**.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 22 ter (nouveau)

Compensation par l'attribution d'une fraction de tarif de la TICPE de transferts de compétences à la Collectivité européenne d'Alsace

Conformément aux exigences constitutionnelles en la matière, le présent article prévoit une mesure de compensation, par l'attribution d'une fraction du produit de la TICPE, du financement de compétences de voirie transférées à la future Collectivité européenne d'Alsace. Cette mesure représenterait une perte de recettes pour l'État estimée à 15,5 millions d'euros.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA FUTURE COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE SE VERRA TRANSFÉRER DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE VOIRIE À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2021

Issue du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin prévu à compter du 1^{er} janvier 2021, la **Collectivité européenne d'Alsace** a été créée par la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

L'article 6 de cette loi prévoit que les routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin soient transférées avec leurs dépendances et accessoires dans le domaine public routier de la **Collectivité européenne d'Alsace**, à l'exception des voies situées sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.

Pour mémoire, l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». L'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») précise que les ressources attribuées au titre de cette compensation doivent être équivalentes aux dépenses consacrées par l'État pour l'exercice de ces compétences à la date du transfert, et que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées en loi de finances. Les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales

fixent les règles générales applicables à la compensation financière de tels transferts de compétences. L'article L. 1614-3 du même code dispose en particulier que le montant des dépenses nouvelles résultant, pour les collectivités territoriales, de tels transferts de compétences est constaté par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales (CFL). **L'attribution d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est le vecteur usuel de telles compensations.**

L'article 9 de la loi du 2 août 2019 précitée fixe les conditions d'application de ces exigences constitutionnelles aux compétences transférées à la collectivité européenne d'Alsace.

En premier lieu, cet article définit le droit à compensation de la Collectivité européenne d'Alsace au titre :

- des charges d'investissement transférées, hors opérations routières mentionnées au III du présent article, ce droit étant alors égal à la moyenne des dépenses actualisées et constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences (hors dépenses inscrites dans le cadre de contrats de plan État-régions- CPER) ;

- des charges de fonctionnement transférées par la présente loi, ce droit étant alors égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences.

Il est prévu qu'un décret pris après avis de la CCEC fixe les modalités précises de calcul de ce droit.

En second lieu, cet article prévoit **l'attribution, dans des conditions fixées en loi de finances, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, obtenue par application d'une fraction du tarif de la TICPE aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national correspondant à compter du 1^{er} janvier au montant du droit à compensation pérenne.**

Il instaure en outre un mécanisme de garantie en précisant que si les recettes provenant de cette fraction de tarif de la TICPE diminuent et s'établissent à un niveau inférieur au montant du droit à compensation, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à la Collectivité européenne d'Alsace un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ATTRIBUTION D'UNE FRACTION DE TARIF DE LA TICPE À LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE EN COMPENSATION DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture avec un avis favorable du rapporteur général du budget.

Le I du présent article prévoit, en application des articles 6 et 9 de la loi précitée, l'attribution d'une fraction de tarif de la TICPE applicable aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2020, fixée à :

- 0,040 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 0,035 euro par hectolitre, s'agissant du gazole, présentant un point d'éclair inférieur à 120 °C.

Selon l'exposé sommaire de l'amendement dont le présent article est issu, cette fraction représenterait un montant de **15,5 millions d'euros**, dont 11,3 millions d'euros au titre des charges d'investissements et de 4,2 millions d'euros au titre des charges de fonctionnement.

Le II du présent article prévoit néanmoins que **si ce montant provisionnel s'avérait inférieur au montant de droit à compensation** fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé des comptes publics, **la différence ferait l'objet d'une attribution d'une part supplémentaire du produit de la TICPE revenant à l'État.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE COMPENSATION FINANCIÈRE À ASSURER DANS LE RESPECT DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES

Le rapporteur général prend acte des dispositions proposées par le présent article, qui fixe les conditions de la compensation financière accompagnant le transfert à la Collectivité européenne d'Alsace des compétences qui lui sont attribuées en matière de voirie dans le respect des exigences constitutionnelles.

Il relève que le montant provisionnel de 15,5 millions d'euros prévu par le présent article pourra en tout état être ajusté dans le cas où il serait inférieur au droit à compensation tel que défini par la loi du 2 août 2019 précitée.

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

ARTICLE 23

Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales

Le présent article détaille l'évolution des prélèvements sur les recettes de l'État destinés aux collectivités territoriales.

La commission vous propose d'adopter un amendement tirant les conséquences des modifications qu'elle propose par ailleurs dans la première partie du projet de loi de finances et tendant à créer de nouvelles dotations de compensation et à revenir sur les minoration des variables d'ajustement.

I. LE DROIT EXISTANT : LA PRÉSENTATION DES PSR DANS UN ARTICLE DISTINCT RÉPOND À UNE EXIGENCE ORGANIQUE

Selon l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

L'article 34 de la LOLF dispose **que le montant de ces prélèvements sur recettes (PCR) figure annuellement en loi de finances.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE HAUSSE DE 4,9 % DES PSR À PÉRIMÈTRE COURANT ET UNE BAISSSE DE 9 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT

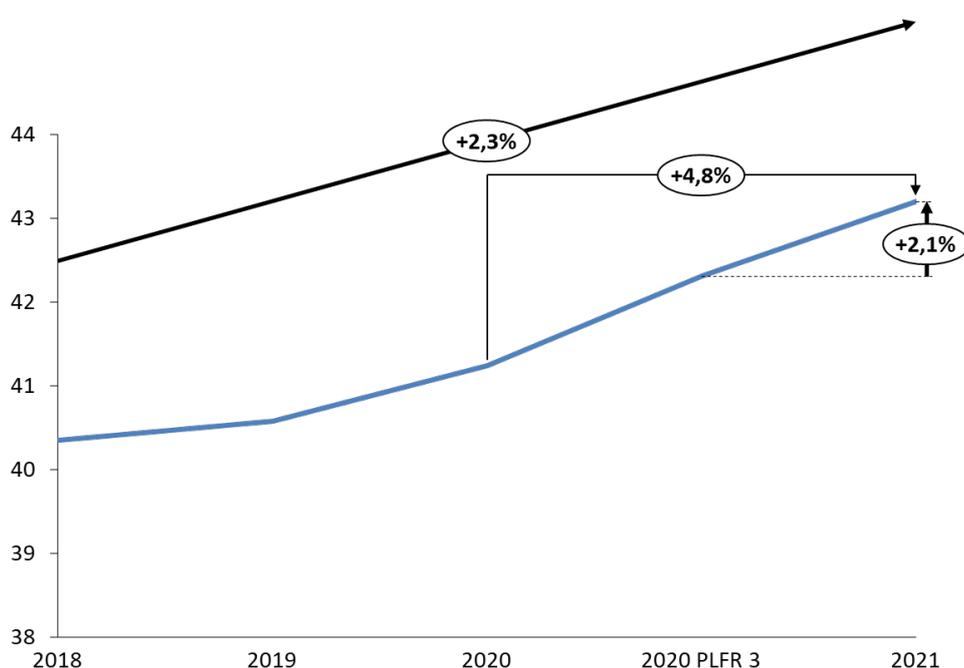
Le présent article évalue à **43,2 milliards d'euros le montant des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales.**

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, à périmètre constant, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales diminuent de 479 millions d'euros, soit une baisse de 9 %. À périmètre courant, **ils progressent de 2,001 milliards d'euros, soit une hausse de 4,9 %.**

Cette évolution résulte notamment de la **création de plusieurs PSR en troisième loi de finances rectificative pour 2020**¹. Celle-ci prévoyait une hausse de 1 068 millions d'euros au total en 2020 des PSR au profit des collectivités.

Parmi les quatre PSR créés par la troisième loi de de finances rectificative pour 2020, le **PSR exceptionnel de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales du bloc communal en 2020** devrait avoir un coût de **430 millions d'euros en 2021**, (IDFM), dont 180 millions destinés à compenser les pertes fiscales d'Île de France Mobilités et 250 millions pour le bloc communal.

Évolution de l'ensemble des PSR (en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Plusieurs PSR sont stables, hors effets de périmètre. **C'est le cas de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** des départements et du bloc communal, de la dotation régionale d'équipement scolaire ou encore du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

On notera cependant plusieurs évolutions à la hausse. La plus significative est celle **du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), en progression de 546 millions d'euros, pour un montant total de 6 546 millions d'euros**. Cette évolution devrait traduire le dynamisme de l'investissement local sur le premier trimestre 2020 ainsi que les mesures de relance prévues pour soutenir l'investissement des collectivités en 2020 et 2021.

D'autres dotations progressent dans de moindres mesures. Le PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale augmente ainsi de 8 millions d'euros. **La majoration supplémentaire pour l'ensemble des communes de moins de 500 habitants éligibles à la dotation particulière élu local (DPEL) de 8 millions d'euros votée en deuxième loi de finances rectificative pour 2020 est reconduite en 2021**. Les compensations d'exonérations de fiscalité locale croissent également de 8 millions.

Par ailleurs, le projet de loi de finances initiale pour 2021 instaure un nouveau PSR **d'un montant de 3 290 millions d'euros** visant à compenser au bloc communal la perte de recettes résultant de la réduction de moitié de la valeur locative des locaux industriels pour l'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à compter de 2021, conformément aux dispositions de l'article 4 dans le cadre de la réforme dite des « impôts de production » du Gouvernement.

Les dotations de compensation entrant dans le périmètre des **variables d'ajustement sont minorées de 50 millions d'euros en 2021** afin de maîtriser la hausse tendancielle des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales par rapport au niveau des crédits fixé par la LFI pour 2020. Cette diminution concerne les fractions régionales et départementales de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Par conséquent, elle n'affecte pas le bloc communal.

Plusieurs mesures de périmètre affectent également le montant global des PSR. La plupart d'entre elles portent sur la DGF, entraînant sa diminution à hauteur de 89 millions d'euros.

Cette dernière découle essentiellement de la **recentralisation de la compétence de financement et d'attribution du revenu de solidarité active (RSA) dans le département de La Réunion pour 59,3 millions d'euros**. La baisse de 29,5 millions d'euros de la dotation de compensation résultant de la recentralisation de la lutte contre la tuberculose a quant à elle été adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Dans une moindre mesure, la recentralisation de la compétence vaccination du département du Morbihan ainsi que l'actualisation de la dotation forfaitaire de Mayotte dans le cadre de la recentralisation du RSA entraînent respectivement une diminution de 0,8 million d'euros et une hausse de 0,6 million d'euros.

Le montant du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) diminue de 1,1 million d'euros pour tenir compte de la recentralisation du RSA à La Réunion.

Enfin, **le montant de la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale est diminué de 2 138 millions d'euros**. Cette baisse est la conséquence de la suppression de la taxe d'habitation votée en loi de finances initiale pour 2020, la suppression de l'impôt entraînant mécaniquement celle de ces exonérations et de leur compensation.

Comme le prévoyait le dispositif adopté en 2020, cette **baisse est neutre pour les recettes du bloc communal**, dès lors que la baisse de la compensation d'exonération est intégrée au montant reçu par les communes et les EPCI en 2021 au titre de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales

(en millions d'euros, en autorisations d'engagements)

	LFI 2020 courant	PLF 2021 à périmètre constant	Évolution PLF 2021 constant/LFI 2020		Mesure de transfert et de périmètre	PLF 2021 à périmètre courant
			(en M€)	(en %)		
Dotation globale de fonctionnement	26 847	26 845	2	0 %	-89	26 756
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	8	7	-1	-19 %		7
Compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines	50	50	0	0 %		50
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	6 000	6 546	+546	+9 %		6 546
PSR de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 669	2 677	- 8	0 %	-2 138	540
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (Dot)	451	414	-37	-8 %		414
Dotation élu local	93	101	8	9 %		101
PSR de l'État au profit de la collectivité de Corse	63	63	0	0 %		63
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	467	467	0	0%	-1	466
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	2 918	2 905	-13	0 %		2 905
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	48	48	0	0 %		48
PSR Guyane	27	27	0	0%		27
PSR Accompagnement de la réforme de l'apprentissage	123	123	0	0 %		123
PSR Polynésie Française	91	91	0		0	91
Soutien exceptionnel de l'État au profit du bloc communal (LFR 3)	0	430				430
PSR de compensation de la réduction des VLC de TFPB et de CFE des locaux industriels	0	0			3 290	3 290
Total des PSR	4	42			+ 1	43

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 vert les PSR créés

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par le Gouvernement tirant les conséquences de l'insertion par l'Assemblée de deux articles additionnels.

Le **nouvel article 23 bis** institue un nouveau prélèvement au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant une perte de base de cotisation foncière des entreprises d'au moins 70 % depuis 2012. Le montant de ce PSR est cependant minime et s'élève à **900 000 euros**.

Le **nouvel article 23 ter** crée un PSR exceptionnel de compensation du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) afin de pallier la baisse du volume de péréquation horizontale assise sur les DMTO du fait de la crise sanitaire, pour un total de **60 millions d'euros**.

En conséquence, **le montant global des PSR est augmenté de 43 249 à 43 309 millions d'euros**.

Nouveaux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en PLF 2021

(en millions d'euros, en autorisations d'engagements)

	LFI 2020 courant	PLF 2021 à périmètre constant	Évolution PLF 2021 constant/LFI 2020		Mesure de transfert et de périmètre	PLF 2021 à périmètre courant
			(en M€)	(en %)		
Soutien exceptionnel de l'État au profit du bloc communal (LFR 3)	0	430				430
PSR de compensation de la réduction des VLC de TFPB et de CFE des locaux industriels	0	0			3 290	3 290
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant une perte de base de cotisation foncière des entreprises	0	0				0,9
Prélèvement sur les recettes de l'État exceptionnel de compensation du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	0	0				60
Total des PSR	41 247	42 186	479	-9 %	+ 1 062	43 309

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Les modifications introduites à l'Assemblée nationale, quoique bénéfiques pour les finances des collectivités territoriales, sont **d'ampleur limitée** au vu de la situation des finances locales à la suite de la crise sanitaire et de la réforme des impôts de production prévue à l'article 3 du présent projet de loi.

Dans la mesure où **votre commission vous propose d'adopter plusieurs amendements** en dégrèvement, à l'article 22 et portant article additionnel à l'article 22 du présent projet de loi de finances, les prélèvements sur recettes **évolueraient de 2,4 % par rapport au montant voté par l'Assemblée nationale, et de 2,6 % par rapport au texte déposé par le Gouvernement**, soit un milliard d'euros supplémentaire.

Cette évolution découlerait notamment de la **création de nouvelles dotations de compensation des pertes de recettes subies au titre de la réforme de la CVAE en 2021**, à destination du bloc communal à hauteur de 585 millions d'euros et des départements pour un montant de 392 millions d'euros.

À la création de ces dotations s'ajoute une **majoration du PSR au titre de la compensation des pertes de recettes liées au seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport**, qui découle de la suppression de la minoration des variables d'ajustement à hauteur de 37,558 millions d'euros.

Sont également majorées la **dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle**, qui bénéficie d'une hausse de 12 millions d'euros et la **dotations pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale** qui bénéficie d'une hausse de 37,51 millions d'euros.

L'amendement **FINC.27** tire ainsi les conséquences de ces évolutions proposées par la commission des finances sur le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

ARTICLE 23 bis (nouveau)

Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État en faveur de certains contributeurs au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) ayant subi une contraction de leurs bases de cotisation foncière des entreprises

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, a pour objet d'instituer une dotation équivalente au tiers du reversement effectué au profit du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) représentant au moins 2 % des recettes de fonctionnement d'une commune ou d'un groupement confronté à une contraction d'au moins 70 % de ses bases de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Ce dispositif apporte une première réponse aux critiques nées de la décision de figer l'évolution des versements ou reversements au titre du FNGIR à leur niveau de 2013.

Comme s'en font régulièrement l'écho plusieurs parlementaires, certains territoires sont mis en difficulté par l'impossibilité de réduire le montant des versements au FNGIR alors même qu'ils connaissent des fermetures d'entreprises et des baisses de produits fiscaux.

Le présent article ne constitue pas en soi une réforme du FNGIR puisqu'il ne s'agit, pour l'instant, que de soulager certains territoires et d'apporter des gages à ceux qui s'apprêtent - comme Fessenheim - à connaître des contractions importantes de leurs recettes de fiscalité économique.

Si une véritable réforme du FNGIR serait sans doute souhaitable elle devra s'inscrire dans le cadre d'une réforme concertée et travaillée permettant, en particulier, de préserver la situation des bénéficiaires.

Dans l'attente d'une évolution plus globale du FNGIR et compte tenu des attentes exprimées par les territoires contributeurs au fonds malgré la contraction de leurs bases de fiscalité économique, la commission vous invite à adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FONDS NATIONAL DE GARANTIE INDIVIDUELLE DES RESSOURCES (FNGIR) EST CRITIQUÉ POUR SON ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DE L'ÉVOLUTION DES BASES FISCALES

A. LE FNGIR A ÉTÉ INSTITUÉ POUR ASSURER LA NEUTRALITÉ FINANCIÈRE DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

1. La suppression de la taxe professionnelle de 2009

L'article 2 de la loi de finances initiale pour 2010 a procédé à la **suppression de la taxe professionnelle** perçue par les collectivités du bloc communal, les départements et les régions et a institué un nouveau schéma d'imposition économique locale.

Une **contribution économique territoriale (CET)** regroupant deux nouvelles taxes a, notamment, été créée :

- la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** assise sur la valeur ajoutée des entreprises redevables, calculée en référence à un taux national variable en fonction du chiffre d'affaires et dont le produit est affecté pour moitié aux régions et pour moitié aux départements et aux collectivités du bloc communal ;

- la **cotisation foncière des entreprises** due au titre de la propriété ou de la jouissance d'un local affecté à une activité économique, assise sur la valeur locative du bien, déterminée en référence à un taux délibéré par les communes et leurs groupements et dont le produit leur est affecté.

En outre, le législateur a institué **des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux**.

Pour mémoire, le produit de ces trois impositions s'est élevé, en 2019, à :

- 18,9 milliards d'euros pour la CVAE ;
- 8 milliards d'euros pour la CFE ;
- 1,6 milliard d'euros pour les IFER.

2. La mise en œuvre de deux mécanismes de garantie

Comme le relevait notre collègue Charles Guené dans son rapport de 2011 relatif à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle¹, **la suppression de cet impôt devait constituer un « bouleversement de grande ampleur pour les finances locales ».**

Afin d'assurer **la neutralité financière de la réforme**, l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010 a introduit deux dispositifs de compensation à compter de 2011 :

- une **dotation de compensation** de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) financée par l'État ;

- une **garantie individuelle de ressources versée au profit de certaines collectivités du bloc communal par un fonds national** alimenté par des versements effectués par ces dernières.

Au titre de l'année 2010 et dans l'attente de la mise en œuvre des dispositions précitées, les collectivités locales ont bénéficié du versement d'une **compensation relais** d'un montant représentatif des recettes actualisées de la taxe professionnelle perçue en 2009 et financée par un prélèvement sur les recettes de l'État.

3. Le fonctionnement du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)

Le FNGIR est un fonds dont l'objet est de **redistribuer des ressources fiscales entre les collectivités du bloc communal** compte tenu des gains ou des pertes qu'elles auraient tirés de la réforme de la taxe professionnelle de 2010.

Dans sa rédaction initiale, le dispositif prévu à l'article 78 de la loi de finances pour 2010 prévoyait que **les ressources fiscales de chaque collectivité du bloc communal fassent l'objet d'un prélèvement ou d'un versement** égal, chaque année, à **la différence entre le montant des produits de deux paniers de ressources.**

Le premier panier de ressources correspond à **une référence « historique »** représentative des recettes fiscales que percevait la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale avant la réforme.

¹ Rapport d'information n°611 de Monsieur Charles Guené, sénateur, fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, 2011.

Son montant est égal à la somme des produits perçu en 2010 au titre :

- des impositions foncières (taxes foncières et taxe d'habitation) ;
- de la compensation relais évoqué *supra* ;
- des compensations d'exonération de fiscalité locale.

Le second panier représente **les ressources perçues à date par les collectivités du bloc communal**. Son montant est égal au produit :

- des impositions foncières (taxes foncières et taxe d'habitation) ;
- de la cotisation foncière des entreprises ;
- de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ;
- des IFR ;
- de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base ;
- des compensations d'exonération ;
- de la dotation de compensation (DCRTP) perçue au titre de l'année 2011.

B. LES VERSEMENTS ET REVERSEMENTS AU FNGIR ONT ÉTÉ GELÉS EN 2014 CE QUI LES A DECONNECTÉS DE L'ÉVOLUTION DES BASES FISCALES

L'article 40 de la loi de finances initiale pour 2012¹ a prévu qu'à compter de 2014, **les montants versés ou perçus au titre du FNGIR seraient figés au niveau constaté l'année précédente**.

Cette mesure a fait l'objet de nombreuses critiques tenant, en particulier, à **l'absence de prise en compte des évènements pouvant réduire les bases fiscales des collectivités locales** (fermeture d'entreprise, par exemple) dans le calcul des reversements.

À titre d'exemple, depuis 2015, **nos collègues sénateurs ont adressé 27 questions écrites au Gouvernement faisant état de difficultés résultant du gel des contributions au FNGIR**.

Enfin, il peut être relevé que, **pour répondre à cette problématique sans remettre en cause le montant des prélèvements** opérés au titre du FNGIR, l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2014 permet à un EPCI, **par délibérations concordantes**, de prendre à sa charge le versement dû par l'une de ses communes membres.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RÉDUIRE LA CHARGE QUE REPRÉSENTE LE FNGIR POUR CERTAINS TERRITOIRES QUI ONT CONNU UNE IMPORTANTE BAISSÉ DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Le présent article a été introduit au projet de loi de finances pour 2021 par l'adoption d'un amendement de notre collègue député Vincent Thiébaud ayant reçu **un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances.**

A. L'INSTITUTION D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT AU PROFIT DE CERTAINES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le présent article a pour objet d'instituer **un prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale qui, tout en étant contributeurs au FNGIR, ont subi une contraction substantielle de leurs bases de CFE depuis 2012.**

Il procède à cette fin à l'insertion au sein du 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 d'un VIII nouveau.

Le **A dudit VIII** institue le PSR à compter de 2021 et prévoit que sont éligibles à celui-ci les communes et les EPCI qui :

- sont contributeurs au FNGIR à hauteur d'au moins 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement ;

- ont subi une contraction de leurs bases de cotisation foncière des entreprises supérieure à 70 % depuis 2012.

Le **B du même VIII** indique que **le montant du PSR versé à chaque collectivité locale bénéficiaire est égal à un tiers du reversement dû au titre du FNGIR.**

Le **D** prévoit, enfin, que les pertes de bases de cotisation foncière des entreprises qui résultent d'une restructuration territoriale (changement de périmètre d'un EPCI, par exemple) ou du changement de régime fiscal de l'EPCI ne seront pas prises en compte.

B. L'ARTICULATION DE CE DISPOSITIF AVEC UN INSTRUMENT DE SOUTIEN AUX COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES À UNE BAISSÉ DES RECETTES D'IMPOSITIONS FORFAITAIRES SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX

Pour mémoire, l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2019¹ a institué un dispositif visant à lisser et compenser dans le temps les « pertes importantes » d'impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) subie par certaines communes ou EPCI.

Ce dispositif – qui a fait l'objet d'une description exhaustive dans le rapport général de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2019² – est **supposé bénéficier aux territoires accueillant, notamment, des centrales nucléaires destinées à être fermées.**

Il consiste en **une prise en charge dégressive sur quatre ans des moindres recettes.**

À cet égard, le **C du VIII** inséré au sein de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010 prévoit que les communes, les EPCI et les communes membres d'un EPCI qui bénéficient des mécanismes de compensation mentionnés *supra*, ne pourront prétendre que quatre années après leur activation à un versement au titre du PSR institué par le présent article pour compenser une partie du montant de leur contribution au FNGIR.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR DU FNGIR

La commission des finances considère que le dispositif introduit à l'Assemblée nationale offre **une première réponse au problème régulièrement soulevé du gel du montant des contributions au FNGIR.**

En effet, plusieurs territoires continuent de contribuer à ce fonds alors même que leurs bases de fiscalité économique ont fortement diminué.

Le mécanisme proposé concernerait **un nombre limité de communes ou de groupements** – moins de 300 – et son coût demeurerait modeste, autour de 2,5 millions d'euros. **Il ne constitue pas en lui-même une remise en cause du FNGIR** puisqu'il n'a pour objet que de verser une dotation de compensation à certains contributeurs et non de modifier les règles de calcul et d'évolution des contributions.

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

² Voir le commentaire de l'article 25 du rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2019.

Il parait nécessaire d'ouvrir **une concertation sur l'avenir du FNGIR.**

Celle-ci devra permettre de **prendre en compte les observations de certains contributeurs** confrontés à des contractions de l'activité économique durable sur leur territoire.

Elle aura aussi pour objectif de **préserver la situation des bénéficiaires** de la réforme pour qui la suppression de la taxe professionnelle a entraîné des pertes de recettes.

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

ARTICLE 23 ter (nouveau)

Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État en faveur des bénéficiaires du fonds de péréquation des départements

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale institue un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des départements bénéficiaires du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux.

La contraction du produit des DMTO en 2020 par rapport à 2019 (- 10 % selon les estimations les plus récentes) entrainera mécaniquement une baisse du montant des contributions au profit du fonds de péréquation.

Il en découle que les départements les plus fragiles pourraient voir le montant des reversements dont ils bénéficient diminuer en 2021.

Afin de ne pas faire peser un effort supplémentaire sur les contributeurs, le présent article organise la prise en charge par l'État de la différence entre le montant qui sera perçu par les bénéficiaires et celui qu'ils auraient perçu si le fonds avait atteint sa cible de 1,6 milliard d'euros.

La commission des finances rappelle que cette mesure est bienvenue même si elle est loin d'apporter une réponse suffisante aux inquiétudes légitimes exprimées par les départements quant à l'absence, par exemple d'une compensation des dépenses supplémentaires du revenu de solidarité active (RSA) constatées en 2020 et qui pourraient s'amplifier en 2021.

Sous cette réserve, elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : INSTITUÉ EN LOI DE FINANCES POUR 2020, LE FONDS DE PÉRÉQUATION DES DÉPARTEMENTS POURRAIT DIFFICILEMENT REMPLIR SES OBJECTIFS COMPTE TENU DE LA BAISSÉ DU PRODUIT DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

A. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX DES DÉPARTEMENTS PROCÈDE D'UNE RÉFORME DE SIMPLIFICATION EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020

Objectif à valeur constitutionnelle depuis 2003, **la péréquation est mise en œuvre entre les départements par trois dispositifs :**

- un fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- un fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements ;
- un fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF).

La loi de finances initiale pour 2020 a simplifié l'organisation de la péréquation des DMTO des départements¹ en fusionnant les anciens :

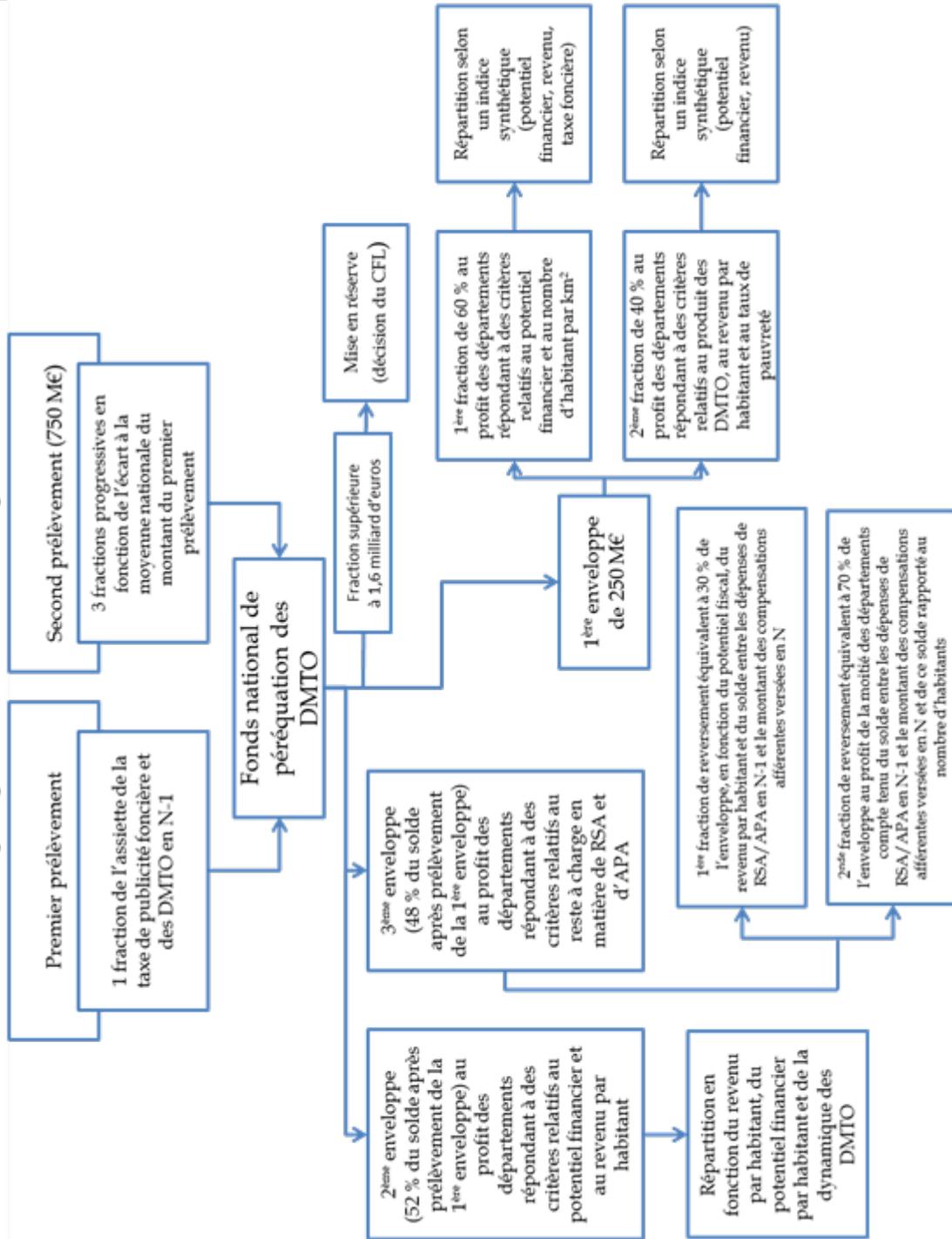
- fonds national de péréquation des DMTO (703 millions d'euros péréqués en 2018) ;
- fonds de solidarité au profit des départements (586 millions d'euros péréqués en 2018) ;
- fonds de soutien interdépartemental à destination des départements (250 millions d'euros péréqués en 2018).

Le fonds national de péréquation des DMTO tel qu'il résulte de la réforme de 2020 est **alimenté par deux prélèvements** assis sur le produit des DMTO des départements de l'année précédente.

Les montants prélevés (1,68 milliard d'euros en 2020) sont redistribués entre les départements en fonction d'indicateur de ressources et de charges.

¹ Pour une présentation exhaustive des enjeux de la réforme introduite en loi de finances pour 2020, se reporter au commentaire de l'article 78 sexies du projet de loi de finances pour 2020 figurant à l'annexe 25 présenté par M. Charles Guéné et Claude Raynal, sénateurs, du Tome III du rapport général de M. Albéric de Montgolfier fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2020.

Schéma récapitulatif du fonds de péréquation des DMTO des départements



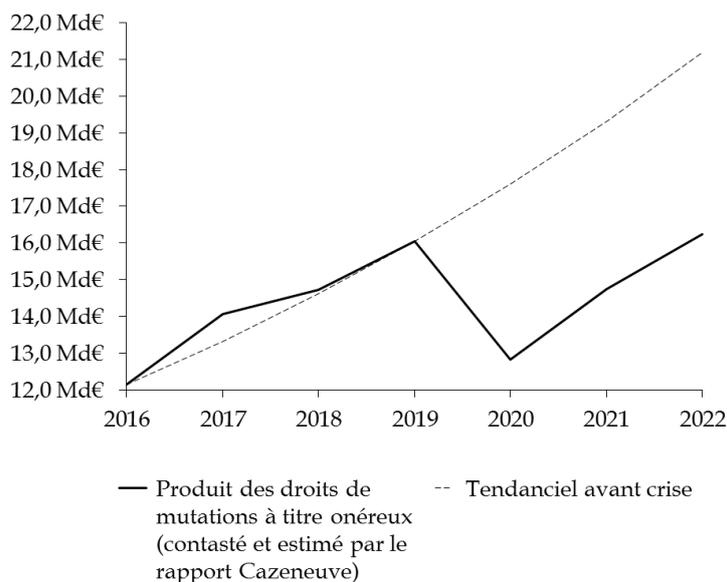
RSA : revenu de solidarité active
 APA : allocation personnalisée d'autonomie
 Source : *commission des finances du Sénat*

B. LA CONTRACTION DES RECETTES DE DMTO POURRAIT ENTRAÎNER UNE DIMINUTION DES VERSEMENTS AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS LES PLUS FRAGILES

Comme indiqué *supra*, le fonds national de péréquation des départements est **alimenté par des prélèvements assis sur le produit des DMTO perçu l'année précédente.**

Or, comme l'a rappelé le rapporteur général dans le tome I du présent rapport et conformément aux évaluations fournies par notre collègue député Jean-René Cazeneuve, **le produit des DMTO s'est fortement contracté au cours de l'année 2020 (- 10 %) en raison de la crise sanitaire.**

Impact de la crise sanitaire sur l'évolution du produit des droits de mutation à titre onéreux



Source : évaluation actualisée de Jean-René Cazeneuve transmise au rapporteur général

Dans ce contexte, le montant des prélèvements effectués pourrait diminuer en 2021 d'un montant compris en 50 et 60 millions d'euros, ce qui entraînerait **une diminution équivalente des versements effectués au profit des départements les plus fragiles.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NEUTRALISATION PARTIELLE DE L'IMPACT DE LA CONTRACTION DU PRODUIT DES DMTO SUR LES VERSEMENTS AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS LES PLUS FRAGILES

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption d'un amendement présenté par **notre collègue député Jean-René Cazeneuve** et plusieurs de ces collègues et qui a reçu un avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Le dispositif proposé a pour objet d'assurer que **le montant des reversements effectués au profit des départements bénéficiaires au fonds de péréquation sera au moins égal, en 2021, au niveau cible de 1,6 milliard d'euros.**

Ainsi, afin de **ne pas faire peser d'effort supplémentaire sur les départements contributeurs** au fonds, le I du présent article institue **un prélèvement sur les recettes de l'État** en faveur des départements bénéficiaires du fonds.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF UTILE QUI DEVRA ÊTRE COMPLÉTÉ DE MESURES SUBSTANTIELLES EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS

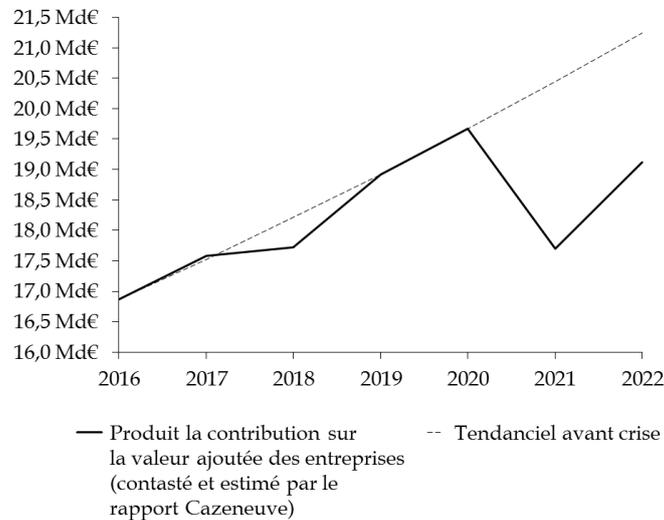
La commission des finances salue **l'institution d'un tel mécanisme qui permettra de soutenir les départements les plus fragiles** et appelle à adopter le présent article sans modification

Elle observe néanmoins que **les départements demeurent dans une situation extrêmement incertaine** quant aux conséquences de la crise sanitaire et économique sur l'évolution de leurs dépenses et ressources.

L'augmentation des dépenses au titre de revenu de solidarité active (RSA) au cours de l'année 2020 (+ 9,2 % sur un échantillon de 15 départements d'après l'Assemblée des départements de France) devrait se confirmer en 2021, notamment si la crise perdure et s'aggrave.

En outre et à l'inverse des régions, **les départements n'ont, comme les collectivités du bloc communal, reçus aucune garantie sur la compensation de leurs moindres recettes de CVAE en 2021.**

Impact de la crise sanitaire sur l'évolution du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises



Source : évaluation actualisée de Jean-René Cazeneuve transmise au rapporteur général

Or, d'après les évaluations de notre collègue député Jean-René Cazeneuve, **le produit global de la CVAE - qui revient pour un quart aux départements - chuterait de façon importante en 2021**. La commission voit ici le risque d'un **effet-ciseaux** qui devra trouver une réponse rapide.

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

B. – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

ARTICLE 24

Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public

Le présent article propose, comme chaque, année, d'ajuster les modalités et en particulier le montant maximal d'affectation des taxes et autres ressources à des personnes autres que les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

Parmi les principales modifications apportées, le présent article accroît les moyens affectés à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), supprime une compensation prévue au profit d'Action Logement Services et introduit un plafonnement au montant des redevances affectées à l'Institut national de propriété industrielles (INPI).

Le texte initial prévoyait également de réduire de 100 millions d'euros le plafond des taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Suite à un accord intervenu entre le Gouvernement et les CCI, l'Assemblée nationale a annulé cette réduction pour 2021.

La commission propose de maintenir la compensation due à Action Logement Services et d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT: LE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES FACILITE LE SUIVI DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

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.

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

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.

S'agissant des organismes dépendant directement de l'État, **l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012¹** a posé le principe du **plafonnement du montant des ressources et impositions qui leur sont affectées**.

Ce principe est justifié parce que le dynamisme des recettes peut être supérieur à l'évolution des besoins de l'organisme affectataire.

Le dispositif du plafonnement a donc pour objectif d'**amener les opérateurs à contribuer à l'objectif de maîtrise de la dépense publique**, et de **renforcer le suivi des ressources affectées** par la discussion chaque année, dans le cadre du projet de loi de finances, d'un article prévoyant l'ajustement des plafonds.

L'article 46 précité de la loi de finances initiale pour 2012 se présente sous la forme d'un tableau mis à jour au fil des années. Il indique 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 successivement 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 disposition², 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 est doublée, depuis la loi de finances pour 2020, de la publication simultanée de ces informations sous la forme d'un fichier numérique de type tableur, ce qui en facilite le suivi.

¹ [Article 46](#) de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² 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 de programmation des finances publiques pour 2018-2022¹ 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, 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, aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale.

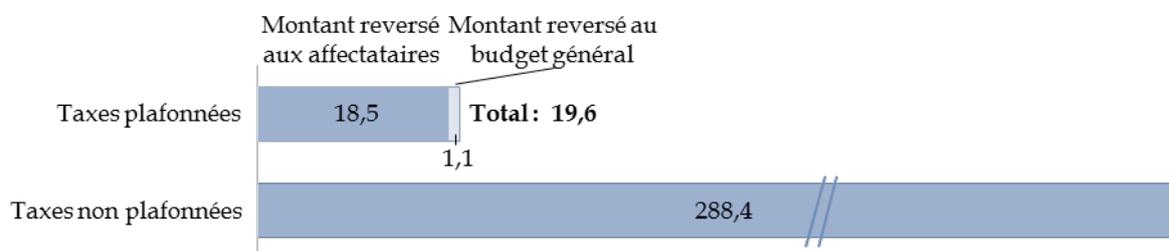
D'après le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, **le produit total prévisionnel des taxes affectées**, tous affectataires compris, est de **308,0 milliards d'euros** en 2020.

Sur ce montant, 288,4 milliards d'euros correspondent à des taxes non plafonnées et 19,6 milliards d'euros à des taxes non plafonnées. Sur ce dernier montant, le montant total du plafonnement est de 19,3 milliards d'euros. L'« écrêtement », c'est-à-dire le montant dépassant le plafond et reversé par conséquent au budget général, est de 1,1 milliard d'euros et les organismes concernés ont effectivement reçu un produit de 18,5 milliards d'euros.

¹ [Article 18](#) de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Montant des taxes plafonnées et non plafonnées en 2020

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'annexe « Voies et moyens », tome 1)

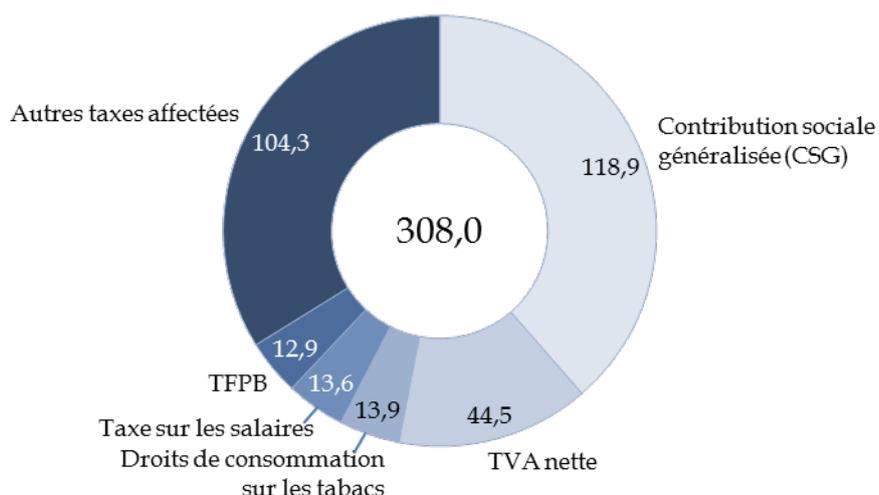
En conséquence, **306,9 milliards d'euros de taxes** devraient être versés à des personnes autres que l'État en 2020.

Ce montant est **nettement supérieur à celui des recettes totales nettes prévisionnelles**, fiscales et non fiscales, du budget général, qui est de 263,1 milliards d'euros en 2020 et qui, avant la crise sanitaire et économique actuelle, était de 295,3 milliards d'euros en 2019.

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 en 2020 respectif de 118,9 milliards d'euros et 44,5 milliards d'euros.

Montant des principales taxes affectées

(Exécution prévisionnelle 2020, en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »

S'agissant des taxes affectées plafonnées, près de la moitié du montant total de 19,3 milliards d'euros correspond à la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance, affectée entièrement à France Compétences.

Le plafonnement ne concerne toutefois pas la totalité des opérateurs de l'État.

Quatorze taxes affectées à des opérateurs rattachés aux missions du budget général ne font l'objet en 2020 d'aucun plafonnement, pour un produit total de 1,5 milliard d'euros.

Liste des principales taxes non plafonnées en 2020 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 2020 (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	384,0
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	235,0
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 - fraction éditeurs	233,4
		Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - fraction distributeurs	223,5
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

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens »)

La taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques, qui a été de 154,4 millions d'euros en 2019, ne figure pas dans cette liste parce que son montant prévisionnel n'est, en raison de la crise actuelle, que de 60,0 millions d'euros en 2020, estimation qui devra sans doute être encore révisée à la baisse suite au reconfinement décidé le 28 octobre dernier.

S'agissant des redevances affectées à l'INPI, leur plafonnement est proposé à compter de 2021 par le présent article (voir *infra*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE VARIATION DES PLAFONDS D’AFFECTATION DES TAXES

A. LE MONTANT DES REDEVANCES AFFECTÉES À L’INPI EST INTÉGRÉ AU MÉCANISME DE PLAFONNEMENT

Le présent article intègre une seule taxe au périmètre des taxes plafonnées.

Taxe intégrée au mécanisme de plafonnement en 2021

(en milliers d’euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé
Redevances perçues à l’occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle ainsi que de registre du commerce et des sociétés, établies par divers textes	Institut national de la propriété industrielle (INPI)	192 900

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances)

L’**Institut national de la propriété industrielle** (INPI) reçoit le produit de plusieurs redevances établies en application de l’article L. 411-2 du code de la propriété intellectuelle et dont le montant ne fait pas actuellement l’objet d’un plafonnement.

Dans un référé relatif à l’INPI¹ publié en septembre 2019, la Cour des comptes a constaté la persistance de nombreux dysfonctionnements dans cet organisme. Elle a notamment considéré que **le mécanisme actuel des redevances permet à l’Institut d’accumuler des excédents anormaux** et a recommandé, soit de faire percevoir les redevances des brevets par l’État, qui verserait ensuite une subvention à l’INPI, soit pour le moins de « mettre sous tension » l’organisme en prévoyant le versement systématique de ses excédents au budget général. Le plafonnement de l’affectation de ces redevances va dans ce sens.

Le montant de ces redevances a été de 234,9 millions d’euros en 2019 et il est prévu à 235 millions d’euros en 2020 puis 228,9 millions d’euros en 2021. Le plafonnement fixé à 192,9 millions d’euros par le I du présent article aurait donc pour effet un reversement de 36 millions d’euros au budget général. Le V réécrit par ailleurs l’article L. 411-2 précité du code de la propriété intellectuelle afin d’y inclure la mention du plafonnement et de retirer des références obsolètes.

¹ Cour des comptes, [L’Institut national de la propriété industrielle \(INPI\)](#), 3 septembre 2019.

B. CINQ TAXES AFFECTÉES SONT REBUDGÉTISÉES ET SORTENT EN CONSÉQUENCE DU MÉCANISME DE PLAFONNEMENT

Le présent article fait sortir cinq taxes du mécanisme de plafonnement.

Liste des taxes déplafonnées en 2021

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond en LFI 2020
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	Action Logement Services (ALS)	290 000
Taxe sur la mise sur le marché de produits du tabac	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSéS)	2 000
Droit de sécurité	Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	13 200
Prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles	Fonds de prévention des risques naturels majeurs	137 000
Taxe sur les casinos embarqués	Organismes de secours et de sauvetage en mer agréés mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure	1 000

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances)

Ces dispositions n'ont pas pour conséquence d'accroître le montant des ressources affectées aux organismes concernés, mais résultent en fait de la **rebudgétisation de ces cinq taxes**, l'intégralité de leur montant étant désormais affecté au budget général de l'État.

Quatre d'entre elles sont rebudgétisées en application d'autres articles du présent projet de loi de finances ou d'une loi de finances précédente et ne feront donc pas l'objet de développements dans le cadre du présent article qui en tire seulement les conséquences :

- le **droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires** et affecté à l'EPSF a été supprimé par le 3° du V de l'article 21 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, avec effet au 1^{er} janvier 2021 ;

- la **taxe sur la mise sur le marché de produits du tabac** et la **taxe sur les casinos embarqués** sont supprimées par l'article 16 du présent projet de loi, qui prévoit également la suppression de leur plafonnement à l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Il est donc superfétatoire de prévoir également la suppression de ce plafonnement dans le présent article ;

- enfin et surtout, l'article 25 du présent projet de loi de finances intègre au budget de l'État le **fonds de prévention des risques naturels majeurs** ou « fonds Barnier ».

S'agissant de la **fraction de taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) affectée à Action Logement Services (ALS)**, le présent article propose, dans son **IV** qui modifie l'article 1001 du code général des impôts et ses **II** et **VIII** qui procèdent à des modifications de coordination, de **mettre fin à l'affectation à cet organisme**, à hauteur de près de 300 millions d'années par an, **d'une fraction du produit de la taxe afférente aux contrats d'assurance en cas de décès** souscrits en garantie du remboursement d'un prêt.

Cette affectation a été décidée par l'article 123 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 afin de **compenser à Action Logement Services la diminution des recettes** résultant du relèvement de vingt à cinquante du seuil de salariés requis pour assujettir une entreprise au versement de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Ce relèvement est prévu par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (**loi PACTE**).

Il convient de souligner que cette compensation était neutre pour le budget de l'État, car les contrats d'assurance-décès étaient précédemment exonérés du paiement de TSCA.

C. LES AUGMENTATIONS DE PLAFOND CONDUISENT NOTAMMENT À UNE AUGMENTATION DES MOYENS DE L'AFITF ET DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT

Le présent article augmente le plafond d'affectation de neuf taxes, pour un montant total de 215,4 millions d'euros.

**Liste des augmentations de plafonds de taxes affectées en 2021
prévues par le présent article**

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé	Augmentation
Fraction de la TICPE affectée à l'AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)	1 285 000	+ 75 000
Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France	Société du Grand Paris (SGP)	591 000	+ 47 000
Taxes affectées aux agences de l'eau	Agences de l'eau	2 197 620	+ 41 000
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives (taxe Buffet)	Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive	64 100	+ 24 100
Contribution destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants (CVEC)	Établissements mentionnés au I de l'article L. 841-5 du code de l'éducation	150 000	+ 10 000
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	AFITF	566 667	+ 9 367
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	SGP	16 000	+ 6 000
Droits et contributions pour frais de contrôle	Autorité des marchés financiers (AMF)	101 500	+ 2 500
Taxe spéciale d'équipement	Établissement public foncier de Normandie	12 158	+ 408

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances)

La principale augmentation de plafond, comme l'an passé, concerne l'Agence de financement des infrastructures transports de France (**AFITF**), s'agissant d'une part de la **fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques** (TICPE) qui lui est affectée (+ 75 millions d'euros, pour un montant total de 1,3 milliard d'euros) et d'autre part de la **taxe due par les concessionnaires d'autoroute** (+ 9,4 millions d'euros, pour un montant total de 566,7 millions d'euros). Selon l'évaluation préalable du présent article, le niveau d'affectation de TICPE est déterminé de manière à financer les dépenses opérationnelles de l'AFITF inscrites dans le projet de loi d'orientation des mobilités ainsi que le Canal Seine-Nord Europe.

Les mouvements relatifs aux **taxes spéciales d'équipement** et à la **taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France**, affectées aux **établissements publics fonciers** et à la **Société du Grand Paris (SGP)**, n'ont pas pour effet une augmentation des moyens de ces établissements, mais sont liés aux conséquences de la réforme de la taxe d'habitation, décrites *infra*.

La SGP bénéficie toutefois de moyens accrus avec l'ajustement du plafond de la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement en Île-de-France (+ 6,0 millions d'euros), qui vise à prendre en compte la progression attendue du rendement de la taxe.

S'agissant des **agences de l'eau**, le relèvement du plafond au **A** du **I** du présent article est lié aux dispositions du **B** du même **I**, du **III**, du **VI** et du **IX** qui **fusionnent**, dans un objectif de simplification, **les plafonds des taxes affectées aux agences de l'eau prévues actuellement par deux dispositifs distincts** : le **V** de l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement prévoit qu'une part de la redevance pour pollution diffuse versée aux agences de l'eau est, à hauteur de 41 millions d'euros, affectée au programme national Ecophyto gérée par l'Office français de la biodiversité, tandis que l'article 46 précité de la loi de finances pour 2012 prévoit un plafonnement à hauteur de 2,2 milliards d'euros pour les autres taxes affectées aux agences de l'eau. Pour mémoire, la loi de finances pour 2020 avait déjà transféré aux agences de l'eau le produit des redevances cynégétiques et du droit de timbre, intégrés au plafond global.

Le relèvement du plafond d'affectation de la contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « **taxe Buffet** », est expliqué par la nécessité pour l'**Agence nationale des sports** de répondre à certains enjeux actuels : la gestion des répercussions de la crise sanitaire sur les fédérations organisatrices d'événements sportifs majeurs et le besoin de soutien accru des clubs sportifs pour faire face à une réduction de leurs sources de revenus, ainsi que la structuration interne de l'Agence qui est de création récente.

La **contribution destinée à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants (CVEC)**, versée chaque année par les étudiants, vise à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et à conforter les actions de prévention et d'éducation à la santé réalisées à leur intention. Le produit de cette taxe est affecté aux établissements publics et privés d'enseignement supérieur et assimilés, ainsi qu'aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Le **taux élevé de réussite au baccalauréat** est l'une des raisons qui font attendre une augmentation du produit de cette taxe ainsi que des **besoins liés aux actions en faveur de la vie étudiante et de campus**, ce qui explique le relèvement de 10 millions d'euros de son plafond d'affectation.

Enfin le relèvement, limité à 2,5 millions d'euros pour un montant total de 101,5 millions d'euros, du plafonnement des **droits et contributions pour frais de contrôle affectés à l'Autorité des marchés financiers (AMF)** tend à répondre à l'accroissement des missions de cet organisme : lutte contre le blanchiment, cyber-sécurité, développement de la finance durable, développement des crypto-actifs, accompagnement et supervision des acteurs qui décident de se domicilier en France après le Brexit, renforcement de la coordination de la régulation des marchés financiers à l'échelle de l'Union européenne.

D. UNE DIMINUTION DE PLAFOND DE 100 MILLIONS D'EUROS AFFECTE LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DANS LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article diminue le plafond d'affectation de quinze taxes, pour un montant total de 299,9 millions d'euros. Seuls toutefois les mouvements affectant les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et, dans une moindre mesure, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), correspondent à une diminution réelle des moyens attribués à ces organismes.

**Liste des augmentations de plafonds de taxes affectées en 2021
prévues par le présent article**

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affecté	Personne affectataire	Plafond proposé	Évolution
Fraction 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	249 000	- 100 000
Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France	Fonds national d'aide au logement (FNAL)	69 100	- 47 000
Taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société du Grand Paris	Société du Grand Paris (SGP)	70 000	- 47 000
Taxe spéciale d'équipement	Établissement public foncier (EPF) d'Île-de-France	147 616	- 44 692
Taxe spéciale d'équipement	EPF Nord - Pas-de-Calais	35 693	- 16 297
Taxe spéciale d'équipement	EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur	42 240	- 12 640
Taxe spéciale d'équipement	EPF de Nouvelle-Aquitaine	26 531	- 8 469
Taxe spéciale d'équipement	EPF de l'Ouest Rhône-Alpes	24 015	- 6 415
Taxe spéciale d'équipement	EPF de Bretagne	12 371	- 4 929
Taxe spéciale d'équipement	EPF de Lorraine	14 605	- 4 895
Taxe spéciale d'équipement	EPF de Vendée	3 772	- 3 628
Taxe spéciale d'équipement	EPF d'Occitanie	25 875	- 2 465
Contribution annuelle au profit de l'IRSN due par les exploitants des installations nucléaires de base	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	61 300	- 1 200
Taxe spéciale d'équipement	Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte	732	- 268
Taxe spéciale d'équipement	Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane	3 975	- 25

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances)

Les mouvements portant sur les **taxes spéciales d'équipement** et la **taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France** sont des conséquences de la réforme de la taxe d'habitation, analysée *infra*.

L'abaissement de 100 millions d'euros de la fraction de la **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région** (TA CFE) correspond à un mouvement pluriannuel tendant à réformer les chambres de commerce et d'industrie en réduisant le montant des taxes qui leur sont affectées. L'évaluation préalable du présent article le justifie par l'évolution des missions des CCI, par les gisements d'économies existants dans la mutualisation des fonctions supports et la régionalisation, ainsi que par la revue des actifs.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) bénéficient d'une fraction du produit d'une « **taxe pour frais de chambres** », prévue par l'article 1600 du code général des impôts et composée de deux contributions :

- une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE), dont le plafond d'affectation est de 349 millions d'euros ;

- une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE), dont le plafond d'affectation est de 226,1 millions d'euros.

Par dérogation, la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 a porté le plafond d'affectation de la TA-CFE à 449 millions d'euros au titre de l'année 2020, afin d'appuyer les mesures d'accompagnement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) mises en œuvre par les CCI dans le cadre du soutien à l'économie.

Le présent article propose de diminuer à 249 millions d'euros le plafond d'affectation de la TA-CFE, ce qui correspondrait à une diminution de 100 millions d'euros par rapport au plafond prévu dans le droit actuel pour 2021 et de 200 millions d'euros par rapport au plafond d'affectation applicable à titre exceptionnel en 2020.

Enfin, la diminution, égale à 1,2 millions d'euros pour atteindre un montant de 61,3 millions d'euros, du plafond d'affectation de la **contribution annuelle** due par les exploitants des installations nucléaires de base au profit de l'**Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire** (IRSN) est justifiée par la diminution prévisionnelle du rendement de cette taxe.

E. PLUSIEURS MOUVEMENTS SONT LIÉS AUX CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION

Plusieurs **modifications des plafonds de taxes affectées aux établissements publics fonciers (EPF), à la Société du Grand Paris (SGP) et au fonds national d'aide au logement (FNAL)** résultent de la **réforme de la taxe d'habitation** prévue par la loi de finances pour 2020.

Cette réforme a en effet **réduit l'assiette des taxes spéciales d'équipement**, qui constituent des taxes additionnelles aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Ces taxes sont perçues au profit des établissements publics fonciers locaux, des établissements publics fonciers d'État, d'établissements publics particuliers et de la Société du Grand Paris (SGP). Leur montant 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 taxe professionnelle dans les communes comprises dans la zone de compétence de l'établissement public.

Or l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu, à compter de 2021, d'une part que le produit réparti, en 2020, entre les personnes assujetties à la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale est pris en charge par l'État, et d'autre part que le produit à répartir entre les assujettis est minoré de cette compensation.

En conséquence, le niveau global du plafond d'affectation des taxes spéciales d'équipement aux **établissements publics fonciers** est réduit de 104 millions d'euros, la dotation budgétaire de ces organismes étant augmentée à titre de compensation dans le cadre du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » de la mission « Cohésion des territoires ».

S'agissant de la SGP, le plafond d'affectation de la taxe spéciale d'équipement affectée à cet organisme est abaissé de 47 millions d'euros. À titre de compensation, le Gouvernement propose non pas d'instituer une dotation budgétaire, mais de rehausser à due concurrence le plafonnement d'affectation de la taxe sur les bureaux et autres locaux en Île-de-France. Ce rehaussement a lui-même pour conséquence une diminution du montant de la même taxe affecté au fonds national d'aide au logement, laquelle sera compensée par la subvention d'équilibre que l'État verse à ce fonds sur le programme 109 « Aide au logement » de la mission « Cohésion des territoires ».

En conséquence, le **VII** du présent article supprime le H du V de l'article 16 de la loi de finances pour 2020, qui prévoyait le versement d'une dotation de l'État à la SGP à compter de 2021.

F. LE FONDS DE COMPENSATION DES RISQUES DE L'ASSURANCE-CONSTRUCTION EST MIS EN EXTINCTION

Le **X** du présent article prévoit un **prélèvement de 6 millions d'euros** sur les ressources du **fonds de compensation des risques de l'assurance-construction** (FCAC), prévu par l'article L. 431-4 du code des assurances.

Ce fonds, géré par la Caisse centrale de réassurance, a été institué afin de contribuer à l'indemnisation de sinistres affectant des bâtiments dont la construction a débuté avant le 1^{er} janvier 1983.

Le fonds peut conclure des conventions avec les entreprises d'assurance afin de compenser les incidences financières de l'évolution des coûts de construction sur leurs garanties d'assurance décennale. Il contribue au financement d'actions de prévention des désordres et de promotion de la qualité dans la construction.

La Cour des comptes a recommandé la suppression de ce fonds¹, qui n'est plus alimenté depuis 2004. Ses reliquats seraient utilisés pour l'essentiel pour des actions déconnectées de sa vocation initiale.

Le X du présent article propose donc de **réintégrer à la trésorerie de l'État les ressources accumulées de ce fonds** à hauteur de 6 millions d'euros, en lui laissant une trésorerie suffisante pour couvrir les paiements restants d'ici à l'extinction définitive du fonds.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: LES DÉPUTÉS SONT REVENUS SUR LA DIMINUTION DES MOYENS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

L'Assemblée nationale a adopté **dix amendements** sur le présent article, tous avec un **avis favorable du Gouvernement et de la commission.**

A. PLUSIEURS AMENDEMENTS PROCÈDENT À DES COORDINATIONS

Sur un **amendement de coordination** du rapporteur général Laurent Saint-Martin, l'Assemblée nationale a **supprimé** les alinéas 7 et 34, relatifs au **plafonnement** respectivement de la **taxe sur la mise sur le marché de produits du tabac** affectée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et de la **taxe sur les casinos embarqués** affectée aux organismes de secours et de sauvetage en mer agréés mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure. En effet, le plafonnement de ces deux taxes est déjà supprimé par l'article 16 du présent projet de loi. Il s'agissait donc d'un doublon.

¹ Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2018.

Deux amendements présentés par le rapporteur général M. Laurent Saint-Martin adaptent les plafonds :

- d'une part de la **taxe spéciale d'équipement** affectée aux **Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques** en Guadeloupe et en Martinique, dont le niveau de plafonnement n'était pas modifié dans le projet de loi initial (5° bis et 5° ter nouveaux);

- d'autre part, de la **taxe spéciale d'équipement** affectée aux **établissements publics fonciers** et à la **Société du Grand Paris (SGP)**, de la **taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux**, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France affectée au fonds national d'aide au logement (FNAL) et à la SGP, par modification des niveaux inscrits dans le texte déposé (10°, 21°, 24°, 27°, 28°).

Selon l'exposé des motifs de ces amendements, ces montants sont adaptés suite à la détermination des montants de compensation par établissement prévus par l'article 4 du présent projet de loi.

B. LES MOYENS DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT SONT ENCORE AUGMENTÉS

Les députés ont **adopté deux amendements identiques** présentés d'une part par Benjamin Dirx et plusieurs de ses collègues, d'autre part par François Cormier-Bouligeon et plusieurs de ses collègues, qui tendent à fixer à **74,1 millions d'euros**, contre 64,1 millions d'euros dans le texte initial et 40 millions d'euros dans le droit existant, le **niveau de plafonnement de la « taxe Buffet » à l'Agence nationale du sport**.

Cette augmentation est expliquée par la nécessité de mieux aider le sport professionnel. Le niveau de 74,1 millions d'euros correspond au rendement prévu pour cette taxe en 2021 et en 2021, selon le tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances.

C. LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE CONSERVENT LE NIVEAU DE TAXE AFFECTÉE EN 2021

L'Assemblée nationale a **adopté un amendement** déposé par le Gouvernement et tendant à **maintenir en 2021 à 349 millions d'euros**, contre une diminution à 249 millions d'euros dans le texte initial, le **niveau d'affectation de la fraction de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région (TA-CFE)**. À partir de 2022, ce niveau serait abaissé à 299 millions d'euros.

En outre, le Gouvernement remettrait chaque année, avant le 1^{er} septembre, un rapport présentant la situation financière du réseau des CCI et le bilan des mesures de sa modernisation et, avant le 1^{er} septembre 2022, un rapport examinant l'opportunité d'un ajustement du niveau de ressources du réseau pour les années postérieures à 2022 s'appuyant sur une évaluation préalable et partagée entre l'État et CCI France au vu de la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie en 2021 et 2022.

Le rapport annuel se substituerait au rapport annuel de CCI France prévu par le V de l'article 59 de la loi de finances pour 2020, qui a été remis en juin 2020.

D. LES TAXES AFFECTÉES À DEUX CENTRES TECHNIQUES INDUSTRIELS SONT DÉPLAFONNÉES

Les députés ont poursuivi le mouvement de déplafonnement des taxes affectées aux centres techniques industriels mis en œuvre par la loi de finances pour 2020.

D'une part, ils ont adopté **un amendement** présenté par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, et Anne-Laure Cattelot, tendant à supprimer le plafonnement de l'affectation de la **taxe pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose**, prévue par le I *bis* de l'article 71 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003, aux **centres techniques de l'industrie des papiers, cartons et celluloses**, dont le plafond était de 2,6 millions d'euros en 2020.

D'autre part, ils ont adopté **deux amendements identiques** présentés d'une part par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, et Anne-Laure Cattelot, et d'autre part par Xavier Roseren et plusieurs de ses collègues, tendant à **supprimer** le plafonnement de l'affectation de la **taxe affectée au financement de l'Institut des corps gras**, dont le plafond était de 666 000 euros en 2020.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : MAINTENIR LA COMPENSATION DUE À ACTION LOGEMENT SERVICES

Le rapporteur général **prend acte des évolutions proposées** par le présent article, comme chaque année, au mécanisme du plafonnement des taxes affectées, en **approuvant** sur le principe la **volonté de simplification** qui pousse à **réintégrer au budget général** plusieurs taxes.

S'agissant du **plafonnement des taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie**, le rapporteur général prend acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement et les CCI pour annuler la baisse prévue du plafond en 2021 et limiter cette baisse à 50 millions d'euros en 2022¹.

En contrepartie, le réseau des chambres de commerce et d'industrie s'engage à renforcer sa mobilisation au profit des entreprises dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance et à travailler à la prévention et l'accompagnement des difficultés financières des entreprises, ce que les conséquences prévisibles, même en 2021, de la nouvelle période de confinement sur la situation des entreprises rendront encore plus nécessaire. Il poursuivra également la réforme de son organisation, notamment par des plans régionaux de mutualisation sur les fonctions supports.

S'agissant des **agences de l'eau**, le présent article intègre dans le plafonnement les redevances pour pollution diffuse affectées au programme national Ecophyto et gérées par l'Office français de la biodiversité, ce qui est cohérent avec les transferts déjà opérés en 2020 : perception des redevances cynégétiques et du droit de timbre par les agences, rehaussement de leur plafond de redevance à la même hauteur et transfert des fonds correspondant à l'Office français de la biodiversité.

S'agissant des **redevances affectées à l'INPI**, le rapporteur général approuve l'introduction d'un plafonnement, compte tenu des observations sévères faites par la Cour des comptes. Ce plafond, fixé à 192,9 millions d'euros pour un produit de redevances de 228,9 millions d'euros, devrait aller dans le sens d'une meilleure gestion, mais il devra certainement être examiné à nouveau dans les années à venir afin de vérifier s'il met effectivement fin aux abus tout en laissant à l'Institut les moyens d'assurer ses fonctions.

S'agissant enfin de la **suppression de l'affectation à Action Logement Services d'une fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)** afférente aux contrats d'assurance-décès, le rapporteur général regrette que le présent article propose de supprimer une compensation prévue par la loi de finances pour 2019 et résultant de la loi PACTE, tout en maintenant l'assujettissement des contrats d'assurance-décès à la TSCA, qui pèse sur les particuliers.

Alors qu'un prélèvement ponctuel de 1 milliard d'euros sur la trésorerie d'Action Logement est déjà prévu par l'article 47 du présent projet de loi de finances, **la suppression de cette compensation pèserait chaque année sur les comptes d'Action Logement** et elle est surtout **directement liée à une disposition législative** qui prive cet organisme d'une partie des ressources issues de la PEEC.

¹ Ministère de l'économie, des finances et de la relance et CCI France, communiqué de presse commun, 13 octobre 2020.

La commission a **adopté** en conséquence, sur la proposition du rapporteur général, un **amendement FINC.28 maintenant la compensation à Action Logement Services** due au titre des conséquences de la loi PACTE.

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

ARTICLE 24 bis (nouveau)

**Clarification des modalités d'établissement de la taxe pour frais
des chambres d'agriculture et restructuration du réseau**

Cet article vise à poser le cadre d'une régionalisation de la gestion de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti revenant aux chambres d'agriculture et à harmoniser les taux départementaux de cette taxe.

La commission propose de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1604 du code général des impôts fixe les **conditions dans lesquelles la taxe perçue au profit des chambres d'agriculture** (dite « taxe pour frais de chambre d'agriculture » ou encore « taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ») **est arrêtée et répartie**.

La taxe est assise sur les **mêmes bases que la taxe foncière sur les propriétés non bâties**.

Elle fait l'objet d'un **plafonnement** déterminé par le I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Le plafond prévu en 2021 est de **292 millions d'euros**, le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2021 se référant à une affectation aux chambres départementales d'agriculture. Toutefois, les différentes chambres d'agriculture exercent leurs missions à différents niveaux territoriaux : national, régional, départemental ou interdépartemental (voir *infra*).

La taxe est établie dans la circonscription territoriale de la chambre d'agriculture affectataire après un processus complexe.

Dans la limite du plafond de l'affectation fixée par la loi de finances, le ministre chargé de l'agriculture notifie à chaque chambre d'agriculture, après avoir établi un tableau de répartition, après avis de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, le montant maximal de la taxe qu'elle peut inscrire à son budget.

Pour décider de ce montant, le ministre est soumis à un double encadrement. Il doit tenir compte de la situation financière de la chambre ; il ne peut notifier un produit de la taxe excédant un taux de croissance de 3 % par rapport au produit perçue l'année précédente.

Une fois connu le produit maximal accessible, chaque chambre fixe le taux de la taxe en fonction de ce qu'elle connaît de la base taxable.

Il y a donc autant de taux que de situations territoriales.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du Gouvernement par voie d'amendement (n° 2153), **au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 2021**, sous-amendé à l'initiative de Mme Verdier-Jouclas (n° 2967), consiste à prévoir les conditions d'une modification de la répartition du pouvoir de gestion de la taxe pour frais de chambre d'agriculture et à en tirer les conséquences sur les modalités de fixation des taux de la taxe, ces derniers devant être harmonisés dans le cadre de circonscriptions élargies.

En premier lieu, l'article 1604 du code général des impôts est modifié (deuxième alinéa de l'article introduit par l'Assemblée nationale) pour mentionner expressément que **la taxe est établie dans la circonscription territoriale des chambres d'agriculture**, comme c'est actuellement le cas, mais également, **le cas échéant, des chambres interdépartementales d'agriculture ou de chaque chambre d'agriculture de région**.

En conséquence, un alinéa est ajouté au II de l'article 1604 du code général des impôts pour prévoir que le taux de la taxe est calculé en divisant le produit arrêté par la chambre (qu'elle soit départementale, interdépartementale ou régionale) par le total des bases d'imposition de taxe foncière sur les propriétés non bâties de la circonscription de la chambre (cette circonscription pouvant en conséquence être départementale, interdépartementale ou régionale).

En second lieu, il est prévu qu'un **objectif d'harmonisation progressive du taux de la taxe** doit être pris en compte par le ministre lorsqu'il arrête le montant maximal de la taxe que la chambre affectataire peut inscrire à son budget.

Ce processus d'harmonisation progressive est décrit au 9^{ème} alinéa de l'article nouvellement introduit, qui ajoute un alinéa final au II de l'article 1604 du code général des impôts. Il est prévu que, pour les impositions établies **au titre des six années** suivant celle de sa création, une chambre supra-départementale (interdépartementale ou régionale) peut **arrêter des produits différents pour chaque département de sa circonscription** afin de permettre une **harmonisation progressive du taux de la taxe** dans sa circonscription. Il est alors fait somme des produits ainsi attendus par la chambre tête de file, lequel montant ne peut excéder celui assigné par le ministre chargé de l'agriculture. Le taux de la taxe applicable dans chacun des départements est obtenu en divisant le produit arrêté par la

chambre pour chaque département par le total des bases d'imposition de taxe foncière de ce département.

La période de six années désormais consacrée par l'article provient du sous-amendement susmentionné, le Gouvernement ayant initialement prévu une période de trois années pour procéder à l'harmonisation des taux de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB).

Le II de l'article 24 *bis* (nouveau) envisage la situation des chambres supra départementales créées avant le 1^{er} janvier 2020 et leur ouvre la même faculté que celle ouverte aux chambres créées ultérieurement d'arrêter des produits différents pour les différents départements de leurs circonscriptions avec pour conséquence la faculté d'appliquer des taux différents par département pendant une durée de six années, jusqu'en 2025. L'échéance de 2025 est elle aussi issue du sous-amendement susmentionné, le terme initial ayant été fixé par le Gouvernement à 2022.

Le nouveau dispositif est censé s'appliquer aux impositions dues au titre de l'année 2020.

En ce qui concerne les reversements de produits aux chambres régionales d'agriculture, rien n'est changé du côté de la fraction du produit de la taxe reversable (10 % minimum) mais cette obligation aujourd'hui faite aux seules chambres départementales est étendue aux chambres interdépartementales. Une même situation est prévue pour ce qui est du prélèvement attribué au fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, à ceci près que les chambres régionales d'agriculture sont incluses dans les parties versantes, en plus des chambres départementales et, dorénavant interdépartementales.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Depuis quelques années, la situation financière des chambres d'agriculture est au cœur d'une réflexion plus large qui englobe la question du bon niveau de positionnement de ces établissements publics.

Dans son rapport public de 2017, la Cour des comptes avait consacré un chapitre à cette question intitulé significativement « *Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace* ».

Parmi d'autres points moins pertinents pour l'analyse du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, il y était préconisé d'encourager la fusion des chambres départementales et de transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional.

Les réponses aux observations de la Cour des comptes émanées de différents responsables de chambres d'agriculture, départementales, interdépartementales ou régionales, alors publiées n'abordaient pas de front cette dernière préconisation. Un certain nombre de réponses faisaient cependant valoir les efforts accomplis pour fusionner les entités, d'autres insistaient plutôt sur l'importance d'un lien de proximité avec les opérateurs de l'agriculture.

On rappelle qu'il existait en 2016 114 chambres d'agriculture (13 chambres régionales, 91 chambres départementales et interdépartementales ainsi que neuf organismes inter-établissements du réseau). Cet ensemble déployait, en 2014, 373 antennes sur le territoire.

Sa situation financière avait eu tendance à se dégrader du fait de la combinaison d'un essoufflement des subventions et du plafonnement du produit de la TATFNB par l'État.

Évolution de la situation financière des chambres d'agriculture

<i>Exercice</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Résultat net</i>	6,9	7,9	19,8	5,8	- 0,5	- 3,8
<i>Capacité d'autofinancement</i>	24,6	23,1	32,5	24,1	18,3	16,0
<i>Fonds de roulement (31/12)</i>	253,5	263,7	285,2	289,6	287,6	241,8
<i>Disponibilités</i>	85,7	125,0	143,4	156,2	156,7	173,4
<i>Valeurs de placement</i>	125,6	96,3	101,6	94,4	87,6	65,1

Source : Cour des comptes, rapport public 2017

Évolution des financements des chambres d'agriculture

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>TATFNB</i>	287	287	293	297	297	297
<i>Subventions reçues</i>	132	142	154	154	155	149
<i>Prestations</i>	156	166	173	187	195	200
<i>Autres recettes</i>	27	26	43	25	26	25
Total	602	621	663	663	673	671

Source : Cour des comptes, rapport public 2017

Par rapport aux chiffres pour 2014, le plafonnement de la TATFNB a été encore durci. Le **plafond** est désormais de **292 millions d'euros**, situation inchangée depuis 2015.

La taxe concernée ne repose qu'en partie sur les terres agricoles : pour 53,5 % en 2014, le reste étant constitué par les forêts (6,4 % de la base taxable) et des entités sans lien avec le monde agricole (40 % de la base taxable).

Au fil du temps, un processus de mutualisation est intervenu au terme duquel les contributions des chambres départementales aux chambres régionales et à l'Assemblée permanente des chambres agricoles ont augmenté.

Il apparaît donc que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale s'inscrit dans un contexte marqué par une double tendance au renforcement de la contrainte financière sur le réseau et à la concentration à des niveaux supradépartementaux des moyens des chambres.

Le présent amendement manifeste l'intention du Gouvernement d'aller vers une restructuration du réseau.

À ce titre, il ne peut être que regretté que ce dispositif soit adopté dans le cadre d'un **amendement du Gouvernement, sans aucune étude d'impact**, alors que les modifications proposées pourraient avoir des incidences majeures sur le réseau des chambres d'agriculture, lesquelles sont de plus en plus chargées d'accompagner une agriculture française en difficulté et appelée à assurer une transition écologique.

L'objet de l'article est néanmoins clair puisqu'il s'agit de régionaliser la gestion de la taxe affecté aux chambres d'agriculture. À cet égard, l'on ne comprend pas bien les raisons pour lesquelles l'article sous revue maintient la référence aux chambres départementales et interdépartementales d'agriculture comme des acteurs de la détermination du produit de la taxe, à côté des chambres régionales. En bref, l'article aboutit à un cumul de pouvoir de décision fiscale, qui demandera à être « épuré ».

En tout cas, on rappelle que la TATFNB est par nature territorialisée si bien que son nouveau régime ne devrait laisser, une fois précisé que les chambres régionales d'agriculture sont désignées comme des entités susceptibles d'arrêter le produit de la taxe, aucune part aux autres niveaux de chambres infrarégionaux, sauf à ce que les chambres régionales renoncent à l'exercice de leur pouvoir fiscal. Mais si tel était le cas, le dispositif adopté manquerait son objectif.

Quant au processus d'harmonisation progressive des taux, dont la pertinence peut être discutée, il n'irait de toute façon pas au-delà des limites des circonscriptions d'exercice du pouvoir budgétaire.

Ainsi, même si l'harmonisation devait être achevée dans le cadre de chacune des circonscriptions appelées à exercer le pouvoir fiscal (sous la contrainte très forte de l'État), demeurerait une variété de circonscriptions d'exercice de ce pouvoir, avec, naturellement, une variété de taux de taxe additionnelle.

En outre, chacune des circonscriptions servant de limites à la définition des bases taxables présente des particularités fortes sous cet angle, les unes mieux dotées que les autres.

Dans ces conditions, l'harmonisation des taux se traduirait en situation stationnaire par des issues relevant en analyse économique de la catégorie des situations incertaines avec des résolutions à équilibres multiples, dépendant des conditions d'exercice de leur pouvoir fiscal par les chambres supradépartementales.

Il existe également un biais allant vers une situation dans laquelle certaines circonscriptions à bas taux devraient connaître une forte progression, liée à l'ampleur comparativement élevée de leur base taxable, mais sans lien avec celle de leurs actions.

Quant au processus de transition, rien n'est précisé sinon que le ministre chargé de l'agriculture devra tenir compte de l'objectif d'harmonisation de taux promu au rang de préoccupation prioritaire, pourtant sans lien évident avec les objectifs opérationnels d'un ministre chargé de l'agriculture. Rien n'est davantage précisé quant au rythme selon lequel les taux seraient harmonisés dans la période transitoire.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la commission des finances a décidé de proposer, par un amendement **FINC.29**, de **supprimer cet article**.

Décision de la commission : la commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 24 ter (nouveau)

Annulation de la taxe sur les spectacles de variétés

L'article 24 *bis* prévoit d'exonérer les entreprises de spectacles du versement de la taxe sur les spectacles de variétés pour la période du 17 mars au 31 décembre 2020. La date de limite de paiement pour les représentations antérieures au 17 mars 2020 est, quant à elle, fixée au 31 décembre 2021.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA TAXE SUR LES SPECTACLES DE VARIÉTÉS VISE À SOUTENIR LE SECTEUR DU SPECTACLE VIVANT DE MUSIQUES ACTUELLES ET DE VARIÉTÉS

L'article 76 de la loi de finances pour 2003 institue une **taxe sur les spectacles de variétés**.

Cette taxe s'applique aux représentations de spectacles de variétés, lorsque ceux-ci donnent lieu à la perception d'un droit d'entrée, ou à défaut à la cession ou à la concession de son droit d'exploitation. Elle est assise sur le montant hors taxe des recettes de billetterie ou sur le montant hors taxe des sommes perçues au titre de la cession ou de la concession du droit d'exploitation du spectacle. Son taux est de **3,5 %**. Les représentations de spectacles de variétés qui sont intégrées à des séances éducatives présentées dans le cadre des enseignements d'un établissement placé sous la tutelle de l'État ou ayant passé avec celui-ci un contrat d'association sont exonérées de cette taxe.

La taxe est acquittée par l'entrepreneur de spectacle responsable de la billetterie **ou**, en cas de cession ou de concession du droit d'exploitation, **par le vendeur du spectacle**.

Visant le financement des actions de soutien aux spectacles de chanson, de variétés et de jazz, cette taxe est affectée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz¹, dans la limite d'un plafond fixé par la loi de finances pour 2012². Créé par la loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019, le Centre national de la musique (CNM) a succédé, le 1^{er} janvier 2020, au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz³.

¹ Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

² Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique.

Le CNM recouvre directement la taxe. Chaque redevable dispose d'un délai de trois mois à l'issue de la représentation concernée pour effectuer sa déclaration de taxe. Dans les quinze jours suivant la réception de la déclaration, le Centre national de la musique procède à la liquidation de la taxe et adresse au redevable un avis des sommes à payer. La date limite de paiement est fixée au dernier jour du mois qui suit la date d'émission de cet avis. La taxe n'est pas recouvrée lorsque le montant cumulé sur l'année civile dû par le redevable est inférieur à 80 euros.

Le plafond de cette taxe est fixé à 50 millions d'euros. La loi de finances pour 2020 prévoyait que le rendement de la taxe atteigne 42,5 millions d'euros. Compte tenu de la crise sanitaire, le rendement est désormais estimé à 10 millions d'euros¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXONÉRATION DE LA TAXE POUR LES SPECTACLES ORGANISÉS DU 17 MARS 2020 AU 31 DÉCEMBRE 2020 AFIN DE TENIR COMPTE DES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

À l'initiative de notre collègue député Pascal Bois et plusieurs membres du groupe La République en marche, après avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général du budget de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel prévoyant **l'exonération de la taxe sur les spectacles pour les représentations ayant eu lieu entre le 17 mars et le 31 décembre 2020.**

La date limite de paiement de la taxe due pour les représentations antérieures au 17 mars 2020 est, par ailleurs, fixée au 31 décembre 2021.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE AU REGARD DE LA CRISE QUE TRAVERSE LE SPECTACLE VIVANT

Cette annulation prend acte de la situation dramatique du spectacle vivant, paralysé par le premier confinement puis fragilisé depuis la sortie de celui-ci par les mesures de réduction des jauges et de couvre-feu. La situation se dégrade encore avec la mise en place d'un nouveau confinement allant au moins jusqu'au 1^{er} décembre.

¹ Annexe au projet de loi de finances 2021, *Évaluation des voies et moyens, tome I – Les recettes.*

L'exonération devrait permettre, en tout état de cause, soulager la trésorerie des entreprises du secteur du spectacle vivant musical, dont le chiffre d'affaires devrait chuter *a minima* de 74 % par rapport à 2019¹. La perte totale d'activité par rapport à 2019 est évaluée à 2,867 milliards d'euros par le ministère de la culture. Cette estimation ayant été réalisée avant la mise en œuvre des mesures de couvre-feu et l'instauration d'un nouveau confinement, le montant devrait donc être plus élevé.

En ce qui concerne le report de la date limite de paiement pour les spectacles ayant eu lieu avant la mise en place des mesures du premier confinement, l'ordonnance du 25 mars 2020 dite « ordonnance délais »² avait déjà conduit à la suspension des délais légaux de recouvrement de la taxe jusqu'au 10 septembre dernier. **Le nouveau confinement demandé à ce stade jusqu'au 1^{er} décembre rend ce nouveau report opportun.**

L'annulation comme le report de la collecte de la taxe ont déjà été partiellement anticipés par la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 qui prévoit l'octroi d'une dotation supplémentaire de 50 millions d'euros au Centre national de la musique, afin, notamment, de couvrir la perte de recettes, estimée, pour l'heure, à 32,5 millions d'euros soit 76,5 % du montant initialement attendu.

Au regard de la situation difficile que rencontre le secteur et de l'impossibilité d'envisager une sortie de crise rapide, il est proposé d'adopter cet article additionnel sans modification.

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

¹ Analyse de l'impact de la crise du Covid-19 sur les secteurs culturels – Secteur du spectacle vivant, Département des études, des prospectives et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture.

² Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période

ARTICLE 25

Intégration au budget de l'État du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)

Le présent article propose une intégration au budget de l'État des dépenses du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et une réaffectation au budget général de la taxe qui lui était jusqu'à présent affectée.

Le FPRNM, dont la gestion comptable et financière est assurée par la caisse centrale de réassurance (CCR), est à ce jour principalement financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles payées par les assurés au titre de la garantie contre le risque de catastrophes naturelles. Ce prélèvement alimente toutefois le fonds dans la limite du plafond prévu par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, soit 137 millions d'euros par an. Le surplus de recettes est reversé au budget général de l'État.

Le présent article abroge, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'affectation du prélèvement au fonds et institue le même prélèvement, versé par les entreprises d'assurances, cette fois, au budget général de l'État, rompant donc l'affectation des primes d'assurances précitées aux dépenses de prévention des risques naturels. Il prévoit également que le solde au 31 décembre 2020 du compte de la caisse centrale de réassurance qui retrace les opérations du fonds est reversé au budget général de l'État avant le 1^{er} avril 2021.

Cette réforme est bienvenue dans un contexte de diminution de la trésorerie du fonds et d'augmentation inévitable de ses dépenses dans les années à venir. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit également un montant de crédits de 205 millions d'euros sur le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » au titre des dépenses du fonds, soit un montant proche du prélèvement recouvré chaque année.

I. LE DROIT EXISTANT: LE FONDS BARNIER, PRINCIPAL INSTRUMENT DE POLITIQUE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS DE L'ÉTAT, EST AUJOURD'HUI EN DEHORS DU BUDGET GÉNÉRAL

A. LE CHAMP D'APPLICATION DU FONDS DE PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS MAJEURS (FPRNM)

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) a été créé par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et constitue aujourd'hui le principal instrument de politique de la prévention des risques naturels de l'État.

La vocation initiale du fonds visait à financer les indemnités versées aux propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels majeurs, et les dépenses liées à la limitation de l'accès et à la démolition éventuelle de ces biens. Néanmoins, **son champ d'action a progressivement été élargi** à d'autres types de dépenses, en raison de l'augmentation des dommages résultant de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques.

Les différents domaines d'intervention du FPRNM sont énumérés, d'une part, à **l'article L. 561-3 du code de l'environnement**, s'agissant des mesures permanentes, et, d'autre part, à **l'article 136 de la loi de finances pour 2006¹**, s'agissant des mesures temporaires.

1. Le financement de dépenses liées à l'expropriation de propriétaires de biens exposés à des risques naturels majeurs

La vocation initiale du FPRNM était de financer les **indemnités versées aux propriétaires de biens expropriés en raison de risques naturels menaçant gravement la vie des occupants** et de leur permettre de se réinstaller hors des zones à risques.

Ainsi, le FPRNM finance ces indemnités mais aussi les dépenses liées à la **limitation de l'accès et à la démolition éventuelle** des biens exposés aux risques afin d'en empêcher toute occupation future, à la condition que le coût estimé de l'acquisition des biens soit moins élevé que celui des autres moyens de sauvegarde de la population. Le taux de financement par le fonds peut atteindre 100 %.

Il finance également les dépenses de prévention liées aux **évacuations temporaires et au relogement des personnes exposées** à un risque naturel.

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

En outre, le fonds peut financer dans les mêmes conditions que pour l'expropriation, **l'acquisition amiable** par une commune, un groupement de communes ou l'État d'un **bien exposé à un risque naturel majeur prévisible**, sous réserve que le prix de l'acquisition amiable s'avère moins coûteux que les moyens de sauvegarde et de protection des populations¹, ainsi que **les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation**. Il s'agit d'une **mesure préventive** permettant de ne procéder à l'expropriation qu'en dernier recours.

De la même façon, le fonds peut contribuer au financement de **l'acquisition amiable de biens sinistrés à plus de 50 % de leur valeur par une catastrophe naturelle** menaçant la vie de personnes humaines. Cette contribution du fonds aide la commune, le groupement de communes ou l'État dans l'acquisition de ces biens, dans la limite d'un montant de 240 000 euros par unité foncière², qu'ils soient à usage d'habitation ou utilisés dans le cadre d'activités professionnelles³, après déduction des indemnités perçues par les sinistrés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles. La commune doit prendre une mesure réglementaire déclarant les terrains acquis inconstructibles dans un délai de trois ans.

Enfin, aux termes de l'article 136 de la loi de finances pour 2006, dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, définie par décret, le fonds prend en charge, **dans la limite de 5 millions d'euros par an et jusqu'en 2024⁴, l'aide financière et les frais de démolition de l'habitat informel situé en zone fortement exposée aux risques en outre-mer.**

2. Le financement de mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques naturels

a) Une prise en charge de mesures pour les personnes physiques ou morales propriétaires des biens concernés ou pour les collectivités

Les **dépenses d'études et de travaux rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé** peuvent être couvertes par le fonds, déduction faite du montant des indemnités perçues au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles. Dans ce cas, aux termes de l'article R. 561-15 du code de l'environnement tel que modifié par

¹ Il s'agit d'un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou à montée rapide, de submersion marine menaçant gravement des vies humaines ainsi que les mesures nécessaires pour en limiter l'accès et en empêcher toute occupation.

² Article R.561-15 du code de l'environnement.

³ Relevants de personnes physiques ou morales employant moins de vingt salariés et notamment d'entreprises industrielles, commerciales, agricoles ou artisanales et de leurs terrains d'assiette.

⁴ Prolongation effectuée par l'article 232 de la loi de finances pour 2020.

le décret n° 2019-1301 du 5 décembre 2019¹, l'aide s'élève à :

- 20 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle ;

- **80 %** des dépenses éligibles réalisées sur les **biens des particuliers** pour les études et travaux **de prévention des inondations** ;

- **40 %** des dépenses éligibles réalisées sur des **biens des particuliers** pour les études et travaux de prévention des **autres risques naturels**.

Le fonds participe en outre au financement d'études et de travaux menés dans le cadre des **programmes d'actions de prévention contre les inondations (PAPI)** sur les biens des particuliers et des PME.

Sa contribution s'élève dans ce cas, **dans la limite d'un plafond global de 5 millions d'euros par an** :

- à 50 % pour les études de diagnostic de la vulnérabilité des biens ;

- à 20 % des dépenses éligibles réalisées sur des biens utilisés dans le cadre d'activités professionnelles, dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien² ;

- à **80 % des dépenses éligibles** réalisées sur des **biens à usage d'habitation** ou à usage mixte, dans la limite de 10 % de la valeur vénale du bien.

La liste des types de travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations des biens est fixée par arrêté des ministres chargés des finances et des risques naturels³.

Le fonds peut également prendre en charge, à hauteur de 30 % des dépenses éligibles, les **dépenses relatives aux opérations de reconnaissance, de traitement et de comblement des cavités souterraines** et des marnières, lorsque le traitement est moins coûteux que l'expropriation. Cette mesure est mobilisable pour les biens couverts par un contrat d'assurance dommages aux biens et si un danger est avéré pour les constructions ou les vies humaines.

¹ Décret n° 2019-1301 du 5 décembre 2019 modifiant l'article R. 561-15 du code de l'environnement relatif à la contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement de certaines mesures de prévention.

² La valeur vénale ou estimée du bien est constatée à la date de réalisation de l'étude de diagnostic de vulnérabilité aux inondations.

³ Arrêté du 11 février 2019 établissant la liste des types de travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations éligibles au fonds de prévention des risques naturels majeurs, dans le cadre d'un programme d'action de prévention des inondations.

b) Une prise en charge de mesures spécifiques aux collectivités territoriales

Aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le fonds contribue au financement des **études et travaux de prévention contre les risques naturels dont les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage, uniquement dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN) approuvé ou prescrit.**

Ce financement a été étendu aux actions de prévention des risques naturels réalisées sur le **territoire de communes non couvertes par un PPRN prescrit ou approuvé mais qui bénéficient à des communes couvertes par ce type de plan.** Les **taux de couverture de ces dépenses** varient selon la nature des demandes tout en étant plus important lorsque le PPRN a été approuvé, et atteint **jusqu'à 50 % du total.**

Ce taux d'intervention est majoré de 10 % jusqu'au 31 décembre 2023 pour les **études et travaux de prévention du risque sismique pour les établissements d'enseignement scolaire dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique.**

L'article 136 de la loi de finances pour 2006 prévoit enfin que le fonds participe aux études, équipements et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités exposés à des risques naturels, réalisés ou subventionnés par l'État, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'un engagement de l'État avant le 1^{er} janvier 2014.

c) Une prise en charge de mesures spécifiques aux services départementaux d'incendie et de secours et organismes publics dans les Antilles

Le fonds participe également au renforcement sismique des bâtiments accueillant du public aux Antilles, dans le cadre du Plan Séisme Antilles (PSA).

Aux termes de l'article 136 de la loi de finances pour 2006, jusqu'au 31 décembre 2023, dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, définie par décret, le fonds participe au financement (jusqu'à 50 %) **des études et travaux de prévention du risque sismique pour les bâtiments, équipements et installations nécessaires au fonctionnement des SDIS** ainsi qu'aux **travaux de confortement des habitations à loyer modéré** (à un taux maximal de 35 %).

d) Une participation à des financements à la charge de l'État

L'article 136 de la loi de finances pour 2006 prévoit une participation du fonds « Barnier » à plusieurs dépenses à la charge de l'État, détaillées dans le tableau ci-dessous.

Participation du Fonds « Barnier » aux mesures de réduction de la vulnérabilité face aux risques à la charge de l'État

Type de dépenses	Taux d'intervention	Borne temporelle
Études et travaux de mise en conformité des digues domaniales de protection contre les crues et les submersions marines	Jusqu'à 100 %	Jusqu'au 31 décembre 2023
Dans la zone du territoire français la plus exposée au risque sismique, définie par décret, études et travaux de prévention du risque sismique pour les immeubles domaniaux utiles à la gestion de crise	50 % maximum	Jusqu'au 31 décembre 2023

Source : commission des finances du Sénat

3. Le financement de la réalisation d'études visant à mieux connaître le risque et de campagnes d'information sur la prévention

Le fonds assure la prise à charge **des campagnes d'information sur les risques majeurs, notamment sur la garantie catastrophes naturelles.**

Aux termes de l'article 136 de la loi de finances pour 2006, plusieurs dépenses visant à assurer une meilleure connaissance du risque et à informer sur la prévention peuvent également être prises en charge jusqu'à 100 % par le fonds. Il s'agit des dépenses afférentes :

- à la **préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN)** prévisibles ;
- aux **actions d'information préventive** sur les risques majeurs ;

- à l'élaboration et à la mise à jour des cartes des surfaces inondables et des cartes des risques d'inondation prévues au titre de la directive européenne « inondation »¹.

B. LE FINANCEMENT ET LES DÉPENSES DU FONDS

Aux termes de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, et de l'article 1365 *bis* AD du code général des impôts, la **gestion comptable et financière du fonds, non doté de la personnalité morale, est assurée par la caisse centrale de réassurance (CCR)** dans un compte distinct de ceux qui retracent les autres opérations pratiquées par cet établissement. Les frais exposés par la caisse centrale de réassurance pour cette gestion sont imputés sur le fonds.

1. Les recettes du fonds

Aux termes du II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, le FPRNM est principalement financé par un prélèvement obligatoire de 12 % sur le produit des primes ou cotisations additionnelles payées par les assurés au titre de la garantie contre le risque de catastrophes naturelles, prévues à l'article L. 125-2 du code des assurances².

Le reste du produit des primes ou cotisations additionnelles alimente le système d'indemnisation des catastrophes naturelles (CATNAT). Ainsi, tous les particuliers disposant d'une assurance multirisques habitation ou automobile participent au financement du fonds, à raison de 1,44 % ou de 0,72 %, de la cotisation d'assurance. Le prélèvement est versé par les entreprises d'assurances, et recouvré suivant les mêmes règles, sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe sur les conventions d'assurances (article 1635 *bis* AD du code général des impôts).

Cela représente au total, chaque année, environ 210 millions d'euros versés par les compagnies d'assurances.

Ce prélèvement alimente toutefois le fonds 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. En effet, l'article 44 de la loi de finances pour 2018 a plafonné le montant des recettes affectées au fonds à **137 millions d'euros par an**, hors frais d'assiette et décalage du produit de prélèvement du dernier mois de l'année, et 131,5 millions d'euros une fois les frais de gestion prélevés. **Le surplus de recettes est reversé au budget général de l'État.**

¹ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondations.

² Le montant des primes et cotisations additionnelles est lui-même fixé à 12 % ou 6 % du montant des cotisations de base selon qu'il s'agit d'un contrat habitation ou automobile.

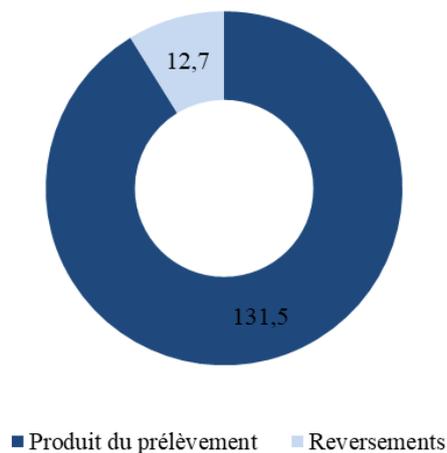
En outre, aux termes de l'article L.561-3 du code de l'environnement, le fonds peut recevoir des **avances de l'État**.

Le fonds est également financé par le **produit éventuel de placements financiers**, et par les **versements** correspondant aux reliquats d'opérations achevées pour des délégations antérieures, et dont le montant s'ajoute aux recettes annuelles.

D'après le rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs annexé au projet de loi de finances pour 2021, **en 2019, le montant total de ressources perçues par le Fonds s'est élevé à 144,21 millions d'euros, dont la répartition est illustrée par le graphique ci-dessous.**

Synthèse des recettes 2019 du FPRNM

(en millions d'euros)



* Produit calculé sur la période allant de décembre 2018 à décembre 2019 déduction faite des frais d'assiette imputés sur le produit du prélèvement.

Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport sur la gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs annexé au projet de loi de finances pour 2020

2. Les dépenses du fonds

Les crédits du fonds sont délégués aux préfets de département, qui instruisent les demandes de financement et gèrent l'engagement et le suivi des crédits mis à disposition.

D'après le rapport sur la gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs annexé au projet de loi de finances pour 2021¹, **en 2019, le montant des dépenses supportées par le fonds s'est élevé à 202,5 millions d'euros, soit 15 % de hausse par rapport à 2018 et 20 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années.**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses depuis 2015.

¹ Aux termes du 20° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020, le Gouvernement présente, sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la gestion du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Synthèse des dépenses financées par le fonds par type de mesures entre 2015 et 2019

(en millions d'euros)

Dépenses par type de mesure	Total dépenses 2019	Rappel prévisions 2019	Rappel dépenses 2018	Rappel dépenses 2017	Rappel dépenses 2016	Rappel dépenses 2015
Expropriations	4,4	2	1,7	3	7	14,2
Cofinancement des PPRN et information préventive	17,9	17	19,1	14,5	15,5	12,4
Cartographie Directive inondation			0,9	0,2	0,2	0,4
Évacuations et relogement	1,1	1,4	0,7	0,8	0,4	0,6
Acquisitions amiables	32	25	21	20	30,8	17,6
Traitement des cavités souterraines	0,6	0,8	0,5	1,3	0,8	0,9
Études & travaux prescrits par un PPRN	0,2	0,9	0,6	1,1	0,2	1,2
Études & travaux réduction de la vulnérabilité PAPI	2,8	3	0	0	0	0
Études et travaux (collectivités territoriales)	105	105	109,3	118,3	91,1	61,4
Etude et travaux de mise en conformité des digues domaniales	26,6	25	15	15	27,4	9,6
Études et travaux de prévention du risque sismique dans les HLM	7,5	11	5	0,7	4,9	4,9
Étude et travaux de prévention du risque sismique SDIS			0	0,1	0	0,2
Etudes et travaux confortement bâtiments domaniaux Outre-Mer	3,2	3	0	0	0	0
Aide aux quartiers d'habitat informel	1,2	2	0,3	3,9	0	0
Recettes au profit du budget de l'Etat	NC	NC	NC	70	55	0
TOTAUX	202,5	196,1	174,1	248,9	233,3	123,4

Source : rapport sur la gestion du Fonds de prévention des risques naturels majeurs annexé au projet de loi de finances pour 2021

Il est à noter que 52 % des dépenses du fonds en 2019 correspondent aux études et travaux réalisés par les collectivités territoriales (105 millions d'euros).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE BUDGÉTISATION DU FONDS BARNIER

A. UNE REBUDGÉTISATION DES RECETTES ET DÉPENSES DU FONDS « BARNIER »

Le I du présent article **abroge** :

- d'une part, **l'alimentation du fonds par le prélèvement obligatoire de 12 %** sur le produit des primes ou cotisations additionnelles payées par les assurés au titre de la garantie contre le risque de catastrophes naturelles (dans la limite du plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012), et d'autre part, **la gestion comptable et financière du fonds par la caisse centrale de réassurance** (II de l'article L. 561-3 du code de l'environnement) ;

- **l'obligation de présentation chaque année par le Gouvernement d'un rapport sur la gestion** du fonds de prévention des risques naturels majeurs (20° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020).

Le 2° du III abroge l'article 1635 *bis* AD du code général des impôts, **régissant le prélèvement** sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.

En contrepartie, le 1° du III du présent article insère un article 235 *ter* ZE au sein du code général des impôts créant de nouveau ce **prélèvement**, soumis aux mêmes règles en matière de recouvrement qu'à l'heure actuelle, **mais serait affecté non plus au fonds « Barnier » mais au budget général de l'État.**

En outre, **les dépenses du fonds seront budgétisées** à compter du 1^{er} janvier 2021 sur le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

B. UN TRANSFERT DE LA TRÉSORERIE DU FONDS, GÉRÉ PAR LA CAISSE CENTRALE DE RÉASSURANCE, À LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT

Le II du présent article transfère la trésorerie du fonds « Barnier » au budget général de l'État. Ainsi, il prévoit que **le solde au 31 décembre 2020 du compte de la caisse centrale de réassurance qui retrace les opérations du fonds est reversé au budget général de l'État avant le 1^{er} avril 2021.**

D'après l'évaluation préalable du présent article, ce transfert représente une **recette exceptionnelle estimée à 100 millions d'euros.**

Les opérations enregistrées au 31 décembre 2020 relatives au fonds sont reprises sur le budget général de l'État.

Le IV précise que le présent article entre en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : FACE À UN FINANCEMENT DEVENU INSOUTENABLE, UNE BUDGÉTISATION INDISPENSABLE DU FONDS BARNIER

Le rapporteur général comprend la budgétisation du fonds Barnier, qui constitue une **mesure indispensable dans un contexte de diminution de la trésorerie du fonds et d'augmentation inévitable de ses dépenses dans les années à venir**.

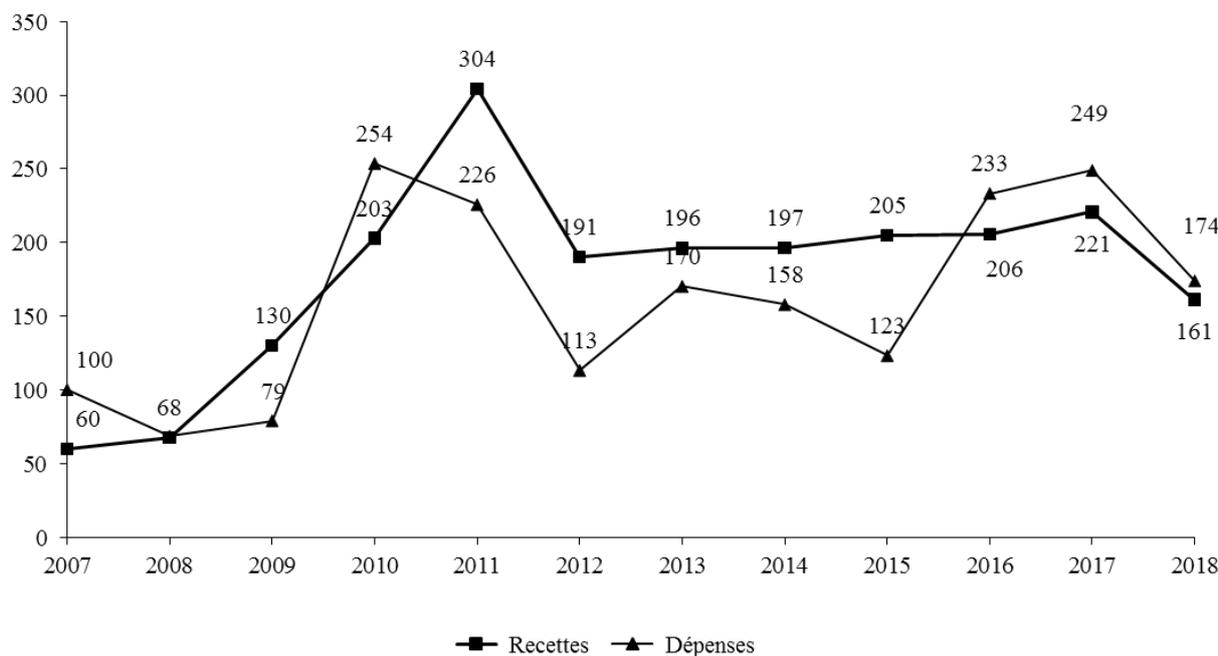
Alors qu'environ 210 millions d'euros sont prélevés sur la prime payée par les assurés au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles, **seuls 137 millions d'euros sont actuellement reversés au fonds, soit 65 % des recettes, l'écart étant reversé au budget général**.

Lorsque le **plafonnement des recettes du fonds** a été réalisé par l'article 44 de la loi de finances pour 2018, cela ne posait pas de souci majeur, car **la situation budgétaire du fonds était favorable**. Ses ressources avaient en effet été augmentées au fil du temps, grâce à la progression du taux de prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque naturel - passé de 2 % entre 1999 et 2006 à 4 % entre 2006 et 2008, à 8 % à partir de 2008 et enfin à 12 % en 2009.

Ainsi, **jusqu'en 2015, les recettes du fonds étaient supérieures à ses dépenses**, comme l'illustre le graphique ci-dessous. **Depuis 2016, les dépenses sont supérieures aux recettes plafonnées depuis 2018 et il est vraisemblable que cette tendance s'accroisse ces prochaines années**.

Dépenses et recettes du FPRNM entre 2007 et 2018

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Au regard des dépenses pour l'année 2019, de 202,5 millions d'euros et des prévisions pour l'année 2020, de 224 millions d'euros, la question de la soutenabilité du fonds se fait jour - les prévisions de dépenses pour 2021 sont quant à elles évaluées à 205 millions d'euros.

Cette question a été soulevée lors de l'examen par le Sénat de la proposition de loi visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, adoptée le 15 janvier 2020, instruite au nom de la commission des finances par le rapporteur général¹.

Si la trésorerie du fonds s'élève en fin d'année 2018 à 230 millions d'euros, au regard du niveau élevé des dépenses et du plafonnement des recettes, **elle diminuerait et atteindrait 88 millions d'euros en 2020.**

Le budget de l'État sera ainsi augmenté en 2021 du solde du compte de la caisse centrale de réassurance qui retrace les opérations du fonds, s'élevant à environ 100 millions d'euros. En outre, **il bénéficiera du reversement du reliquat de la trésorerie déjà déléguée par le fonds aux services déconcentrés de l'État, qui pourrait s'élever à environ 600 millions d'euros, d'après les informations communiquées au rapporteur général.**

¹ Proposition de loi n° 46 visant à réformer le régime des catastrophes naturelles, adoptée le 15 janvier 2020.

En conséquence, le **plafonnement n'assure plus au fonds un produit suffisant pour l'exercice de ses missions**, qui ont été élargies au fil du temps, et dont l'importance est capitale et amenée à s'accroître dans le **contexte actuel de réchauffement climatique - comme en témoignent les conséquences récentes de la tempête Alex, dans les Alpes-Maritimes.**

L'affectation de la totalité du prélèvement sur le produit des primes relatives à la garantie contre le risque naturel au budget général de l'État prévue par le présent article présente plusieurs **avantages** :

- d'abord, elle **permettra au Parlement de se prononcer sur les dépenses effectuées par le fonds, et non plus seulement sur le niveau de recettes qui lui est affecté.** Actuellement, les dépenses du fonds sont retracées avec un an de décalage, dans un document annexé au projet de loi de finances, sans que les parlementaires puissent se prononcer sur les moyens du fonds. Désormais, les dépenses du fonds seront budgétées sur le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ce qui permettra au **Parlement de voter les moyens budgétaires qui lui sont alloués, et de veiller à leur exécution** ;

- certes, le financement de la politique de prévention des risques naturels par des crédits budgétaires plutôt que par une taxe affectée permet, comme le souligne l'évaluation préalable du présent article, de rendre le dispositif **conforme au principe d'universalité budgétaire** ; mais surtout, il permet de **conforter le budget alloué à cette politique, sans limitation éventuelle du niveau des dépenses du fonds par le rendement de la taxe et d'opérer une gestion plus fine des besoins en cours d'année grâce à des mesures de régulation budgétaire qui n'étaient jusqu'à présent pas possible** ;

- le financement de la politique de prévention des risques naturels sur un programme de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » confère en outre une **meilleure lisibilité des moyens alloués à cette politique ainsi qu'à l'écologie** de manière plus globale, conformément aux vœux de la commission des finances ;

- enfin, comme l'indique également l'évaluation préalable, **cette budgétisation rend éligible à l'émission d'OAT vertes les politiques portées par le fonds, comme le sont déjà les autres politiques de prévention des risques portées par le budget général.**

Cette budgétisation s'accompagne enfin **d'une augmentation des ressources du fonds, qui ne peut qu'être saluée** : alors que la taxe qui lui est affectée est aujourd'hui plafonnée à 137 millions d'euros, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit un montant de crédits sur le programme 181 « Prévention des risques » de 205 millions d'euros, soit un niveau conforme au niveau prévisionnel de dépenses pour 2021.

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

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

ARTICLE 26

Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Le présent article reconduit pour l'année 2021 les budgets annexes et les comptes spéciaux existants antérieurement à la présente loi, en tant qu'ils reposent sur l'affectation de recettes à des dépenses.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui est purement technique.

I. LE DROIT EXISTANT

Cet article propose de **confirmer**, pour l'année 2021, 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 donc pour effet la reconduction en 2021 :

- des budgets annexes, qui sont au nombre de deux : « Contrôle et exploitation aériens » et « Publications officielles et information administrative » ;

- des comptes d'affectation spéciale, à l'exception de ceux dont une disposition spécifique prévoit la suppression (voir *infra*) ;
- des comptes de concours financiers ;
- des comptes de commerce.

Il ne s'appliquerait pas à deux comptes d'affectation spéciale (CAS) qui sont supprimés par des dispositions spécifiques de lois de finances : le CAS « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs », supprimé par l'article 28 du présent projet de loi de finances, et le CAS « Transition énergétique », supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021 par l'article 89 de la loi de finances initiale pour 2020.

*

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Cet article technique n'appelle pas d'observations.

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

ARTICLE 27

Actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public (compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ») et stabilisation du tarif de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)

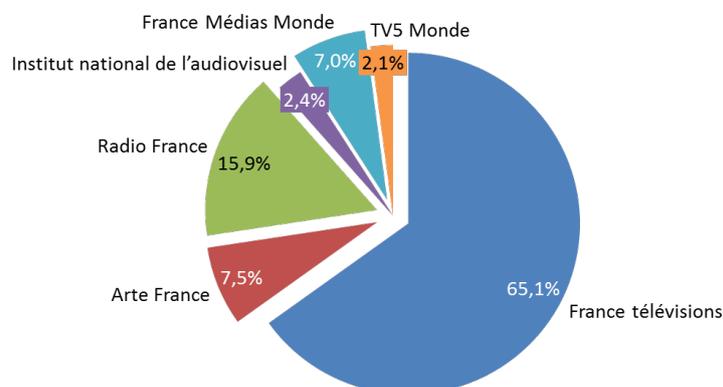
Le présent article prévoit de ne pas tenir compte de l'inflation pour le calcul de la contribution à l'audiovisuel public et de retenir le montant défini l'an dernier : 138 euros en métropole et 88 euros au sein des départements d'outre-mer. Il révisé dans le même temps le dispositif de garantie de ressources. Ce faisant, le Gouvernement retient dans le calcul la somme reversée aux sociétés audiovisuelles publiques de la trajectoire d'économies définie avec elles en 2018.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DÉDIÉ AU FINANCEMENT DES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

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).

Répartition de la CAP prévue par le projet de loi de finances pour 2021



Source : commission des finances du Sénat

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 cours.

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 ans ou veuves ou installées dans une maison de retraite tout en conservant la jouissance de leur résidence principale.

Les personnes dont le revenu fiscal de référence est nul sont exonérées de contribution à l'audiovisuel public.

Il est, en outre, prévu un 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, en principe, 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 2020 à 138 euros en France métropolitaine et à 88 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, afin de tenir compte de nouveaux dégrèvements pour les personnes âgées en 2016 (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 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN MAINTIEN DE LA CONTRIBUTION AU NIVEAU DE 2020

Le présent article propose de **ne pas augmenter** le montant de la contribution à l'audiovisuel public en 2021. Le **II** précise ainsi 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.

Le **2° du I** prévoit, en conséquence, que le montant prévisionnel d'encaissements nets de CAP soit ramené, quant à lui, de 3 246,9 millions d'euros prévus en 2020 à 3 231,1 millions d'euros en 2020, soit une baisse de 15,8 millions d'euros.

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 I** du présent article, la prise en charge des dégrèvements de redevance audiovisuelle par le budget de l'État passerait de 542,1 millions d'euros en 2020 à 487,9 millions d'euros en 2020.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

¹ Article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ABSENCE DE VISION CLAIRE QUANT À L'UTILISATION DE LA CONTRIBUTION

A. UN PRÉLÈVEMENT QUI N'ÉVOLUE PLUS DEPUIS 2015 MALGRÉ UNE ASSIETTE DYNAMIQUE

27,77 millions de foyers fiscaux étaient assujettis à la contribution à l'audiovisuel public en 2019. 3,3 milliards d'euros ont ainsi été encaissés, le montant des dégrèvements compensés par l'État s'élevant de son côté à 552,2 millions d'euros. Au final le montant versé aux opérateurs audiovisuels a atteint 3,85 milliards d'euros, déduction faite des frais de gestion et de trésorerie (30 millions d'euros environ).

3,8 millions de foyers ont déclaré ne pas posséder d'appareil permettant la réception de télévision lors de leur déclaration d'impôt sur le revenu de 2018.

Évolution de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2016

	2016	2017	2018	2019	2020 (prév.)	PLF 2021
CAP métropole (en euros)	137	138	139	139	138	138
CAP outre-mer (en euros)	87	88	89	89	88	88
Nombre de foyers assujettis (en millions)	27,43	27,59	27,68	27,77	28,14	28,20
Encaissements nets (en millions d'euros)	3 112,2	3 174,0	3 219,2	3 300,7	3 246,9	3 231,1
Dégrèvements compensés par l'État (en millions d'euros)	617,1	592,2	589,9	552,0	542,1	487,9
Dotation de la CAP aux organismes (TTC) (en millions d'euros)	3 728,3	3 766,2	3 809,1	3 852,7	3 789	3 719

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

Le gel proposé en 2021 succède à une baisse de un euro en 2020. Il n'en demeure pas moins que si le montant de la CAP n'augmente plus, son assiette continue quant à elle à progresser. Le Gouvernement prévoit en effet une progression du nombre de foyers concernés de 62 000 unités entre 2020 et 2021, après une majoration de 70 000 unités entre 2019 et 2020.

B. UN GEL QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DE LA TRAJECTOIRE D'ÉCONOMIES DEMANDÉES A L'AUDIOVISUEL PUBLIC DEPUIS 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, 35 millions d'euros en 2019 et 70,6 millions d'euros en 2020. **En 2021, la trajectoire initiale tablait sur une diminution de la dotation serait de l'ordre de 80 millions d'euros. Le montant a été ramené à 70 millions d'euros afin de tenir compte du maintien de France 4,** dont la fermeture était envisagée en août 2020. Le succès des émissions éducatives de la chaîne durant le confinement a, en effet, conduit à ajourner cette perspective d'un an.

En cas de revalorisation liée à l'inflation, le rendement attendu de la redevance en 2021 aurait donc, quoiqu'il en soit, été supérieur au besoin de financement défini. En effet, en l'absence de disposition législative nouvelle, les montants de CAP auraient dû progresser de 1 euro en métropole et en outre-mer après revalorisation de 0,7 % pour tenir compte de l'inflation.

Cette réduction des coûts est, cependant, à relativiser, le programme 363 « Compétitivité de la mission Plan de relance » prévoyant, par ailleurs, 70 millions d'euros en AE et 65 millions d'euros en CP afin d'aider l'audiovisuel public, en visant principalement son rôle de soutien à la création. Cette aide peut paraître justifiée au regard des pertes enregistrées par l'audiovisuel public depuis le début de la crise, en raison, principalement, du recul des recettes publicitaires. L'enveloppe dédiée à France télévisions au sein de cette aide correspond ainsi au montant des pertes publicitaires enregistrées avant le reconfinement (45 millions d'euros).

Cette dotation budgétaire supplémentaire d'un montant quasiment équivalent au montant d'économies demandé par ailleurs interroge cependant quant à la stratégie réelle du Gouvernement. Le report de la réforme de l'audiovisuel public à une date indéterminée renforce cette absence de visibilité sur ses intentions. La trajectoire d'économies devait être corrélée à une réflexion sur le périmètre même du service public, or rien n'est proposé en ce sens. **Il convient de rappeler à ce stade que le projet de réforme de l'audiovisuel public n'était pas plus précis sur ce point. En l'absence de réflexion, la trajectoire d'économie relève du coup de rabot uniforme. Or celui-ci présente le risque de fragiliser un peu plus certaines entités du service public, à l'image de France Médias monde voire de Radio France, alors même que ces structures ont mis en œuvre depuis plusieurs années une réelle maîtrise de leurs coûts de fonctionnement.**

Évolution de la répartition des crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » de 2018 à 2021

(en millions d'euros HT)

	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	LFI 2021	Évolution 2020/2021	
					en millions d'euros	en %
841 - France Télévisions	2 516,9	2 490,8	2 430,8	2 371,3	-59,5	-2,4
842 - Arte	279,5	277,5	275,3	273,3	-2	-0,7 %
843 - Radio France	596,3	592,3	587,3	579,3	-8	-1,4 %
844 - France Médias Monde	257,8	256,2	255,2	254,7	-0,5	-0,2
845 - Institut national de l'audiovisuel	88,6	87,4	86,4	87,9	+1,5	+ 1,7
847 - TV5 Monde	77,4	76,2	76,2	76,2	--	--
Total Avances à l'audiovisuel public	3 816,3	3 780,4	3 711,1	3 642,5	-68,5	-1,8 %

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

C. L'ABSENCE DE DÉBAT QUANT À SON FORMAT

Le débat sur la redevance audiovisuelle se réduit ces dernières années, dans le cadre du projet de loi de finances, à un gel voire à une baisse tout autant symbolique qu'invisible.

Or, le contexte fiscal marqué par la suppression annoncée de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée, justifierait une réflexion sur l'avenir de la CAP. Afin de tenir compte de la suppression de la taxe d'habitation sur laquelle elle est adossée, la loi de finances pour 2020 prévoit que la CAP sera, à partir de 2023, collectée avec l'impôt sur le revenu. Aucune précision n'a cependant été apportée quant aux conséquences de cette modification s'agissant du coût de la collecte de la CAP. Les frais de gestion et de trésorerie sont, en effet, estimés à 30 millions d'euros en 2019 et 28,5 millions d'euros en 2020.

Malgré cette opportunité, le Gouvernement n'a annoncé aucune révision du dispositif, y compris dans son projet de réforme de l'audiovisuel public.

Plusieurs pistes sont pourtant envisageables :

- un élargissement de l'assiette à tous les foyers, afin de prendre en compte l'usage des tablettes, des téléphones ou des consoles. Le taux d'équipement en téléviseurs des foyers français ne cesse d'ailleurs de diminuer, passant de 98 % en 2012 à 92,5 % en 2019. La progression du nombre d'assujettis à la CAP tend ainsi à se ralentir : +0,34 % entre 2018 et 2019, contre +1,08 % entre 2011 et 2012 ;

- la suppression du dispositif au profit d'une taxe sur certains biens et services issus du secteur des médias et télécommunications : objets connectés ou abonnements ;

- une progression du passage du taux intermédiaire de TVA de 10 % applicable aux services de télévision au taux normal de 20 % ;

- le remplacement de la CAP par une taxe sur le revenu, favorisant ainsi l'universalisation du financement de l'audiovisuel public.

*

Le gel proposé suscite donc plus interrogations qu'il n'apporte de réponse quant à l'avenir de ce prélèvement et son utilisation à bon escient. Sa non-indexation permet cependant de ne pas majorer la pression fiscale pesant sur nos concitoyens, même si l'octroi d'une somme quasiment équivalente au montant des pertes pour l'audiovisuel public via le plan de relance suppose un recours à la dette, qu'il conviendra bien de rembourser à terme. Il est donc proposé de ne pas revenir sur cette non-indexation.

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

ARTICLE 28

Suppression du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » (CAS SNTCV)

Le présent article prévoit la suppression du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs ».

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR FINANCER LES DÉFICITÉS D'EXPLOITATION DES LIGNES FERROVIAIRES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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 167,9 millions d'euros en 2020 ;

- les contributions à la maintenance et la régénération du matériel roulant de ces services conventionnés, pour 66,6 millions d'euros en 2020 ;

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

- **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 **1,5 million d'euros** en 2020 ;

- 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 2020.

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'AFITF¹, 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 conclues 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 2020 s'élevait donc à **312,7 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Le compte d'affectation spéciale est financé en 2020 par **trois taxes affectées**, qui assurent son équilibre budgétaire :

- **la contribution de solidarité territoriale (CST)**, qui rapportera au CAS **16 millions d'euros** en 2020.

¹ Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

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 2020.

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 **70,7 millions d'euros** au CAS en 2020.

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**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »

Le I du présent article 28 prévoit que **le compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » est clos le 1^{er} janvier 2021**.

À cette date, le solde des opérations antérieurement enregistrées sur ce compte est **versé au budget général de l'État**. Selon l'évaluation préalable de l'article 28, *« son montant correspond pour partie à la couverture du solde à verser à SNCF Voyageurs au titre de la convention d'exploitation des trains d'équilibre du territoire, qui ne sera connu que mi-2021, après transmission de la facture définitive par la SNCF »*.

En conséquence, le II du présent article 28 **abroge les III et IV de l'article 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011** qui avait créé le compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » et en avait listé à la fois les recettes et les dépenses.

La disparition juridique du CAS met fin à l'affectation de la **contribution de solidarité territoriale (CST)** et de la **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, lesquelles seront désormais versées au budget général de l'État, pour **un montant estimé à 242 millions d'euros** en 2021.

Autre conséquence logique de la suppression du CAS, le III de l'article 28 prévoit que le **produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)** acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes sera désormais **affecté uniquement à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** 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, alors que l'AFITF partageait jusqu'ici le produit de cette taxe avec le CAS.

Les crédits jusqu'ici portés par le CAS sont désormais retracés dans le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », pour **un montant prévu de 293 millions d'euros** en 2021.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SUPPRESSION NÉCESSAIRE POUR MODERNISER LA GESTION DES LIGNES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le mécanisme du compte d'affectation spéciale « **Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs** » reposait principalement sur **un transfert de ressources des activités les plus rentables de SNCF Voyageurs (lignes TGV) vers les activités les plus déficitaires (lignes TET)**, transfert effectué via la TREF et la CST.

Les ressources issues de la TAT constituaient pour leur part **un complément à ces recettes qui proviennent du secteur ferroviaire lui-même**. Issues du secteur autoroutier, elles permettaient d'ajouter **une logique de report modal au financement du CAS**.

Cet effort de report modal s'était toutefois **considérablement altéré ces dernières années**, le produit de la TAT affecté au CAS étant passé de **141,2 millions d'euros** en 2018 à **117,2 millions d'euros** en 2019 puis **70,7 millions d'euros** à mesure que cette ressource était de plus en plus mobilisée **pour financer l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, laquelle a vu son budget augmenter dans le cadre de **la trajectoire financière** prévue par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

En outre, si **le principe de la péréquation entre activités ferroviaires rentables et déficitaire reste pertinent**, et sera désormais assuré par des crédits budgétaires portés par le programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **le recours à un CAS est désormais inadapté** dans le cadre de **l'ouverture à la concurrence** de ce mode de transport qui devrait voir arriver sur le marché des concurrents de la SNCF, jusque-là seule bénéficiaire du CAS.

Surtout, **l'attribution en 2021 du marché pluriannuel des deux lignes d'aménagement du territoire Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux** rendra nécessaire l'engagement de plusieurs années de compensations prévisionnelles ; or, la consommation d'autorisations d'engagement (AE) sur un CAS suppose de **disposer des recettes les finançant dès l'acte d'engagement juridique de la dépense**. L'article 21 de la LOLF dispose en effet qu' « *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées* ».

Pour **signer des contrats pluriannuels**, il faudrait alors **prélever un surcroît de taxes en conséquence**, ce qui ne serait **pas soutenable financièrement**.

Rebudgétiser les dépenses de compensation des déficits d'exploitation des lignes d'aménagement du territoire permettra *a contrario* **le conventionnement ou la contractualisation pluriannuelle de l'exploitation de ces lignes**.

L'État, autorité organisatrice des lignes TET, sera en mesure **d'assurer le suivi des dépenses afférentes** et, par **une comptabilité analytique incluant le produit des taxes ferroviaires**, de **connaître le bilan de cette activité**.

Pour ces différentes raisons, la suppression du compte d'affectation spéciale « **Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs** » apparaît **pertinente**.

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

D. - Autres dispositions

ARTICLE 29

Suppression des dernières dispositions de l'ancien mécanisme de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité afférentes aux consommations effectuées jusqu'au 31 décembre 2015

Le présent article permet à l'État de récupérer des reliquats de l'ancienne contribution au service public de l'électricité (CSPE) présents dans les comptes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et d'Électricité de France (EDF).

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : EN DÉPIT DE LA TRANSFORMATION DE LA CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ (CSPE) EN 2015, DES RELIQUATS DE L' « ANCIENNE CSPE » SONT ENCORE VERSÉS

A. L'EXISTENCE DE RELIQUATS DE L'ANCIENNE CONTRIBUTION AU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ (CSPE) DANS LES COMPTES DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDC) POUR UN MONTANT ESTIMÉ À 250 MILLIONS D'EUROS

La loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a institué **un soutien public aux énergies renouvelables**.

Dans le même temps, elle a institué **une contribution au service public de l'électricité (CSPE)** visant à **compenser**, pour les fournisseurs d'électricité, **les surcoûts supportés du fait de ces mesures de soutien public**.

La CSPE était **recouvrée directement par les fournisseurs d'électricité**, qui ne reversaient à l'État - *via* la Caisse des dépôts et consignations (CDC) - que **la différence entre les montants perçus et les charges supportées**. La CDC assurait ainsi **la péréquation entre les fournisseurs historiques**.

Ce système a **été entièrement repensé** lorsque l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative a procédé à **une refonte de la fiscalité de l'électricité**.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la CSPE, qui a par ailleurs été profondément remaniée, **n'est plus affectée au financement des charges de service public de l'énergie** *via* le circuit extrabudgétaire présentée *supra* mais est **directement perçue par l'État**.

En contrepartie, l'État ouvre chaque année **des crédits budgétaires pour couvrir les charges du service public de l'énergie sur le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »** (jusqu'en 2020, ce compte étant supprimé à compter du 1^{er} janvier 2021) ainsi que sur le **programme 345 « Service public de l'énergie »**.

Toutefois, la loi a maintenu **une partie des dispositions relatives à l'ancien mécanisme extrabudgétaire pour les consommations d'électricité antérieures à 2016** : de fait, même si les dispositions associées à l'ancienne CSPE sont abrogées, **elles continuent de faire effet pour les droits et créances découlant des consommations d'électricité antérieures au 1^{er} janvier 2016**, en vertu des dispositions du B du VI de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015¹.

Ainsi, les fournisseurs d'électricité continuent de **verser les montants correspondant au paiement par les clients de l'ancienne CSPE sur les consommations antérieures à 2016**, appelées habituellement « électricité en compteur », **sur le compte CSPE tenu par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**.

Par ailleurs, il existe également **un flux entrant résiduel**, lié à la **CSPE payée pour Saint Martin et Saint Barthélemy** dû au fait que ces collectivités d'outre-mer disposent de la compétence énergie et n'ont pas délibéré pour mettre en place le nouveau régime de CSPE, ce qui conduit **l'ancien système anté-réforme à perdurer dans ces territoires**.

Les trois comptes historiques (compte TSSG, compte Biométhane et compte CSE) **existent donc toujours pour les consommations antérieures à 2016** et sont **toujours actifs à la Caisse des Dépôts et consignations (CDC)**.

Le solde de ces différents comptes s'établit à **environ 20 millions d'euros** en 2020.

¹ Celui-ci prévoit que les articles L. 121-6 à L. 121-28 et L. 121-35 à L. 121-44 du code de l'énergie, dans leur rédaction antérieure à présente loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, restent applicables pour les consommations d'électricité et les ventes de gaz naturel effectuées jusqu'au 31 décembre 2015.

D'autres contributions non encore reversées à ces comptes tenus par la CDC **sont également en attente**, pour un montant estimé à **au moins 230 millions d'euros**. En effet, **les montants recouverts par EDF** au titre de l'ancien régime de CSPE **ont été conservés en trésorerie par l'entreprise** dans l'attente de l'apurement de la dette de CSPE dont l'échéancier arrive à son terme fin 2020 et **pour éviter des frais de gestion** sur les comptes historiques opérés par la CDC.

L'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 ayant été abrogé en totalité par l'article 89 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020 à partir du 1^{er} janvier 2021, il apparaît donc **nécessaire de régler le devenir des soldes des contributions de l'ancienne CSPE** présent sur **les comptes tenus par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** ainsi que **les contributions toujours détenues par Électricité de France (EDF)**.

B. LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDC) PARTICIPE À LA GESTION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE EN VERSANT DES ACOMPTES MENSUELS AUX FOURNISSEURS D'ÉNERGIE

L'article L. 121-6 du code de l'énergie prévoit que **les charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs électriques** (les « charges de service public de l'énergie ») sont **intégralement compensées par l'État** (par les crédits budgétaires présentés *supra*).

L'article L. 121-16 du même code dispose que la compensation mentionnée à l'article L. 121-6 fait l'objet **d'acomptes mensuels** sur la base du montant des charges évalué par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Ces différentes opérations sont **retracées par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** dans des comptes spécifiques. **Les frais de gestion exposés par la CDC** sont arrêtés annuellement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

C. LES GARANTIES D'ORIGINE DE L'ÉLECTRICITÉ PRODUITE À PARTIR D'ÉNERGIES RENOUVELABLES FONT DÉSORMAIS L'OBJET D'UNE MISE AUX ENCHÈRES PAR L'ÉTAT

Une garantie d'origine est **un document électronique¹ qui sert à prouver au consommateur final d'électricité** qu'une quantité déterminée de l'électricité qu'il consomme **est d'origine renouvelable ou produite par cogénération²**. En France, chaque garantie d'origine représente **un mégawattheure d'électricité « verte »**.

Une **garantie d'origine** est émise **pour chaque mégawattheure d'électricité « verte » produite en utilisant les énergies renouvelables ou la cogénération**.

Si le producteur **vend directement cette électricité « verte » au consommateur** avec sa garantie d'origine, celle-ci permet **d'attester sa provenance**.

Mais l'originalité du dispositif réside dans le fait **qu'un fournisseur d'électricité peut également vendre des mégawattheures d'électricité conventionnelle³ en la présentant comme « verte » au consommateur** à la condition **qu'il se soit procuré pour chacun de ces mégawattheure une garantie d'origine achetée à un producteur d'électricité** qui, pour sa part, **devra vendre ses mégawattheures d'électricité « verte » en la présentant comme de l'électricité conventionnelle**.

L'article L. 314-14 du code de l'énergie dispose qu'« *un organisme est désigné par l'autorité administrative pour assurer la délivrance, le transfert et l'annulation des garanties d'origine de l'électricité produite à partir de sources renouvelables* ».

Depuis le 1^{er} mai 2013⁴, c'est l'entreprise *Powernext* qui est le **gestionnaire du registre national des garanties d'origine de l'électricité en France**. Elle **délivre les garanties d'origine aux producteurs d'électricité « verte »**, s'assure de **leur bonne utilisation** et vérifie **qu'elles ne sont pas utilisées deux fois**.

L'article L. 314-14-1 du même code prévoit que **les garanties d'origine sont mises aux enchères par le ministre chargé de l'énergie**.

¹ Ce document retrace : un numéro d'identification unique ; la source d'énergie utilisée pour produire l'énergie et les dates de début et de fin de la production ; le nom, l'emplacement, le type et la capacité de l'installation dans laquelle l'énergie a été produite ; si et dans quelle mesure l'installation a bénéficié d'une aide à l'investissement ; si et dans quelle mesure l'unité d'énergie a bénéficié d'une autre manière d'une régime d'aide nationale et le type de régime d'aide ; la date à laquelle l'installation est entrée en service ; la date et le pays d'émission.

² Sont notamment concernées les énergies éolienne, solaire, hydraulique, aérothermique, géothermique, hydrothermique, la biomasse, le biogaz, etc.

³ Sont notamment concernées l'énergie nucléaire, le gaz naturel, le charbon, le fioul, le pétrole, etc.

⁴ Jusqu'à cette date, il s'agissait de réseau de transport d'électricité (RTE).

Il précise que **pour chaque mise aux enchères**, il est préalablement fixé **un prix minimal de vente de la garantie d'origine**. Un allotissement par filière et par zone géographique peut être prévu.

En pratique, **cette mise aux enchères** est réalisée par *Powernext*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE TRANSFERT DES RELIQUATS DE L' « ANCIENNE CSPE » AU BUDGET GÉNÉRAL

A. LE TRANSFERT AU BUDGET DE L'ÉTAT DES FLUX RÉSIDUELS LIÉES À L'ANCIENNE CSPE

La suppression du B du VII de l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, prévue par l'article 89 de la loi n° 2019-1479 du 29 décembre 2019 de finances pour 2020 à compter du 1^{er} janvier 2021, va **mettre fin définitivement au régime de l'ancienne CSPE**.

En conséquence, le I du présent article 29 propose que **les flux résiduels résultant des droits et obligations des opérateurs antérieurs au 1^{er} janvier 2016** qui subsisteraient encore de l'ancien régime de CSPE soient **transférés au budget général de l'État** à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le A du I prévoit ainsi que **le solde des contributions** dues en application des articles L. 121-10, L. 121-37 et L. 121-43 du code de l'énergie, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, et recouvrées jusqu'au 31 décembre 2020, est **reversé au budget général de l'État** avant le 1^{er} avril 2021.

Sont particulièrement visées par cette disposition **les sommes recouvrées par Électricité de France (EDF)** mais qui n'avaient pas été reversées à **la Caisse des dépôts et consignation (CDC)**, soit environ **230 millions d'euros**.

Le B du I prévoit pour sa part que **les opérations enregistrées au 31 décembre 2020 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** au titre de **la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, en application des articles L. 121-6 à L. 121-28 et L. 121-35 à L. 121-44 du code de l'énergie, dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015, sont **reprises par l'État à compter du 1^{er} janvier 2021**.

Sont ici visées **les sommes présentes sur les comptes CSPE, TSSG et biométhane de la CDC**, soit environ **20 millions d'euros**.

B. LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DES FRAIS DE GESTION DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDC) EXPOSÉS POUR LE VERSEMENT DES ACOMPTES MENSUELS AUX FOURNISSEURS D'ÉNERGIE

Le B du II du présent article 29 vient modifier la rédaction de l'article 121-16 du code de l'énergie, lequel prévoit que la compensation des charges de service public de l'énergie assignées aux opérateurs électriques fait l'objet **d'acomptes mensuels de la part de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**.

Cette nouvelle rédaction rappelle que **le versement de ces acomptes mensuels** est assuré par la CDC « *pour le compte de l'État* » en « *compte spécifique* ».

Surtout, elle précise que **les frais de gestion que la CDC expose** sont arrêtés annuellement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie « *et sont intégralement compensés par l'État* ».

Selon l'évaluation préalable, **les frais de gestion à compenser en 2021** pour la Caisse des dépôts et consignations sont évalués à **154 712 euros** par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

C. LA COMPENSATION DES COÛTS EXPOSÉS PAR POWERNEXT POUR LA MISE AUX ENCHÈRES DES GARANTIES D'ORIGINE

Le A du II vient compléter l'article L. 121-7 du code de l'énergie, lequel énumère **les charges imputables au service public de l'énergie qui font l'objet d'une compensation financière par l'État**, pour ajouter un 6° relatif **aux coûts supportés par l'organisme Powernext résultant des frais de gestion et d'inscription au registre national des garanties d'origine pour la mise aux enchères** prévue à l'article L. 314-14-1 du même code.

Selon l'évaluation préalable, **les frais de gestion à compenser** par l'État représenteront en 2021, d'après les calculs de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), quelque **581 260 euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA CONCLUSION DE LA RÉFORME DE LA CSPE

Cinq ans après la réforme de l'ancienne CSPE, il convient de **procéder à l'apurement des anciens comptes CSPE, TSSG et biométhane** alimentés par les collectes « tardives » des fournisseurs et de **remonter au budget de l'État** les sommes en attente sur ces comptes à la **Caisse des dépôts et consignations**, soit **20 millions d'euros** environ.

Il convient pareillement de **recupérer les sommes toujours présentes à ce titre dans les comptes d'EDF**, soit **230 millions d'euros** environ.

En effet, faute de récupérer ces sommes dues à l'État, celles-ci seraient rendues **non utilisables** et **des frais de gestion et intérêts négatifs** liés aux comptes bancaires à la CDC continueraient de s'appliquer à ces montants.

Votre rapporteur général estime également légitime la **prise en charge par l'État des frais de gestion de la Caisse des dépôts et consignations** exposés pour le **versement des acomptes mensuels aux fournisseurs d'énergie**, ainsi que **des coûts exposés par Powernext** pour la mise aux enchères des **garanties d'origine**.

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

ARTICLE 30

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Le présent article majore la fraction de TVA affectée à la caisse nationale d'assurance-maladie de 0,15 point afin de financer différentes mesures de périmètre. Le taux de la fraction de TVA est ainsi porté de 27,74 % à 27,89 %. À cette majoration, s'ajoute le versement de 389 millions d'euros afin de compenser le coût de la réduction de 6 points de cotisations maladie de droit commun des travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi (TO-DE) affiliés à la caisse centrale de la mutualité agricole.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA FRACTION DE TVA VISE À COMPENSER LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE CHARGES SOCIALES ET LES TRANSFERTS ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Au terme des dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi dite « Veil » de 1994¹, **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.

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont, cependant, été **profondément rénovées** à l'occasion de l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019².

L'article 26 de celle-ci reprend les recommandations d'un rapport transmis au Parlement par le Gouvernement en octobre 2018³. 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

¹ Article 5 de la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

² Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

³ 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.

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 ;

- 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.

Les allègements généraux de charges sont donc intégralement compensés par affectation de recettes de l'État à la sécurité sociale pour solde de tout compte. Cette affectation prend la forme d'un versement d'une fraction de TVA.

Coût des allègements généraux et des exonérations ciblées compensées 2019-2021

(en millions d'euros)

	2019	2020 (prévision)	2021 (prévision)
Allègements généraux			
Maladie	30 133	27 063	29 431
AT-MP	48	36	40
Vieillesse	10 387	8 559	9 689
Famille	12 739	10 806	12 320
Autonomie			277
Total	53 307	46 464	51 757
Exonérations ciblées compensées			
Maladie	2 453	2 102	2 131
AT-MP	118	110	117
Vieillesse	2 654	2 580	2 432
Famille	689	660	687
Autonomie			23
Total	5 914	5 452	5 390
Total général			
Maladie	34 079	29 165	31 562
AT-MP	166	146	157
Vieillesse	13 041	11 139	12 121
Famille	13 428	11 466	13 007
Autonomie			300
Total général	59 221	51 916	57 147

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe 5 du PLFSS 2021

Cette fraction de TVA sert également à couvrir les transferts entre l'État et la sécurité sociale ainsi que les exonérations spécifiques de cotisations sociales.

Ainsi, la loi de finances pour 2020 a affecté à la Caisse nationale d'assurance-maladie et à l'ACOSS une fraction de 27,74 % de la taxe sur la valeur ajoutée destinée à financer allègements généraux et transferts. À cette fraction s'ajoutait le transfert d'une fraction du produit de la TVA d'un montant de 356 millions d'euros aux fins de financement d'une exonération spécifique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MAJORATION DE LA FRACTION DESTINÉE À FINANCER POUR L'ESSENTIEL DES MESURES DE PÉRIMÈTRE

Le présent article prévoit, pour 2021, une majoration de la fraction de TVA transférée à la sécurité sociale de l'ordre de 271 millions d'euros en vue de compenser le financement de différents dispositifs.

Le 1° du I prévoit ainsi que le taux de la fraction de la TVA passe de 27,74 % à 27,89 %. Le 2° du I précise que 22,71 points contre 22,56 points en LFI 2020, devraient être affectés à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général (39,73 milliards d'euros prévus). Les 5,18 points restants seraient affectés à l'ACOSS (9,15 milliards d'euros prévus).

Cette majoration est destinée à couvrir :

- le transfert du financement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) de l'État vers l'assurance-maladie (297 millions d'euros) ;
- la compensation du transfert des centres de lutte anti-tuberculose (CLAT) des départements vers la CNAM (38 millions d'euros) ;
- la compensation de la suppression au 1^{er} janvier 2021 de la taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux, prévue en loi de finances pour 2020¹, dont le produit était affecté à la CNAM (34 millions d'euros) ;
- la compensation du transfert du pilotage et du financement des points d'accueil écoute jeunes (PAEJ) aux caisses d'allocations familiales (9 millions d'euros).

¹ Article 21 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Cette somme prend également en compte les mesures de périmètre suivantes :

- le financement d'un plan d'investissement hospitalier à Wallis-et-Futuna, 45 millions d'euros étant transférés à cet effet de la sécurité sociale vers le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé » ;

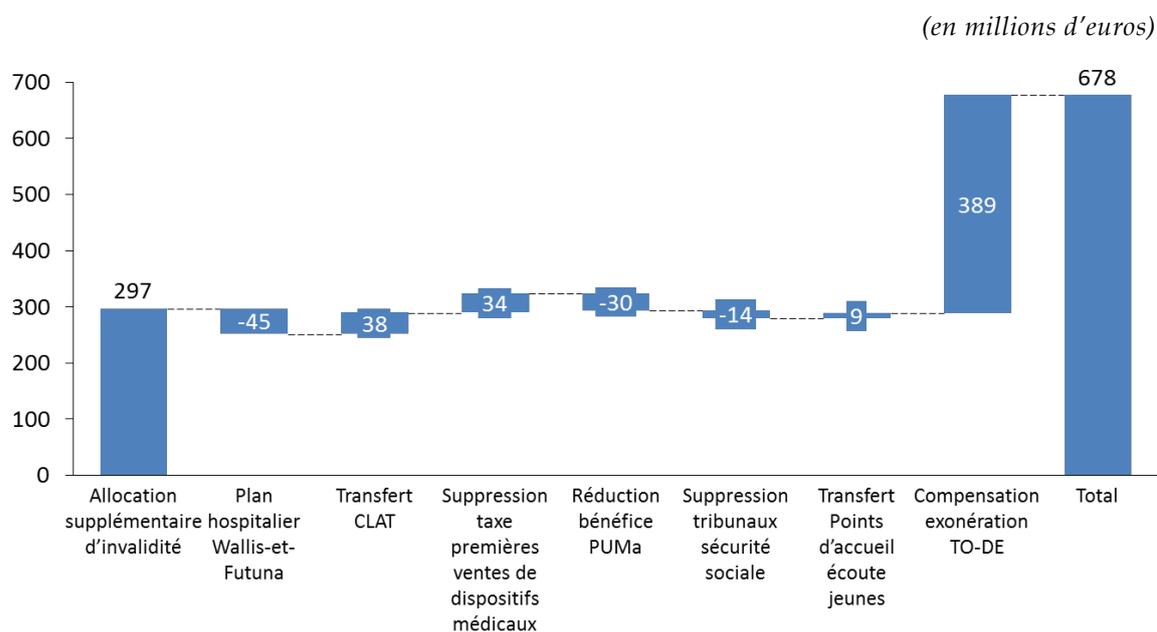
- la prise en compte en année pleine de la réduction à 6 mois contre un an auparavant de la durée de maintien des droits à la protection universelle maladie (PUMa) : 30 millions d'euros sont ainsi transférés de la CNAM vers le programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé » ;

- la poursuite du transfert des personnels des juridictions spécialisées en matière de sécurité sociale vers les tribunaux de grande instance et les cours d'appel (14 millions d'euros).

Cette fraction de TVA devrait représenter, au total, un montant de 48,94 milliards d'euros.

À cette somme, le II du présent article ajoute le transfert d'une fraction du produit de la TVA d'un montant de 389 millions d'euros. Cette somme 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, dont l'article 13 du projet de loi de financement de la sécurité sociale propose le prolongement de deux ans, était, jusqu'en 2019, compensée par affectation de crédits budgétaires. La compensation n'est pas intégrée dans la fraction de TVA exprimée en pourcentage mentionnée plus haut, car elle vise une exonération spécifique.

Décomposition de l'augmentation de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale en 2021



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe 6 au PLFSS 2021

Aux termes du **III** du présent article, l'entrée en vigueur de cette compensation est prévue au 1^{er} février 2021, afin de tenir compte des différences entre la comptabilité de l'État et la comptabilité de la sécurité sociale.

L'article 18 du projet de loi de financement de la sécurité sociale organise la répartition de cette fraction de TVA entre les branches.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

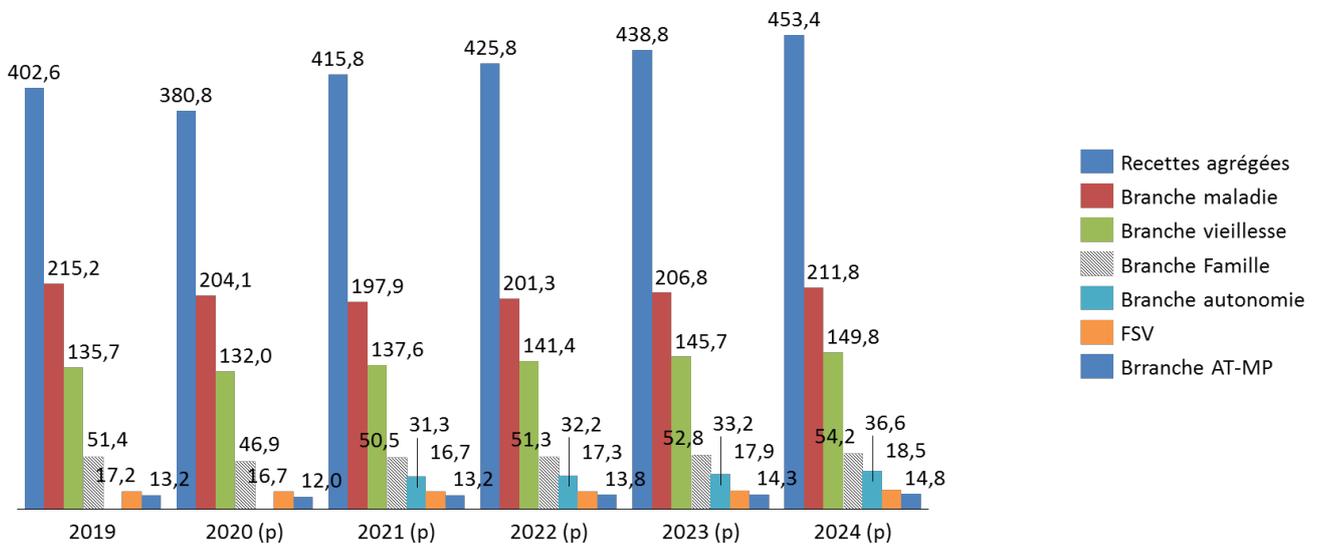
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MAJORATION AUX EFFETS INCERTAINS

La progression du taux de la fraction de TVA prévue au sein du présent article ne saurait effacer le recul du produit perçu par les organismes de sécurité sociale en 2020. L'exercice 2020 devait ainsi être marqué, compte tenu de la progression du taux de la fraction de TVA de 26 % à 27,74 %, par une majoration de leurs ressources de l'ordre de 3,55 milliards d'euros. La crise sanitaire et économique a contrarié cette projection, un recul de l'assiette de TVA de 8,4 % étant attendu en fin d'année. Cette perspective devrait, cependant, être remise en cause par la poursuite de la crise sanitaire, l'adoption des mesures de couvre-feu puis de confinement et ses incidences économiques. Le Gouvernement tablait, par ailleurs, sur un rebond de la TVA de 9,8 % en 2021. Reste que cette perspective repose sur l'absence de contraintes sanitaires fortes pour juguler l'épidémie. L'évolution de celle-ci ces dernières semaines tendent aujourd'hui à n'envisager une sortie de crise sanitaire que dans plusieurs mois.

Cette interrogation sur le rendement de la TVA s'intègre dans une réflexion plus globale sur la pertinence des prévisions de recettes retenues par le Gouvernement pour 2021 en matière de financement de la sécurité sociale. Le projet de loi de financement tel que modifié au Sénat, table, en effet, sur une progression des recettes du régime général et du FSV de 35 milliards d'euros entre 2020 et 2021 pour atteindre 415,8 milliards d'euros. Ce montant serait supérieur de 13,2 milliards d'euros à celui enregistré en 2019.

Recettes du régime général et du FSV 2019-2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après l'annexe C au PLFSS 2021

La progression des recettes entre 2019 et 2021 peut interroger, le Gouvernement ayant indiqué, par ailleurs, que le niveau du PIB potentiel devrait être révisé à la baisse de 1,5 point en 2020 et de plus de 2 points en 2021, par rapport aux hypothèses retenues dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. **La Cour des comptes estime, à ce titre, que cette perte de PIB potentiel devrait conduire à une perte durable de 8 milliards d'euros de recettes.** Ces chiffres devraient être révisés afin de tenir compte de la mise en place d'un nouveau confinement à la fin de l'année 2020 dont les effets pourraient se faire ressentir sur l'évolution attendue du PIB en 2021.

En dépit de cette interrogation, il est proposé d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 31

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'UE (PSR-UE)

Le présent article évalue le montant du prélèvement sur recettes reversé par la France au budget de l'Union européenne à 26,9 milliards d'euros pour l'exercice 2021, soit une hausse de 13,5 % par rapport à la prévision actualisée pour 2020 inscrite dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2021, et de 28 % par rapport à l'exécution constatée en 2019.

L'augmentation du montant du prélèvement sur recettes en 2021 résulte principalement de la hausse du niveau de dépenses de l'Union européenne en 2021, pour le premier exercice du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) ; du retrait du Royaume-Uni du financement du budget européen ; des conséquences économiques de la crise sanitaire qui pèsent sur les ressources propres traditionnelles de l'Union européenne ; et enfin, des nouvelles modalités de calcul des contributions nationales actées lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet dernier.

La commission salue l'accord du 21 juillet dernier entre les 27 États membres permettant de dénouer des négociations relatives au prochain CFP, et qui a permis de s'accorder sur la mise en œuvre du fonds de relance européen. Ce dernier constitue le volet budgétaire de la réponse européenne à la crise actuelle, complétant ainsi la politique de la Banque centrale européenne afin de soutenir l'économie et de limiter les risques de fragmentation de la zone euro. La commission exprime néanmoins quelques interrogations sur la capacité du plan de relance européen à accompagner rapidement les États membres dans la mise en œuvre de leurs plans de relance nationaux.

La commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

I. L'EXÉCUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2020

A. LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE : UNE ÉVALUATION VOLATILE

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 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**, à commencer par **une réévaluation au cours de l'examen du projet de loi de finances, afin de tirer les conséquences de l'adoption du budget de l'Union européenne**, cette dernière ayant lieu en parallèle de la discussion budgétaire nationale. D'autres corrections peuvent être appliquées, en cours d'exercice, en cas d'adoption de budgets rectificatifs, de l'actualisation des hypothèses d'assiette des ressources TVA

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

et RNB, ou encore de l'évolution attendue des ressources propres traditionnelles.

Évolution de prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne depuis le début de l'actuel cadre financier pluriannuel

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédits votés en LFI	20 224	20 742	20 169	18 690	19 912	21 443	21 480
Crédits exécutés	20 347	19 702	18 996	16 380	20 645	21 025	23 353*
Écart LFI/exécution	123	- 1 040	- 1 173	- 2 310	733	- 418	-
Écart LFI/exécution en pourcentage	0,6 %	- 5 %	- 5,8 %	- 12,4 %	3,7 %	- 1,9 %	9 %

* Prévission actualisée pour 2020 (Voies et moyens, tome I annexé au projet de loi de finances pour 2021).

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

B. UN EXERCICE 2020 MARQUÉ PAR LA CRISE

Compte tenu de l'évaluation révisée du montant du prélèvement sur recettes pour 2020 figurant dans le projet de loi de finances pour 2021, l'exercice 2020 devrait être marqué par une **surexécution d'au moins 9 %**. Cette surexécution contraste avec la tendance à la sous-exécution constatée depuis le début du cadre financier pluriannuel 2014-2020, à l'exception de légers dépassements en 2014 et 2018 par rapport à la prévision initiale.

Ce dépassement par rapport à la prévision initiale provient, d'une part, **d'un niveau de dépenses de l'Union européenne supérieur** à ce qui avait été anticipé et, d'autre part, **d'une révision à la baisse des ressources propres traditionnelles de l'Union européenne** en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire.

S'agissant des dépenses de l'Union européenne, plusieurs dispositions ont été prises en cours d'exercice afin de mobiliser de façon accrue le budget européen pour répondre à la crise.

Réponses budgétaires à la crise du Covid-19 en 2020

« En réponse à la crise du Coronavirus, l'autorité budgétaire européenne a mobilisé la quasi-intégralité des crédits d'engagement disponibles au titre du budget de l'Union pour 2020. La Commission européenne a dans un premier temps, annoncé une série de redéploiements budgétaires puis, le 13 mars 2020, un paquet spécifique composé de deux volets :

- **une modification des critères d'éligibilité du Fonds de solidarité de l'UE (FSUE)** visant à inclure les crises de santé publique, permettant ainsi de mobiliser jusqu'à 800 millions d'euros ;

- **une Initiative d'investissement en réponse au Coronavirus (CRII)** fondée sur la politique de cohésion, consistant à autoriser les États membres à ne pas restituer 8 milliards d'euros de préfinancements reçus, et non dépensés en 2019, et à utiliser ces liquidités en tant que cofinancement national pour financer des mesures liées à la crise du Covid-19. Ajoutée aux cofinancements du budget de l'UE, cette initiative représente au total 37 milliards d'euros. La France dispose au titre du CRII+ de 312 millions d'euros de préfinancements, permettant de mobiliser 650 millions d'euros au total. En septembre 2020, Régions de France estime à 500 millions d'euros le total des fonds utilisés par le CRII.

Le second paquet, présenté par la Commission le 2 avril, constitue un plan plus ambitieux mais d'un intérêt négal pour la France. Ce paquet comprend trois principales propositions :

- **un instrument temporaire de réassurance des plans de chômage partiel** (« Temporary Support mitigating Unemployment Risks in Emergency » - SURE), fondé sur l'article 122 du TFUE et constitué de prêts aux États membres. D'un encours maximal de 100 milliards d'euros, ces prêts sont garantis solidairement par les États membres à hauteur de 25 milliards d'euros de capital callable et financés par des emprunts de la Commission sur les marchés. Bien qu'ouvert à tous les États membres, cet instrument bénéficierait principalement aux États se finançant à des conditions de marché moins avantageuses (...);

- **une proposition dite « CRII + »**, dans la continuité de l'initiative CRII, prévoyant des flexibilités accrues pour la politique de cohésion, notamment des transferts sans limite entre fonds (FEDER, FSE et Fonds de cohésion) et entre catégories de régions en 2020 ainsi que la possibilité de demander un taux de cofinancement UE de 100 % pour les demandes de paiement déclarées entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2021. Cette dérogation à l'exigence de cofinancement national, ouverte à l'ensemble des opérations et non uniquement celles directement liées au Covid-19, conduit ainsi à un « frontloading » de la politique de cohésion de 5,1 milliards d'euros en 2020. La proposition prévoit également la réduction des exigences en matière de concentration thématique et de charges administratives (pas de modification de l'accord de partenariat requise, traitement des audits selon un échantillonnage non statistique), sans toutefois répondre à la demande française d'exclure les opérations de réponse directe à la crise du Covid-19 des exigences d'audit ;

- **l'activation de l'instrument d'aide d'urgence** (emergency support instrument - ESI), créé en 2016 sur la base de l'article 122 TFUE pour répondre à la crise migratoire en Grèce. Cet instrument de solidarité, en gestion directe ou indirecte par la Commission, a pour objectif de compléter les actions prises par les États membres en matière sanitaire (notamment achat, distribution et transport de matériel médical, transferts de patients entre États membres, hôpitaux de campagne), à travers une action ciblée sur les pays les plus touchés (...).

Le paquet s'accompagne également de mesures ciblées sur le FEAD (cofinancement UE à 100 %, modification des règles d'éligibilité) et le FEAMP (arrêts temporaires pour les navires de pêche et l'aquaculture) et annonce des mesures en faveur des agriculteurs (notamment le report d'un mois du délai de dépôt des demandes de paiement et l'augmentation des avances). »

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Relations financières avec l'Union européenne »

S'agissant des ressources propres traditionnelles, la crise sanitaire a entraîné un ralentissement du commerce international, ce qui a réduit le **produit des droits de douanes collectés**, dont la prévision a déjà été diminuée de 3,7 milliards d'euros au niveau de l'Union européenne¹. En outre, les conséquences économiques de la crise sanitaire devraient entraîner **une contraction des ressources TVA et RNB**. Or, la ressource RNB constituant la ressource d'équilibre en application de l'article 310 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les contributions nationales des États membres augmentent en cas de déséquilibres entre les dépenses et les ressources de l'Union.

Ainsi, au cours de l'exercice 2020, **dix projets de budgets rectificatifs** ont été présentés par la Commission européenne.

II. L'ÉVALUATION DE CE MONTANT POUR 2021

Le présent article estime le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **26,86 milliards d'euros en 2021**, ce qui représente **une hausse significative de 13,5 % par rapport à la prévision actualisée pour 2020**². Le prélèvement sur recettes devrait ainsi représenter près de **10 % des recettes fiscales nettes en 2021**, alors que l'évaluation de ce montant dans la loi de finances initiale pour 2020 ne représentait que 7 % de celles-ci.

A. UNE HAUSSE RÉSULTANT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR PRÉVUE DU NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

La forte augmentation du montant du prélèvement sur recettes s'explique, en partie, par le fait que **2021 constitue un exercice budgétaire charnière**, car il s'agit de la première année du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour les années 2021 à 2027.

Or, le règlement financier du prochain CFP doit encore faire l'objet d'un accord avec le Parlement européen pour entrer en vigueur. **Le Conseil européen des 17 aux 21 juillet 2020 a constitué une première étape**, après plus de deux ans de négociations difficiles entre les États membres. Ainsi, lors de ce Conseil européen extraordinaire, les 27 États membres se sont accordés sur un CFP dit « socle » dont le montant s'élève à **1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement**, et à **1 061 milliards d'euros en crédits de paiement**.

¹ *Voies et moyens, tome I, p. 135, annexé au projet de loi de finances pour 2021.*

² *Inscrite dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.*

En outre, à la suite de l'initiative franco-allemande pour la relance présentée, et des propositions révisées pour le prochain CFP de la Commission européenne présentées en mai dernier, **les États membres se sont également accordés sur la mise en œuvre d'un instrument de relance**, intitulé « *Next Generation EU* », dont l'enveloppe s'élèvera à **750 milliards d'euros**. Cet instrument viendra abonder les programmes budgétaires prévus par le CFP 2021-2027, mais fera l'objet d'un financement distinct.

Cette enveloppe se répartira entre des **prêts** aux États membres, pour un montant de **360 milliards d'euros**, et de **subventions**, à hauteur de **390 milliards d'euros**.

Au sein de cet instrument de relance, la « **facilité pour la reprise et la résilience** » (FRR) **en constitue la tête de pont**. Au sein de ce nouvel outil budgétaire se logeront l'intégralité des prêts aux États membres issus de l'instrument de relance, et l'essentiel des subventions (312,5 milliards d'euros), le reste transitant par les autres programmes budgétaires du CFP. La FRR se distingue des autres programmes budgétaires par ses modalités d'allocation et de décaissement des crédits.

En effet, aux termes des conclusions du Conseil européen des 17 et 21 juillet dernier, les subventions de la FRR seront allouées aux États membres en deux phases :

- **70 % d'entre elles seront engagées en 2021 et 2022** et allouées selon une clé reposant sur des critères de population de l'État membre, de produit intérieur brut par habitant et de taux de chômage ;

- **30 % d'entre elles seront engagées en 2023** selon une clé qui remplace le critère de taux de chômage par celui de perte de produit intérieur brut (PIB) en 2020 et la perte de PIB cumulée entre 2020 et 2021, afin de tenir compte des effets économiques de la crise sanitaire. Cette clé d'allocation en deux temps permet d'introduire à mi-parcours des critères dynamiques, dans l'optique d'allouer une subvention **en fonction de la capacité de rebond des économies des États membres**, et des besoins afférents.

D'après la direction du budget, la France devrait pouvoir bénéficier d'une enveloppe de **40 milliards d'euros courants au titre de la FRR**, soit **37,5 milliards d'euros constants**. Il ne s'agit toutefois que d'un montant prévisionnel, étant donné que les données macroéconomiques de la clé d'allocation ne seront connues qu'en 2022.

**Accord du Conseil européen du 21 juillet 2020 sur le CFP 2021-2027
et l'instrument de relance**

(en milliards d'euros (prix 2018), et en crédits d'engagement)

	Accord du 21 juillet 2020 entre les États membres		
	CFP « socle »	« Next Generation EU »	Total CFP « socle » + « Next Generation EU »
Rubrique 1 « Marché unique, innovation et économie numérique »	132,8	10,6	143,4
Rubrique 2 « Cohésion et Valeurs », dont :	377,8	721,9	1 099,7
<i>Fonds européen de développement régional</i>	200,4	-	200,4
<i>Fonds de cohésion</i>	42,6	-	42,6
<i>Fonds social européen</i>	88,0	-	88,0
<i>Erasmus</i>	21,2	-	21,2
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	-	672,5*	672,5
<i>REACT-EU</i>	-	47,5	47,5
<i>RescEU</i>	1,1	1,9	3
Rubrique 3 « Ressources naturelles et environnement » dont :	356,4	17,5	373,9
<i>Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	258,6	-	258,6
<i>Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)</i>	77,9	7,5	85,4
<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>	5,4	-	5,4
<i>Fonds pour une transition juste</i>	7,5	10	17,5
Rubrique 4 « Migration et Gestion des frontières »	22,7	-	22,7
Rubrique 5 « Résilience, sécurité et défense » dont :	13,2	-	13,2
<i>Fonds européen de défense</i>	7,0	-	7,0
Rubrique 6 « Le voisinage et le monde »	98,4	-	98,4
Rubrique 7 « Administration publique »	73,1	-	73,1
Total	1074,3	750	1824,3

* dont 360 milliards d'euros de prêts.

Note de lecture : la somme des arrondis n'est pas égale à l'arrondi de la somme.

Source : direction du budget, à partir des conclusions du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020

En retranchant le montant dédié aux prêts au sein de l'instrument de relance, qui feront l'objet d'un remboursement des États membres bénéficiaires à la Commission européenne, le CFP 2021-2027, complété par l'instrument de relance, devrait s'élever à **1 490 milliards d'euros environ**¹, soit une hausse de 37 % par rapport au CFP 2014-2020, sous toutes réserves méthodologiques de comparaison².

S'agissant du volet « recettes » du prochain cadre financier pluriannuel, **l'accord conclu le 21 juillet dernier entre les États membres a acté plusieurs modifications des règles de contributions nationales** qui se traduisent par une augmentation de la contribution de la France au budget européen à partir de 2021.

D'après l'exposé des motifs du présent article, **l'ensemble des changements des règles de calcul des contributions nationales se traduit par une hausse de 700 millions d'euros du montant du prélèvement sur recettes en 2021.**

Premièrement, **le taux de retenue appliqué aux droits de douane collectés, à titre de frais de perception, est augmenté de 20 % à 25 %**. Or, comme l'indique la direction du budget, *« un taux élevé bénéficie aux grands États importateurs, tels que la Belgique ou les Pays-Bas, et peut ainsi être apparenté à une compensation indirecte pour ces États. À l'inverse, une hausse de ce taux pénalise davantage les États dont la part dans le RNB de l'Union est importante (notamment la France), puisque la diminution des ressources propres traditionnelles versées au budget de l'Union consécutive à la hausse du taux de retenue conduit à une augmentation du besoin de financement résiduel via la contribution RNB »*³.

Deuxièmement, **les corrections dites « forfaitaires » aux États membres ont été maintenues, voire même augmentées** pour le prochain CFP. Les réductions brutes des contributions annuelles fondées sur le RNB s'élèveront à 377 millions d'euros pour le Danemark, 3,6 milliards d'euros pour l'Allemagne, 1,9 milliard d'euros pour les Pays-Bas, 565 millions d'euros pour l'Autriche, 1,1 milliard d'euros environ pour la Suède.

¹ Prix 2018.

² La comparaison entre les montants prévus par les CFP 2014-2020 et 2021-2027 se heurte à une triple difficulté méthodologique : l'architecture budgétaire est modifiée, notamment avec la rebudgétisation du fonds européen pour le développement (FED), la conversion des montants en euros de 2018, et le retrait du Royaume-Uni du budget européen à partir de 2021, ce qui nécessite un retraitement des données. Pour plus d'informations, le lecteur est invité à se reporter au rapport n° 516 rect. (2019-2020) de Jean-François Rapin, au nom de la commission des finances sur la proposition de résolution européenne présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, relative à la proposition révisée de cadre financier pluriannuel 2021-2027 et à la proposition de mise en place d'un instrument de relance pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, p.8.

³ Annexe au projet de loi de finances pour 2021 « Relations financières avec l'Union européenne », p.27.

Enfin, **un nouveau rabais a été introduit sur la nouvelle ressource propre** provenant de contributions nationales calculées en fonction du poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés.

La prochaine décision relative au système des ressources propres n'a pas encore, à ce jour, été adoptée formellement par le Conseil de l'Union européenne.

B. D'AUTRES FACTEURS CONTRIBUENT À LA HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR 2021

D'après l'exposé des motifs du présent article, parmi les principaux facteurs d'évolution du montant du prélèvement sur recettes en 2021 se trouve également **le départ du Royaume-Uni de l'Union européenne**, alors qu'il constituait l'un des principaux contributeurs nets au budget européen. Dans cette perspective, le « *Brexit* » entraîne un ressaut de **2,1 milliards d'euros** du prélèvement sur recettes en 2021.

De plus, comme évoqué précédemment, **les conséquences économiques de la crise sanitaire se traduisent par une contraction des ressources propres traditionnelles de l'Union**, se répercutant par une augmentation de **700 millions d'euros** du montant du prélèvement sur recettes.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MOBILISATION DU BUDGET EUROPÉEN INDISPENSABLE, DONT LE COÛT BUDGÉTAIRE DOIT ÊTRE CLARIFIÉE

L'évolution de la contribution de la France au budget européen reflète la montée en charge du budget européen, dont la mobilisation a été accrue au cours de l'année 2020 en raison des conséquences économiques de la crise sanitaire.

L'accord du 21 juillet dernier entre les 27 États membres permet de dénouer des négociations relatives au prochain CFP, qui semblaient être inextricables encore quelques semaines avant le début de la crise sanitaire. L'accord sur le CFP 2021-2027 et sur la mise en œuvre du fonds de relance européen constituent **le volet budgétaire de la réponse européenne à la crise actuelle, complétant ainsi la politique mise en œuvre la Banque centrale européenne** afin de soutenir l'économie et limiter les risques de fragmentation de la zone euro.

Dans cette perspective, **l'augmentation de la contribution française au budget européen est cohérente avec les propositions de la France portées depuis 2017** en faveur d'un budget européen plus ambitieux et soutenant des priorités budgétaires stratégiques telles que l'innovation, sans oublier le financement des politiques traditionnelles comme la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion.

Néanmoins, s'agissant du plan de relance européen, **la commission exprime plusieurs inquiétudes quant à sa mise en œuvre.**

Premièrement, le dimensionnement du fonds de relance à hauteur de 750 milliards d'euros a été acté avant même que l'Europe ne soit touchée par la seconde vague épidémique, ce qui permet de **s'interroger sur le bon calibrage de l'enveloppe si l'épidémie devait durablement freiner l'économie européenne.**

Deuxièmement, **le décaissement effectif des crédits de la FRR sera étalé jusqu'en 2026**, ce qui semble peu compatible avec le financement immédiat des plans de relance nationaux.

En effet, en 2021, les États membres devront **présenter un plan national de relance et de résilience (PNRR)** qui fera l'objet d'une évaluation par la Commission européenne, puis d'une approbation du Conseil. Le versement des crédits se déroulera au fur et à mesure de l'atteinte d'objectifs intermédiaires figurant dans le PNRR, entre 2021 et 2026. Ainsi, deux fois par an, un État membre pourra demander à la Commission européenne de déclencher des décaissements correspondants aux cibles atteintes. En outre, les conclusions du Conseil européen du 17 au 21 juillet dernier prévoient l'introduction d'une procédure de « freinage d'urgence », permettant de suspendre le versement des crédits si un ou plusieurs États membres estiment, exceptionnellement, que les cibles ne sont pas atteintes. Le Conseil européen pourra être saisi de ce sujet.

La direction du budget a indiqué au rapporteur général que la France pouvait espérer bénéficier de **10 milliards d'euros en 2021** au titre de la FRR, dont 4 milliards d'euros correspondant au préfinancement de 10 %.

Le rapporteur général ne peut que constater que les subventions de la FRR correspondent à un remboursement *a posteriori*, et très progressif, des dépenses engagées par la France pour financer la relance économique.

Enfin, le financement de l'instrument de relance se traduira par **l'émission d'obligations par la Commission européenne sur les marchés financiers, au nom de tous les États membres.** Ces ressources financeront des prêts, qui seront remboursés par les États bénéficiaires, et des subventions, qui seront remboursées par l'ensemble des États membres, indépendamment du niveau de crédits dont ils bénéficieront à ce titre. Les sommes empruntées seront remboursées à partir de 2028 et pour une durée maximale de 30 ans.

Or, en l'absence de l'introduction de nouvelles ressources propres d'ici là, ce remboursement sera calculé sur la base de la part de chaque État membre dans le revenu national brut (RNB) de l'Union européenne, ce qui se traduira par une augmentation immédiate des contributions nationales.

D'après la direction du budget, la quote-part de la France dans le RNB de l'Union européenne devrait entraîner une participation annuelle moyenne au remboursement à hauteur de **2,5 milliards d'euros**, faute de nouvelles ressources propres.

La commission s'inquiète de ce ressaut significatif de la contribution française. Si la mise en œuvre du plan de relance européen permet d'augmenter ses capacités budgétaires dès 2021 sans peser immédiatement sur les finances publiques des États membres, la commission rappelle que le coût *in fine* de ce plan pourrait être bien supérieur pour la France au montant effectif reçu.

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

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

ARTICLE 32

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

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.

Le déficit budgétaire de l'État prévu par le présent projet de loi de finances, dans sa version initiale, est de 152,8 milliards d'euros.

Les votes intervenus lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale ont eu pour effet une augmentation de 0,3 milliard d'euros du déficit, lequel s'établit à 153,1 milliards d'euros dans le texte transmis au Sénat.

La commission propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

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 sections 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 mentionnés aux 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 pour 2021 et constitue un **déficit budgétaire de 152,8 milliards d'euros**, dans le texte d'origine du projet de loi de finances.

Le II définit dans son 1^o le **tableau de financement** constitué du besoin de financement et des ressources qui l'équilibrent.

Le besoin de financement est de **282,5 milliards d'euros** et comprend deux composantes principales : l'amortissement de la dette à moyen et long termes, à hauteur de 128,1 milliards d'euros, et le déficit à financer, à hauteur de 152,8 milliards d'euros.

La principale ressource consiste en l'émission de dette à moyen et long termes (OAT ou obligations assimilables du Trésor), nettes des rachats, qui s'élève en 2021 à 260,0 milliards d'euros.

Le même II autorise dans son 2° le ministre chargé des finances à procéder aux opérations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État. Il fixe enfin dans son 3° le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an à un niveau de 132,7 milliards d'euros.

Le III fixe le plafond des **autorisations d'emplois rémunérés par l'État** à un niveau de 1 945 548 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.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. *LE SOLDE A ÉTÉ DÉGRADÉ DE 240 MILLIONS D'EUROS LORS DE L'EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES*

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 **153,0 milliards d'euros**, en dégradation de 240 millions d'euros, par l'effet des votes intervenus sur les autres articles.

À la fin de la **discussion en première délibération** de la première partie du projet de loi de finances, les députés ont ainsi adopté un amendement présenté par le Gouvernement, qui reporte sur le tableau d'équilibre les effets budgétaires des votes intervenus jusque-là. Contrairement à l'an passé, les amendements adoptés en seconde délibération n'ont pas nécessité une nouvelle mise à jour de ce tableau d'équilibre.

Les députés ont également adopté un **amendement rédactionnel** présenté par Laurent Saint-Martin, rapporteur général au nom de la commission des finances, avec l'accord du Gouvernement.

Aux termes de l'amendement présenté par le Gouvernement, les recettes fiscales sont minorées de 180 millions d'euros, tandis que les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont majorés de 61 millions d'euros.

**Évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes
relatifs aux ressources (première partie)**

(en millions d'euros)

Ressources	Ajustements
Impôt sur le revenu brut (A)	+ 1
Élargissement du champ d'application de la déduction pour épargne de précaution (DEP) aux aquaculteurs qui exercent une activité agricole (article 3 <i>quater</i> nouveau)	- 1
Majoration de 25 % de l'assiette des distributions occultes ou irrégulières lorsqu'elles sont imposées au prélèvement forfaitaire unique (PFU) (article 8 <i>quinquies</i> nouveau)	+ 2
Impôt sur les sociétés brut (B)	- 27
Augmentation du plafond du taux réduit PME à 10 millions d'euros (article 3 <i>nonies</i> nouveau)	- 25
Prorogation d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés s'appliquant lorsqu'une personne morale assujettie cède un bien immobilier, terrain ou local, en vue de la réalisation de logements (article 3 <i>quaterdecies</i> nouveau)	- 2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) brute (C)	- 11
Suppression de l'harmonisation par la moyenne entre les tarifs de l'E5 et l'E10 (article 15)	+ 2
Augmentation tarif de la TICPE applicable à l'essence d'aviation utilisée pour l'aviation de tourisme privée (article 15 <i>bis</i> nouveau)	+ 3
Transfert d'une fraction de TICPE à la Collectivité européenne d'Alsace en compensation de transferts de compétences (article 22 <i>ter</i> nouveau)	- 16

Ressources	Ajustements
Autres recettes fiscales nettes (D)	- 113
Hausse du plafond de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises affectée aux chambres de commerce et d'industrie (article 24)	- 100
Actualisation du tarif de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) pour l'usage combustible du gaz naturel (article 15 <i>quater</i> nouveau)	- 3
Hausse du plafond de la taxe dite « Buffet » sur les droits de diffusion audiovisuels de manifestations ou compétitions sportives (article 24)	- 10
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (E)	+ 30
Crédit d'impôt temporaire en faveur des PME pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique de leurs bâtiments à usage tertiaire (article 3 <i>sexdecies</i> nouveau)	+ 20
Crédit d'impôt spécifique visant à soutenir les représentations théâtrales d'œuvres dramatiques (article 3 <i>undecies</i>)	+s 10
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (F)	+ 61
Création d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation des communes et EPCI contributeurs au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) subissant une perte de base de CFE (article 23 <i>bis</i> nouveau)	+ 0,9
Création d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État exceptionnel de compensation du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNPDMTO) (article 23 <i>ter</i> nouveau)	+ 60
Total (A + B + C + D - E - F)	- 240

Source : commission des finances du Sénat, à partir du dispositif et de l'exposé sommaire de l'amendement n° I-2983 adopté par l'Assemblée nationale

En conséquence, le **besoin de financement** s'établit à 282,5 milliards d'euros, en hausse de 0,2 milliard d'euros. Afin de répondre à ce besoin de financement, la variation nette de l'encours des titres d'État à court terme est augmentée d'un montant égal.

B. LE SOLDE A ÉTÉ DÉGRADÉ DE 104 MILLIONS D'EUROS LORS DE L'EXAMEN DE LA DEUXIÈME PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

À l'issue de l'examen de la seconde partie de la loi de finances par l'Assemblée nationale, le présent article a été rappelé pour coordination, afin d'y inscrire les conséquences des votes des députés sur les charges de l'État.

Ils ont adopté un amendement du Gouvernement tirant les conséquences des amendements adoptés par les députés pendant l'examen de la seconde partie, en première puis en seconde délibérations.

Le solde budgétaire est abaissé à - 153,1 milliards d'euros, en dégradation de 104 millions d'euros par rapport au solde résultant des votes en première partie.

Évolution du solde budgétaire général de l'État à la suite des votes de seconde partie par l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

Charges	Augmentation des charges
Première délibération (A)	+ 246
Prêt de l'État à la société qui reprendra l'activité de la société Vale Nouvelle-Calédonie (programme « Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie » (nouveau) du compte de concours financier (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »)	+ 200
Mesures indemnitaires en faveur de la police nationale et de la gendarmerie nationale (mission « Sécurités »)	+ 33
Création d'un contrat d'accompagnement pour les communes en difficultés financières (mission « Outre-mer »)	+ 10
Compensation de la suppression de la taxe pour l'utilisation de la plateforme Expadon 2 (mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »)	+ 2

Charges	Augmentation des charges
Seconde délibération (B)	- 142
Gage prévu par un amendement au quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 tendant à accélérer le déploiement des aides pour la numérisation des commerces ¹ (mission « Plan de relance »)	- 60
Gage prévu par un amendement au quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020 prévoyant des projets de soutien aux entreprises (mission « Plan de relance »)	- 82
Évolution du solde budgétaire (- A - B)	- 104

Source : commission des finances du Sénat, à partir du dispositif et de l'exposé sommaire de l'amendement n° II-4 adopté par l'Assemblée nationale

En conséquence, le **besoin de financement** s'établit à 282,6 milliards d'euros, en hausse de 0,1 milliard d'euros. Afin de répondre à ce besoin de financement, la variation nette de l'encours des titres d'État à court terme est augmentée d'un montant égal.

En outre, le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État** a été porté à 1 945 585 ETPT, en augmentation de 37 ETPT.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

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

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

¹ Les deux modifications de charges adoptées en seconde délibération font suite à des ouvertures de crédits adoptées par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du quatrième projet de loi de finances rectificative, décrites dans le [rapport n° 124 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 12 novembre 2020.

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION (12 NOVEMBRE 2020)

Réunie le jeudi 12 novembre 2020 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2021, tome II du rapport général de M. Jean-François Husson, rapporteur général.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons les amendements du rapporteur général sur les articles de première partie du projet de loi de finances pour 2021, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je vous proposerai ce matin 29 amendements, sur la première partie du projet de loi de finances initiale pour 2021 qui comprend des dispositifs souvent techniques. Je note d'ailleurs que plusieurs articles visent en particulier à assurer la conformité de mesures législatives soit avec des normes européennes, soit avec des décisions jurisprudentielles. Bien sûr, des articles visent aussi à apporter davantage de soutien aux entreprises touchées par les conséquences de la crise sanitaire.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement FINC.1, je vous propose de relever le plafond du quotient familial de 1 570 euros à 1 750 euros par demi-part pour l'impôt sur le revenu 2021, afin de redonner du pouvoir d'achat aux familles, dans un contexte particulièrement difficile de crise économique induite par l'épidémie de covid-19. La majorité sénatoriale présente régulièrement cette mesure de pouvoir d'achat.

L'amendement FINC.1 est adopté.

Article 2 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement FINC.2, je vous propose de supprimer deux autres « gages », qui n'ont pas été levés au sein de la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

L'amendement FINC.2 est adopté.

Article 3

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.3 amplifie la réduction du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée proposée par le Gouvernement, pour que le secteur industriel bénéficie pleinement de la baisse des impôts de production.

Pour éviter que la baisse d'impôts ne se traduise par un ressaut d'imposition neutralisant une partie du gain, le Gouvernement propose de réduire le taux du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée de 3 % à 2 %. Cette réduction n'est pas suffisante pour neutraliser intégralement le ressaut d'imposition ; c'est pourquoi je vous propose d'abaisser à 1,5 % le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, ce qui neutraliserait complètement le ressaut d'imposition. Nous sommes bien dans la logique poursuivie par la réforme, tout en épargnant les collectivités territoriales, puisque la diminution que nous proposons est neutre pour elles.

Mme Christine Lavarde. – Avec cet amendement, atteindrons-nous bien 10 milliards d'euros de baisse d'impôts de production, ou bien le ressaut de l'impôt sur les sociétés (IS) continuera-t-il de rogner cette baisse ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Non, le ressaut de l'IS est maintenu, donc la baisse d'impôts de production se situe plutôt à 8,2 milliards d'euros en rythme de croisière.

M. Claude Raynal, président. – À titre personnel, je suis réservé sur l'impact de cet article.

M. Pascal Savoldelli. – Je doute fort que cet amendement ne dégrade pas le solde des comptes publics...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Les circonstances sont inédites, je propose d'être le plus juste dans l'engagement des réformes en préservant au mieux les ressources des collectivités territoriales, tout en garantissant l'engagement de l'État vis-à-vis des entreprises.

M. Claude Raynal, président. – Je m'interroge sur l'impact de cet article, car il est entièrement fonction de la répartition entre le montant de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et celui de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements industriels. De même, nous ne savons pas bien s'il touchera davantage les petites ou les grandes entreprises, sachant que les premières sont plus sensibles à la CFE, et les secondes à la CVAE...

L'amendement FINC.3 est adopté.

Article 3 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cet article autorise le contribuable à générer une moins-value imputable sur les plus-values de même nature lorsque ses titres sont annulés dans le cadre de la réduction totale du capital de la société dont il est associé, pour cause de pertes égales ou supérieures aux capitaux propres.

Avec l'amendement FINC.4, je vous propose d'étendre cette possibilité à l'hypothèse où la réduction du capital de la société n'est que partielle lorsque l'apurement est obligatoire. Cela éviterait que le contribuable n'assume la totalité de la perte dans cette hypothèse, tout en remédiant à l'existence d'un biais en faveur des opérations d'apurement des pertes par réduction de la valeur nominale des titres.

L'amendement FINC.4 est adopté.

Article 3 octies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cet article, introduit contre l'avis du Gouvernement, concerne le mécanisme fiscal incitatif, permettant l'imposition à taux réduit de la plus-value enregistrée par une entreprise lorsqu'elle cède un bien à une société prenant l'engagement d'y réaliser des logements. L'article permet à la société acquéreuse de demander à l'autorité administrative la prolongation du délai de quatre ans dont elle dispose pour transformer le bien, chaque année et de façon renouvelable. Avec l'amendement FINC.5, nous limitons cette possibilité de prolongation à un an renouvelable une fois, ce qui laisse, en tout, six années à l'acquéreur pour réaliser les logements.

L'amendement FINC.5 est adopté.

Article 3 nonies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cet article relève de 7,63 millions à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires en deçà duquel une petite et moyenne entreprise applique le taux réduit d'impôt sur les sociétés de 15 % sur une fraction de son bénéfice. Ce niveau ne fait en réalité que tenir compte de l'inflation, puisque ce seuil n'a pas évolué depuis le passage à l'euro en 2002. Avec l'amendement FINC.6, je vous propose de compléter le dispositif afin de relever le montant de la fraction de bénéfices éligible au taux réduit d'impôt sur les sociétés de 38 120 euros à 50 000 euros. L'amendement propose aussi de rehausser de 7,63 millions d'euros à 10 millions d'euros le seuil de chiffre d'affaires en deçà duquel une entreprise n'est pas assujettie à la contribution sociale sur l'impôt sur les

sociétés, ainsi que de porter de 763 000 euros à 1 million d'euros le montant de l'abattement applicable.

M. Claude Raynal, président. – Combien coûtera à l'État le relèvement du seuil pour la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Une trentaine de millions d'euros.

L'amendement FINC.6 est adopté.

Article 3 decies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Cet article intègre dans les dépenses de production, éligibles au crédit d'impôt phonographique, les dépenses liées à la réalisation et à la production d'images utiles au développement de la carrière de l'artiste, alors qu'elles figurent actuellement dans la catégorie des dépenses de développement qui sont plafonnées à 350 000 euros par enregistrement phonographique. Cet élargissement est censé faciliter le recours à la production de vidéoclips et soutenir le secteur dans la crise actuelle.

Cette ouverture présente un risque d'effet de bord en assimilant toute dépense liée à la réalisation et à la production d'images autour d'un artiste à celles qui sont nécessaires à la production d'un vidéoclip. Je vous propose donc, avec l'amendement FINC.7, de préciser que les dépenses doivent être associées à l'enregistrement phonographique.

L'amendement FINC.7 est adopté.

Article 3 sexdecies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement FINC.8, je vous propose d'étendre d'un an, soit jusqu'en 2022, le bénéfice du crédit d'impôt au titre des dépenses de rénovation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiments à usage tertiaire des petites et moyennes entreprises (PME).

L'amendement FINC.8 est adopté.

L'amendement rédactionnel FINC.9 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement FINC.10, je vous propose d'inciter les entreprises à investir, en majorant à titre temporaire les coefficients appliqués en cas d'amortissement dégressif, ce qui permet de déduire plus rapidement les investissements consentis.

L'amendement FINC.10 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l'amendement FINC.11, je vous propose de relever de 1 à 5 millions d'euros, jusqu'au 31 décembre 2021, le plafond du *carry back*, c'est-à-dire le montant de déficit reportable en arrière. Le *carry back* déroge au droit commun, dans lequel les déficits sont reportés en avant. Il n'entraîne toutefois qu'un coût de trésorerie pour l'État, alors qu'il permet aux entreprises d'absorber immédiatement une partie de leurs dettes, donc de repartir plus rapidement : c'est un outil classique de relance de l'activité, utilisé après la crise financière de 2008. Cette année, nous avons proposé d'y recourir dans le troisième collectif budgétaire, le Gouvernement n'en a pas voulu, en nous renvoyant au plan de relance. Or, du fait des pertes très élevées qu'elles ont subies cette année, des entreprises vont pâtir du plafond fixé à 1 million d'euros : il vous est donc proposé, de nouveau, de le relever à 5 millions d'euros jusqu'à la fin de l'année prochaine.

M. Claude Raynal, président. – Je note que vous bordez cette augmentation dans le temps.

M. Pascal Savoldelli. – Comment avez-vous déterminé ce montant de 5 millions d'euros ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'idée est de donner suffisamment de souplesse aux entreprises, jusque fin 2021, de desserrer la contrainte pour que les entreprises ne soient pas freinées dans la reprise en permettant une absorption rapide de leurs pertes : le *carry back*, fonctionne très bien pour cela, et l'Allemagne a prévu le même dispositif temporaire, avec un plafond de 5 millions d'euros. Le mécanisme était totalement déplafonné en 2008, et plafonné depuis à 1 million d'euros ; nous avons fixé ce montant à 5 millions d'euros en recherchant un équilibre.

L'amendement FINC.11 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.12 vise à introduire une contribution exceptionnelle de 1 % sur le chiffre d'affaires réalisé par les grandes entreprises de vente à distance en 2020. Ces entreprises ont bénéficié de conditions exceptionnelles dans la crise sanitaire, car la vente à distance les a placées en situation bien plus favorable que les autres commerces. Dans ces circonstances exceptionnelles, nous leur demandons un effort exceptionnel. Nous bornons le dispositif en l'appliquant aux seules entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaire d'au moins 250 millions d'euros : notre objectif n'est pas de viser la prospérité des entreprises, mais bien le surplus que la vente à distance a permis dans les conditions exceptionnelles de la crise sanitaire. Le produit de cette contribution est évalué à 500 millions d'euros, qui seraient orientés vers les acteurs économiques de proximité – en particulier le petit commerce qui est considéré comme « non-essentiel ».

M. Roger Karoutchi. – Une telle taxe n'est pas sans danger parce qu'elle peut frapper indistinctement des entreprises dont la situation n'est pas toujours prospère. Est-ce qu'on pourra distinguer les entreprises de vente à distance classiques, qui ont pu ne pas tirer un surplus de la crise sanitaire, et les plateformes en ligne, qui en ont bénéficié largement ?

M. Philippe Dallier. – J'ai la même question, car des entreprises de vente à distance se portent mal : le seul critère du chiffre d'affaires ne suffit probablement pas.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'ai omis un second critère : il faut que l'entreprise réalise au moins la moitié de son chiffre d'affaires dans la vente à distance. Et il y a aussi, donc, le seuil de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires.

M. Philippe Dallier. – Même combinés entre eux, ces deux critères risquent de pénaliser des entreprises de vente à distance qui ne sont pas si prospères dans cette période de crise.

M. Roger Karoutchi. – Chacun connaît une société issue de l'industrie textile dans le nord de la France, qui ne fait quasiment que de la vente en ligne, sans magasin, et dont le chiffre d'affaires est probablement supérieur à 250 millions d'euros : cette société pourrait être touchée, alors que la crise sanitaire ne lui a pas forcément apporté plus de ventes : la contribution serait alors injuste.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je suis sceptique sur l'impact d'une telle contribution. Alors que l'économie est à terre, le secteur de la vente en ligne se porte très bien : on peut être tenté de le taxer. Mais le critère du chiffre d'affaires est très large, le bénéfice serait plus pertinent. D'autres mesures de soutien au petit commerce seraient peut-être plus utiles.

M. Albéric de Montgolfier. – La concurrence des plateformes numériques pose un problème bien plus large – voyez par exemple la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), que les commerces physiques doivent payer alors que ces plateformes y échappent, nous allons devoir faire quelque chose. Peut-on passer par une taxe sur le profit ? Ce n'est pas pertinent, car les plateformes numériques ne font pas leur bénéfice sur notre territoire – c'est pourquoi la taxe sur le chiffre d'affaires est la seule possibilité qui soit compatible avec notre droit ; on peut d'ailleurs en relever de beaucoup le seuil, afin que la taxe ne concerne plus que quelques grandes plateformes.

Un autre critère est de prendre en compte l'intermédiation, sachant que le chiffre d'affaires des plateformes numériques vient pour beaucoup de la vente par des tiers – on a utilisé ce critère dans la taxe sur les services numériques. J'insiste, la Tascom pose un problème important, en favorisant les commerces qui n'ont pas de surfaces commerciales, les *drive* par exemple – le groupe Printemps vient d'annoncer la fermeture de sept magasins, avec des conséquences pour les ressources locales.

M. Claude Raynal, président. – Attention à ne pas créer une taxe qui ne viserait plus qu’une entreprise, fût-elle une plateforme numérique – le Conseil constitutionnel ne manquerait pas de sévir...

M. Pascal Savoldelli. – Il me semble possible d’améliorer la rédaction de cet amendement, et nous pourrions le voter. Je note que votre louable sensibilité pour le petit commerce vous conduit à poser des conditions au soutien public – ce que vous ne faites pas pour d’autres secteurs, par exemple en matière de déficits reportables : vous pourriez encore gagner en cohérence...

M. Michel Canevet. – Il faut donner des signes sur la taxation de certains opérateurs, quand les conditions de la concurrence ne sont pas réunies. Il faudrait prendre en compte les intermédiations sur les plateformes numériques, car nous voyons bien qu’elles prospèrent, quand les commerces traditionnels ont les plus grandes difficultés.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Attention, cet amendement ne prétend pas doubler la taxe sur les services numériques ; ce n’est pas son objet. C’est pourquoi nous ne visons pas l’intermédiation, mais bien la vente à distance. Je vous propose de retirer l’amendement pour vous en proposer une nouvelle rédaction en vue de la séance plénière. Il faut trouver une solution, je veux en trouver le chemin, car j’entends les colères, non pas seulement des soignants, mais d’une partie des Français qui trouvent injuste de voir fermer les « petits » commerces et pour qui les « gros » seraient intouchables. La solution sera par nature imparfaite, je l’assume, mais on ne peut rester les mains dans les poches dans la situation actuelle, en s’abritant derrière la liberté du commerce.

M. Albéric de Montgolfier. – Je vous soutiens, on ne saurait rester indifférent. Je vois sur une chaîne d’information en continu que Bruno Le Maire appelle les Français à faire « un geste patriotique dans les commerces de proximité » : encore faut-il qu’ils soient ouverts ! La situation va devenir insupportable. Pour avoir examiné dans le détail les transactions fiscales des grandes plateformes numériques, je peux vous dire qu’elles paient peu d’impôts par rapport aux commerces traditionnels. Qui plus est, l’article 10 du projet de loi de finances repousse encore l’entrée en vigueur des règles modifiant le régime de TVA du commerce électronique ...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Effectivement, car les États membres et les services des douanes ne sont pas tous prêts pour les appliquer.

M. Albéric de Montgolfier. – Il faudra bien, au moins, percevoir la TVA sur l’intégralité de leurs ventes...

L’amendement FINC.12 est retiré.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Avec l’amendement FINC.13, je vous propose d’instaurer une contribution exceptionnelle de solidarité sur le secteur des assurances de dommages. Nous avons eu un débat vif lors du deuxième collectif budgétaire, une première contribution au fonds de solidarité du secteur assurantiel, de 200 millions d’euros, apparaissant très insuffisant ; elle a été doublée, et Gérard Darmanin avait accepté de nous faire un rapport sur une taxation exceptionnelle. L’étude du gouvernement confirme que, pendant le confinement, les compagnies d’assurance ont eu à couvrir moins de sinistres, du fait en particulier d’une bien moindre circulation automobile. Je vous propose donc de prendre sur ces prestations non versées, en demandant aux compagnies une contribution de 1 % du chiffre d’affaires de leur branche dommages, et ce pour la seule année 2020 – cela représenterait entre 500 et 600 millions d’euros.

M. Vincent Segouin. – Il faudrait s’assurer que cette taxe ne soit pas reportée sur les assurés : est-ce possible ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – On ne peut pas le faire dans la loi... Les compagnies d’assurance, en réalité, ne manquent pas d’augmenter les primes : des chefs d’entreprises m’ont dit qu’elles leur annonçaient des augmentations comprises entre 25 et 30 % des primes – et le secteur a annoncé qu’il ne couvrirait pas les pertes d’exploitation liées à la pandémie en 2021, même pour les garanties qui auraient pu être mises en œuvre. Le secteur de l’assurance va réagir, il y a un débat politique, nous devons en considérer les enjeux économiques et financiers.

M. Roger Karoutchi. – Les conditions d’indemnisation sont fixées d’année en année, en fonction de l’état des risques, des accidents, etc. Or, l’année 2020 sera beaucoup moins lourde du point de vue des remboursements de sinistres que l’année 2019. Je comprends l’interrogation de M. Segouin, mais il faudrait que les compagnies d’assurance s’engagent pour 2021 à ce que leurs cotisations soient fixées avec les mêmes critères qu’en 2019.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – À ma connaissance, les compagnies d’assurance n’annoncent pas de baisses de tarifs généralisées pour l’année prochaine. Elles seront peut-être tentées d’augmenter sans le dire leurs cotisations pour y intégrer cette contribution. Parallèlement, n’oublions pas que le Gouvernement a institué une taxe sur les complémentaires santé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) au titre des exercices 2020 et 2021, et que le rapporteur général de la commission des affaires sociales a proposé le doublement de celle-ci pour 2021. Lorsque nous l’avons auditionnée, la Fédération française de l’assurance nous a fait part des différentes sommes engagées, et je reconnais que des efforts ont été faits. Toutefois, ceux-ci pourraient être plus importants encore. Si la fédération a pris quelques mesures nouvelles avec le deuxième confinement, un nouvel abondement du fonds de solidarité ne semble pas à l’ordre du jour, arguant du fait que les assurances seraient

seules - un argument que j'entends. C'est aujourd'hui le seul secteur d'activité économique à avoir apporté une contribution volontaire ; c'est un point que nous devons prendre en compte dans notre débat.

M. Claude Raynal, président. - Rappelons qu'il s'agit d'une contribution exceptionnelle, uniquement pour 2020. Si les tarifs venaient à augmenter pour en tenir compte, ils devraient logiquement baisser l'année suivante.

L'amendement FINC.13 est adopté.

Article 8

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - L'amendement FINC.14 vise à reporter d'une année supplémentaire le terme prévu pour la suppression du dispositif de doublement d'assiette applicable dans le cadre du crédit d'impôt recherche, pour les dépenses de recherche sous-traitées auprès d'organismes publics. Pour ne rien vous cacher, un gros opérateur national s'est ému de la situation, et nous avons travaillé sur le sujet avec le rapporteur spécial de la mission « Recherche ». L'idée est de disposer d'un an pour imaginer de nouvelles solutions qui viendraient se substituer à celle qui doit être supprimée.

M. Philippe Dallier. - À la lecture de l'objet, je comprends qu'il est quasiment certain que nous serons condamnés par Bruxelles. Si le dispositif n'est pas conforme au droit européen, pourquoi, dans ce cas, proposer l'allongement d'un an ? Les contentieux de ce genre nous ont déjà coûté très cher par le passé. Vous voulez sécuriser juridiquement le dispositif. Mais s'il n'est pas conforme, il faut plutôt en trouver un autre ! Je ne pense pas que le Gouvernement sera favorable à un dispositif qui nous entraînera à coup sûr vers une condamnation. De combien est l'enjeu financier ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Actuellement, une plainte a été déposée auprès de la Commission européenne, et c'est justement pour anticiper que la suppression du dispositif a été proposée par le Gouvernement d'ici 2022. Mais il faut tenir compte de la réaction des organismes. Par exemple, le Commissariat de l'énergie atomique (CEA) est fortement tributaire de ce dispositif dans son fonctionnement et estime que sa suppression diminuera de 60 millions d'euros ses recettes industrielles à compter de 2022. Nous faisons donc le choix de nous donner un peu de temps pour travailler à un nouveau dispositif.

M. Claude Raynal, président. - On peut le considérer comme un amendement d'appel au Gouvernement.

L'amendement FINC.14 est adopté.

Article 8 quater

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Il est rare que nous demandions un rapport, mais en l'espèce, celui-ci paraît justifié. En effet, l'article 8 *quater* reprend un dispositif d'abattement sur les plus-values de cessions immobilières instauré par l'article 28 de la loi de finances rectificative pour 2017. Cette loi prévoyait également un rapport d'évaluation, qui n'a jamais été produit.

L'amendement FINC.15 vise l'établissement de ce rapport, afin de voir si le dispositif permet effectivement de répondre à des enjeux importants comme la consommation foncière et l'artificialisation des sols. Pour reprendre les mots du Premier ministre, l'objectif est d'éviter l'artificialisation des sols en dehors des périmètres définis. Dans ce cadre, un véritable diagnostic sur l'état de l'offre foncière permettrait de répondre à l'impératif de « sobriété », c'est-à-dire de réduction de la consommation. Il s'agit de déterminer le foncier disponible, à la fois dans des zones de conversion industrielles qui nécessitent des mutations, mais aussi ailleurs. Malheureusement, la consommation et l'artificialisation continuent, certes à vitesse réduite dans certains départements, mais pas tous. Lorsqu'on évoque la consommation foncière, les citoyens pensent aux entreprises ou à l'habitat. Or, les aménagements d'infrastructures sont aussi fortement consommateurs de sols, et sont parfois demandés par les mêmes que ceux qui souhaiteraient réduire cette consommation. Un bon diagnostic permet de mieux mesurer les choses.

M. Claude Raynal, président. – Il pourrait être intéressant de faire un rappel général au Gouvernement concernant tous ces rapports, prévus par des textes, qui n'ont finalement jamais été produits.

Mme Christine Lavarde. – Finalement, on réécrit ici des éléments qui ont déjà été votés par le Parlement, ce qui ne nous donne aucune garantie de l'efficacité de notre démarche. Ne pourrait-on pas exiger ce rapport par un autre moyen ?

De plus, l'article 8 *quater* étend un crédit d'impôt déjà voté dans la loi de finances rectificative de 2017, et ce sans aucune évaluation. C'est contradictoire avec l'idée d'évaluation des dépenses fiscales et avec la loi de programmation des finances publiques. Je comprends l'intérêt de la mesure, mais ici, on accepte un dispositif dont l'efficacité n'est pas assurée, pour ensuite l'évaluer *a posteriori*.

M. Vincent Delahaye. – En France, le régime d'imposition des plus-values de cessions immobilières est particulièrement compliqué et antiéconomique. Avec le groupe de l'Union Centriste, j'ai proposé un amendement visant à simplifier largement cette imposition, qui a été approuvé à plusieurs reprises par le Sénat. Il permettait à la fois de sortir des dispositifs d'abattements, dont il est toujours très compliqué de faire des bilans chiffrés, mais aussi de simplifier ce dispositif pour la rendre beaucoup

plus économique. Je ne soutiens donc pas la demande d'un rapport supplémentaire. Au contraire, je pense qu'il faut aller vers la simplification de l'ensemble de l'imposition des plus-values de cessions immobilières, en baissant le taux et en arrêtant avec la dégressivité.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Nous aurions pu proposer de supprimer cet article, mais nous n'aurions probablement pas pu réunir une majorité sur un tel amendement.

Par ailleurs, l'article prévoit d'aller encore plus loin que la prorogation du dispositif, déjà prévu par un précédent texte législatif, puisqu'il s'agit de l'ouvrir sur deux nouveaux types d'opérations que sont les grandes opérations d'urbanisme (GOU) et les opérations de revitalisation de territoire (ORT). *A priori*, je ne suis pas un adepte des rapports, mais il faut s'assurer que nous adoptons, prolongeons et étendons des dispositifs fiscaux efficaces. Il est dans notre intérêt d'avoir une bonne connaissance des choses pour inciter les opérateurs à intégrer ces dispositifs. Le débat en séance nous conduira probablement à des points de vue complémentaires. Mais quoi qu'il en soit, il y a, avec l'absence d'évaluation, une carence que l'État doit combler.

L'amendement FINC.15 est adopté.

Article 8 septies

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.16 vise la suppression du présent article, qui concerne l'exonération de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les dons et legs reçus par les associations. Cet article n'aurait pas dû se trouver en première partie, il s'agit d'une erreur.

L'amendement FINC.16 est adopté.

Article 14

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.17 est rédactionnel.

L'amendement FINC.17 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.18 concerne le durcissement du malus automobile sur les émissions de CO₂. Le Gouvernement avait proposé d'introduire ce dispositif au 1^{er} janvier 2021, avec une montée en charge de la taxe sur deux ans. Ce délai est passé à trois ans à l'Assemblée nationale, parallèlement à l'introduction prévue en deuxième partie du malus en fonction du poids des véhicules. Avec cet amendement, je propose de l'étaler sur cinq ans. En effet, mieux vaut une approche graduée, qui puisse permettre aux Français d'entrer progressivement dans une démarche écologique vertueuse, tout en permettant à l'exécutif d'ajuster le dispositif. Il n'y aurait rien de pire que de

revenir à une situation telle que le rejet de l'écotaxe par les « bonnets rouges » ou la contestation des « gilets jaunes » avec la hausse de la taxe carbone. Un délai de cinq ans donne de la visibilité aux constructeurs, mais aussi aux Français. Vous le verrez, certains Français se détourneront de l'achat de véhicules neufs au profit des véhicules d'occasion. Il faudra prendre en compte cet effet pour ne pas passer à côté du sujet.

M. Gérard Longuet. – Pénaliser le diesel est une absurdité au regard de l'objectif de réduction des émissions de CO₂. Le diesel est un combustible qui permet d'optimiser le moteur thermique, et qui consomme moins pour le même service rendu. Par ailleurs, le diesel a fortement progressé, à la demande des pouvoirs publics et avec le partenariat des entreprises automobiles françaises, notamment *via* une émission réduite de microparticules et un meilleur contrôle de qualité. Je m'inscris donc contre cette pénalisation. Toutefois, ces cinq ans peuvent être l'occasion d'ouvrir les yeux sur une réalité : dans un pays à faible densité d'automobiles, un système thermique qui progresse est plus sûr qu'un système électrique ou hydrogène qui ne sera pas au rendez-vous immédiatement.

M. Philippe Dallier. – Nous sommes le Parlement, et nous votons la loi. Commencer l'objet par « la Convention citoyenne préconise » et terminer en suivant ses conclusions, cela m'irrite et me perturbe.

Mme Isabelle Briquet. – J'entends la logique de l'amendement. Néanmoins, dans beaucoup de départements, on est encore très loin de pouvoir se passer des déplacements en véhicule automobile, notamment pour les familles les plus modestes. Veillons à ne pas les taxer plus encore. D'où ma très grande réserve sur cet amendement.

M. Vincent Capo-Canellas. – On peut donner crédit au rapporteur général d'avoir su alerter à temps sur ces sujets. Si nous l'avions écouté à l'époque, nous aurions sans doute évité bien des difficultés.

A-t-on des éléments qui permettent de documenter la capacité de l'industrie automobile à s'adapter ? Le délai de trois ans est-il vraiment insurmontable ?

Je comprends qu'il faille atténuer le côté répressif de l'écologie. Cela étant, il faut avancer à bon rythme dans l'objectif de réduction des émissions de CO₂. Des propositions du rapporteur général sont-elles de nature incitative ; je pense notamment aux primes de conversion ?

M. Sébastien Meurant. – La moyenne d'âge des véhicules roulant en France ne cesse d'augmenter en raison du pouvoir d'achat. Mais la meilleure façon de réduire les émissions, c'est de moderniser le parc.

Mme Christine Lavarde. – Le sujet sera aussi abordé mercredi prochain dans l'examen du rapport de la mission « Écologie ». Les mécanismes incitatifs me paraissent trop faibles pour rajeunir le parc. Par exemple, les véhicules d'occasion restent autorisés à la marge.

De plus, les représentants du secteur automobile que j'ai auditionnés plaident pour un maintien en 2021 des conditions du malus 2020, afin de donner de la visibilité au consommateur et de permettre au secteur de s'adapter. Cet amendement semble donc répondre à l'impératif écologique, et, dans le même temps, il donne les moyens aux industriels d'adapter leur production.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Les familles modestes attendent surtout un rééquilibrage complet de la fiscalité. Ce n'est pas en repoussant dans le temps les éléments de lutte contre le réchauffement climatique qu'on améliorera leur situation. En général, reporter une mesure ne facilite pas sa mise en place.

M. Rémi Féraud. – Ne faisons pas dire à l'amendement le contraire de ce qu'il veut dire. La Convention citoyenne n'est pas citée en objet pour contester la légitimité des parlementaires, mais justement pour dire que l'amendement ne va pas dans le sens de cette dernière. Ce malus ne porte pas sur tous les véhicules, mais seulement sur les plus lourds et les plus polluants, que les particuliers ne sont pas dans l'obligation d'acheter. Au contraire, je pense qu'il ne faut pas reporter dans cinq ans les modalités d'une reprise qui doit être rapide et incitative en matière écologique. Or, cet amendement vise plutôt à donner encore un peu de temps avant d'entamer la transition.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je n'ai aucun état d'âme à expliciter l'origine de cet amendement : l'exécutif a souhaité poser les choses dans le cadre d'une Convention citoyenne, considérant que les élus ne se suffisaient pas à eux-mêmes. Sur les 150 mesures issues de cette Convention, trois ou quatre ont ainsi été « sorties du chapeau » par le Gouvernement.

En 2015, je présidais la commission sur la lutte contre la pollution de l'air. Une des mesures, adoptées à l'unanimité, concernait la conversion du prix essence-diesel en cinq ans. Résultat : une décision ministérielle a fait voler en éclat le dispositif au bout de deux ans et demi, par une décision personnelle du ministre. Pour atteindre les objectifs, il faut donc mieux associer progressivement nos concitoyens, et ce de manière pédagogique. Il faut également aider et accompagner les ménages pour lesquels cette démarche est aujourd'hui financièrement inaccessible. Il est hors de question de les laisser prisonniers d'un dispositif où on les montrerait du doigt parce qu'ils possèdent des véhicules anciens, ou habitent des territoires non urbains. Enfin, concernant la lutte contre le CO₂, c'est un moindre mal de rouler au diesel qu'à l'essence. En revanche, s'agissant des particules fines, c'est l'inverse.

M. Claude Raynal, président. – Nous reprendrons cette discussion en séance.

L'amendement FINC.18 est adopté.

Article 15

M. Claude Raynal, président. – L'amendement FINC.19 vise à apporter une précision rédactionnelle.

L'amendement FINC.19 est adopté.

Articles additionnels après l'article 15

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.20 est relatif au renforcement du dispositif de suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds, déjà voté dans le PLFR 3. Il est lié au « verdissement » du parc des camions.

L'amendement FINC.20 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.21 prévoit un mécanisme de suramortissement, mais pour le secteur du transport aérien. Ce dispositif avait également été voté dans le cadre du PLFR 3.

M. Vincent Capo-Canellas. – L'objet de l'amendement indique que le retour à un niveau de trafic d'avant la crise pourrait intervenir dans quatre ou cinq ans. Des prévisions d'Eurocontrol tablent maintenant plutôt sur 2029... L'amendement est positif, car il permet de maintenir l'objectif de transition écologique et à donner du soutien à un moment où le trafic est presque inexistant.

L'amendement FINC.21 est adopté.

Article 16

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'article 16 tend à supprimer les prélèvements progressifs et complémentaires sur les casinos embarqués au motif que leur rendement serait nul.

En l'absence d'élément en ce sens et dans l'attente d'un examen plus approfondi de la fiscalité de ces casinos, je propose de revenir sur cette abrogation par l'amendement FINC.22.

M. Gérard Longuet. – Il faut distinguer selon les casinos embarqués : sont-ils sur la mer, la mer non territoriale, les lacs, les rivières ? Le sujet mérite d'être approfondi.

M. Claude Raynal, président. – Il existe des casinos embarqués sur le Rhin.

M. Gérard Longuet. – Le Rhin est régi par une convention internationale.

M. Vincent Delahaye. – Je suis, par principe, pour la suppression des petites taxes. Le Gouvernement ne propose pas suffisamment de suppressions de ce type. Il faut simplifier la fiscalité française, je ne voterai donc pas cet amendement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J’ai demandé des éléments d’information complémentaire sur cette soi-disant « petite » taxe ; il n’est pas certain qu’elle soit si petite que cela !

L’amendement FINC.22 est adopté.

Article 21

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Depuis l’adoption de la loi de finances pour 2018, l’Autorité des marchés financiers (AMF) peut percevoir des « contributions volontaires » versées par des associations professionnelles.

À l’époque, nous avons émis des réserves sur cette mesure. La mise en œuvre du mécanisme a confirmé les craintes de la commission des finances. Dans le cadre d’une convention signée entre l’Association française de gestion financière et l’AMF, les sociétés de gestion ont bénéficié de obtenu en contrepartie d’une baisse de leur cotisation légale.

En outre, la Cour des comptes a, sans surprise, demandé, comme la commission des finances du Sénat, la suppression de ce dispositif.

L’amendement FINC.23 vise donc à abroger le mécanisme de contribution volontaire.

L’amendement FINC.23 est adopté.

Article 22

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le mécanisme de minoration des variables d’ajustement est contestable, car il revient à minorer des dotations supposées compenser à l’euro près les collectivités territoriales de précédentes réformes fiscales.

L’amendement FINC.24 a pour effet d’augmenter les prélèvements sur recettes de l’État aux collectivités d’environ 85 milliards d’euros, afin d’assurer une juste compensation et de revenir sur ces nouvelles minoration proposées dans le projet de loi de finances.

L’amendement FINC.24 est adopté.

Article additionnel après l’article 22

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Dans le cadre de la réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) proposée par l’article 3 du présent projet de loi de finances, les régions

bénéficient d'une compensation intégrale des pertes de CVAE subie par les régions en 2021.

Dans un souci d'équité entre les collectivités territoriales, l'amendement FINC.25 tend à instaurer un mécanisme de compensation des pertes de CVAE subies par les départements et le bloc communal en 2021 *via* la création d'un nouveau prélèvement sur recettes.

Le coût de la mesure pourrait, selon le scénario retenu par la mission Cazeneuve, s'élever à 977 millions d'euros, dont 585 millions pour le bloc communal et près de 392 millions d'euros pour les départements.

Le dispositif que nous proposons présente l'avantage de s'ajuster automatiquement à la perte réelle.

L'amendement FINC.25 est adopté.

Article 22 bis (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – L'amendement FINC.26 tend à supprimer l'article 22 *bis*, qui a pour objet de modifier les règles de calcul et d'évolution des fractions de TVA attribuées aux collectivités en compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Nous devons avoir un débat sur ce sujet. L'autonomie financière et les marges de manœuvre des collectivités sont de plus en plus remises en cause. Il faut une gouvernance largement révisée, car, avec des collectivités largement dépendantes du bon vouloir de l'État, la République dite « décentralisée » ne durera pas longtemps.

M. Vincent Delahaye. – Le Gouvernement annonce des baisses d'impôts, qui impactent en réalité les collectivités locales : on aboutit à une perte d'autonomie complète de ces dernières, qui vont finir par devenir de simples gestionnaires des dotations de l'État. Les compensations prévues sont toujours bien ficelées au départ, mais cela ne dure jamais longtemps...

Le dispositif proposé aujourd'hui par le Gouvernement sera sans doute remis en cause demain par d'autres gouvernements. Nous ne pouvons être à la merci de décisions pénalisantes pour les collectivités.

L'article 22 *bis* tend à corriger un effet d'aubaine, lié aux modalités de calcul, pour 2021. Le groupe Union centriste y est favorable, même si nous n'approuvons pas la façon de faire du Gouvernement. À titre personnel, j'irai plus loin : on ne devrait réduire les impôts que si l'on baisse la dépense publique ; sinon, ce n'est que de la poudre aux yeux et des impôts différés !

Mme Christine Lavarde. – Cet amendement permet d'avoir un débat en séance sur la crédibilité de la parole de l'État. On change une règle du jeu adoptée l'année dernière alors que, dans le même temps, le Gouvernement nous demande de modifier des impôts des collectivités, pour passer de la fixation d'un taux à une compensation. Il faut mettre le

Gouvernement face à ses responsabilités. Quand les collectivités décident du taux d'une imposition, elles savent ce qu'elles font ; quand elles ne touchent plus qu'une compensation, dont le montant peut être modifié d'une année sur l'autre, ce n'est plus la même chose.

M. Pascal Savoldelli. – J'approuve cet amendement. Je ne souhaite pas que l'on nous incite à ne pas le voter sous prétexte que le problème sera réglé avec la loi 3D. Nous ne devrions pas nous « laisser rouler dans la farine » !

M. Charles Guené. – L'effet d'aubaine est trop beau pour les collectivités. Nous savons très bien que cette disposition ne sera pas conservée en l'état.

Il faut ouvrir le débat sur le remplacement des impôts territorialisés par des parts d'impôts nationaux. Le système ne peut plus fonctionner avec la seule garantie de l'article 72-2 de la Constitution. Comme l'a dit le rapporteur général, nous devons mettre en place une nouvelle gouvernance du système.

L'État propose, les collectivités discutent avec le Gouvernement des modalités, et le Parlement, qui devrait normalement décider, n'est plus là que pour compter les points. Si l'on ne fait rien, nous ne servirons plus à grand-chose !

M. Vincent Capo-Canellas. – L'amendement FINC.25 porte sur 1 milliard d'euros ; l'amendement FINC.26, sur 1,3 milliard d'euros. Pour ma part, je préfère le premier.

M. Didier Rambaud. – Si cet amendement nous permet de provoquer un débat, tant mieux ! Mais il ne faut pas dire qu'il y a eu un manquement à la parole donnée. À la suite de la suppression de la taxe d'habitation, la compensation pour les communes a consisté en un transfert de la part départementale de la taxe foncière des départements vers les communes. Il me semble qu'il y a eu un accord politique entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, cet accord est respecté.

On constate un effet d'aubaine. Cela ne me choque pas que l'État veuille reprendre la main sur une recette d'État : la TVA.

M. Claude Raynal, président. – Sur le respect de la parole donnée, votre position est assez osée ! La chute du rendement de la TVA en 2020 n'avait tout simplement pas été envisagée.

M. Didier Rambaud. – Quand je parle de respect de la parole donnée, c'est par rapport aux départements. La part départementale de la taxe foncière, qui est donnée aux communes, est compensée !

M. Claude Raynal, président. – Ce n'est pas vraiment le sujet.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le débat aura toute sa place. Je suis heureux qu’il ait lieu au Sénat. Lorsqu’un accord est passé entre l’État et les régions, le Parlement est contourné. Mais il ne doit pas être uniquement un notaire !

L’an dernier, Albéric de Montgolfier avait expliqué qu’il n’était pas écrit dans le marbre que la TVA serait toujours un impôt dynamique.

M. Jérôme Bascher. – Je suis surpris par la remarque de Didier Rambaud. L’État veut reprendre d’une main ce qu’il a pris de l’autre. Quand on fait ce genre de calculs, on sait qu’il peut y avoir des effets d’aubaine : il faut les assumer. Les dépenses supplémentaires en matière de revenu de solidarité active (RSA) devraient s’élever à 1 milliard d’euros. Que les collectivités locales bénéficient d’un effet d’aubaine de 1 milliard n’est pas forcément scandaleux...

M. Claude Raynal, président. – Cela me rappelle que quand le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) augmentait trop, on le limitait ; quand il baissait, on n’y touchait pas.

Je suis d’accord avec Charles Guené. Nous avons du mal à mettre en place un « serpent » : il faudrait prévoir une fourchette pour les augmentations afin d’éviter les « effets de yo-yo ».

M. Albéric de Montgolfier. – J’ai parfaitement en tête les débats du projet de loi de finances pour 2020, que le rapporteur général vient d’évoquer. Le Gouvernement nous avait vanté son mécanisme en indiquant que la TVA était un impôt dynamique, dont les collectivités auraient le bénéfice. À l’époque, j’avais rappelé que la TVA avait baissé en 2009, après la crise de 2008.

Nous revenons ici sur les engagements qui avaient été pris. Nous n’aurions pas cet amendement et ce débat si nous avions souscrit à la proposition votée par le Sénat de décaler d’un an l’entrée en vigueur de la réforme.

La relation État-collectivités est infantilisante, contrairement à ce qui se passe en Allemagne. Si les *Länder* ont, par exemple, moins de pouvoir d’emprunt, ils discutent néanmoins d’égal à égal avec le gouvernement fédéral. En France, si les collectivités ont de bons résultats, on leur reprend, alors même que les départements doivent faire face à une augmentation des dépenses de RSA.

M. Bernard Delcros. – Il faut bien distinguer deux sujets : les modalités de compensation de la perte de la taxe sur le foncier bâti pour les départements ainsi que la perte de la taxe d’habitation pour les intercommunalités et l’augmentation des coûts des allocations telles que le RSA. Il importe de mettre en place un dispositif pérenne de compensation qui soit juste pour les départements et les intercommunalités. La taxe sur le foncier bâti pour les départements et la taxe d’habitation pour les

intercommunalités étaient des recettes assurées, revalorisées chaque année, avec la revalorisation générale des bases et l'augmentation des bases physiques. On aurait intérêt à sécuriser ces collectivités, avec des recettes dynamiques quelles que soient les crises et les variations de recettes de TVA pour l'État. Un dispositif aligné sur l'évolution de l'inflation me semble être un bon système.

Il faut certes traiter la question de l'augmentation du RSA, mais on n'a pas intérêt à la lier au premier sujet. Lors du vote de la réforme fiscale dans le PLF 2020, on avait évoqué un système de cliquet qui permettrait aux départements de conserver leur niveau de recettes.

L'amendement FINC 26 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - L'amendement FINC.27 tire les conséquences de l'adoption d'amendements que nous venons d'adopter.

L'amendement FINC.27 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - L'amendement FINC.28 vise à maintenir l'affectation à Action Logement Services d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance portant sur les contrats d'assurance décès, le Gouvernement tentant de revenir sur l'engagement pris dans la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte).

M. Philippe Dallier. - L'attitude de l'État envers Action Logement Services est la même qu'envers les collectivités : l'État, tout d'un coup, supprime une recette, compense et change les règles du jeu. Dans le cas d'Action Logement, il a créé une taxe supplémentaire, il en garde le produit et supprime la compensation. C'est la caricature de ce qui ne devrait pas être fait. L'inspection générale des finances dénonce d'ailleurs dans un rapport la gouvernance de cet organisme. Cette année, le Gouvernement prélève 1 milliard d'euros dans les caisses d'Action Logement pour le flécher vers le financement des aides personnelles au logement (APL).

La seule bonne nouvelle, c'est que le Gouvernement a finalement renoncé à légiférer par ordonnances sur l'avenir d'Action Logement. Le recours aux ordonnances aurait constitué un *casus belli*.

Il n'est pas acceptable de laisser l'État récupérer la somme actuellement affectée à Action Logement. Dans la loi Pacte, on a choisi d'exonérer les entreprises jusqu'à 50 salariés. La perte de recettes devait être compensée pour Action Logement, elle doit continuer à l'être, quelles que soient les décisions qui seront prises ultérieurement.

L'amendement FINC.28 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - L'amendement FINC.29 vise à supprimer l'article 24 *bis*, qui prévoit à un horizon de six ans un taux unique de taxe pour frais des chambres d'agriculture dans les

régions. Le problème, c'est davantage l'assiette que le taux. Or travailler sur l'assiette est un exercice difficile. Il n'y a pas d'accord dans la profession agricole sur le projet du Gouvernement, qui semble résulter d'ailleurs de l'entêtement de certains hauts fonctionnaires.

L'amendement FINC.29 est adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2021, telle que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article liminaire Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021, prévisions d'exécution 2020 et exécution 2019			
Article 1^{er} Autorisation de percevoir les impôts et produits existants			
Article 2 Indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu pour les revenus 2020 et des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 1	Relèvement du plafond du quotient familial de 1 570 euros à 1 750 euros	Adopté
Article 2 bis (nouveau) Aménagements à la suite de décisions du Conseil constitutionnel du régime fiscal des prestations compensatoires versées en cas de divorce et de déductibilité de la contribution aux charges du mariage			
Article 2 ter (nouveau) Maintien de la retenue à la source spécifique et partiellement libératoire applicable aux revenus des non-résidents			
Article 2 quater (nouveau) Extension à l'ensemble des conjoints survivants, hommes ou femmes, du bénéfice de la demi-part fiscale supplémentaire au titre de l'impôt sur le revenu			
Article 2 quinquies (nouveau) Suppression de gages pour des dispositions de la LFR 3			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 2	Suppression de gages oubliés	Adopté

Article 3 Baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à hauteur de la part affectée aux régions et ajustement du taux du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 3	Abaissement à 1,5 % du plafonnement de la contribution économique territoriale en fonction de la valeur ajoutée	Adopté
Article 3 bis (nouveau) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 de deux dispositifs fiscaux de soutien à la presse			
Article 3 ter (nouveau) Abaissement de 5 à 3 du coefficient multiplicateur applicable dans le cadre de contrats d'intégration pour les revenus imposables au titre d'opérations d'élevage ou de culture portant sur des animaux ou des produits appartenant à des tiers			
Article 3 quater (nouveau) Champ d'application de la déduction pour épargne de précaution (DEP)			
Article 3 quinquies (nouveau) Modification des règles d'imputation des pertes résultant d'une annulation de titres			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 4	Extension de la possibilité de générer une moins-value en cas d'apurement obligatoire des pertes à l'hypothèse où la réduction du capital de la société n'est que partielle	Adopté
Article 3 sexies (nouveau) Exonération des plus-values de cessions d'immeubles réalisées directement ou indirectement au profit d'organismes de logement social			
Article 3 septies (nouveau) Aménagement du régime applicable aux SIIC			

<p align="center">Article 3 octies (nouveau) Prorogation du délai applicable pour la réalisation de logements dans le cadre de l'application du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour la plus-value de cession d'un local ou d'un terrain</p>			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC 5	Conditions de prorogation du délai de l'engagement de réalisation des logements en contrepartie d'un mécanisme fiscal incitatif	Adopté
<p align="center">Article 3 nonies (nouveau) Hausse à 10 millions d'euros du plafond de chiffres d'affaires des PME applicable pour bénéficiaire du taux réduit d'impôt sur les sociétés</p>			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC 6	Seuils d'assujettissement au taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les petites et moyennes entreprises	Adopté
<p align="center">Article 3 decies (nouveau) Correction au régime du crédit d'impôt phonographique</p>			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC 7	Précision sur la nature des dépenses liées à la réalisation et à la production d'images pouvant être considérées comme des dépenses de production au sein du crédit d'impôt sur la production phonographique	Adopté
<p align="center">Article 3 undecies (nouveau) Instauration d'un crédit d'impôt de soutien aux représentations théâtrales d'œuvres dramatiques</p>			
<p align="center">Article 3 duodecies (nouveau) Assouplissement du crédit d'impôt applicable au spectacle vivant musical ou de variétés</p>			
<p align="center">Article 3 terdecies (nouveau) Extension du bénéfice du crédit d'impôt aux investissements corses aux bâtiments des établissements de santé privés et affectés aux activités de soin</p>			
<p align="center">Article 3 quaterdecies (nouveau) Prorogation jusqu'au 31 décembre 2022 du taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les cessions d'un immeuble, terrain ou local en vue de la réalisation de logements</p>			

Article 3 quindecies (nouveau) Exonération d'impôt sur les bénéficiaires et de cotisations sociales pour l'aide exceptionnelle aux travailleurs indépendants			
Article 3 sexdecies (nouveau) Instauration d'un crédit d'impôt temporaire pour les dépenses de travaux de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire des PME			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC 8	Prolongation d'un an (2022) du crédit d'impôt au titre des dépenses de rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire des PME	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC 9	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 3 septdecies (nouveau) Modalité de déclaration particulière du prélèvement forfaitaire libératoire au titre de l'impôt sur le revenu versé par les exploitants concernés			
Article 4 Modernisation des paramètres de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels et modification du coefficient de revalorisation de la valeur locative de ces établissements			
Article additionnel après l'article 4			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 10	Majoration temporaire des coefficients d'amortissement dégressif	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 11	Renforcement temporaire des capacités de report en arrière des déficits (« carry back »)	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 12	Introduction d'une contribution exceptionnelle sur le chiffre d'affaires réalisé en 2020 par les grandes entreprises établies de la vente à distance	Retiré
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 13	Contribution exceptionnelle de solidarité des assureurs en raison de la baisse de la sinistralité résultant de l'épidémie de covid-19	Adopté

Article 5 Neutralisation fiscale de la réévaluation libre des actifs			
Article 6 Étalement de la plus-value réalisée lors d'une opération de cession-bail d'immeuble par une entreprise			
Article 7 Suppression progressive de la majoration de 25 % des bénéfices des entreprises qui n'adhèrent pas à un organisme de gestion agréé			
Article 8 Aménagements du crédit impôt recherche et du crédit impôt innovation			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 14	Report à 2023 de la suppression du doublement d'assiette en cas de sous-traitance publique applicable dans le cadre du crédit d'impôt recherche	Adopté
Article 8 bis (nouveau) Exonération de contribution de sécurité immobilière pour les propriétaires de biens immobiliers contractant une obligation réelle environnementale			
Article 8 ter (nouveau) Prorogation de l'exonération d'impôt au titre de la cession d'un droit de surélévation			
Article 8 quater (nouveau) Abattement exceptionnel applicable aux plus-values immobilières dans le périmètre d'une opération de revitalisation du territoire ou d'une grande opération d'urbanisme			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 15	Demande d'un rapport d'évaluation	Adopté
Article 8 quinquies (nouveau) Majoration d'assiette de 25 % pour l'imposition au titre du PFU de revenus mobiliers ayant fait l'objet d'une distribution occulte ou irrégulière			
Article 8 sexies (nouveau) Date d'envoi de la déclaration sur l'honneur permettant d'être dispensé de prélèvement lors de la sortie en capital d'un plan d'épargne retraite			

Article 8 septies (nouveau) Exonération de droits de mutation pour les dons et legs à des associations simplement déclarées ayant un but exclusif d'assistance et de bienfaisance			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 16	Suppression d'article	Adopté
Article 8 octies (nouveau) Coordination et élargissement de l'exonération de droits de mutation par décès des successions de militaires décédés en opération			
Article 9 Clarification des règles de TVA applicables aux offres composites			
Article 9 bis (nouveau) Allongement de 3 à 6 mois du délai de paiement de la TVA due par les bailleurs sociaux à l'occasion de la construction de logements			
Article 9 ter (nouveau) Extension du taux réduit de TVA à l'ensemble des livraisons d'immeubles réalisées en vue de la conclusion d'un bail réel solidaire et à certaines opérations réalisées en amont			
Article 9 quater (nouveau) Clarification et simplification pour l'application du taux réduit de TVA aux travaux réalisés dans des établissements d'aide sociale à l'enfance			
Article 10 Report de l'entrée en vigueur des règles modifiant le régime de TVA du commerce électronique			
Article 11 Mise en conformité avec le droit européen du régime de TVA des gains de course hippique			
Article 12 Maintien d'un crédit d'impôt en faveur de l'acquisition et de la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique			
Article 13 Simplification de la taxation de l'électricité			

Article 14 Refonte des taxes sur les véhicules à moteur			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 17	Amendement de précision	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 18	Lissage du malus jusqu'en 2025	Adopté
Article 14 bis (nouveau) Hausse de 2 % à 3 % de la quote-part de droit annuel de francisation (DAFN) et de navigation affectée à la filière REP des navires de plaisance ou de sport			
Article 14 ter (nouveau) Relèvement de 400 euros à 500 euros du plafond du « forfait mobilités durables » déductible de l'impôt sur le revenu			
Article 15 Renforcement des incitations à l'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 19	Amendement de précision	Adopté
Article additionnel après l'article 15			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 20	Suramortissement pour l'acquisition de véhicules poids lourds moins polluants	Adopté
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 21	Suramortissement pour l'acquisition d'avions neufs moins polluants	Adopté
Article 15 bis (nouveau) Augmentation du tarif de la TICPE applicable à l'essence utilisée pour l'aviation de tourisme privée			

<p align="center">Article 15 ter (nouveau) Conditions d'application du tarif de TICPE aux entreprises du secteur extractif à compter du 1er juillet 2021</p>			
<p align="center">Article 15 quater (nouveau) Actualisation du tarif de TICGN pour l'usage combustible du gaz naturel applicable à compter du 1^{er} janvier 2021</p>			
<p align="center">Article 15 quinquies (nouveau) Conditions du bénéfice du tarif réduit de la composante « déchet » de la TGAP applicable aux résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante et livrés à une installation à fort rendement énergétique</p>			
<p align="center">Article 16 Suppression de taxes à faible rendement</p>			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 22	Maintien des prélèvements progressif et complémentaire sur les casinos embarqués	Adopté
<p align="center">Article 16 bis (nouveau) Modification des taxes versées par les candidats au permis de conduire des bateaux de plaisance à moteur</p>			
<p align="center">Article 17 Suppression de dépenses fiscales inefficaces</p>			
<p align="center">Article 18 Suppression du caractère obligatoire de l'enregistrement de certains actes de société</p>			
<p align="center">Article 19 (supprimé) Harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques</p>			
<p align="center">Article 20 Prorogation du taux de l'intérêt de retard et de l'intérêt moratoire</p>			
<p align="center">Article 21 Modernisation des contributions à l'AMF</p>			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 23	Suppression pour l'avenir du mécanisme de contribution volontaire à l'Autorité des marchés financiers	Adopté

Article 21 bis (nouveau) Entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 du dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique en coordination avec la suppression du tarif réduit de TICPE applicable au gazole non routier (GNR)			
Article 22 Fixation pour 2021 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 24	Suppression de la minoration des variables d'ajustement en 2021	Adopté
Article additionnel après l'article 22			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 25	Compensation des pertes de CVAE subies par les départements et le bloc communal en 2021	Adopté
Article 22 bis (nouveau) Réforme des modalités de calcul et d'évolution des fractions de TVA revenant aux collectivités locales dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 26	Suppression d'article	Adopté
Article 22 ter (nouveau) Compensation par l'attribution d'une fraction de tarif de la TICPE de transferts de compétences à la Collectivité européenne d'Alsace			

Article 23 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 27	Modification du montant des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales	Adopté
Article 23 bis (nouveau) Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État en faveur de certains contributeurs au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) ayant subi une contraction de leurs bases de cotisation foncière des entreprises			
Article 23 ter (nouveau) Institution d'un prélèvement sur les recettes de l'État en faveur des bénéficiaires du fonds de péréquation des départements			
Article 24 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. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 28	Maintien de l'affectation à Action Logement Services d'une fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) portant sur les contrats d'assurance-décès	Adopté
Article 24 bis (nouveau) Clarification des modalités d'établissement de la taxe pour frais des chambres d'agriculture et restructuration du réseau			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Jean-François HUSSON, rapporteur général	FINC. 29	Suppression d'article	Adopté
Article 24 ter (nouveau) Annulation de la taxe sur les spectacles de variétés			

<p>Article 25 Intégration au budget de l'État du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)</p>
<p>Article 26 Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants</p>
<p>Article 27 Actualisation et reconduction du dispositif de garantie des ressources de l'audiovisuel public (compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ») et stabilisation du tarif de la contribution à l'audiovisuel public (CAP)</p>
<p>Article 28 Suppression du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » (CAS SNTCV)</p>
<p>Article 29 Suppression des dernières dispositions de l'ancien mécanisme de recouvrement de la contribution au service public de l'électricité afférentes aux consommations effectuées jusqu'au 31 décembre 2015</p>
<p>Article 30 Relations financières entre l'État et la sécurité sociale</p>
<p>Article 31 Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'UE (PSR-UE)</p>
<p>Article 32 Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois</p>

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>